

Los efectos del crecimiento y la redistribución del ingreso en la reducción de la pobreza en Panamá: una perspectiva territorial

The Effects of Growth and Income Redistribution on Poverty Reduction in Panamá: A Territorial Perspective

Martina Him Camaño¹ <https://orcid.org/0000-0003-2224-0112>

Helena Corrales-Herrero² <https://orcid.org/0000-0002-6256-021X>

Belén Miranda-Escolar^{3*} <https://orcid.org/0000-0003-3317-5045>

Pedro Benito Moyano-Pesquera⁴ <https://orcid.org/0000-0002-4767-573X>

¹ Facultad de Economía. Centro Regional Universitario de Veraguas (CRU-V). Universidad de Panamá.

² Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación. Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Valladolid. España.

³ Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Valladolid. España.

⁴ Facultad de Ciencias Económicas y empresariales, Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Valladolid. España.

* Autor para la correspondencia: bmiranda@uva.es

RESUMEN

El objetivo del trabajo es estudiar la influencia de diferentes factores sobre la reducción de la pobreza monetaria en Panamá durante la década prepandemia y obtener una aproximación subnacional que considere la heterogeneidad territorial del país. A partir del cálculo de los indicadores de Foster, Greer y Thorbecke, se realiza una descomposición de los cambios en esta variable, entre los años 2010 y 2019, donde se distinguen tres efectos: crecimiento, redistribución y línea. Se toman las líneas de pobreza estimadas por el Ministerio de Economía y Finanzas como criterio de identificación de los pobres y, como medida de comparación, el ingreso per cápita familiar construido a partir de los microdatos

de la Encuesta Continua de Hogares. Los resultados, tanto a nivel nacional como subnacional, muestran una reducción de la pobreza causada por el crecimiento de los ingresos de los hogares, sin una mejora significativa en su redistribución, y revelan que el problema sigue teniendo un marcado carácter rural, mientras la región Metropolitana registra los valores más bajos en los indicadores de pobreza. Nuestros hallazgos alertan sobre la necesidad de reestructurar las políticas de lucha contra la pobreza en aquellos territorios donde el fenómeno viene explicado por factores culturales y complejas condiciones espaciales, demográficas, económicas y sociales.

Palabras clave: descomposición, desigualdad, distribución, ingreso monetario, Panamá, pobreza.

ABSTRACT

The aim of this paper is to assess the influence of various factors on the reduction of monetary poverty in Panama during the pre-pandemic decade, providing a subnational analysis that considers the country's territorial heterogeneity. Using the Foster, Greer, and Thorbecke indicators, the changes in this variable are decomposed between 2010 and 2019, distinguishing three effects: growth, redistribution, and poverty line. The poverty lines estimated by the Ministry of Economy and Finance are used as the criterion for identifying the poor, while household per capita income, constructed from the microdata of the Continuous Household Survey, serves as a basis for comparison. The results, both at the national and subnational levels, show a reduction in poverty driven by household income growth, with no significant improvement in income redistribution. They also reveal that poverty remains a predominantly rural issue, with the Metropolitan region reporting the lowest values in poverty indicators. Our findings highlight the need to restructure anti-poverty policies in areas where the phenomenon is influenced by cultural factors and complex spatial, demographic, economic, and social conditions.

Keywords: decomposition, distribution, inequality, monetary income, Panamá, poverty.

Recibido: 18/1/2025

Aceptado: 15/4/2025

INTRODUCCIÓN

Los avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad a nivel mundial, truncados a raíz de la pandemia, no han sido homogéneos ni entre países ni entre regiones dentro de un mismo país (Atkinson, 1975, 1987; Sen, 1976, 1999; Filgueira y Peri, 2004; Alkire, 2011; Medina y Galván, 2014; World Bank Group, 2015). En América Latina y el Caribe, los amplios períodos de lento crecimiento, las largas crisis y las situaciones de recesión que han sufrido muchas de sus economías, aumentando la pobreza y el trabajo informal, han convertido a la región en la más desigual del mundo. Aunque las tasas de pobreza han mejorado durante los últimos veinte años (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2024), la pandemia ha producido retrocesos sin precedentes,¹ agravados por el aumento de la inflación y los efectos de la guerra en Ucrania; retrocesos que ya habían comenzado a manifestarse antes de la COVID-19.

Los análisis sobre la pobreza tuvieron un punto de inflexión con la publicación del Informe sobre Desarrollo Humano en 1990 (United Nations Development Programme, 1990), en el que se establecían las bases para su estudio bajo el enfoque de las capacidades de Sen (1985, 1989). Desde esta perspectiva, el bienestar de una persona depende de lo que es capaz de hacer, de las capacidades y habilidades que haya adquirido, concibiéndose la pobreza como la privación de capacidades básicas y no meramente como una falta de ingresos (criterio habitual con que se identifica la pobreza desde un enfoque unidimensional) o por una carencia material y social severa (enfoque multidimensional). Estas dos perspectivas, lejos de ser excluyentes, están inevitablemente relacionadas, ya que la renta es un medio indispensable para adquirir capacidades (Sen, 1976, 1989); por esto queda claro también que bajo este enfoque la pobreza no se reduce tampoco a una sola variable, sino que es intrínsecamente multidimensional. Desde la aproximación metodológica unidimensional, que se ha seguido en este trabajo, el artículo seminal de Sen (1976) incide en la necesidad de encontrar una herramienta que permita medir la pobreza en la sociedad y que incluya dos elementos fundamentales:

1. La incidencia, es decir, la proporción de la población que puede ser considerada pobre.
2. La intensidad, cuyo objetivo es cuantificar la profundidad de la pobreza.

La identificación de un individuo o un hogar pobre requiere establecer una cantidad de referencia por debajo de la cual se considere que lo es: la *línea o umbral de pobreza*. Atkinson (1987) reconoce que esta es la clave de las diferencias entre autores, ya que la elección de una línea específica tiende a ser arbitraria (Foster, 1984; Zheng, 1997; Pritchett, 2006). Para Ravallion y Lokshin (2006) una línea de pobreza es la cantidad de dinero necesaria para alcanzar un nivel mínimo de bienestar requerido para no ser pobre, y distinguen dos vías para definirla: la primera referida solamente a alimentos, y la segunda que considera, además, otros aspectos del bienestar de un individuo y no solo su estado nutricional. Al ser esta última la más fuerte, la cuestión fundamental radica en averiguar el modo de incorporar indicadores de privación, tanto monetarios como no monetarios (Ravallion, 1996), un problema mucho más complejo que el de definir una línea de pobreza monetaria, ya que implica identificar privaciones con respecto a diferentes dimensiones (Alkire, 2011) para las que no existe consenso a pesar de los esfuerzos realizados.²

Tradicionalmente se ha venido caracterizando a Panamá como uno de los países con mayor desigualdad del mundo (World Bank Group, 2006); desigualdad que debería ser muy inferior si se tiene en cuenta su nivel de desarrollo y sus tasas de crecimiento (Astudillo, Fernández y Garcimartín, 2019). No obstante, en los últimos años ha mostrado importantes avances en la reducción de la pobreza. Los artífices de esa reducción fueron tanto el crecimiento de la economía panameña como la mejora en la distribución del ingreso, si bien la importancia de cada uno de estos factores difiere cuando se analizan distintos subperíodos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2008; Inchauste *et al.*, 2014; Medina y Galván, 2014; Garcimartín, Astudillo y Rodríguez, 2022) y áreas geográficas.³ Las disparidades existentes en los territorios que integran el país son causa y efecto de otras desigualdades en los ámbitos de la educación, la salud, el empleo y las condiciones de habitabilidad de las viviendas, así como en las posibilidades de acceso a la igualdad de oportunidades, lo que ha derivado en un intenso fenómeno migratorio rural-urbano que ha ahondado el problema. Este fenómeno, similar, aunque a menor escala del que sufren otros países de la región, estaría indicando la siguiente fase hacia la que se encamina el importante proceso de urbanización⁴ que está viviendo Panamá en los últimos años, los movimientos migratorios entre grandes urbes, lo que producirá, a su vez, cambios en la fisonomía de la pobreza.

El objetivo de este trabajo es estudiar la influencia que han tenido el crecimiento de los ingresos, los cambios redistributivos y la variación de los precios locales en la reducción de la pobreza monetaria (general y extrema) en Panamá durante el período 2010-2019 y obtener una aproximación subnacional que tenga en cuenta la heterogeneidad territorial del país. Se han utilizado las líneas de pobreza que estima el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), como criterio de identificación de los pobres,⁵ y los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá (INEC) para obtener el ingreso familiar per cápita, la medida de comparación. El análisis empírico comprende dos fases. En primer lugar, con el objetivo de considerar diferentes medidas de pobreza, se han estimado varios indicadores dentro de la familia de los propuestos por Foster, Greer & Thorbecke (1984): incidencia, brecha y severidad. En segundo lugar, a partir de la propuesta de Atuesta *et al.* (2012), se realiza una descomposición de los cambios en la pobreza en tres factores:

1. Efecto crecimiento: fundamentado en la variación de los ingresos.
2. Efecto redistribución: basado en los cambios en los niveles de desigualdad.
3. Efecto línea de pobreza: considera las variaciones en los precios locales.

La contribución de este trabajo a los estudios de pobreza y desigualdad es triple. En primer lugar, proporciona una visión del nivel, la brecha y la severidad de la pobreza (general y extrema) de la población panameña, así como su evolución entre los años de estudio (2010 y 2019), tanto a nivel nacional como por zonas (rural y urbana) y regiones (Occidental, Oriental, Central y Metropolitana). En segundo lugar, presenta un procedimiento de descomposición de los cambios en la pobreza que permite identificar la influencia de los efectos crecimiento, redistribución y línea de pobreza en su variación. Precisamente, la incorporación de esta última, menos frecuente en estudios de este tipo, otorga mayor solidez al análisis realizado. En tercer lugar, la aplicación de esta descomposición al caso de Panamá ayuda a explorar tanto la contribución de la variación de los ingresos familiares per cápita, como los cambios en los niveles de desigualdad y las variaciones en los precios locales a la reducción de la pobreza a nivel nacional y subnacional, lo que permite desenmascarar las cifras agregadas en función de las especificidades propias de cada territorio. Además, proporciona información no solo sobre la fuente de variación de la

pobreza, sino también sobre si ha habido o no un cambio en las contribuciones de los componentes (efectos) entre los años de estudio.

FUENTES Y DATOS

La información utilizada en esta investigación es el resultado de combinar tres años (2010, 2016 y 2019) de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), que elabora anualmente el INEC de forma ininterrumpida desde el año 1963. La muestra se obtiene a partir del Censo de Población y Vivienda de 2010 y tiene como universo a la población de quince y más años que reside habitualmente en viviendas particulares. El registro de los microdatos se presenta de forma desagregada en tres ficheros –hogares, personas y viviendas–, y cada uno de ellos recoge información específica sobre los hogares, los individuos que los integran y las viviendas donde habitan. La información suministrada es representativa a nivel nacional, provincial y de comarcas indígenas, así como de áreas urbanas y rurales, agrupando características generales y socioeconómicas de la población.⁶ Para identificar a la población pobre, se comparan las líneas de pobreza monetaria (general y extrema) para las zonas rurales y urbanas, estimadas por el MEF (Tabla 1), con el ingreso per cápita familiar construido a partir de los ingresos que proporciona la ECH.

Tabla 1. Líneas de pobreza en Panamá (balboas^{*} mensuales per cápita a precios corrientes).

Años	Pobreza general		Pobreza extrema (indigencia)	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana
2010	87,45	117,95	46,51	55,59
2016	106,53	143,53	59,19	70,37
2019	107,84	144,31	59,18	69,94

^{*}Nota: un balboa equivale, aproximadamente, a un dólar estadounidense.

Fuente: elaboración propia a partir del Ministerio de Economía y Finanzas (2019).

Las líneas de pobreza se determinan a partir del coste de un conjunto de bienes y servicios que se incluyen en una canasta básica y se corresponden con el nivel de ingreso mínimo necesario para que una persona pueda adquirir mensualmente una canasta básica de bienes y servicios que garantice la satisfacción de sus necesidades primordiales. Se define así una

canasta básica alimentaria, vinculada a la línea de pobreza extrema o indigencia, como el valor monetario estimado de un conjunto de alimentos que cubren las necesidades nutricionales mínimas⁷ de una población (diferenciando entre la zona rural y la urbana), que depende de los hábitos de consumo y de los precios relativos en un período determinado. La línea de pobreza general, además del valor monetario de la canasta básica alimentaria, incorpora el valor monetario per cápita adicional de una canasta básica de bienes y servicios no alimentarios que incluye vestido y calzado, artículos educativos, servicios de la vivienda, transporte y servicios médicos, entre otros.

Como es habitual en las encuestas a hogares, se proporciona información sobre los ingresos que reciben los individuos por distintos conceptos, fijando el ámbito temporal de dicha información en la semana anterior a su realización. La ECH permite identificar los ingresos procedentes de actividades económicas (ingresos laborales) y otros ingresos (no laborales) en los que se incluyen conceptos como pensiones, participación en beneficios y rentas del capital (intereses), becas públicas y privadas, y subsidios. De la comparación de los ingresos obtenidos a partir de la ECH y las líneas de pobreza, se considera a una persona pobre (o indigente) si su ingreso mensual per cápita es inferior a la línea de pobreza general (o extrema) oficial.

Por lo que se refiere al análisis territorial, deben hacerse dos precisiones. En primer lugar, dadas las características socioeconómicas y espaciales de Panamá, y su evolución a lo largo de los últimos años, parece oportuno distinguir las zonas rurales de las urbanas. En el último Censo de Población y Vivienda de 2010, el INEC define los espacios rurales de manera excluyente y por descarte, es decir, como aquellos que no tienen las características de definición de los espacios urbanos: poblaciones de 1 500 o más habitantes que disponen de servicios públicos de electricidad, agua, sistema de alcantarillado y calles pavimentadas, debiendo contar, además, con facilidades para la asistencia a centros de enseñanza secundaria, establecimientos comerciales, centros sociales, recreativos y aceras (Soloaga *et al.*, 2022). En segundo lugar, ha sido necesario tomar como punto de partida la organización del territorio de Panamá que se divide en regiones, provincias, distritos (o municipios), corregimientos y regímenes especiales. A lo largo del período de estudio, 2010-2019, se han producido algunos cambios en la estructura político-administrativa que ha habido que tener en cuenta.⁸ En este trabajo se ha optado por utilizar la desagregación

territorial a nivel regional considerando las cuatro regiones económicas siguientes (Figura 1):

1. Occidental: abarca las provincias de Bocas del Toro y Chiriquí, además de la comarca de Ngäbe-Buglé, e incluiría también la comarca de Naso Tjër Di creada en 2020 y que, por ello, no se considera en esta investigación.
2. Central: formada por las provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas.
3. Oriental: integrada por la provincia de Darién y las comarcas Emberá Wounaan y Kuna Yala, con estatus provincial, así como las comarcas indígenas Kuna de Madungandí y Kuna de Wargandí que no lo tienen.
4. Metropolitana: comprende las provincias de Colón, Panamá y Panamá Oeste. Esta región se ha dividido recientemente, se seccionaron de norte a sur las provincias de Panamá y Colón, dando lugar a una quinta región, la región Interoceánica, sucesora de la antigua Zona del Canal controlada por Estados Unidos y una de las regiones que más aporta a la economía nacional al localizarse en ella una de las vías de comunicación marítima más importantes del mundo.

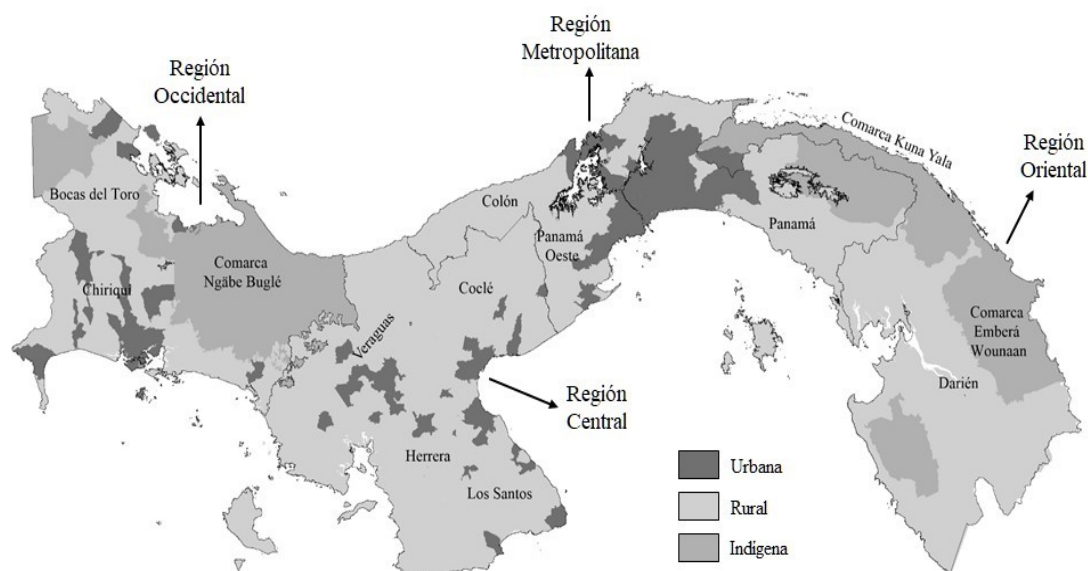


Figura 1. Regiones, provincias y comarcas indígenas de Panamá.

MEDIDAS Y METODOLOGÍA

Medición de la pobreza

Se han utilizado tres indicadores de pobreza de la familia Foster, Greer y Thorbecke (FGT) propuestos por Foster, Greer & Thorbecke (1984), cuya expresión viene dada por:

$$FGT(\alpha) = \frac{1}{N} \sum_{i \in \text{pobre}} \left(\frac{z_i - y_i}{z_i} \right)^\alpha$$

donde $z_i - y_i$ mide, para cada individuo pobre i , la diferencia entre el umbral o línea de pobreza (z_i) y su ingreso (y_i); N es el número total de individuos; y α es un parámetro que da lugar a una medida específica dependiendo de su valor. Cuando $\alpha=0$ se obtiene la tasa de *incidencia* de la pobreza, que mide la proporción de individuos que se halla por debajo de la línea de pobreza. Esta medida considera igual a un individuo que tiene ingresos cercanos a la línea de pobreza que a otro cuyos ingresos se hallan muy alejados de ella. Tiene la ventaja de la facilidad de su cálculo, pero presenta el inconveniente de que no ofrece información sobre el grado de pobreza de los individuos, es decir, lo alejados que están de dejar de ser pobres. De ahí que para reforzar el análisis se utiliza una segunda medida de la pobreza que pretende medir su profundidad, denominada *brecha*, y que resulta de considerar $\alpha=1$. En este caso, se pondera a cada individuo según la distancia entre su ingreso y la línea de pobreza. Este indicador tiende a 0 cuando las rentas de los pobres están cerca del umbral, haciendo que el porcentaje de pobres pierda relevancia. No importa tanto que haya muchos pobres si estos no son tan pobres, es decir, se encuentran próximos al umbral. Por último, calculamos la *severidad* de la pobreza sustituyendo α por dos ($\alpha=2$). La severidad impone un coste mayor a los individuos que se hallan situados más lejos de la línea de pobreza y, por ende, su valor es sensible a transferencias entre pobres.

Descomposición de los cambios en la pobreza

En los análisis de desigualdad suele ser habitual la realización de diferentes tipos de descomposición, ya que permiten descifrar distintos aspectos del fenómeno de la pobreza (Fortin, Lemieux y Firpo, 2011). Entre las descomposiciones más sencillas, muy útiles para caracterizar el nivel y los cambios en la desigualdad, se encuentran, por un lado, las que se

realizan por grupos y, por otro, las que lo hacen por componentes. Dado que el objetivo principal de este trabajo es llevar a cabo un análisis territorial de la desigualdad de la pobreza en Panamá y su evolución en el tiempo, tiene sentido el uso de esta herramienta en su versión de descomposición por grupos, siendo los grupos los diferentes territorios (regiones y zonas geográficas).⁹ En concreto, en el estudio realizado se ha dividido a la población en grupos y se han evaluado las diferencias en el ingreso.

Diferentes autores (Jain y Tendulkar, 1990; Kakwani y Subbarao, 1990) han focalizado sus trabajos en plantear fórmulas para descomponer la evolución de la pobreza en un componente de crecimiento y otro de redistribución.¹⁰ Uno de los más conocidos es el de Datt y Ravallion (1992), quienes desarrollan una metodología para cuantificar por separado la incidencia del crecimiento y de los cambios en la distribución del ingreso sobre la pobreza. Para ello, proponen fórmulas para los indicadores de pobreza FGT que utilizan especificaciones paramétricas de la curva de Lorenz. Según este método de descomposición, el efecto crecimiento se evalúa a partir de modificaciones en el ingreso medio, manteniendo constante la distribución, mientras que la aportación del cambio distributivo se examina a partir de variaciones en el porcentaje de ingresos de los hogares en distintas zonas de la distribución, dejando constante el ingreso medio.¹¹

En general, estas propuestas presentan la limitación de que los resultados son sensibles a la elección del período de referencia para llevar a cabo la descomposición. La solución más extendida consiste en utilizar un promedio de los efectos que se obtienen tomando en un caso como año de referencia el año base y, en el otro, el año final para hacer la comparación (valor de Shapley). Esto es, se calcula la descomposición en ambos sentidos y luego se promedian.

En este trabajo se ha utilizado una propuesta más avanzada en la que, junto a los efectos crecimiento y redistribución, también se tienen en cuenta posibles variaciones en la línea de pobreza (Kolenikov y Shorrocks, 2005). Este efecto línea informa del cambio que pueden tener en la reducción de la pobreza los movimientos en las líneas o umbrales oficialmente establecidos. Como las variaciones temporales en las líneas de pobreza reflejan el comportamiento de los precios locales, resulta interesante incorporar en el estudio esta fuente de heterogeneidad, al objeto de considerar las diferencias de precios regionales en los cambios en la pobreza monetaria, teniendo en cuenta, también, que Panamá publica líneas de pobreza diferenciadas para las zonas rurales y las urbanas. Para la estimación de

estos tres efectos o componentes, se ha seguido la propuesta de Atuesta *et al.* (2012). Esta metodología, que permite calcular el impacto marginal del crecimiento del ingreso nominal, de su redistribución y del efecto de los precios locales, es aditiva, exacta y simétrica. Al depender el resultado de la elección de la categoría base, también requiere la utilización del valor de Shapley.

De este modo, el cambio en uno de los tres indicadores de pobreza P entre un año t y un año $t-1$ puede ser el resultado de cambios en los ingresos a partir de un efecto crecimiento, de un efecto redistribución y de un efecto línea de pobreza. Dado que el valor del indicador depende de los ingresos medios (μ), de la distribución de los ingresos, que viene definida por la curva de Lorenz ($L(p)$) y de la línea de pobreza (z), el cambio total en la pobreza entre un año t y el año anterior $t-1$, vendrá dado por $P(\mu_t, L_t(p), z_t) - P(\mu_{t-1}, L_{t-1}(p), z_{t-1})$, expresión que se puede descomponer en un efecto crecimiento, un efecto redistribución y un efecto línea de pobreza.

$$\begin{aligned} \text{Efecto crecimiento} & \left\{ \begin{aligned} & \frac{1}{6} (2[P(\mu_t, L_t(p), z_t) - P(\mu_{t-1}, L_t(p), z_t)] + P(\mu_t, L_{t-1}(p), z_t) - P(\mu_{t-1}, L_{t-1}(p), z_t)) \\ & P(\mu_t, L_t(p), z_{t-1}) - P(\mu_{t-1}, L_t(p), z_{t-1}) + 2[P(\mu_t, L_{t-1}(p), z_{t-1}) - P(\mu_{t-1}, L_{t-1}(p), z_{t-1})] \end{aligned} \right. \\ \text{Efecto redistribución} & \left\{ \begin{aligned} & \frac{1}{6} (2[P(\mu_t, L_t(p), z_t) - P(\mu_t, L_{t-1}(p), z_t)] + P(\mu_t, L_t(p), z_{t-1}) - P(\mu_t, L_{t-1}(p), z_{t-1})) \cdot \\ & (\mu_{t-1}, L_t(p), z_t) - P(\mu_{t-1}, L_{t-1}(p), z_t) + 2[P(\mu_{t-1}, L_t(p), z_{t-1}) - P(\mu_{t-1}, L_{t-1}(p), z_{t-1})] \end{aligned} \right. \\ \text{Efecto línea de pobreza} & \left\{ \begin{aligned} & \frac{1}{6} (2[P(\mu_t, L_t(p), z_t) - P(\mu_t, L_t(p), z_{t-1})] + P(\mu_{t-1}, L_t(p), z_t) - P(\mu_{t-1}, L_t(p), z_{t-1})) \cdot \\ & P(\mu_t, L_{t-1}(p), z_t) - P(\mu_t, L_{t-1}(p), z_{t-1}) + 2[P(\mu_{t-1}, L_{t-1}(p), z_t) - P(\mu_{t-1}, L_{t-1}(p), z_{t-1})] \end{aligned} \right. \end{aligned}$$

RESULTADOS

Evolución de la pobreza y descomposición de sus cambios a nivel nacional

Para estudiar la evolución de la pobreza en Panamá y cómo se descomponen los cambios que se han producido en ella a nivel nacional, se ha tomado el período comprendido entre los años 2010 y 2019, la última década previa a la COVID-19. No obstante, parece conveniente dividirlo en dos subperíodos diferenciados, siendo 2016 el año que los separa,

al objeto de entender mejor la dinámica que ha operado en la economía panameña durante este período.

El primer subperíodo (2010-2016) coincide con una etapa en la que Panamá experimenta un rápido crecimiento económico, tal como se refleja en el comportamiento de algunos indicadores macroeconómicos como la tasa de variación del Producto Interior Bruto (PIB), con una media anual del 7,1 %, o las bajas tasas de desempleo (3,7 % de media durante el subperíodo), muy inferiores a las de otros países de la región (Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y Centro de Competitividad de la Región Occidental, 2019; Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2019; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2024). Esta evolución positiva podría explicarse por la existencia de un entorno favorable a la inversión, además de la ejecución de grandes proyectos de infraestructura como la construcción del tercer juego de esclusas del Canal de Panamá (2009-2016), así como el buen desempeño de las actividades logística y minera, esta última considerada como un nuevo motor de dinamización económica.¹² Todo ello contribuye a incrementar los ingresos laborales de los hogares y nutre de mayores recursos a diferentes programas sociales dirigidos a grupos específicos de población que se están ejecutando en este período, como Red de Oportunidades, 120 a los 65 o Ángel Guardián, entre otros. A su vez, también se lograron avances significativos en el fortalecimiento de las instituciones políticas, económicas y financieras del país.

Los años correspondientes al segundo subperíodo (2016-2019) se caracterizan por una cierta ralentización del crecimiento económico, con tasas de variación media anual del PIB del 4,3 % y, como es lógico, con un aumento en la tasa de desempleo que llega a situarse en el 5,8 % en 2019 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2024). La evolución económica desfavorable que experimenta Panamá a lo largo de estos años podría deberse al efecto «contagio» provocado por el proceso de desaceleración que vive la economía de la región, o bien interpretarse como una señal de agotamiento de los principales ejes del modelo de crecimiento del país.

Como muestra la Tabla 2, la pobreza general se ha reducido considerablemente durante esta década, a tenor del comportamiento de cada una de las tres medidas de pobreza consideradas (incidencia, brecha y severidad).

Tabla 2. Evolución y descomposición del cambio en la pobreza general y extrema en Panamá a nivel nacional.

	Pobreza general			Pobreza extrema (indigencia)		
	Incidencia	Brecha	Severidad	Incidencia	Brecha	Severidad
Evolución						
2010	33,6	14,5	8,4	14,6	5,5	2,9
2016	22,7	9,3	5,2	9,6	3,6	1,8
2019	19,7	7,8	4,2	7,8	2,5	1,2
Descomposición						
Δ 2010-2019	-13,9	-6,6	-4,2	-6,8	-3,0	-1,7
<i>Crecimiento</i>	-21,9	-10,5	-6,5	-10,8	-4,7	-2,7
<i>Redistribución</i>	1,5	0,5	0,2	-0,1	-0,04	-0,0
<i>Línea de pobreza</i>	6,5	3,3	2,1	4,0	1,7	1,0
Δ 2010-2016	-10,9	-5,1	-3,2	-5,0	-1,9	-1,1
<i>Crecimiento</i>	-18,6	-8,8	-5,5	-8,8	-4,0	-2,4
<i>Redistribución</i>	1,1	0,4	0,3	-0,01	0,2	0,2
<i>Línea de pobreza</i>	6,6	3,3	2,1	3,8	1,8	1,1
Δ 2016-2019	-3,0	-1,5	-1,0	-1,9	-1,1	-0,6
<i>Crecimiento</i>	-3,9	-1,6	-1,0	-1,6	-0,7	-0,4
<i>Redistribución</i>	0,6	-0,02	-0,1	-0,3	-0,3	-0,2
<i>Línea de pobreza</i>	0,3	0,1	0,1	-0,03	-0,01	0,0

Fuente: elaboración propia a partir del Instituto de Estadística y Censo de Panamá (2010, 2016, 2019).

En el caso de la incidencia, la caída ha sido de casi 14 puntos porcentuales; en particular, la población que vivía por debajo del umbral de pobreza general se redujo de 33,6 % en 2010 a casi el 19,7 % en 2019. También se ha visto mermada, en casi 7 puntos, la distancia o brecha que separa a los pobres de dejar de serlo.

Por su parte, la severidad ha disminuido prácticamente a la mitad. En cuanto a la pobreza extrema, los resultados globales muestran un comportamiento similar al de la pobreza general, pero de forma menos acusada. La tasa de pobreza extrema (indigencia) se redujo, situándose al final del período, en 2019, en un 7,8 %, cuando se partía, en 2010, de un porcentaje de prácticamente el doble (14,6 %). Nuestros cálculos ponen de manifiesto que la pobreza, tanto general como extrema, ha seguido la senda que ya habían constatado, para años anteriores, otros estudios (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2008; Medina y Galván, 2014; Astudillo, Fernández y Garcimartín, 2019; Garcimartín, Astudillo y Rodríguez, 2022).

No obstante, al diferenciar entre los dos subperíodos, se evidencia que los cambios más relevantes se produjeron en los primeros años de la década. Así, de los casi 14 puntos porcentuales que se redujo la tasa de pobreza general, tan solo 3 puntos se produjeron durante el segundo subperíodo (2016-2019). La relación PIB-pobreza parece estar detrás de

este comportamiento: en períodos de crecimiento económico intenso la pobreza tiende a decrecer y cuando ese crecimiento se desacelera la pobreza disminuye a un ritmo menor.

Los resultados muestran que la fuerte reducción de la pobreza general en Panamá durante esta última década se debe, exclusivamente, al crecimiento del ingreso de los hogares (efecto crecimiento), que se traduce en una disminución de 21,9 puntos porcentuales en la incidencia, de 10,5 en la brecha y de 6,5 en la severidad, sin que los otros dos efectos (redistribución y línea) hayan contribuido a dicha reducción, resultado que vuelve a repetirse en los tres indicadores de pobreza considerados. Es más, el crecimiento del ingreso ha compensado el mal comportamiento de los otros dos componentes (redistribución y línea), que por sí solos hubieran dado lugar a un incremento de la pobreza, mayor por el efecto línea que por el efecto redistribución. El análisis de la descomposición de la pobreza extrema conduce a la misma conclusión, aunque se detecta un pequeño efecto redistribución que incide en su reducción.

Los resultados encontrados difieren de los estudios previos revisados en la literatura (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2008; Medina y Galván, 2014). En concreto, en la década anterior, los promotores de la disminución de la pobreza fueron tanto el crecimiento de la economía como la mejora en la distribución del ingreso, incluso parecía que el avance redistributivo iba adquiriendo cada vez mayor peso frente al aumento del ingreso a la hora de explicar la reducción de la pobreza.

Investigaciones más recientes (Astudillo, Fernández y Garcimartín, 2019) apuntan en el mismo sentido, aunque reconocen que, si bien la desigualdad en la distribución del ingreso también se ha reducido entre los años 2007 y 2017, contribuyendo con ello a la reducción de la pobreza en Panamá, lo ha hecho en menor medida que el crecimiento. Así, cuando se calcula la elasticidad aparente de la distribución del ingreso en relación con el crecimiento para este período, se observa que por cada punto porcentual de aumento del PIB el índice de Gini se reduce un 0,05 % en Panamá, frente a un 0,28 % de media en la región.

Nuestros resultados para el período 2010-2019 no han seguido esta misma tendencia, pues muestran que la desigualdad ha aumentado ligeramente, lo que ha implicado un efecto redistributivo con signo positivo, que actúa en sentido contrario al del efecto crecimiento, con signo negativo, incrementando la pobreza. No obstante, la descomposición del cambio en la pobreza a nivel nacional por subperíodos permite sacar a la luz algunas diferencias: la tímida aparición de un efecto redistribución en los últimos años, en el caso de algunos de

los indicadores (brecha y severidad), que puede ser consecuencia de que el efecto crecimiento está perdiendo fuelle, derivado de la desaceleración de la economía panameña, tal como se señalaba anteriormente. En todo caso, los resultados confirman que la expansión de la economía panameña, a lo largo del período de estudio, ha sido determinante en la fuerte reducción de la pobreza que ha experimentado el país (preeminencia del efecto crecimiento).

Análisis territorial de la evolución de la pobreza y de la descomposición de sus cambios

Los resultados por zonas y regiones¹³ para los años objeto de estudio (2010-2019), que se presentan en la Tabla 3, descubren realidades geográficas muy dispares. La pobreza en Panamá sigue teniendo un marcado carácter rural, ya que el porcentaje de población en situación de pobreza general que vivía en áreas rurales en 2010 era del 54,9 %, mientras que la tasa de pobreza extrema rural se situaba en el 31,8 %, cifras que son 33 y 26,6 puntos porcentuales superiores a las de las zonas urbanas, respectivamente.

Sin embargo, los avances registrados en la incidencia de la pobreza en las zonas rurales, a lo largo del período de estudio, son indiscutibles, dado que, en 2019, la pobreza general se reduce prácticamente en 19 puntos porcentuales y la pobreza extrema en 14.

Tabla 3. Evolución de la pobreza general y extrema en Panamá a nivel subnacional.

	Pobreza general						Pobreza extrema					
	Incidencia		Brecha		Severidad		Incidencia		Brecha		Severidad	
	2010	Δ	2010	Δ	2010	Δ	2010	Δ	2010	Δ	2010	Δ
Nacional	33,6	-13,9	14,5	-6,6	8,4	-4,2	14,6	-6,8	5,5	-3,0	2,9	-1,7
Zona												
Rural	54,9	-18,8	27,4	-11,8	17,0	-8,2	31,8	-14,0	12,6	-6,6	6,6	-3,7
Urbana	21,9	-9,7	7,4	-3,1	3,7	-1,6	5,2	-2,0	1,7	-0,7	0,9	-0,4
Región												
Occidental	53,1	-14,4	25,7	-7,2	15,9	-4,9	29,0	-7,3	11,4	-3,6	6,0	-2,0
Oriental	79,2	-28,7	44,8	-26,6	29,8	-21,3	50,3	-32,7	24,1	-20,1	13,7	-12,3
Metropolitana	21,4	-9,3	7,6	-3,5	4,0	-1,9	6,3	-3,1	2,2	-1,2	1,1	-0,7
Central	44,3	-24,5	19,3	-12,6	11,1	-7,8	19,9	-14,0	7,1	-5,5	3,5	-2,8

Nota: Δ denota la variación que ha sufrido ese indicador entre 2010 y 2019.

Fuente: elaboración propia a partir de Instituto de Estadística y Censo de Panamá (2010, 2016, 2019).

A nivel regional se constata que la reducción en la pobreza (general y extrema) tiene rasgos heterogéneos. Como cabía esperar, en la región Metropolitana se observan las cifras más bajas en los tres indicadores (menor tasa de pobreza y brecha más estrecha entre los pobres), mientras que los mayores progresos se producen en las regiones Oriental y Central, con una caída más acentuada en los indicadores entre los años 2010 y 2019. Si para el conjunto del país, la disminución en la tasa de pobreza general fue de 13,9 puntos (6,8 puntos en la tasa de pobreza extrema), en el caso de la región Oriental –la que experimenta una mayor caída en la incidencia– fue de 28,7 puntos (32,7 puntos en la tasa de pobreza extrema). A esta región fronteriza con Colombia, que en 2010 tenía a la mitad de su población en situación de pobreza extrema, pertenecen dos de las tres comarcas indígenas con estatus de provincia (Kuna Yala y Emberá Wounaan), precisamente donde más se reducen las tasas de pobreza.

En términos de brecha y severidad, los datos indican que cualquiera que sea el ámbito territorial que se considere (nacional, rural/urbano o regional) el coste de sacar a una persona de su situación de pobreza es ahora menor. Además, la desigualdad de los ingresos entre los que se encuentran por debajo de la línea de pobreza (severidad), también se ha visto reducida.

Como ya se ha señalado, la disminución de la pobreza general y extrema en Panamá, entre los años 2010 y 2019, queda reflejada en los tres indicadores considerados en el estudio. Pero la caída en la incidencia ha sido mayor que la de la brecha y esta, a su vez, mayor que la de la severidad en los tres ámbitos territoriales analizados. A partir de esta situación de conjunto, cabe preguntarse, por una parte, si la variación de cada uno de estos tres indicadores tiene su origen en un aumento de los ingresos de los hogares (efecto crecimiento), en una redistribución de estos (efecto redistribución) o en un cambio en los umbrales oficiales de pobreza establecidos (efecto línea) y, por otra, si estos efectos han sido homogéneos en el territorio o, por el contrario, existen diferencias significativas a nivel subnacional.

La reducción de 13,9 puntos, entre los años 2010 y 2019, en el porcentaje de individuos que se encuentra por debajo de la línea de pobreza general (incidencia) se explica, exclusivamente, por un aumento en el ingreso de los hogares (efecto crecimiento) frenado, en parte, por una peor distribución de dichos ingresos (efecto redistribución) y una elevación en la línea de pobreza (efecto línea). De hecho, de haber sido solo por estos dos

últimos efectos, la incidencia de la pobreza general habría aumentado en lugar de remitir (Tabla 4).

Tabla 4. Descomposición del cambio en los indicadores de pobreza general y extrema en Panamá a nivel subnacional

	Pobreza general											
	Incidencia				Brecha				Severidad			
	C	R	L	Δ	C	R	L	Δ	C	R	L	Δ
Nacional	-21,9	1,5	6,5	-13,9	-10,5	0,5	3,3	-6,6	-6,5	0,2	2,1	-4,2
Zona												
Rural	-29,3	2,7	7,8	-18,8	-18,5	1,7	5,1	-11,8	-13,1	1,2	3,7	-8,2
Urbana	-18,4	2,7	6,0	-9,7	-6,8	1,4	2,4	-3,1	-3,6	0,8	1,3	-1,6
Región												
Occidental	-21,9	0,3	7,2	-14,4	-13,6	1,4	5,0	-7,2	-9,9	1,4	3,6	-4,9
Oriental	-33,0	-3,2	7,4	-28,7	-27,1	-6,1	6,6	-26,6	-20,7	-5,7	5,1	-21,3
Metropolitana	-17,4	2,2	6,0	-9,3	-6,5	0,8	2,3	-3,5	-3,5	0,3	1,3	-1,9
Central	-38,7	6,8	7,4	-24,5	-20,1	3,4	4,1	-12,6	-12,4	1,9	2,6	-7,8
	Pobreza extrema											
	Incidencia				Brecha				Severidad			
	C	R	L	Δ	C	R	L	Δ	C	R	L	Δ
Nacional	-10,8	-0,1	4,0	-6,8	-4,7	-0,04	1,7	-3,0	-2,7	-0,0	1,0	-1,7
Zona												
Rural	-23,4	1,5	8,0	-14,0	-11,3	1,02	3,7	-6,6	-6,7	0,8	2,2	-3,7
Urbana	-5,2	1,3	1,9	-2,0	-1,8	0,4	0,7	-0,7	-0,9	0,2	0,4	-0,4
Región												
Occidental	-16,2	1,9	7,1	-7,3	-8,6	1,4	3,6	-3,6	-5,3	1,1	2,2	-2,0
Oriental	-36,5	-8,4	12,2	-32,7	-19,3	-6,1	5,3	-20,1	-11,5	-4,1	3,3	-12,3
Metropolitana	-5,4	0,4	1,9	-3,1	-2,0	-0,01	0,8	-1,2	-1,0	-0,08	0,4	-0,7
Central	-22,8	3,3	5,6	-14,0	-8,7	0,97	2,3	-5,5	-4,5	0,5	1,3	-2,8

Leyenda: C = Efecto crecimiento, R = Efecto redistribución, L = Efecto línea. Δ denota la variación que ha sufrido ese indicador entre 2010 y 2019 y es la suma de los tres efectos.

Fuente: elaboración propia a partir del Instituto de Estadística y Censo de Panamá (2010, 2016, 2019).

El incremento de los ingresos de los hogares es el efecto dominante para explicar la reducción de la incidencia de la pobreza general en los tres ámbitos territoriales considerados, esto es mucho más evidente en las zonas rurales (29,3 puntos) que en las urbanas (18,4 puntos). A su vez, en las regiones Central y Oriental se registran los mayores descensos en la incidencia debido al efecto crecimiento (38,7 y 33 puntos, respectivamente). Se evidencia el mismo comportamiento en el caso de la pobreza extrema: las zonas rurales (23,4 puntos) y los territorios ubicados en estas dos regiones (22,8 y 36,5, respectivamente) son las que experimentan una mayor disminución como consecuencia de este componente. Llama la atención la escasa reducción que se observa en la región

Metropolitana (5,4 puntos) por el efecto crecimiento, pero hay que recordar que la tasa de pobreza extrema en esta región era relativamente baja (6,3 % en 2010) comparada con la registrada en otros territorios (Tabla 3).

En el conjunto del país, la distribución de los ingresos ha empeorado contribuyendo con ello a un crecimiento de 1,5 puntos en la incidencia de la pobreza general a lo largo del período de estudio. Este mal comportamiento del efecto redistribución ha sido generalizado en todas las regiones, a excepción de la región Oriental, que muestra una reducción de la incidencia de la pobreza general de 3,2 puntos. En el extremo opuesto se sitúa la región Central, donde la incidencia aumenta en 6,8 puntos, drenando parte de la favorable evolución del efecto crecimiento. Por lo que se refiere a la pobreza extrema, se detecta un efecto favorable a su reducción, apenas perceptible, de 0,1 puntos a nivel nacional, consecuencia del efecto redistribución, reducción que únicamente se deja sentir en la región Oriental (8,4 puntos porcentuales) por las razones ya expuestas, dado que en el resto de territorios este componente actúa en contra (aumentando la tasa de pobreza extrema).

Por su parte, el efecto línea ha tenido un comportamiento homogéneo en todas las regiones (algo menos intenso en la región Metropolitana), anulando una parte importante en la caída de la incidencia de la pobreza general, de tal forma que esta habría sido mayor de no haber variado la línea definitoria. Además, la intensidad de este componente ha sido también muy similar en ambos tipos de zona, si bien, el efecto de la alteración de los umbrales de pobreza general ha sido ligeramente más intenso en el aumento de la incidencia en las zonas rurales que en las urbanas (7,8 y 6 puntos, respectivamente). Algo similar sucede con la incidencia de la pobreza extrema, aunque con algunos matices. En todos los ámbitos territoriales analizados, el componente línea ha mermado la caída en la tasa de pobreza extrema, con una intensidad mayor en las zonas rurales (8 puntos) que en las urbanas (1,9 puntos) y en la región Oriental (12,2 puntos), frente a lo que sucede en las tres restantes, haciendo retroceder más los buenos resultados obtenidos por el efecto crecimiento en la variación total del indicador.

En cuanto a la descomposición del segundo de los indicadores analizados –la reducción, entre 2010 y 2019, de 6,6 puntos en el porcentaje de individuos que se encuentra por debajo de la línea de pobreza general, considerando la distancia entre su ingreso y la línea (lo que denominamos brecha)–, se explica, al igual que la incidencia, por un aumento en el ingreso de los hogares (efecto crecimiento). De hecho, si no hubiera sido por este componente, el

resultado habría derivado en un aumento en la brecha de la pobreza general de 3,8 puntos a lo largo del período de estudio. En realidad, el efecto crecimiento ha reducido 10,5 puntos la brecha de pobreza general a nivel nacional, una disminución que se ha visto frenada por un ligero empeoramiento en la redistribución de los ingresos (efecto redistribución) y, sobre todo, por una elevación en la línea de pobreza (efecto línea), que han aumentado la brecha en 0,5 y 3,3 puntos, respectivamente.

A nivel subnacional, la mejora en los ingresos es también el efecto dominante para explicar el descenso en la brecha de la pobreza general en los tres ámbitos territoriales analizados, siendo mucho más acentuado en las zonas rurales (18,5 puntos) que en las urbanas (6,8 puntos) y en la región Oriental, que registra el efecto crecimiento más intenso sobre la reducción de la brecha de pobreza general (27,1 puntos), frente a lo que sucede en la región Metropolitana con el efecto crecimiento más débil (6,5 puntos). Cabe realizar las mismas consideraciones para el caso de la pobreza extrema (Tabla 4).

La redistribución de los ingresos ha provocado, a nivel nacional, un ligero incremento en la brecha de pobreza general (0,5 puntos), al igual que en las zonas rurales y urbanas (1,7 y 1,4 puntos, respectivamente) y en todas las regiones salvo en la región Oriental, donde el efecto redistribución ha contribuido a su reducción especialmente por el favorable comportamiento de la provincia de Darién y las comarcas indígenas pertenecientes a su territorio (Figura 1). Por otra parte, la región Central sobresale por su desfavorable efecto redistribución, haciendo que su brecha de pobreza general aumente en 3,4 puntos por este efecto. En la brecha de la pobreza extrema, el componente redistribución ha contribuido mínimamente a su reducción para el conjunto nacional (0,04 puntos porcentuales), donde se destaca, a nivel subnacional, la región Metropolitana (0,01 puntos) con un comportamiento similar apenas perceptible y, sobre todo, la región Oriental, cuyo efecto redistribución, que aporta una disminución a la brecha de 6,1 puntos porcentuales, refuerza el efecto crecimiento. Esto provoca entre los dos componentes un descenso en la brecha de pobreza extrema de 25,4 puntos, el mayor en los territorios analizados.

Por último, el efecto línea ha generado en el total nacional un incremento en la brecha de pobreza general de 3,3 puntos, anulando una parte del favorable efecto crecimiento sobre su reducción. A nivel subnacional, este efecto también ha contribuido a aumentar la brecha en los otros dos ámbitos territoriales considerados (tipo de zona y regiones), por lo que no se aprecian diferencias geográficas significativas en su intensidad, más allá de lo que sucede

en las zonas rurales frente a las urbanas. De nuevo destaca la región Oriental, pero, en este caso, porque el efecto línea desfavorable absorbe gran parte del buen comportamiento del efecto redistribución en la reducción de la brecha de pobreza general. La influencia de este componente en la descomposición de la brecha de pobreza extrema muestra un comportamiento similar a la de la pobreza general (Tabla 4).

Finalmente, la descomposición del tercer indicador analizado, el porcentaje de individuos que se encuentra más alejado de la línea de pobreza general (severidad o profundidad), revela que este ha experimentado una reducción de 4,2 puntos a nivel nacional, entre 2010 y 2019. Este hecho obedece a un aumento en el ingreso de los hogares (efecto crecimiento), que se ha traducido en un descenso de 6,5 puntos porcentuales en la severidad de la pobreza general, pero que se ha visto ralentizado por un ligero empeoramiento en su redistribución (se incrementa en 0,2 puntos por este componente) y por una elevación en la línea de pobreza que aporta 2,1 puntos adicionales al incremento de la severidad (efecto línea). De nuevo, el aumento de los ingresos familiares vuelve a ser el efecto determinante en el retroceso de la severidad de la pobreza general en los tres ámbitos territoriales, siendo mucho más intenso en las zonas rurales (13,1 puntos) que en las urbanas (3,6 puntos). Desde una perspectiva regional, la mayor intensidad del efecto crecimiento sobre la reducción de la severidad de la pobreza general se registra en la región Oriental (20,7 puntos), consecuencia del aumento de los ingresos de las familias de las dos comarcas indígenas (Kuna Yala y Emberá Wounaan) que se ubican en ella. A su vez, la menor repercusión se produce en la región Metropolitana (3,5 puntos). El comportamiento del componente crecimiento en la descomposición de la severidad de la pobreza extrema es similar al de la pobreza general, tanto a nivel nacional como subnacional, si bien muestra una menor intensidad.

Como ya se ha señalado, el efecto redistribución ha provocado un ligero incremento en la severidad de la pobreza general de tan solo 0,2 puntos, a lo largo del período de estudio para el conjunto del país, al igual que en las zonas rurales y urbanas (1,2 y 0,8 puntos respectivamente) y a nivel regional, salvo en la región Oriental, que ha contribuido a su reducción en 5,7 puntos porcentuales. Este es el único territorio de los analizados donde este componente ha ejercido un efecto favorable a la disminución de la severidad. El análisis de los resultados de este efecto para la severidad de la pobreza extrema no cambia sustancialmente, salvo algunas matizaciones que conviene destacar. A nivel nacional, el

efecto redistribución tiene una influencia prácticamente nula sobre el indicador (0,0 puntos). Descendiendo a escala territorial, se mantienen las mismas consideraciones que se hacían para la pobreza general en el caso de las zonas rurales y urbanas, pero a nivel regional, se suma a la región Oriental (4,1 puntos), la región Metropolitana (0,08) como las dos únicas regiones que presentan un comportamiento favorable a la reducción de la severidad.

Por último, el efecto línea ha contribuido aumentando la severidad en los tres ámbitos territoriales objeto de estudio (nacional, tipo de zona y región) tanto para la pobreza general como para la pobreza extrema, sin que exista ningún rasgo distintivo a reseñar.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Desde mediados de los años noventa, el crecimiento económico de Panamá ha propiciado un avance significativo en la reducción de la pobreza y la desigualdad en todo el país, debido a la interrelación de diferentes factores. Entre ellos destaca el efecto positivo que tuvo la reversión de la administración del Canal de Panamá a manos panameñas a partir del año 2000.¹⁴ Aunque el Canal ha sido el eje vertebrador del país desde su apertura (15 de agosto de 1914), este traspaso constituye un hecho histórico trascendental por las implicaciones económicas que conlleva asumir en solitario la responsabilidad de gestión y mantenimiento del principal eje estratégico impulsor del crecimiento, generando sinergias positivas entre distintos sectores. Gracias a él, se ha desarrollado en Panamá un fuerte sector servicios (logísticos, financieros y de seguros, entre otros) que ha convertido a las provincias de la región Metropolitana, situadas en ambas bocas del Canal –Colón abierta al Mar Caribe, y Panamá y Panamá Oeste, al Océano Pacífico–, en las principales receptoras de población rural. Además, en octubre de 2006, se aprobó en referéndum el proyecto de ampliación del Canal, que ha derivado en una fuerte expansión de sectores de uso intensivo de mano de obra, como la construcción y las infraestructuras, con consecuencias sobre los ingresos de las familias y los recursos de las políticas públicas.

Durante el período objeto de estudio en este trabajo (2010-2019), la población que vivía por debajo del umbral de pobreza general se redujo del 33,6 %, en 2010 al 19,7 %, en 2019, mientras la población en situación de pobreza extrema disminuyó del 14,6 % a

prácticamente la mitad en 2019. A pesar de este significativo descenso en la pobreza monetaria de Panamá, a nivel nacional, se constata que los cambios más importantes se produjeron en los primeros años de la década, entre 2010 y 2016, mientras que en los últimos (2016-2019), si bien la evolución siguió siendo positiva, la reducción en los indicadores fue más modesta. Tampoco ha sido homogénea su distribución entre los distintos territorios del país, de ahí que entender los factores asociados a la dinámica de la pobreza monetaria en Panamá, desde una perspectiva espacial, resulte de interés para diseñar políticas públicas efectivas que contribuyan a su erradicación.

Para ello, se utiliza la familia de indicadores propuesta por Foster, Greer & Thorbecke (1984), analizando la evolución de la incidencia, la brecha y la severidad para el período comprendido entre los años 2010 y 2019 (última década anterior a la COVID-19). Para la identificación de la población pobre se emplean las líneas de pobreza monetaria estimadas por el Ministerio de Economía y Finanzas y se construye el ingreso per cápita familiar, como medida de comparación, a partir de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá. Se obtienen resultados a nivel nacional, por tipo de zona (rural y urbana) y región (Occidental, Oriental, Metropolitana y Central).

Posteriormente, se realiza una descomposición de los cambios en la pobreza (general y extrema) de Panamá a partir de la metodología propuesta por Atuesta *et al.* (2012), que permite separar estadísticamente qué parte del cambio en la pobreza monetaria se debe al crecimiento del ingreso (manteniendo constante el nivel de desigualdad y las líneas de pobreza), qué parte a su redistribución (manteniendo constante el nivel de ingreso y las líneas de pobreza) y qué parte a los precios (manteniendo constantes el nivel y la distribución de los ingresos). Así se estiman los efectos crecimiento, redistribución y línea de pobreza, para el agregado nacional, las zonas rurales y urbanas, y las regiones,

El análisis de los indicadores de pobreza a escala territorial para el conjunto del período (2010-2019) sugiere que la pobreza monetaria en Panamá sigue teniendo un marcado carácter rural, ya que el porcentaje de población en situación de pobreza general que vivía en áreas rurales en 2010 era del 54,9 %, mientras que la tasa de pobreza extrema rural se situaba en el 31,8 %, cifras que son 33 y 26,6 puntos porcentuales superiores a las de las zonas urbanas, respectivamente.

Desde la perspectiva regional, la reducción en la pobreza (general y extrema) también presenta rasgos heterogéneos. En la región Metropolitana se observan las cifras más bajas en los tres indicadores (menor tasa de pobreza, brecha más pequeña entre los pobres y severidad más baja), hecho que puede venir explicado, en gran medida, por la aportación de esta región al PIB nacional. Debe tenerse en cuenta que en ella se localiza el conjunto de actividades económicas relacionadas con el conglomerado (*clúster*) de tránsito por el Canal de Panamá, los puertos de alto calado, el servicio intermodal para mover carga, y los trabajos de construcción y ampliación del canal, así como la construcción del tercer puente sobre el Canal, que se desarrollan durante el período de estudio.

Nuestros resultados revelan que los mayores progresos se producen en las regiones Central y Oriental con una caída más acentuada en los indicadores entre los años 2010 y 2019. En el caso de la región Central, esta reducción puede deberse al crecimiento experimentado por esta región como consecuencia de la explotación de minas y canteras, la generación de energía hidráulica y eólica, y al turismo, ligado a la expansión de las actividades económicas antes descritas (la región limita con la provincia de Colón). La región Oriental, por su parte, es la que presenta la mayor reducción en la incidencia de pobreza general (28,7 puntos), siendo esta evolución particularmente positiva en la comarca Kuna Yala, con una disminución de la incidencia en términos de pobreza general de 31,9 puntos porcentuales y de 52,5 puntos en el caso de la pobreza extrema.

Los resultados son también muy favorables en la comarca Emberá Wounaan, fronteriza con Colombia. En este caso, la reducción en la incidencia de la pobreza general y extrema puede obedecer a que el gasto dedicado a programas sociales se ha incrementado en estos años (Garcimartín, Astudillo y Rodríguez, 2022; Ministerio de Economía y Finanzas, 2024), como también lo ha hecho la presencia de la administración pública y de los servicios de defensa en la zona fronteriza. Debe tenerse en cuenta que la población que vive en estos territorios se enfrenta a importantes carencias de vivienda y de acceso a servicios básicos (agua potable, energía eléctrica y alcantarillado), salud y educación (Astudillo, Fernández y Garcimartín, 2019).

En términos de brecha y severidad, los datos indican que, para los tres ámbitos territoriales considerados (nacional, tipo de zona y región), el coste de sacar a una persona de su situación de pobreza (general o extrema) es ahora menor. Esto demuestra el retroceso de la pobreza general entre 2010 y 2019 en cualquiera de sus indicadores, y evidencia que la

caída en la incidencia ha sido mayor que en la brecha y esta, a su vez, mayor que en la severidad.

La descomposición del cambio en la pobreza en los tres efectos analizados (crecimiento, redistribución y línea de pobreza) pone de manifiesto que la fuerte reducción de la pobreza general y extrema en Panamá durante los años objeto de estudio (2010-2019) se debe, casi exclusivamente, al crecimiento del ingreso de los hogares, sin que los otros dos efectos hayan contribuido, prácticamente, a tal reducción, resultado que se repite para los tres indicadores considerados. Esto es, el crecimiento del ingreso compensa el comportamiento a la contra de la redistribución y de los precios de la canasta básica que, por sí solos, hubieran dado lugar a un incremento de la pobreza en el país. Del mismo modo, el análisis territorial de la descomposición del cambio en la pobreza, por tipo de zona y región, sugiere que el incremento en los ingresos prevalece sobre los otros dos efectos (redistribución y línea) en cada uno de los indicadores analizados (incidencia, brecha y severidad).

Estudios de características similares en otros países de América Latina y el Caribe muestran resultados dispares cuando se separa la evolución de la pobreza en un componente de crecimiento y otro de redistribución. Busso, Cerimedo y Cicowiez (2005) realizan una descomposición para Argentina, en el período 1992-2002, hallando que, tanto una mayor desigualdad como la caída del ingreso real promedio de los hogares, explicaban el incremento de 36 puntos porcentuales registrado en la tasa de pobreza durante ese período. Sin embargo, entre los años 2003 y 2015, la fuerte reducción en la incidencia de la pobreza que vivió el país fue producto de los dos efectos (crecimiento y redistribución), operando con intensidad en el mismo sentido, pero siendo más notable el primero de ellos (Bracco, Gasparini y Tornarolli, 2019). No obstante, para los últimos años del período analizado, entre 2011 y 2015, estos autores encuentran que los dos efectos actuaron en sentido opuesto: un efecto redistribución negativo, que contribuyó a la reducción de las tasas de pobreza e indigencia, y un efecto crecimiento positivo que las incrementó.

En el caso de Colombia, Sánchez (2015) muestra que la disminución de la incidencia, la brecha y la severidad de la pobreza, en el período 2002-2012, estuvo principalmente asociada al incremento de los ingresos (efecto crecimiento) mientras que fue prácticamente nula la contribución del efecto redistribución en la reducción de estos tres indicadores. Por su parte, el análisis de descomposición en tres componentes (incluyendo un efecto línea que se sumaría a los otros dos de crecimiento y redistribución), llevado a cabo por Ariza y

Retajac (2020) para este mismo país en el período 2002-2018, concluye, para el total nacional, que los efectos redistribución y línea condujeron a un incremento de la pobreza (medida a través de los tres indicadores de la familia FGT) que se vio contrarrestado por el efecto crecimiento que tendió a reducirla.

Los resultados de Paredes (2018), al analizar los cambios en la pobreza monetaria en Perú durante el período 2004-2017, reflejan una reducción en esta variable del 37 % que obedece al comportamiento favorable del componente crecimiento económico (49,1 %) contrarrestado por un efecto distribución adverso del 12,1 %, poniendo de manifiesto, además, que en los últimos años la pobreza disminuye a un ritmo cada vez menor, debido a que el efecto crecimiento favorable es más modesto y el efecto desfavorable de la desigualdad sigue una tendencia creciente.

Finalmente, el estudio de Medina y Galván (2014), para un conjunto de países de la región, revela que las cifras acreditan ciertamente la preponderancia del ingreso sobre la desigualdad, al tiempo que advierte que el componente redistributivo ha ido adquiriendo relevancia, sobre todo en aquellos países en los que históricamente la desigualdad ha mostrado una mayor resistencia a descender. En Panamá, la influencia de la redistribución de los ingresos sobre la reducción de la pobreza ha aumentado en los últimos años (2016-2019), pero sigue siendo baja en comparación con lo acontecido en otros países. Alvaredo y Gasparini (2015) llegan a una conclusión similar cuando señalan que, si bien el crecimiento ha mantenido su papel de reductor de la pobreza en las dos últimas décadas en América Latina y el Caribe, a partir del año 2000, el efecto redistributivo se ha convertido en una palanca para su disminución.

En definitiva, la evidencia da cuenta de que, si bien en la mayoría de las economías de la región la pobreza se redujo, no existe un patrón homogéneo y las tendencias difieren entre países y subperíodos, tanto en la magnitud del cambio, como en la participación relativa de los dos componentes. Este hecho permite afirmar que la reducción de la pobreza depende de la estrategia de desarrollo económico adoptada, y de la situación política, social y demográfica de cada país, de ahí que no tenga sentido proponer recomendaciones de política pública para combatir este fenómeno, similares en todos ellos, ya que un mismo programa podría generar resultados de distinta naturaleza dependiendo de las características del ámbito geográfico en el que se implemente (Medina y Galván, 2014).

Los resultados de la presente investigación alertan sobre la necesidad de reestructurar la forma en la que se desea combatir la pobreza en Panamá, un problema antiguo y arraigado, particularmente en aquellos territorios donde el fenómeno, en gran medida, viene explicado por factores culturales y complejas condiciones espaciales, demográficas, económicas y sociales. Es urgente diseñar políticas que promuevan el trabajo productivo, independiente y emprendedor, que potencien el crecimiento del ingreso medio de las familias como elemento dinamizador de la economía en los territorios más apartados del país. Este trabajo puede contribuir a mejorar su focalización.

Limitaciones del estudio y líneas futuras de investigación

La fiabilidad de nuestras conclusiones depende en gran medida de la precisión de la encuesta, que constituye la principal limitación de este estudio. La segunda es el intervalo temporal, que abarca un período de gran trascendencia económica para Panamá dado que, durante buena parte de esos años, se realizaron grandes obras en infraestructuras, sobre todo alrededor del Canal, que pueden estar condicionando nuestros resultados. Además, este período queda también algo alejado en el tiempo puesto que finaliza en 2019, el año previo a la pandemia.¹⁵ Sería interesante ampliar el estudio de manera que se pueda averiguar el impacto de la COVID-19 en los cambios en la pobreza de Panamá y contrastar si nuestros resultados son coherentes con los obtenidos en otras investigaciones (Garcimartín, Astudillo y Rodríguez, 2022) cuyas estimaciones apuntan a que, entre 2019 y 2021, la tasa de pobreza general se incrementó en 3,6 puntos porcentuales mientras la tasa de pobreza extrema lo hizo en 0,6 puntos.¹⁶

Más aún, la aplicación de esta metodología de descomposición del cambio en la pobreza a un período postpandemia, en futuras investigaciones, ayudaría a evaluar el impacto de la COVID-19 sobre los tres efectos (crecimiento, redistribución y línea de pobreza) considerados y si su comportamiento en cada uno de los indicadores analizados ha sido el mismo en todos los casos, teniendo en cuenta que Panamá fue el país del mundo que más días mantuvo cerradas sus escuelas durante la crisis del coronavirus SARS-CoV-2, según señalaba el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2021) (UNICEF, por sus siglas en inglés).

Además, permitiría averiguar cómo han incidido los acontecimientos vividos a finales de 2023 en los diferentes componentes de la evolución de la pobreza en Panamá, año en el que

el PIB del país creció en términos reales a una tasa del 7,3 % (World Bank Group, 2024). Estos acontecimientos de gran impacto económico han sido, por un lado, la prolongada sequía que afectó al país y que limitó el número de buques que podían cruzar el Canal y, por otro, la crisis política y social que se abrió como consecuencia de la renovación del contrato a la empresa First Quantum Minerals para la explotación de cobre, y que se saldó con el fallo de la Corte Suprema de Justicia,¹⁷ declarando el nuevo contrato minero «inconstitucional» por violar veinticinco artículos de la Constitución de la República de Panamá y ordenando la finalización de la exploración y explotación de cobre por parte de esta empresa.

Desde el 1 de julio de 2024 Panamá cuenta con un nuevo gobierno que hereda el plan de cierre ordenado de la mina que inició el gobierno saliente y que debe afrontar su futuro, así como realizar un análisis prudente y objetivo de los efectos económicos y ambientales que conlleva el cierre programado de la actividad minera. Las instituciones desempeñan aquí un papel crucial (Acemoglu y Robinson, 2012) y una rápida aplicación de las reformas estructurales por parte de la nueva administración podría ayudar a contrarrestar los efectos adversos que se producirán (World Bank Group. 2024), afectando sin duda a la pobreza y la desigualdad.

Por lo que se refiere al análisis territorial, sería deseable descender a un nivel inferior de desagregación, como el provincial, al objeto de recoger las diferencias económicas, sociales y culturales de estos territorios en el comportamiento de la pobreza, en su evolución y en la descomposición de sus cambios. La ausencia de cobertura a una escala inferior, como los distritos (o municipios) o los corregimientos, limita comprender la descomposición de los cambios en la pobreza en divisiones territoriales más concretas, lo que ayudaría a extraer conclusiones más certeras de cara a focalizar las políticas públicas encaminadas a su erradicación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, D., & ROBINSON, J. A. (2012). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. London: Profile Books Ltd.

- ALKIRE, S. (2011). Multidimensional Poverty and its Discontents. *Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI).OPHI Working Paper*, (46). University of Oxford.
- ALVAREDO, F., & GASPARINI, L. (2015). Recent Trends in Inequality and Poverty in Developing Countries. En A.B. Atkinson and F. Bourguignon (eds.), *Handbook of Income Distribution* (pp. 697-805). Vol. 2, Cap. 9. Recuperado el 24 de noviembre de 2024 de <http://hdl.handle.net/10419/127675>
- ARIZA, J. F. y RETAJAC, A. (2020). Descomposición y determinantes de la pobreza monetaria urbana en Colombia. Un estudio a nivel de ciudades. *Estudios Gerenciales*, XXXVI (155), 167-176. Recuperado el 24 de noviembre de 2024 de <https://doi.org/10.18046/j.estger.2020.155.3345>
- ASTUDILLO, J.; FERNÁNDEZ, M. y GARCIMARTÍN, C. (2019). *La desigualdad de Panamá: su carácter territorial y el papel de las inversiones públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- ATKINSON, A. B. (1975). *The Economics of Inequality*. Clarendon Press. Oxford.
- ATKINSON, A. B. (1987). On the Measurement of Poverty. *Econométrica*, LV (4), 749-764.
- ATUESTA, B.; AZEVEDO, J. P.; CASTAÑEDA A., & SANFELICE, V. (2012). SKDECOMP. Stata Module to Estimate Shapley Value of Growth, Price, and Distribution Components on Changes in Poverty Indicators. *Statistical Software Components* S457564. Boston, MA: Department of Economics, Boston College.
- BRACCO, J.; GASPARINI, L. y TORNAROLLI, L. (2019). Explorando los cambios en la pobreza en Argentina: 2003-2015. Documento de Trabajo (245). Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata.
- BUSO, M.; CERIMEDO, F. y CICOWIEZ, M. (2005). Pobreza, crecimiento y desigualdad: descifrando la última década en Argentina. Documento de Trabajo (21). Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2008). *Panamá. Pobreza y distribución del ingreso en el período 2001-2007*. Santiago de Chile. Naciones Unidas. Recuperado el 24 de noviembre de 2024 de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/51143a32-aeb2-454d-97b9-2e01c85c98f4/content>

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2024). Bases de datos y publicaciones estadísticas. CEPALSTAT. Recuperado el 24 de noviembre de 2024 de <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html>
- DATT, G., & RAVALLION, M. (1992). Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: a Decomposition with Applications to Brazil and India in 1980s. *Journal of Development Economics*, CCCLXXXII (2), 275-295.
- FILGUEIRA, C. y PERI, A. (2004). América Latina: Los rostros de la pobreza y sus causas determinantes. *Serie Población y Desarrollo*, (54). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FONDO DEL LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF) (2021, 3 de marzo). Las escuelas de más de 168 millones de niños del mundo llevan casi un año entero cerradas por completo debido a la COVID-19. Comunicado de prensa. Recuperado el 21 de abril de 2024 de <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/escuelas-168-millones-ninos-llevan-casi-ano-entero-cerradas-debido-covid19>
- FORTIN, N.; LEMIEUX, T. y FIRPO, S. (2011). Decomposition Methods in Economics. En O. Ashenfelter and D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics* (pp. 1–102). Handbooks in Economics. Great Britain: North Holland.
- FOSTER, J. (1984). On Economic Poverty: a Survey of Aggregate Measures. *Advances in Econometrics*, (3), 212-251.
- FOSTER, J.; GREER, J., & THORBECKE, E. (1984). A Class of Decomposable Poverty Measures. *Econometrika*, LII (3), 761-766. Recuperado el 24 de noviembre de 2024 de <https://doi.org/10.2307/1913475>
- GARCIMARTÍN, C.; ASTUDILLO, J. y RODRÍGUEZ, R. (2022). *Pobreza y desigualdad en Panamá tras dos años de pandemia. El papel de Panamá Solidario y las transferencias monetarias condicionadas*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- INCHAUSTE, G. ET AL. (2014). *Understanding Changes in Poverty*. Washington DC: World Bank Group. Recuperado el 21 de noviembre de 2024 de <http://hdl.handle.net/10986/19445>
- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y CENSO DE PANAMÁ (INEC) (2010). Microdatos de la Encuesta Continua de Hogares.
- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y CENSO DE PANAMÁ (INEC) (2016). Microdatos de la Encuesta Continua de Hogares.

- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y CENSO DE PANAMÁ (INEC) (2019). Microdatos de la Encuesta Continua de Hogares.
- JAIN, L. R., & TENDULKAR, S. D. (1990). Role of Growth and Distribution in the Observed Change Headcount Ratio Measure of Poverty: A Decomposition Exercise for India. *Indian Economic Review*, XXV (2), 165-205.
- KAKWANI, N. & SUBBARAO, N. (1990). Rural Poverty and its Alleviation in India. *Economic & Political Weekly*, XXV (13), A2-A16.
- KOLENIKOV, S. y SHORROCKS, A. (2005). A Decomposition Analysis of Regional Poverty in Russia. *Review of Development Economics*, IX (1), 25-46. Recuperado el 24 de noviembre de 2024 de <https://doi.org/10.1111/j.1467-9361.2005.00262.x>
- MEDINA, F. y GALVÁN, M. (2014). Crecimiento económico, pobreza y distribución del ingreso. Fundamentos teóricos y evidencia empírica para América Latina, 1997-2007. *Serie Estudios Estadísticos* (82). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF) (2017). Índice de pobreza multidimensional en Panamá. Ciudad de Panamá. MEF-MIDES.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF) (2019). Pobreza e indigencia por ingreso. Ciudad de Panamá.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF) (2024). Pobreza y distribución del ingreso de los hogares. Encuesta de Hogares años 2022 y 2023. Ciudad de Panamá.
- ÓRGANO JUDICIAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ (2023, 27 de noviembre). La Corte Suprema de Justicia (CSJ) declara inconstitucional la Ley N° 406 de 20 de octubre de 2023. Recuperado el 21 de mayo de 2024 de <https://www.bdo.com.pa/es-pa/publicaciones/articulos-informativos/corte-suprema-de-justicia-se-declara-inconstitucional-el-contrato-de-concesion-de-minera-panama,-s#:~:text=A%20trav%C3%A9s%20de%20su%20sentencia,Panam%C3%A1%2C%20S.A.%E2%80%9D%20es%20inconstitucional>
- PAREDES, R. P. (2018). Descomposición de los cambios de pobreza en el Perú: 2004-2017. *Semestre Económico*, VII (2), 80-99. Recuperado el 24 de noviembre de 2024 de <http://dx.doi.org/10.26867/se.2018.v07i2.80>

- POPULATION REFERENCE BUREAU (PRB) (2024). *World Population Data Sheet*. Recuperado el 24 de noviembre de 2024 de <https://www.prb.org/international/geography/panama/>
- PRITCHETT, L. (2006). Who Is Not Poor? Dreaming of a World Truly Free of Poverty. *The World Bank Research Observer*, XXI (1), 1-23.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2016). Constitución Política de la República de Panamá. Título XIV. Artículo 316: Autoridad del Canal de Panamá. Recuperado el 1 de diciembre de 2024 de <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2016/09/constitucion-politica-con-indice-analitico.pdf>
- RAVALLION, M. (1996). Issues in Measuring and Modelling Poverty. *The Economic Journal*, CVI (438), 1328-1343.
- RAVALLION, M., & LOKSHIN, M. (2006). On the Consistency of Poverty Lines. En A. de Janvry & R. Kanbur (eds.), *Poverty, Inequality and Development. Essays in honor of Erik Thorbecke* (pp. 15-38). Jacques Silber, Bar Ilan University.
- SÁNCHEZ, R. M. (2015). Descomposición de los cambios en la pobreza en Colombia (2002-2012). *Desarrollo y Sociedad*, (75), 349-398.
- SECRETARÍA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN [SENACYT] (2019). Análisis de los determinantes económicos del déficit de inversión en investigación y desarrollo en Panamá. Documento de Trabajo.
- SECRETARÍA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN [SENACYT] Y CENTRO DE COMPETITIVIDAD DE LA REGIÓN OCCIDENTAL DE PANAMÁ [CECOMRO] (2019). Visión 2050. Diagnóstico definitivo. Región Oriental. Estrategia para el desarrollo sostenible. SENACTY-APEDE.
- SEN, A. (1976). Poverty: an Ordinal Approach to Measurement. *Econométrica*, XLIV (2), 219-231.
- SEN, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. North-Holland.
- SEN, A. (1989). Development as Capabilities Expansion. *Journal of Development Planning*, (19), 41-58.
- SEN, A. (1999). *Development as Freedom*. Alfred Knopf. New York.
- SOLOAGA, I.; PITT, A.; PLASSOT, T.; GAUDIN, Y.; REYES, M. y HESS, S. (2022). Medición y caracterización de los espacios rurales a partir de estadísticas nacionales. Una aplicación al caso de Panamá. Documentos de Proyectos. CEPAL-FIDA.

- Recuperado el 1 de diciembre de 2024 de <https://repositorio.cepal.org/items/ea41f643-1194-45ac-b836-b340248506dc>
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) (1990). *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*. Oxford University Press.
- WORLD BANK GROUP (2006). *World Development Report 2006. Equity and Development*. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Recuperado el 1 de diciembre de 2024 de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/435331468127174418/pdf/322040World0Development0Report02006.pdf>
- WORLD BANK GROUP (2015). *A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity. Concepts, Data, and Twin Goals*. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Recuperado el 1 de diciembre de 2024 de <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.worldbank.org/en/research/publication/a-measured-approach-to-ending-poverty-and-boosting-shared-prosperity&ved=2ahUKEwjMvMaOgZ-NAXXzSzABHe1ZMI0QFnoECBMQAQ&usg=AOvVaw0qkkZZWRh47tcmJBj1yeix>
- WORLD BANK GROUP (2022). *Poverty and Shared Prosperity. Correcting Course*. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Recuperado el 1 de diciembre de 2024 de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37739/9781464818936.pdf>
- WORLD BANK GROUP (2024). *Macro Poverty Outlook [MPO]. Country-by-Country Analysis and Projections for Developing World*. Recuperado el 1 de diciembre de 2024 de <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/e408a7e21ba62d843bdd90dc37e61b57-0500032021/related/mpo-pan.pdf>
- ZHENG, B. (1997). Aggregate Poverty Measures. *Journal of Economic Surveys*, XI (2), 123-162.

Notas aclaratorias

- ¹ Se estima que la pandemia incrementó la tasa mundial de pobreza extrema del 8,4 % en 2019 al 9,3 % en 2020. Solo en este último año, el número de personas que vivían por debajo del umbral de pobreza extrema aumentó en más de 70 millones,

elevando el total mundial hasta los 700 millones de personas. Se trata del mayor incremento anual desde 1990, año en el que se inició el seguimiento de la pobreza mundial (World Bank Group, 2022). En la región de América Latina y el Caribe, la tasa de pobreza extrema pasó del 11,3 % en 2019 al 13,2 % un año después (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2024).

- ² No obstante, varios países de América Latina y el Caribe (México, el primero en asumir este reto, en 2009; Colombia, en 2011; Chile, El Salvador y Costa Rica, en 2015; Ecuador y Honduras, en 2016; Panamá y República Dominicana, en 2017; Guatemala, en 2019; Paraguay, en 2021; y Belice, en 2023) han desarrollado sus propias mediciones de pobreza multidimensional. Panamá, en el marco del Septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, manifestó el compromiso de adoptar el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), basado en la metodología Alkire-Foster, desarrollado por Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), como instrumento para medir la pobreza multidimensional a nivel nacional. En mayo de 2016, el Gobierno de Panamá aprueba la hoja de ruta para utilizar esa metodología en el diseño y cálculo de un IPM nacional (Ministerio de Economía y Finanzas, 2017).
- ³ La manifestación más severa de la pobreza se localiza en las áreas rurales y, particularmente, en las comarcas indígenas donde más del 80,9 % de la población es pobre, atendiendo a los estándares que determinan la pobreza unidimensional, porcentaje que se sitúa entre el 91,0 % y el 93,0 % cuando se considera la pobreza multidimensional (Ministerio de Economía y Finanzas, 2017).
- ⁴ Según datos de Population Reference Bureau (2024), actualmente el 72 % de la población panameña vive en zonas urbanas.
- ⁵ Esta metodología, adoptada en esta investigación, es precisamente la que recomienda la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ⁶ Se han utilizado los factores de ponderación de personas en los cálculos de la pobreza y en la descomposición.
- ⁷ Se considera la ingesta que requieren las personas para alcanzar el mínimo de calorías recomendado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), según edad, sexo y nivel de actividad física.
- ⁸ Hasta el año 2013, las provincias panameñas eran nueve (Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Darién, Herrera, Los Santos, Panamá y Veraguas); en diciembre de ese año se crea la provincia de Panamá Oeste, con la segregación de los territorios de la provincia de Panamá ubicados al oeste del Canal. Además, hay seis comarcas reconocidas por diferentes leyes basadas en los derechos constitucionales de los pueblos indígenas: Emberá Wounaan, Ngäbe-Buglé, Kuna Yala, Naso Tjër Di, Kuna de Madungandi y Kuna de Wargandi. Las cuatro primeras tienen estatus de provincia mientras que las dos últimas son consideradas corregimientos. Desde el 4 de diciembre de 2020, la división político-administrativa comprende 10 provincias, 81 distritos, 6 comarcas indígenas (4 de ellas con estatus provincial) y 701 corregimientos de los cuales dos son comarcales, si bien la investigación no se ha visto afectada por esta nueva distribución territorial.
- ⁹ Es importante señalar que, como la desigualdad no es simplemente la suma o promedio ponderado de las desigualdades en cada grupo, el análisis al nivel más desagregado ofrece una visión más certera de la situación de un país. Si bien, las fuentes de información para analizar la pobreza monetaria y su descomposición no siempre permiten llegar a niveles más desagregados porque se va perdiendo representatividad estadística.
- ¹⁰ Para una revisión de las diferentes propuestas puede consultarse Medina y Galván (2014).
- ¹¹ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2008) indica que este efecto es más difícil de medir porque la distribución del ingreso se puede ver afectada por una multiplicidad de factores.
- ¹² A partir de los años 2011 y 2012, el sector minero creció principalmente debido a la actividad de la minería no metálica, gracias a los megaproyectos de construcción como la ampliación del Canal de Panamá, las líneas 1 y 2 del metro, y la Cinta Costera 3, entre otros.
- ¹³ El análisis de los indicadores de pobreza a escala territorial debe tomarse con cautela, ya que los cálculos de la pobreza general y extrema tienden a debilitarse al realizar desagregaciones a nivel subnacional.

- ¹⁴ La República de Panamá asumió la responsabilidad total de la administración, la operación y el mantenimiento del Canal de Panamá el 31 de diciembre de 1999, a través de la Autoridad del Canal de Panamá, un organismo gubernamental creado por la Constitución Política de la República de Panamá. Hasta esa fecha, la soberanía sobre el Canal estaba compartida con Estados Unidos (Procuraduría General de la Nación, 2016).
- ¹⁵ No obstante, debe tenerse en cuenta que este análisis no podría realizarse para los años 2020 y 2021 dado que a raíz de la crisis sanitaria y económica se produce una ruptura en la serie estadística.
- ¹⁶ Las últimas cifras oficiales (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024) indican que la tasa de pobreza general a nivel nacional se incrementó entre 2019 y 2023 en 0,2 puntos porcentuales, mientras la pobreza extrema lo hizo en 0,4, con marcadas diferencias por tipo de área geográfica: en las zonas urbanas la pobreza general aumentó 0,1 puntos porcentuales y la extrema 0,5, pero en las áreas rurales, aunque la pobreza general se incrementó en 2,0 puntos porcentuales, la extrema se redujo en 1,6.
- ¹⁷ Mediante sentencia de 27 de noviembre de 2023, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declaró que la Ley N°. 406 de 2023 –que aprobó el contrato de Concesión Minera entre el Estado y Minera Panamá, S.A– es inconstitucional. (Órgano Judicial de la República de Panamá (2023).

Conflictos de intereses

Los autores declaran que no existen conflictos de intereses.

Contribución de los autores

Martina Him Camaño: es responsable de la conceptualización, administración del proyecto, tratamiento de datos, investigación, redacción del borrador original, revisión final del manuscrito, supervisión y obtención de financiación.

Helena Corrales-Herrero: participó en la conceptualización, metodología, análisis formal, investigación, validación de resultados, visualización, redacción del borrador original, revisión final del manuscrito y supervisión.

Belén Miranda-Escolar: contribuyó en la conceptualización, investigación, redacción del borrador original, corrección, revisión y edición final del manuscrito.

Pedro Benito Moyano-Pesquera: participó en la visualización, investigación, validación, revisión y edición final del manuscrito.

Financiación

Este trabajo forma parte de una investigación más amplia que se ha realizado al amparo del Proyecto de Investigación Competitivo VIP-16-09-02-2021-01, financiado por la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado de la Universidad de Panamá, en el marco de la

Convocatoria Universitaria a Fondos de Investigación (CUFI-2020). Los autores agradecen al Instituto de Estadística y Censo de Panamá (INEC) por haber facilitado los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares de los años objeto de estudio.