

Pobreza y desigualdad en Panamá tras dos años de pandemia. El papel de Panamá Solidario y los programas de transferencias monetarias condicionadas

Carlos Garcimartín
Jhonatan Astudillo
Rubilú Rodríguez

Departamento de Países de
Centroamérica, Haití, México,
Panamá y República
Dominicana

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-2542

Pobreza y desigualdad en Panamá tras dos años de pandemia. El papel de Panamá Solidario y los programas de transferencias monetarias condicionadas

Carlos Garcimartín
Jhonatan Astudillo
Rubilú Rodríguez

Carlos Garcimartín es Economista del Departamento de Países de Centroamérica, Haití, México, Panamá y la República Dominicana del BID

Jhonatan Astudillo es Consultor del Departamento de Países de Centroamérica, Haití, México, Panamá y la República Dominicana del BID

Rubilú Rodríguez es Consultora del Departamento de Países de Centroamérica, Haití, México, Panamá y la República Dominicana del BID

Septiembre 2022

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Garcimartín Alférez, Carlos.

Pobreza y desigualdad en Panamá tras dos años de pandemia: el papel de Panamá
Solidario y los programas de transferencias monetarias condicionadas / Carlos
Garcimartín, Jhonatan Astudillo, Rubilú Rodríguez.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2542)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Transfer payments-Panama. 2. Income maintenance programs-Panama. 3.
Economic assistance, Domestic-Panama. 4. Poverty-Government policy-Panama. 5.
Coronavirus infections-Government policy-Panama. 6. Coronavirus infections-Social
aspects-Panamá. 7. Panamá-Social policy. I. Astudillo, Jhonatan. II. Rodríguez,
Rubilú. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países de
Centroamérica, Haití, México, Panamá y la República Dominicana. IV. Título. V. Serie.
IDB-TN-2542

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Pobreza y desigualdad en Panamá tras dos años de pandemia. El papel de Panamá Solidario y los programas de transferencias monetarias condicionadas

Carlos Garcimartín^{*}, Jhonatan Astudillo[†] y Rubilú Rodríguez[‡]

Resumen

El primer objetivo de este trabajo ha sido actualizar para 2021 la estimación que hicimos del impacto de la crisis del COVID en la pobreza y desigualdad que existe en Panamá. Los resultados muestran que, si bien ambas aumentaron considerablemente en 2020 debido a la crisis, al año siguiente se redujeron de manera importante gracias a la recuperación económica y al impacto positivo de los diversos programas de transferencias a los hogares que existen en el país. No obstante, tanto la pobreza como la desigualdad aún se sitúan por encima de los niveles prepandemia. Asimismo, persisten las grandes diferencias geográficas que, en términos de pobreza, se han dado tradicionalmente en Panamá. El segundo objetivo de este trabajo ha sido realizar un examen más detallado de varios aspectos del Plan Panamá Solidario, creado para apoyar a los hogares en el contexto de la crisis del COVID. Dos conclusiones principales pueden extraerse al respecto. Por un lado, dicho programa contribuyó especialmente —más que el conjunto de los programas tradicionales— a contener el aumento de pobreza y desigualdad, así como a evitar una mayor caída de la clase media, fomentado, de este modo, la cohesión social. Por otro lado, aunque el Plan Panamá Solidario benefició a una parte importante de la población, existen diferencias territoriales muy marcadas, así como por grupos sociales y en función de las características demográficas de los hogares, penalizando a aquellos de mayor tamaño y con mayor número de niños por adulto.

JEL Clasificación: H53, I14, I15, I32, I38

Palabras Clave: Transferencias monetarias, desigualdad, pobreza, COVID-19, políticas sociales

^{*} Economista. Banco Interamericano de Desarrollo

[†] Consultor de Economía. Banco Interamericano de Desarrollo

[‡] Consultora de Economía. Banco Interamericano de Desarrollo

I. Introducción

Impulsada por la ampliación del Canal y otras grandes obras públicas, junto con el fuerte crecimiento de la inversión privada, la economía panameña mostró un gran dinamismo en los quince años anteriores a la pandemia del COVID-19. Panamá se convirtió en un país de altos ingresos y el de mayor PIB per cápita de América Latina. Este fuerte crecimiento, unido a las políticas sociales, permitieron, a su vez, avanzar en la reducción de la pobreza y desigualdad. La tasa de pobreza general bajó del 38,3% en 2006 al 21,5% en 2019, mientras que la extrema lo hizo del 17,6% al 10% en ese mismo periodo. No obstante, eran niveles de pobreza muy superiores a los de Chile o Uruguay, los dos países de la región más comparables a Panamá en nivel de ingreso per cápita. En cuanto a la desigualdad, también se redujo durante los años de fuerte dinamismo económico, aunque los avances fueron menores que los registrados en materia de pobreza. A 2019 Panamá continuaba siendo uno de los países más desiguales de la región. De hecho, pese a los logros alcanzados, la pobreza y la desigualdad en Panamá se caracterizaban por ser relativamente altas para el nivel de ingreso per cápita del país y resistentes a bajar. Aunque las razones que lo explican son varias, entre ellas cabe citar las fuertes disparidades territoriales que existen en el país, una inversión social relativamente baja cuando se compara con países de un nivel parecido de ingresos y las carencias del sistema educativo, que dificultan la movilidad social (Astudillo et al., 2019; Astudillo y Garcimartín, 2020).

Cuando llegó la crisis del COVID la economía de Panamá se encontraba en una fase descendente del ciclo económico. La tasa de crecimiento de 2019 fue la menor desde la crisis financiera internacional de 2008/09 y las tasas de pobreza y desempleo comenzaban a mostrar una cierta reversión en los avances logrados. En 2020, primer año de la pandemia, la caída del PIB fue casi un 18%, la mayor de la región tras Venezuela, mientras que el desempleo aumentó del 7,1% al 18,5%. Todo ello afectó de manera muy negativa a los ingresos de los hogares, con aumentos muy notables de la pobreza y la desigualdad. En 2021, gracias a la mejora de la situación sanitaria y el éxito en el proceso de vacunación, que hicieron posible la reapertura gradual de actividades, la recuperación económica fue considerable. El PIB creció un 15,3% respecto a 2020, aunque aún sin alcanzar el nivel prepandemia. La caída del desempleo cayó (del 18,5% en 2020 al 11,3% en 2021) mejoró la situación de los hogares panameños, incidiendo positivamente en la pobreza y la desigualdad.

El primer objetivo de este documento es precisamente estimar los niveles de pobreza y desigualdad casi dos años después de la crisis del COVID, actualizando los cálculos que hicimos para 2020⁴. De acuerdo con nuestras estimaciones, la pobreza general aumentó 3,6 puntos porcentuales (unas 158 mil personas) y 0,6 la pobreza extrema (unas 26 mil personas) en 2021 respecto a 2019, pero disminuyó de manera notable con relación a 2020, lo que fue posible gracias a la considerable reactivación económica que se produjo en 2021 y al impacto positivo de los diversos programas de transferencias a los hogares que existen en el país. En especial, el Plan Panamá Solidario, creado para apoyar a los hogares en el contexto de la crisis del COVID, hizo que la tasa de pobreza general se redujera en 5,5 puntos y en 4,7 la pobreza extrema, un impacto mayor que el del conjunto de

⁴ Véase Garcimartín, Freire y Astudillo (2021)

los programas de transferencias monetarias condicionadas tradicionales (Red de Oportunidades, 120 a los 65, Ángel Guardián, Bono Alimentario y Pase-U).

Al igual que en materia de pobreza, la crisis del COVID-19 también ha repercutido negativamente sobre la desigualdad en Panamá. Ésta, medida por el índice de Gini, aumentó, según nuestras estimaciones, en un punto y medio respecto a 2019, aunque se redujo en 2,3 puntos respecto a 2020. El fuerte crecimiento económico registrado en 2021 contribuyó a contener el aumento de desigualdad respecto a la situación prepandemia, pero a ello también hay que sumar el efecto positivo de los programas de transferencias y, en especial, de Panamá Solidario. En conjunto, redujeron la desigualdad en 4,8 puntos. Además, el impacto de Panamá Solidario no solo se observa en materia de pobreza y desigualdad, sino que también ha contribuido de manera importante a evitar una mayor destrucción de la clase media.

Junto a estos efectos positivos de los programas de apoyo a los hogares y la caída de pobreza y desigualdad en 2021, hay que señalar que aún se siguen observando en Panamá diferencias significativas sociales y territoriales. Las tasas de pobreza son notablemente más altas en las comarcas indígenas y algunas provincias del interior y también la pobreza infantil es muy superior a la de los adultos. Más aún, también la contribución de los programas a reducir la pobreza es muy heterogénea a nivel territorial

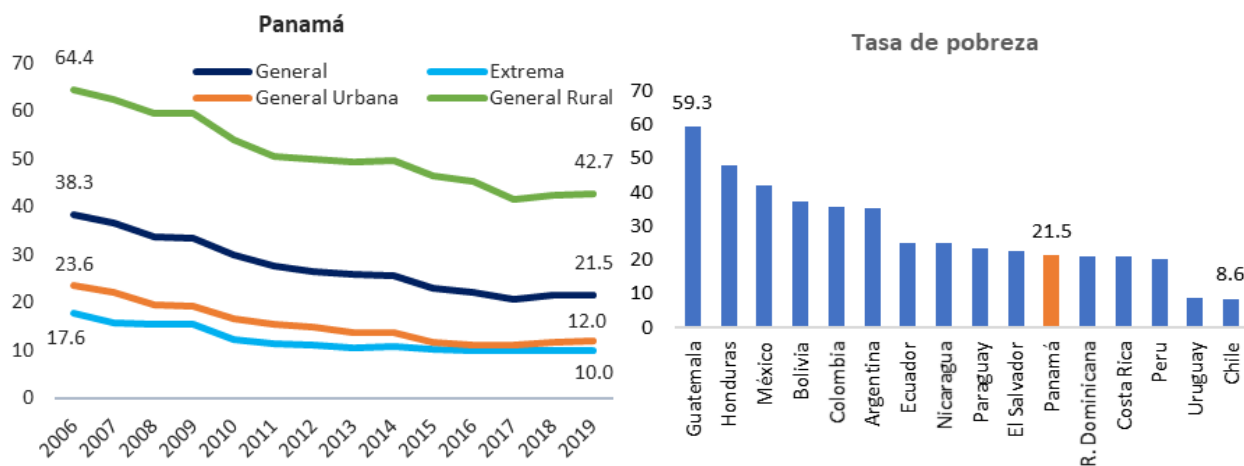
El segundo objetivo de este trabajo ha sido realizar un examen más detallado de varios aspectos distributivos del Plan Panamá Solidario. En primer lugar, cabe señalar que, de nuevo utilizando la Encuesta de Mercados Laborales 2021, el 16,4% de la población total del país declaró haber recibido alguna categoría de PS, pero con diferencias territoriales muy marcadas. Mientras que en las provincias del eje canalero esa cifra ronda o supera claramente el 20%, en Bocas del Toro, Los Santos y la comarca Ngäbe Buglé está entre el 5% y el 6%. Algo similar se observa en cuanto al monto promedio recibido, con diferencias muy marcadas por provincias y comarcas. Esto, a su vez, hizo que la población indígena se beneficiara en términos relativos menos de Panamá Solidario, sucediendo lo contrario con la población afrodescendiente. Por último, otro rasgo que merece la pena destacar son las diferencias que existen según las características demográficas de los hogares. Dado que Panamá Solidario está diseñado para las personas, no para los hogares, el monto recibido promedio por persona y mes de cada hogar varía notablemente en función de su número de miembros. Del mismo modo, al estar dirigido a adultos, sin tener en cuenta a los menores dependientes, el monto promedio per cápita recibido por los hogares disminuye según aumenta el número de niños de éstos.

Al margen de esta introducción, en la sección 2 se describe brevemente el contexto económico y la situación social en Panamá previo a la pandemia. En la 3 se examina el impacto económico de la crisis. En el epígrafe cuarto se describen las principales características de los programas de transferencias monetarias que existen en Panamá, así como del Plan Panamá Solidario. En la sección 5 se ofrecen los principales resultados de nuestras estimaciones de las consecuencias de la crisis en 2021 sobre la pobreza y desigualdad y el impacto de dichos programas. La sección sexta se dedica a examinar algunos aspectos distributivos del Plan Panamá Solidario. Finalmente, se recogen las principales conclusiones del estudio.

II. Contexto económico y situación social prepandemia

Previo a la pandemia del COVID-19, Panamá había registrado una de las tasas de crecimiento más altas del mundo: un 6,7% de promedio anual desde 2005 a 2019. Como consecuencia, se convirtió en el país de América Latina (AL) de mayor PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo. El fuerte dinamismo económico hizo que, a su vez, la tasa de desempleo se redujera notablemente desde 2006 a 2013, cuando registró el nivel más bajo de los cincuenta años anteriores (4,1%), aunque posteriormente volvería a aumentar hasta alcanzar el 7,1% en 2019. El éxito económico de Panamá también repercutió positivamente en avances sociales, aunque con algunos matices. La tasa de pobreza general bajó del 38,3% en 2006 al 21,5% en 2019, mientras que la extrema lo hizo del 17,6% al 10% en ese mismo periodo, según datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)⁵. No obstante, aunque la tasa de pobreza general de Panamá era inferior a la del promedio de AL (26,7% en 2019, según el Banco Mundial), era más del doble que en Chile o Uruguay, los dos países de la región más comparables a Panamá en nivel de ingreso per cápita (gráfico 1). Además, con la desaceleración del crecimiento económico observada ya antes de la pandemia, la tasa de pobreza en Panamá comenzó a incrementarse levemente (0,8 la general y 0,2 puntos la extrema de 2017 a 2019).

Gráfico 1. Tasas de pobreza en Panamá y en América Latina



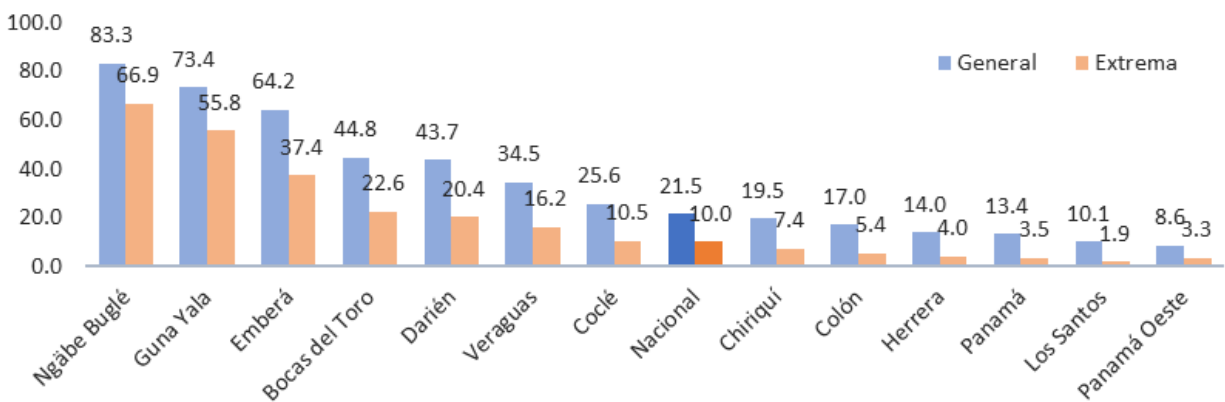
Nota: datos de 2019 para todos los países excepto México y Chile (2017), Nicaragua (2016) y Guatemala (2014). Fuente: MEF y Banco Mundial.

Por otro lado, las diferencias de pobreza entre los ámbitos rural y urbano son muy notables. A 2019, el 42,7% de la población rural vivía en la pobreza y el 25,2% en pobreza extrema, frente al

⁵ La población en condición de pobreza extrema se refiere a la población con ingresos insuficientes para adquirir la canasta básica de alimentos que cubre el nivel mínimo de calorías recomendadas. Por su lado, la pobreza general se refiere a la población con ingresos insuficientes para adquirir la canasta de consumo de bienes y servicios más frecuente (incluyendo, además de alimentos, vestuario; artículos para la conservación del hogar, para la educación; productos y servicios médicos; servicios de la vivienda, de transporte, telefónicos y de cuidado personal) (Castillo y Moreno, 2015).

12% y 3,2%, respectivamente, en las áreas urbanas. No obstante, hay que señalar que las brechas urbano-rurales disminuyeron con el paso del tiempo: de 40,8 a 30,7 puntos entre 2005 y 2019. A nivel territorial, las tasas de pobreza más altas (con diferencia) se daban en las comarcas indígenas, las únicas con tasas de pobreza general superiores al 60% en 2019 (en la comarca Ngäbe Buglé superaba el 80%); seguidas de Bocas del Toro y Darién (con tasas superiores al 40%), dos de las provincias con un alto porcentaje de población indígena (49,8% y 28,4% de la población total); y Veraguas y Coclé (con tasas superiores al 25%). Por el contrario, las provincias con menor incidencia de pobreza fueron la de Panamá Oeste, Los Santos y Panamá (Gráfico 2).

Gráfico 2. Tasas de pobreza en Panamá por provincia: 2019

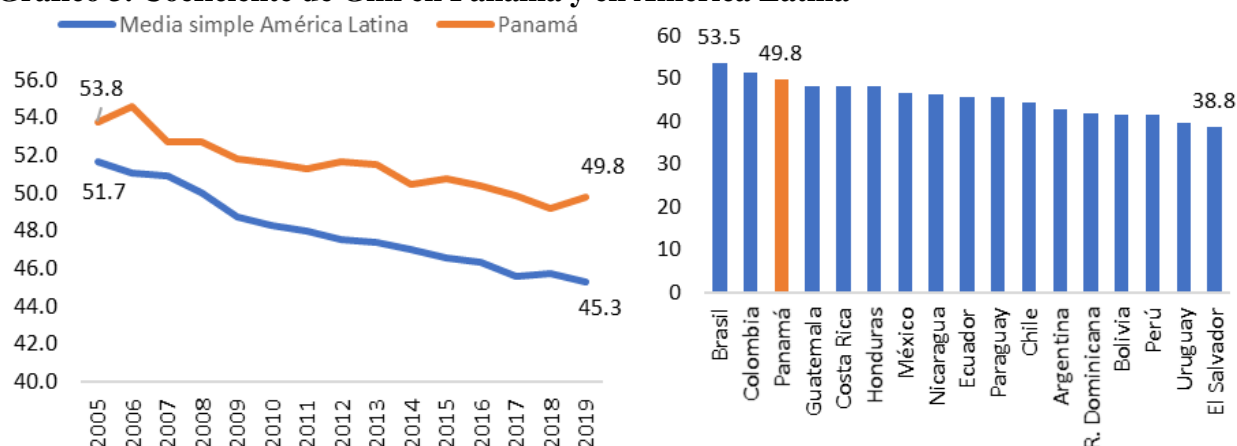


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Respecto a la pobreza multidimensional, un 19,0% de la población se encontraba en dicha condición en 2018 (MEF, 2018), siendo las principales carencias observadas el insuficiente logro educativo, la precariedad del empleo y el manejo inadecuado de la basura. Al igual que sucede con la pobreza monetaria, las comarcas indígenas presentan tasas varias veces más altas de pobreza multidimensional que el promedio nacional (92%).

En cuanto a la desigualdad, también se redujo durante los años de fuerte dinamismo económico previos a la pandemia, aunque los avances son menores que los registrados en materia de pobreza. El índice de Gini, según datos del MEF, pasó de 55 en 2005 a 49 en 2015 (última cifra oficial disponible). Por su parte, el Banco Mundial estimaba que dicho índice había pasado de 53,8 a 50,8 en el mismo periodo, para luego bajar hasta el 49,8 en 2019, 4,5 puntos más que la media de AL. De hecho, a 2019 Panamá continuaba siendo uno de los países más desiguales de la región, solo superado por Brasil y Colombia (gráfico 3).

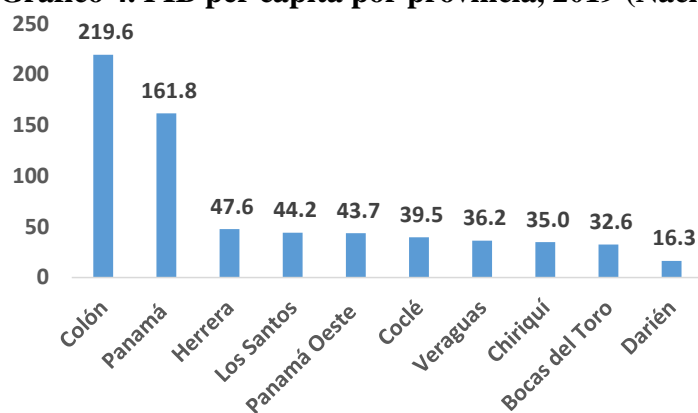
Gráfico 3. Coeficiente de Gini en Panamá y en América Latina



Nota: datos de 2019 para todos los países excepto Chile (2017) y Guatemala y Nicaragua (2014). Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Como se menciona en Astudillo et al. (2019) y Astudillo y Garcimartín (2020), varios son los factores que determinan que la desigualdad en Panamá haya sido tradicionalmente elevada y persistente. En primer lugar, Panamá es uno de los países de AL con mayores desequilibrios territoriales. La fuerte concentración de la actividad económica a favor de la zona interoceánica, que ya se daba antes del período de expansión, ha aumentado aún más desde entonces. A 2019, el PIB per cápita de las provincias de Panamá y Colón era entre un 62% y 120% superior al nacional, mientras que ninguna de las provincias restantes superaba la mitad de la cifra nacional (gráfico 4). Esto obedece, en parte, al modelo de crecimiento de estos años. Por un lado, la inversión privada se ha localizado principalmente en la provincia de Panamá hasta 2016 y desde ese año hasta 2019 en Colón⁶. Por otro lado, de 2003 a 2017, cuanto mayor ha sido el ingreso per cápita de una provincia, por lo general, mayor ha sido la inversión pública recibida (Astudillo et al., 2019).

Gráfico 4. PIB per cápita por provincia, 2019 (Nacional=100)



Fuente: elaboración propia con datos del INEC.

⁶ Debido principalmente a la construcción de la mina de cobre, la inversión privada más grande en la historia del país (US\$6,3 millardos), y otras grandes obras de infraestructura como terminales portuarias y plantas eléctricas.

El segundo factor importante de la alta desigualdad en Panamá está relacionado con la distribución del ingreso entre factores de producción y el fuerte cambio producido en los años de dinamismo económico. De 2007 a 2019 el excedente de explotación aumentó su participación en el PIB del 44% al 55,6%, mientras que la remuneración de los asalariados bajó del 32% al 26,7%⁷ y los ingresos mixtos del 17% al 12,7%.

En tercer lugar, el bajo gasto social y calidad del sistema educativo limitan el progreso de la población más pobre y, en general, la movilidad social. Según datos de CEPAL, el gasto social del gobierno central en Panamá fue el 8,7% del PIB en 2017 (último año disponible), por un 11,2% en promedio de AL, 16,5% en Chile y 15,7% en Uruguay. Respecto a la educación, en los resultados de la prueba PISA 2009 se encontró que un 65,3% de los estudiantes panameños de quince años no logró las competencias mínimas en lenguaje, frente a un promedio regional del 46,8%. Las más recientes (PISA 2018) mostraron que no ha habido avances significativos desde entonces; dicha cifra apenas bajó al 64%. Estos resultados son claramente peores que el promedio regional (45,8%). De hecho, solo 7 países de los 77 evaluados contaron con un peor desempeño que Panamá: República Dominicana, Indonesia, Marruecos, Líbano, Kosovo y Filipinas. Estas deficiencias de calidad se acentúan en el área rural, las comarcas indígenas y en la población más pobre. Por último, cabe destacar que también entre 2007 y 2017 la inflación ha castigado en mayor medida a los hogares más pobres, afectando a la pobreza y desigualdad real del país⁸.

III. Impacto de la pandemia en la economía de Panamá

Debido a la dureza de la crisis sanitaria y la intensidad del confinamiento⁹, Panamá fue en 2020 uno de los países más afectados de la región tanto en términos sanitarios como económicos por la pandemia del COVID-19. En ese año registró la mayor cantidad de casos per cápita de América Latina¹⁰ y fue el cuarto país de la región en mayor número de defunciones per cápita¹¹. Para enfrentar la pandemia, el Gobierno implementó una rigurosa respuesta de salud pública, que incluyó la declaración de un estado de emergencia nacional¹², medidas de restricción de movilidad y el cierre temporal de escuelas, establecimientos comerciales y empresas no esenciales.

En el terreno económico, el PIB se contrajo un 17,9% en términos reales en 2020; la caída más profunda de la región. En 2021, gracias a la mejora de la situación sanitaria y el éxito en el proceso

⁷ Según datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas, ya en 2011 el porcentaje de remuneraciones de asalariados sobre PIB de Panamá estaba 9 puntos por debajo del promedio de una muestra de 78 países y era el tercero de AL, después de Perú y México, con menor participación de remuneraciones en la economía.

⁸ Astudillo, J. y Garcimartin, C. (2019). “Inflación y distribución del Ingreso en Panamá”. BID.

⁹ Las medidas establecidas incluyeron el cierre de fronteras (Decreto Ejecutivo No. 472 de 2020), toque de queda nacional las 24 horas (Decreto Ejecutivo No. 490 de 17 de marzo y No. 507 de 24 de marzo), restricción de movilidad por género y cédula de identidad durante 6 meses (Decreto Ejecutivo No. 1078 del 11 de septiembre), y cierre temporal de establecimientos comerciales y empresas no esenciales (Decreto Ejecutivo No. 500 de 19 de marzo).

¹⁰ De acuerdo con los datos de Our World In Data/University of Oxford.

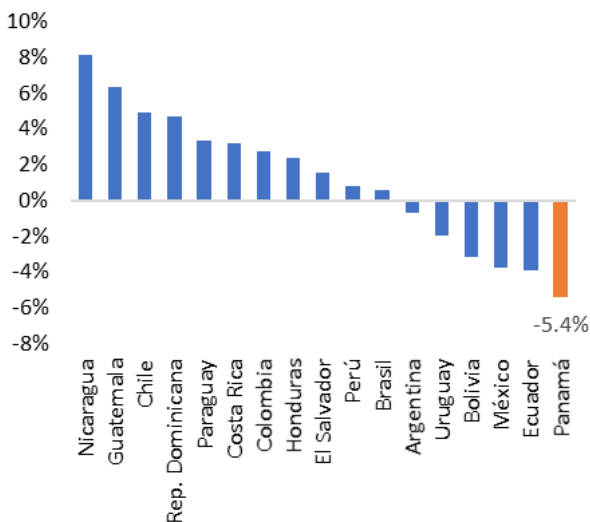
¹¹ Es importante destacar que en 2020 Panamá era uno de los países de la región que más pruebas per cápita de Covid-19 había realizado junto con Chile y Uruguay (301,9 pruebas por cada mil habitantes al 31 de diciembre).

¹² Resolución de Gabinete No. 11 del 13 de marzo de 2020: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28979_B/GacetaNo_28979b_20200313.pdf

de vacunación, que hicieron posible la reapertura gradual de actividades, la recuperación económica fue más alta de lo que, en principio, se esperaba, con un crecimiento del PIB del 15,3% respecto a 2020. Pese a esta notable capacidad de recuperación, la actividad productiva en 2021 aún se encontraba un 5,4% por debajo de la de 2019, a diferencia de otros países de la región que ya habían recuperado el nivel prepandemia o se encontraban cerca de hacerlo (Gráfico 5).

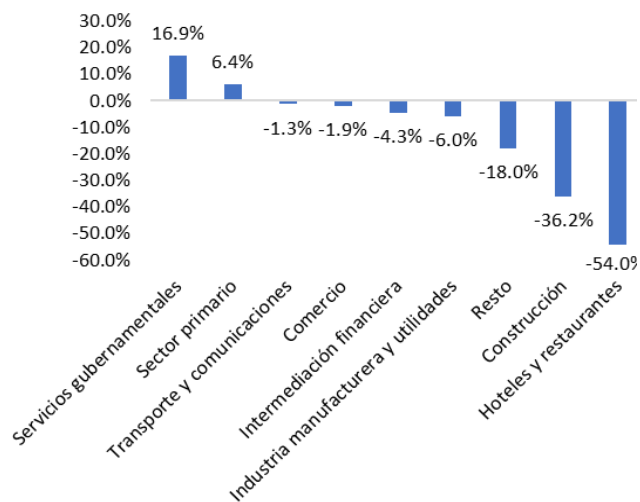
Si bien la pandemia ha afectado a la mayor parte de los sectores económicos, su impacto ha sido especialmente alto en aquellos que, por su naturaleza, operan con mayor dificultad bajo las restricciones de movilidad implementadas. En particular, al comparar los datos del INEC de 2021 con 2019, se observa que las actividades más afectadas fueron: hoteles y restaurantes (-54%); construcción (-36,2%); actividades comunitarias, sociales y personales de servicios (-20,1%); actividades inmobiliarias y empresariales (-17,2%); industrias manufactureras (-10,9%); e intermediación financiera (-4,3%) (gráfico 6). Solo presentaron un comportamiento positivo la minería (183%), impulsada por la mina de cobre, que había entrado en operaciones a mitad de 2019; los servicios gubernamentales (16,9%); las actividades de servicios sociales y de salud privada (8,5%); y el sector agropecuario (6,4%).

Gráfico 5. Crecimiento del PIB en países de América Latina. 2019/2021



Fuente: Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook, abril 2022.

Gráfico 6. Crecimiento del PIB por actividades, 2019/2021 (%)



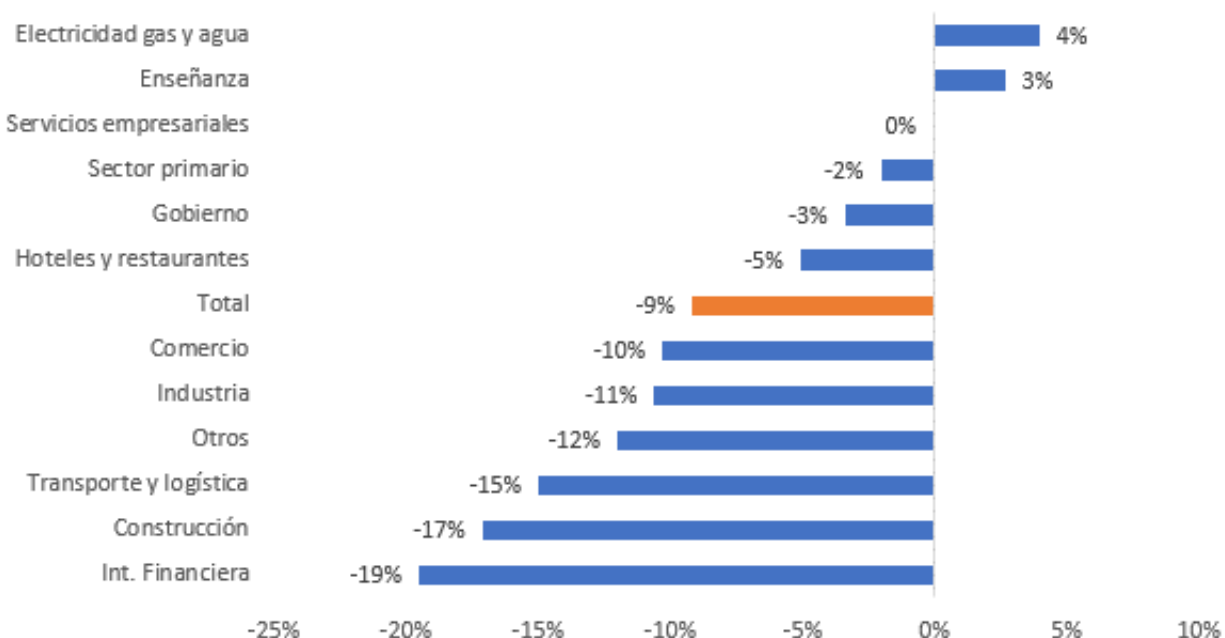
Fuente: elaboración propia con datos del INEC. Nota: Se excluye minería porque su crecimiento desvirtúa la visibilidad del gráfico

A su vez, la contracción de la actividad ha tenido un fuerte impacto en el mercado laboral. La tasa de desempleo aumentó del 7,1% en 2019 al 18,5% en 2020, para posteriormente reducirse al 11,3% en 2021. Por su parte, la población ocupada disminuyó un 9,2% en 2021 respecto a 2019, siendo la caída más profunda en la población más vulnerable. En el caso de las mujeres dicha caída fue un 12%, mientras que en los hombres representó casi cinco puntos menos: 7,1%. En las comarcas

Emberá y Kuna Yala alcanzó el 17,3% y el 17% respectivamente. Por otro lado, la tasa de participación se redujo del 66,5% al 60,4%, siendo especialmente intensa en las mujeres (-7,7 puntos versus -4,4 en los hombres) y en las comarcas Kuna Yala y Ngäbe Bugle (-10 y -8,6 puntos, respectivamente). De hecho, prácticamente todos los hombres que dejaron de estar desocupados en 2021 fue porque encontraron un empleo, mientras que en el caso de las mujeres solo fue así para un 25%; para el 75% restante no fue porque lo encontraran, sino porque dejaron de buscarlo.

Por su parte, las actividades económicas que presentaron una mayor reducción del empleo fueron: intermediación financiera (-19,5%); construcción (-17,1%); transporte y logística (-15%); industria (-10,6%); comercio (-10,3%); y hoteles y restaurantes (-5,1%) (gráfico 7). Solo presentaron un incremento de ocupados el sector de la enseñanza (2,7%) y electricidad, gas y agua (4%). En cuanto a la construcción, industria manufacturera y transporte, la disminución se presentó principalmente en los grupos de trabajadores no cualificados. La mayor parte de la reducción del número de ocupados (66% de la reducción total) se explica por la disminución del empleo en cuatro sectores: comercio, construcción, transporte y logística e industria manufacturera.

Gráfico 7. Variación porcentual del empleo por sector, 2021/2019 (%)



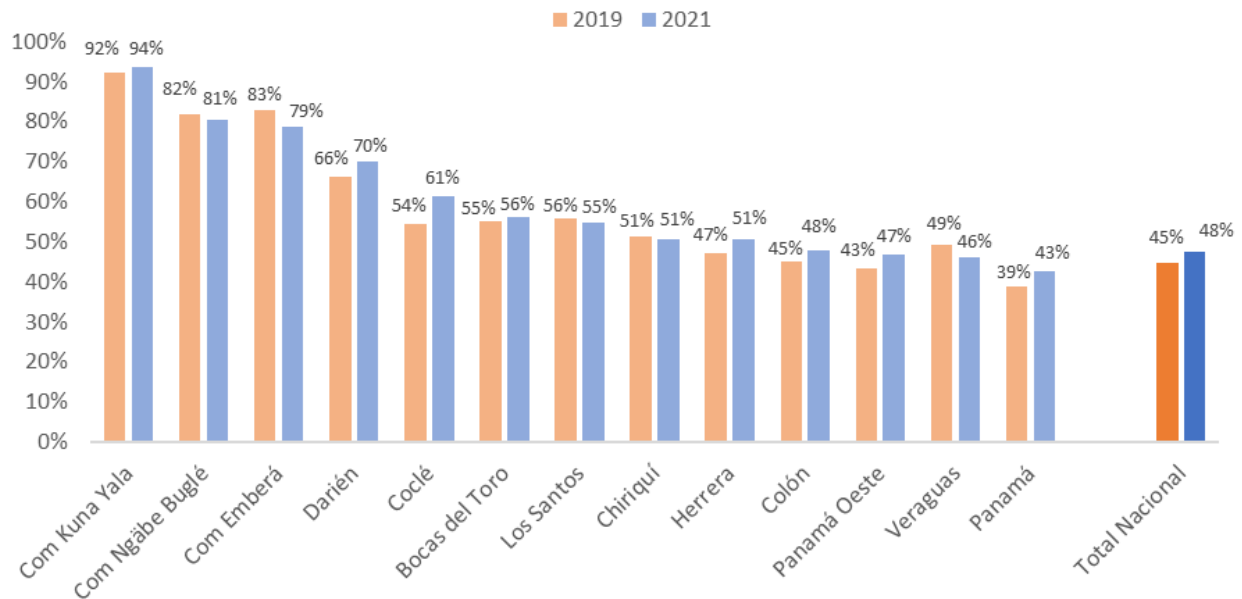
Nota: "Otros" incluye los servicios sociales y de salud; las artes y el entretenimiento; las actividades de los hogares en calidad de empleadores; y otras actividades de servicios. Fuente: INEC.

En cuanto a la informalidad, se observó un aumento de casi tres puntos entre 2019 y 2021: del 44,9% al 47,6% (gráfico 8)¹³. Las Comarcas y la provincia de Darién son las regiones con mayor

¹³ La informalidad se refiere a trabajadores no agrícolas

incidencia de la informalidad, aunque cabe subrayar que entre 2019 y 2021 se redujo en las comarcas de Emberá y Ngäbe Bugle, mientras que aumentó principalmente en Coclé, Darién, Panamá y Panamá Oeste.

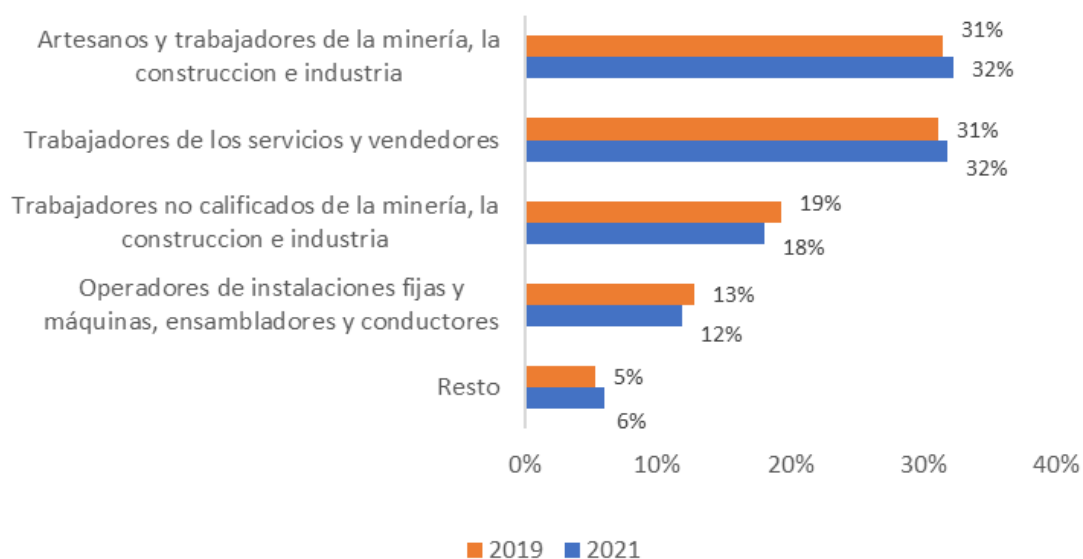
Gráfico 8. Informalidad por provincia y comarca, 2019 y 2021



Fuente: elaboración propia con datos del INEC.

Más del 90% del empleo informal corresponde a artesanos, trabajadores de la minería, la construcción, la industria manufacturera, los no calificados de esas ocupaciones, vendedores y operadores de máquinas (gráfico 9). Al comparar con 2019, se observa una disminución de la informalidad en los trabajadores no cualificados y en los operadores, mientras que en los otros grupos aumentó. Como se señaló anteriormente, el empleo se redujo principalmente en los grupos de trabajadores no cualificados, el cual era en su mayoría empleo informal.

Gráfico 9. Distribución de los trabajadores informales por ocupación, 2019 y 2021



Fuente: elaboración propia con datos del INEC.

IV. Los programas tradicionales de transferencias monetarias y Panamá Solidario

El gobierno de Panamá, a través del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), administra (ya desde antes de la pandemia) cuatro Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC): Red de Oportunidades (RdO), Bono Alimentario (BA) o Senapan; (iii), 120 a los 65 y Ángel Guardián (AG). Según estadísticas del MIDES, en 2021 se desembolsaron 223.6 millones de dólares en cuatro ciclos de pago, beneficiando conjuntamente a alrededor de 191 mil personas en situación de pobreza y pobreza extrema.

La RdO es una transferencia mensual de 50 dólares a hogares en pobreza extrema con niños menores de 18 años. Los pagos son trimestrales y están condicionados al cumplimiento de corresponsabilidades en educación y salud. En particular, los niños de 5 a 17 años deben matricularse en la escuela y asistir al menos al 85% de las clases. En cuanto a salud, los menores de cinco años deben asistir regularmente a los controles de crecimiento y desarrollo, mientras que las mujeres embarazadas deben hacerlo a los controles prenatales. En algunas áreas rurales y de las comarcas indígenas, como alternativa a la RdO, opera el Bono Alimentario, un cupón de US\$50 mensuales que solo puede utilizarse para la compra de alimentos en tiendas autorizadas. En 2021, la RdO y el BA contaban, respectivamente, con 41.900 y 7.821 hogares beneficiarios.

Por su parte, el programa 120 a los 65 es una transferencia de US\$120 por mes a personas mayores de 65 años que no reciben una pensión contributiva y se encuentran en situación de pobreza¹⁴. Su pago es trimestral y está condicionado a la asistencia a un control anual de salud. En 2021 el número de beneficiarios era de 122.287 personas. Por último, el programa AG está dirigido a personas con discapacidad severa en condición de dependencia y pobreza extrema¹⁵. El monto de

¹⁴ El Programa 120 a los 65 fue creado mediante la Ley 44 de 2009.

¹⁵ El Programa AG fue creado mediante la Ley 39 de 2012.

la transferencia es de US\$80 mensuales y llega al beneficiario a través de su representante legal. Está condicionado a la asistencia anual a los servicios de salud y en 2021 beneficiaba a un total de 19.107 personas.

Existe un quinto PTMC, pero que no está a cargo del MIDES, sino del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU): el Programa de Asistencia Social Educativa Universal (Pase -U), también conocido como Beca Universal (BU)¹⁶. Constituye un apoyo económico anual de 270, 360 y 450 dólares a estudiantes de primaria, premedia y media, respectivamente. Su pago se realiza de forma trimestral y está condicionado a la asistencia escolar y a alcanzar un promedio mínimo por trimestre. Se trata, con gran diferencia del programa con mayor número de beneficiarios (821 mil estudiantes en 2021) y su monto total ascendió en ese año a 271 millones de dólares¹⁷

A estos programas tradicionales se sumó en marzo de 2020 el Plan Panamá Solidario (PS)¹⁸, un plan de apoyo directo a las personas afectadas por la pandemia del Covid-19, que inicialmente consistía en la entrega mensual de bolsas de alimentos (en comunidades rurales) y bonos (en zonas urbanas). Posteriormente, en mayo de 2020, se estableció el uso de la cédula como vale digital (para zonas urbanas), con el beneficio añadido de que sirvió también para mejorar los procesos de digitalización del país¹⁹. En su origen, el monto de las bolsas de alimentos equivalía a 12 y 15 dólares, pero en septiembre de 2020 se amplió a 25 dólares. Estas bolsas se entregan cada 15 días en las áreas rurales, mientras que en las comarcas se distribuyen bolsas más grandes llamadas “mega bolsas” una vez al mes. En cuanto a los bonos, tenían un valor de US\$80 al inicio del programa, que se amplió a US\$100 desde julio de 2020 y a US\$120 desde febrero de 2021²⁰.

Para la ejecución del Plan se creó una comisión interministerial conformada por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que adquiere los productos agropecuarios y confecciona las bolsas de comida, el Ministerio de la Presidencia, que en conjunto con el MIDES asignan las ayudas tomando en cuenta la condición socioeconómica de los beneficiarios, y la AIG, que administra la aplicación tecnológica para la entrega y manejo del vale digital en coordinación con el MEF (para el pago a los comercios). La entrega y distribución de las bolsas de comida (y bonos al inicio) tiene una logística que incluye a los gobernadores, coordinadores circuitales, gobiernos locales, juntas comunales, alcaldes y la fuerza pública.

Inicialmente, PS estaba dirigido a personas en condición de pobreza multidimensional, familias vulnerables, personas en zonas de difícil acceso, las que se dedican a actividades económicas por cuenta propia y los trabajadores con contrato de trabajo suspendido²¹. En este sentido, hay que

¹⁶ El Pase-U fue creado mediante la Ley 148 de 1 de abril de 2020 y reemplaza al programa Beca Universal.

¹⁷ Ver: <https://www.ifarhu.gob.pa/wp-content/uploads/2022/02/Principales-Indicadores-de-Becas-Diciembre-2021.pdf>

¹⁸ Panamá Solidario fue creado mediante el Decreto Ejecutivo No. 400 de 27 de marzo de 2020.

¹⁹ Panamá Solidario recibió el Premio a la Excelencia de la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, organizado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la categoría “Gobierno digital frente al COVID-19”.

²⁰ Según datos de los informes de rendición de cuentas del Ministerio de la Presidencia. Por otro lado, cabe señalar que el valor mensual de ambas modalidades de ayuda está muy lejos de la canasta básica (alrededor de US\$300 mes).

²¹ El Decreto Ejecutivo No. 81 de 20 de marzo de 2020 establece que los trabajadores cuyos contratos hayan sido suspendidos serán incluidos en las listas de beneficiarios de los programas que implemente el Órgano Ejecutivo para mitigar la falta de ingresos regulares. Posteriormente, el 27 de marzo se publica el Decreto Ejecutivo No. 400 que crea el Plan Panamá Solidario.

tener en cuenta que una de las primeras medidas adoptadas dentro del estado de emergencia por la pandemia fue la suspensión temporal de los contratos de trabajo. La inclusión de los trabajadores suspendidos fue por fases, conforme las empresas fueran comunicando al Ministerio de Trabajo (MITRADEL) la solicitud de suspensión de contratos. En total, se llegaron a registrar 284 mil contratos suspendidos. A principios de 2021, se aprobó una ley que establecía medidas para el retorno gradual por sector económico, en donde al primero de noviembre de ese año todos debían ser reactivados por la empresa o, en su defecto, reactivados automáticamente por el MITRADEL. Cuando se abrieron las actividades económicas que estaban suspendidas, los trabajadores debían ingresar a la página web del MITRADEL para confirmar su situación laboral. Los trabajadores que fueron reactivados y posteriormente despedidos debían actualizar sus datos con la carta de despido para habilitar nuevamente el vale digital. En esa fase inicial se exceptuaban de recibir dicho vale los servidores públicos (o al menos uno en el núcleo familiar), asalariados activos, jubilados y personas con una declaración de rentas superior a US\$11,000.

En diciembre de 2020²² se agregó como un nuevo beneficio la opción de utilizar hasta un 10% del vale digital en el sistema de transporte público. Por otro lado, para mejorar la focalización del programa, se incluyeron nuevos criterios para recibir el vale: la situación de pobreza de las personas sería ahora identificada por la Secretaría Técnica del Gabinete Social del MIDES, la condición de las personas afectadas socioeconómicamente por el COVID-19 y en situación de vulnerabilidad social se evaluaría según los criterios determinados por la Comisión Interministerial y se debían validar y actualizar los datos personales de los beneficiarios en la plataforma de la Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG). Con esta actualización, también se excluyeron a trabajadores independientes cuya actividad económica estuviese reactivada, personas con propiedades con un valor superior a US\$250,000, personas con un consumo eléctrico mayor a 400kWh al mes, menores de 25 años dependientes económicamente, las personas que hayan sido sancionadas por incumplir las medidas de bioseguridad, beneficiarios de los PTMC del MIDES (con excepción del Programa Ángel Guardián), personas que presenten información falsa para su inclusión en el Plan y se limita a un beneficiario del vale por hogar.

El 1 de julio de 2021²³ se amplió el apoyo del Plan, incluyendo productos de higiene y medicamentos. Se establecieron una serie de corresponsabilidades necesarias para recibir el Vale, entre las cuales estaban realizar 24 horas mensuales de servicio social en la comunidad o recibir capacitaciones a través del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) o el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE). Las personas con discapacidad, adultos mayores de 70 años, embarazadas y personas con contratos suspendidos no estaban obligados a cumplir con las corresponsabilidades. También era necesario actualizar los datos personales para mantenerse activo en la base de datos de la AIG y se excluyeron de los beneficios a las personas sancionadas por conducir bajo los efectos de alcohol o por consumo de sustancias ilícitas.

²² Decreto Ejecutivo No. 830 de 11 de diciembre de 2020.

²³ Decreto Ejecutivo No. 342 de 1 de julio de 2021.

La última actualización del Plan se hizo en enero de 2022, cuando se creó el Nuevo Plan Panamá Solidario²⁴. Para focalizar aún más el Plan se excluyó a las personas que realizaron viajes internacionales durante la pandemia y a las beneficiarias del Programa de Capital Semilla (fondo concursable no reembolsable para emprendedores). También se agregó un nuevo componente llamado Empleo Solidario, que establece un incentivo de US\$900 a las empresas (se espera que en su mayoría Mipymes) por cada persona contratada que se encuentre actualmente recibiendo el Vale. El objetivo de este nuevo componente es que los beneficiarios se incorporen al mercado laboral y que se reduzca la cantidad de personas que reciben el vale digital. Para la implementación de este nuevo componente se utilizarán US\$27 millones del programa Panamá Solidario. La administración y ejecución del Nuevo Plan Panamá Solidario está a cargo del MIDES y su duración se ha extendido hasta diciembre de 2022. Finalmente, respecto al monto del programa, en 2020 se destinaron US\$1.069 millones (2% del PIB) y US\$1.133,1 millones en 2021 (1,8% del PIB).

V. Pobreza y desigualdad en 2021 e impacto de los programas de transferencias

Antes de presentar las estimaciones de pobreza y desigualdad para 2021, es importante señalar que no son estrictamente comparables a las de años anteriores, dado que no disponemos de la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM) a partir de la cual se elaboran por parte del MEF. Sin embargo, se puede contar con una buena aproximación empleando la Encuesta de Mercados Laborales (EML) 2021²⁵. A diferencia de la correspondiente a 2020, que, dadas las circunstancias, tuvo que realizarse por vía telefónica y con menor número de entrevistados, la de 2021 fue presencial. No obstante, en ambos casos no se indica si los hogares son urbanos o rurales, por lo que hemos empleado un único umbral para estimar la pobreza, en lugar de los dos habituales en función de si el hogar es urbano o rural. La línea de pobreza utilizada es una media ponderada de ambos umbrales, usando como ponderaciones el peso de cada segmento (urbano/rural) en el total.

Para hacer homogénea la comparación con 2019, hemos empleado la misma EML, en ese caso la de 2019, y el mismo umbral ponderado de línea de pobreza. Respecto a los resultados para 2021, de acuerdo con nuestras estimaciones, la pobreza general aumentó 3,6 puntos y 0,6 la pobreza extrema en 2021 respecto a 2019²⁶ (gráfico 10). Resulta también llamativa la caída de la clase media, 5,6 puntos²⁷. No obstante, pese a que la pobreza en 2021 aumentó respecto a la situación prepandemia, disminuyó de manera notable con relación a 2020. Empleando las estimaciones para

²⁴ El Nuevo Plan Panamá Solidario fue creado mediante Decreto Ejecutivo No. 11 de 13 de enero de 2022.

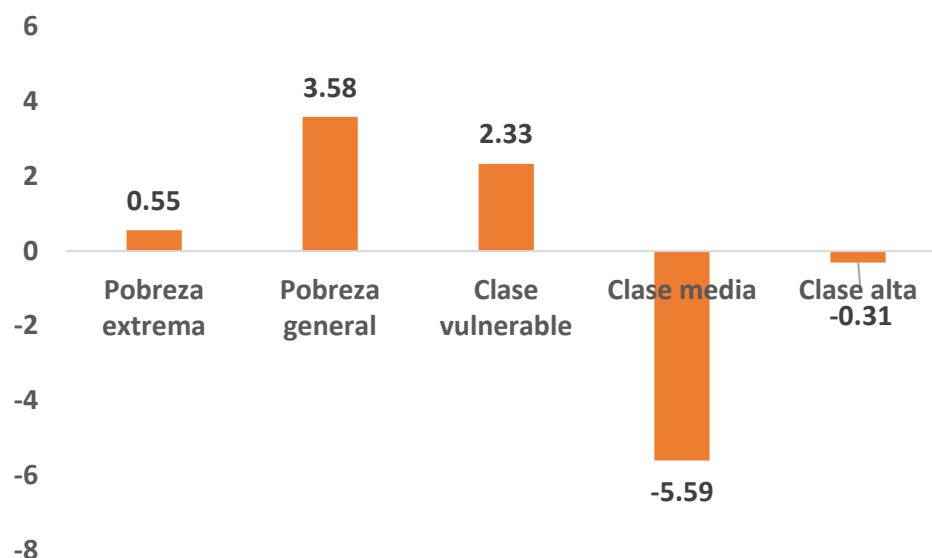
²⁵ En el documento de Garcimartín, Freire y Astudillo (2021) se estimaron, a efectos ilustrativos, las tasas de pobreza de 2019 a partir de la EPM y la EML (diferentes umbrales urbano rural, además, en el primer caso y uno solo en el segundo). La diferencia es relativamente pequeña; 1,2 puntos más en pobreza general y 0,3 menos en extrema, lo que permite confiar en las estimaciones de 2021 a partir de la EML. Cabe subrayar, además, que, a diferencia de otros años, el MEF estimó en 2019 la pobreza usando la EML y no la EPM.

²⁶ Para realizar estas estimaciones actualizamos las líneas de pobreza de 2021 siguiendo el mismo procedimiento que hace el MEF, es decir, aplicando a los umbrales de 2019 la inflación, medida por el Índice de Precios al Consumo, de la Ciudad de Panamá y San Miguelito para las áreas urbanas y la del resto urbano del país a las zonas rurales.

²⁷ Siguiendo a Duryea y Robles (2017) y Nuguer y Powell (2020), los vulnerables se definen como la población con ingresos entre la línea de pobreza general y US\$ 12.4 por día, la clase media la población con ingresos entre US\$ 12.4 y 62 por día y la clase alta la población con ingresos por arriba de US\$ 62 por día.

ese año de Garcimartín, Freire y Astudillo (2021), la pobreza general en 2021 se redujo 8,9 puntos y 6,2 la pobreza extrema, mientras que la clase media aumentó en 5,2 puntos.

Gráfico 10. Variación 2019-2021 (p.p.) por grupos de ingresos

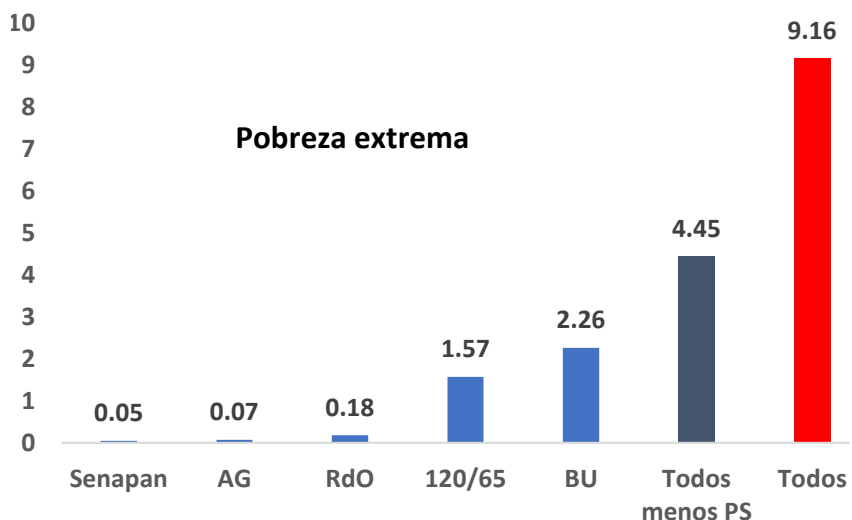
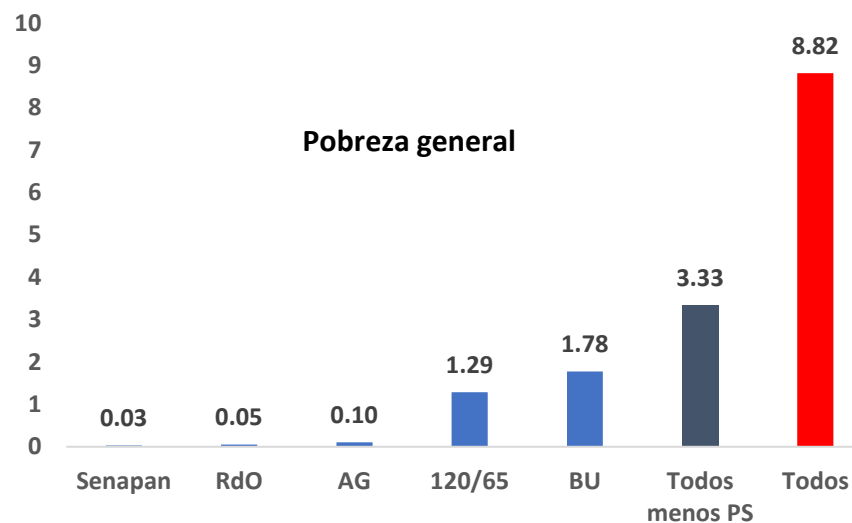


Fuente: elaboración propia con datos de la EML 2019 y 2021.

Sin duda, la notable reactivación económica, en particular la caída del desempleo, que se produjo en 2021 contribuyó a reducir la pobreza en comparación a 2020. Pero, también tuvieron un papel importante los diversos programas de transferencias que existen en el país, en especial, Panamá Solidario, creado, como se señaló anteriormente, para apoyar a los hogares en el contexto de la crisis del COVID-19. En conjunto, gracias a los programas tradicionales, la pobreza general se redujo en 3,3 puntos, mientras que gracias a PS lo hizo en 5,5²⁸ (gráfico 11). Es decir, el impacto de PS fue mayor que el de todos los programas tradicionales juntos, lo que da una idea clara de su notable importancia a la hora de contener el aumento de pobreza en los hogares panameños debido a la crisis. En el caso de la pobreza extrema, las cifras fueron 4,4 y 4,7, respectivamente; también en este caso PS contribuyó más a contener la pobreza extrema que el conjunto de los programas tradicionales. Entre estos últimos, el de mayor impacto individual es Pase-U (1,3 puntos de reducción en pobreza general y 2,3 en extrema), pero conviene recordar que su objetivo principal no es la reducción de la pobreza, sino incentivar la asistencia escolar. Tras él, el programa de mayor impacto es 120/65 (1,3 puntos de reducción de pobreza general y 1,6 la extrema).

²⁸ El análisis es estático, es decir, no contempla los efectos de los propios programas sobre las decisiones económicas de sus receptores. En otras palabras, se estima como la diferencia entre las tasas de pobreza según los ingresos de los hogares con y sin los programas.

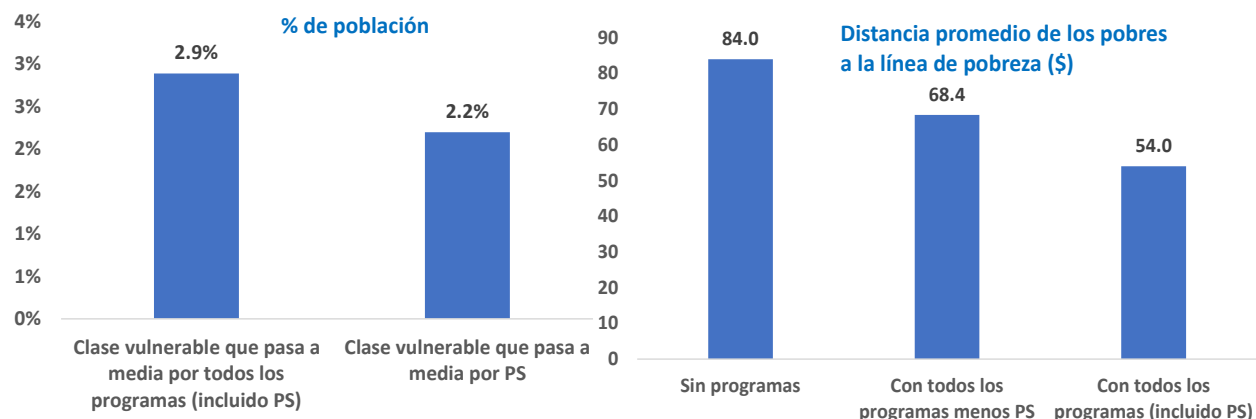
Gráfico 11. Reducción de la tasa de pobreza (p.p.) debido a los distintos programas. 2021



Fuente: elaboración propia con datos de la EML 2021.

Algo relativamente similar sucede si miramos el impacto de los programas en el mantenimiento de la clase media y en la reducción de la brecha de pobreza (definida como la distancia promedio del ingreso de la población pobre respecto a la línea de pobreza; es decir, lo que les separa de dejar de ser pobres). Antes de recibir los programas, esa distancia era de US\$84. Tras recibir los programas, esa cifra se reduce a US\$68,4 si se excluye PS y US\$44 si se incluye. Por su parte, el 2,9% de la población pasa de ser vulnerable a ser clase media gracias al conjunto de programas, pero la mayoría de esa cifra (2,2%) es gracias a PS (gráfico 12), lo que refleja la importancia de este programa no solo en haber contenido el aumento de la pobreza, sino también en el mantenimiento de la clase media, algo sobre lo que volveremos más adelante.

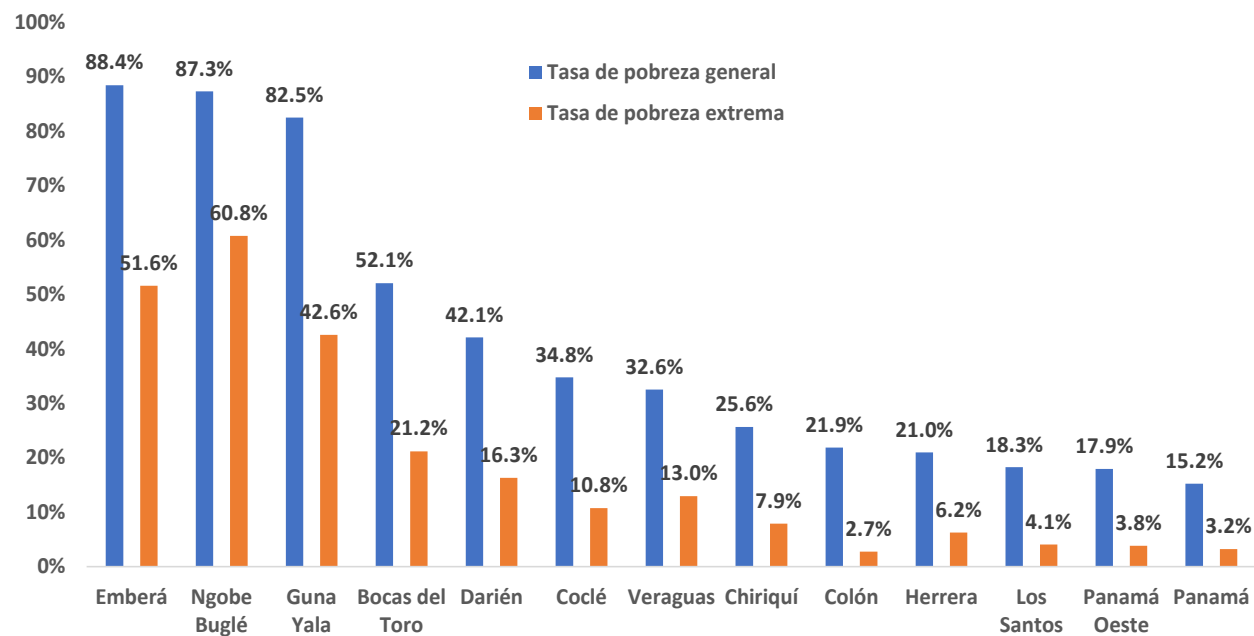
Gráfico 12. Mantenimiento de la clase media y brecha de pobreza. 2021



Fuente: elaboración propia con datos de la EML 2021.

Desde un punto de vista territorial, a 2021 se mantuvieron las profundas diferencias en los niveles de pobreza que existen entre las provincias del país. Mientras que en la provincia de Panamá la tasa de pobreza general es ligeramente superior al 15% y la extrema al 3%, en las Comarcas la primera supera el 80%, rozando casi el 90% en Emberá, y la extrema se encuentra entre el 42,6% de Guna Yala y el 60,8% de Ngobe Buglé (gráfico 13).

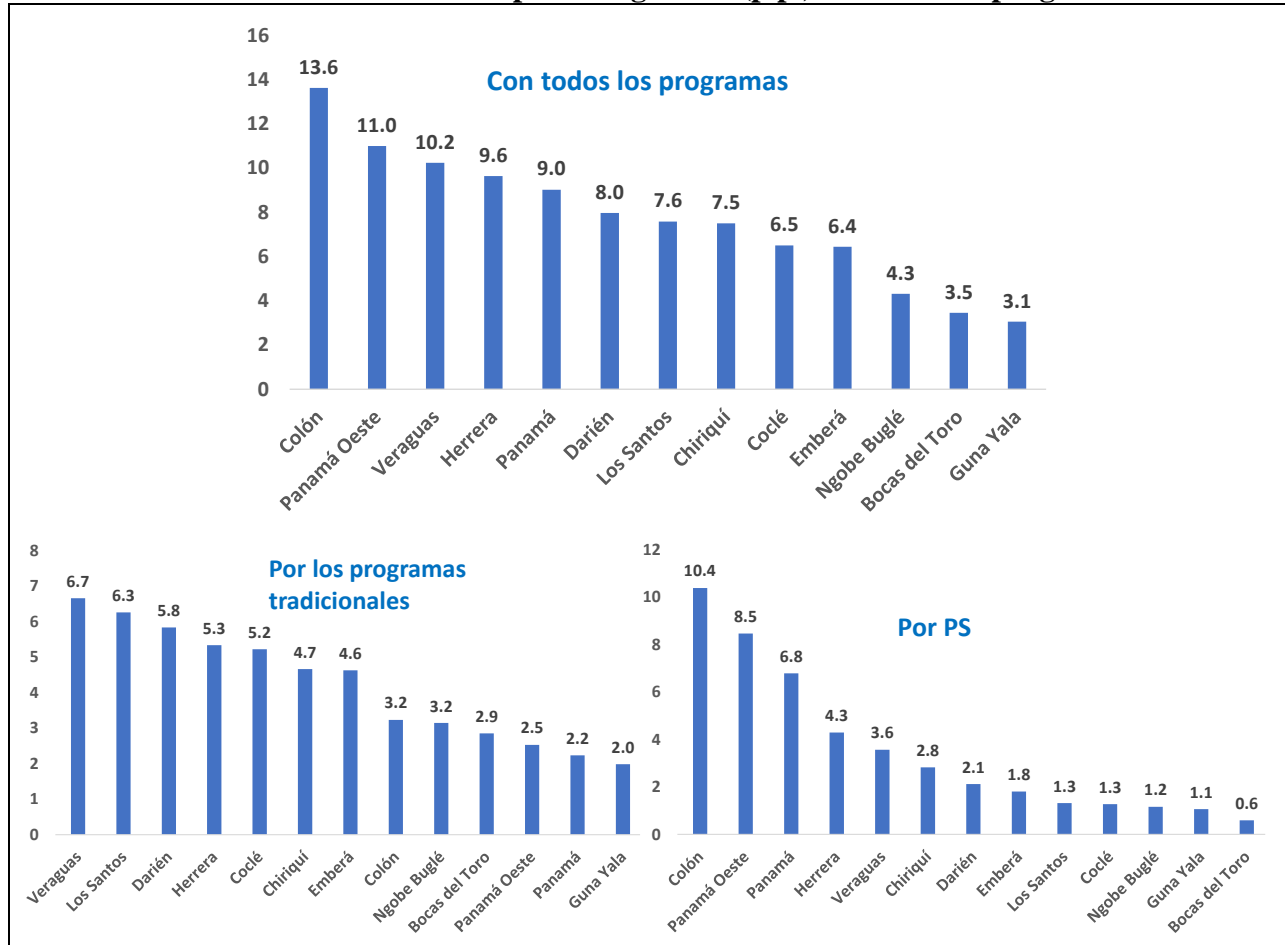
Gráfico 13. Tasas de pobreza por provincias. 2021



Fuente: elaboración propia con datos de la EML 2021.

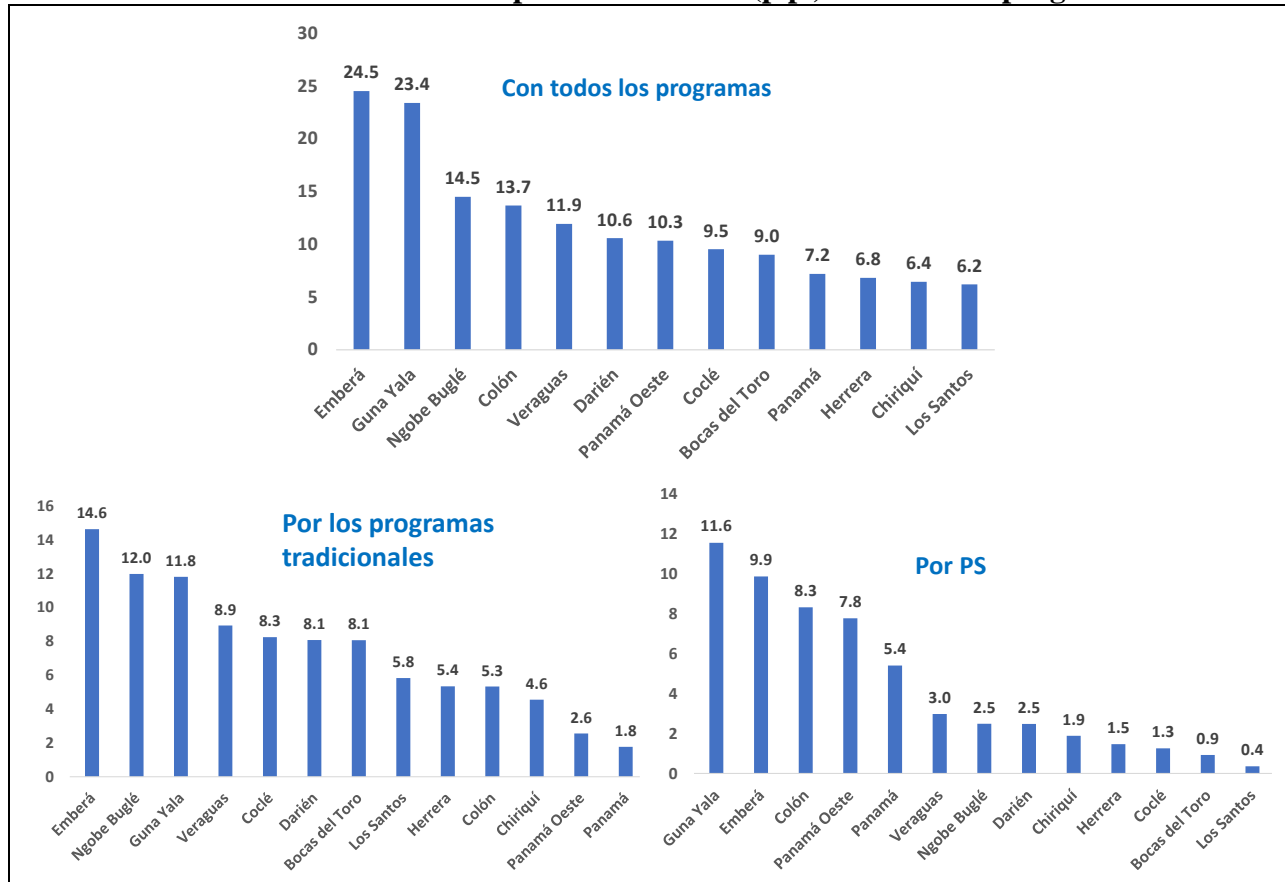
No solo las tasas de pobreza son muy diferentes entre provincias, sino que también la contribución de los programas a reducirla es muy heterogénea. Considerando el total de programas, la mayor reducción de pobreza se da en Colón, especialmente gracias a PS, con casi 14 puntos, mientras que en el otro extremo se encuentra Guna Yala, con apenas 3,1 puntos (gráfico 14). En el caso de la pobreza extrema, las Comarcas salen más favorecidas, en especial por los programas tradicionales: más de 20 puntos de reducción en Emberá y Guna Yala (gráfico 15).

Gráfico 14. Reducción de la tasa de pobreza general (p.p.) debido a los programas. 2021



Fuente: elaboración propia con datos de la EML 2021

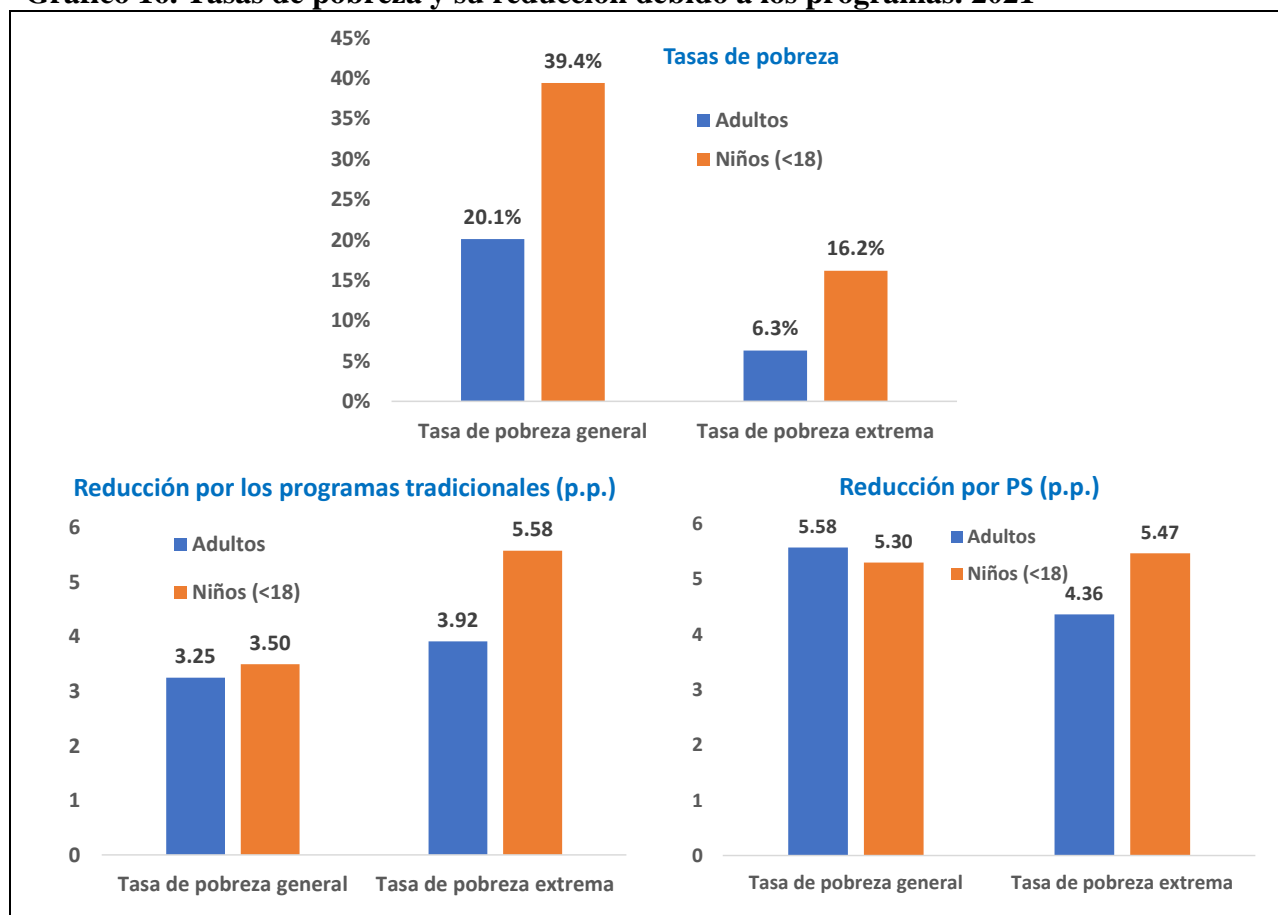
Gráfico 15. Reducción de la tasa de pobreza extrema (p.p.) debido a los programas. 2021



Fuente: elaboración propia con datos de la EML 2021

Otro resultado que merece la pena destacar es la brecha que existe en cuanto a la pobreza infantil. Mientras que para los adultos la tasa de pobreza general fue 20,1% en 2021, en los niños y niñas alcanzó casi el doble: 39,4% (gráfico 16). La distancia en pobreza extrema es aún mayor: 6,3% y 16,2%, respectivamente. No obstante, los programas contribuyeron a aminorar esta brecha de pobreza infantil, excepto PS en el caso de la pobreza general.

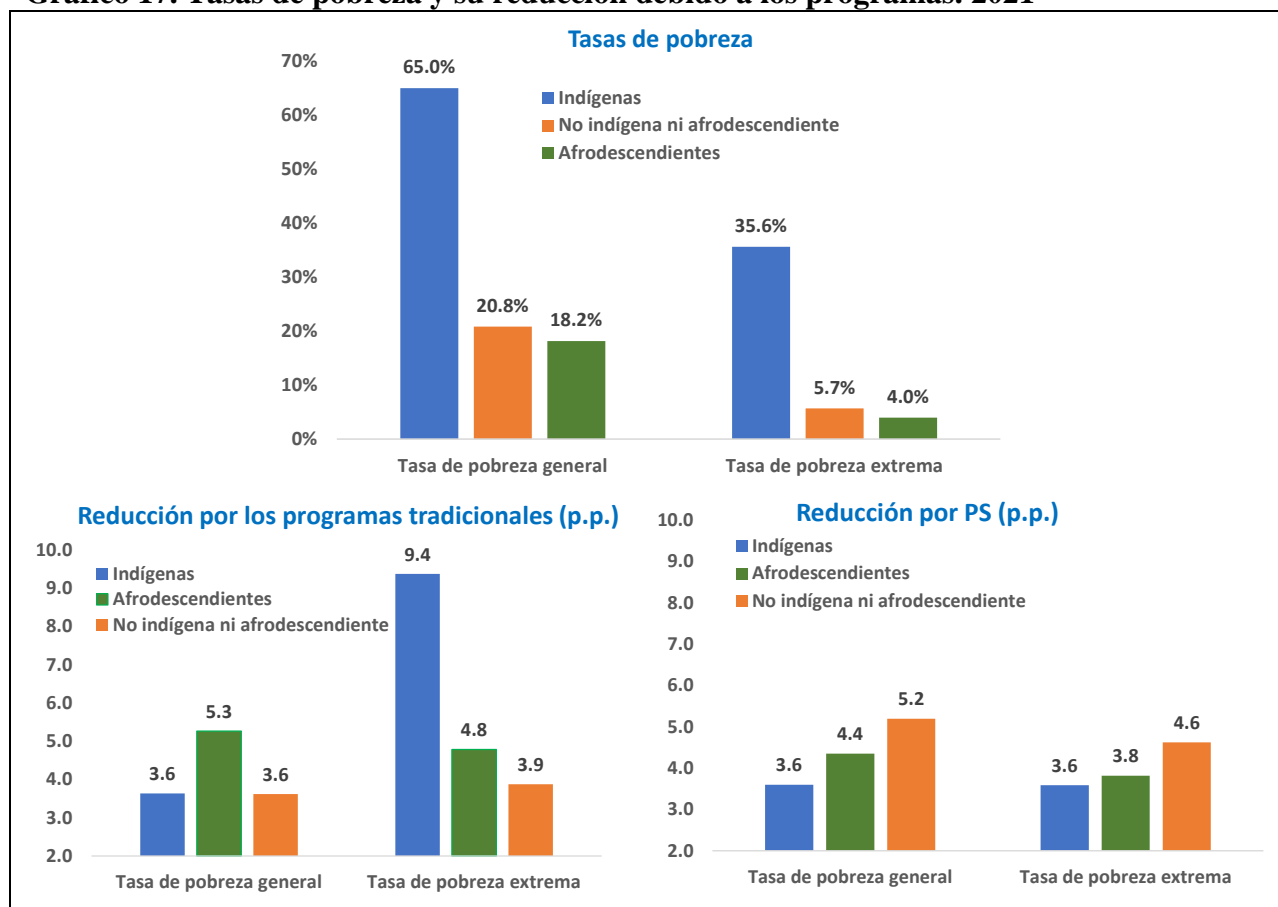
Gráfico 16. Tasas de pobreza y su reducción debido a los programas. 2021



Fuente: elaboración propia con datos de la EML 2021

Del mismo modo, también se observa un sesgo muy fuerte en las tasas de pobreza en contra de los pueblos originarios, que parcialmente es corregido por los programas tradicionales en el caso de la pobreza extrema, pero no por PS (gráfico 17).

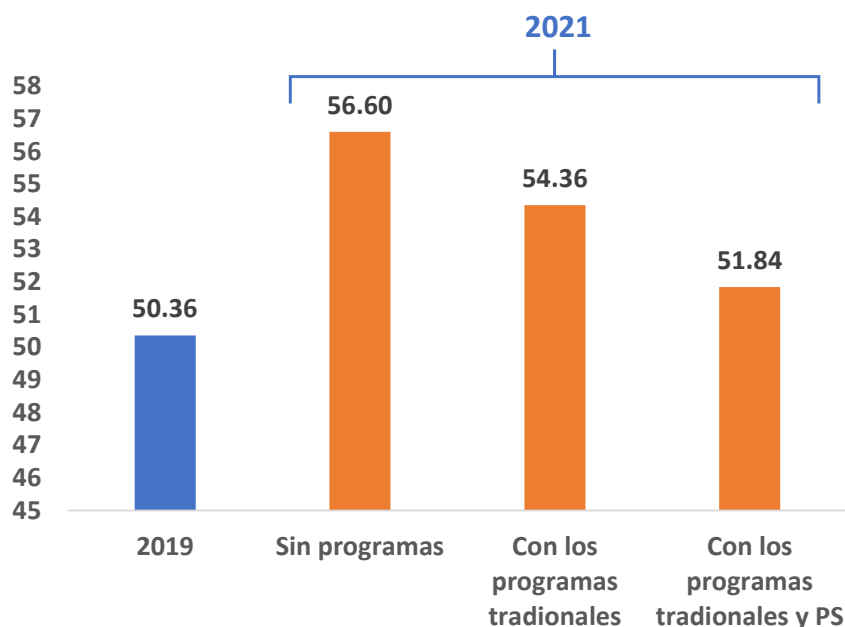
Gráfico 17. Tasas de pobreza y su reducción debido a los programas. 2021



Fuente: elaboración propia con datos de la EML 2021

Al igual que en materia de pobreza, la crisis del COVID-19 también ha repercutido negativamente sobre la desigualdad en Panamá. Ésta, medida por el índice de Gini, aumentó en un punto y medio respecto a 2019, aunque se redujo en 2,3 puntos respecto a 2020 (empleando los valores para ese año estimados en Garcimartín, Freire y Astudillo, 2021). De nuevo, el fuerte crecimiento económico y la caída del desempleo en 2021 contribuyeron a contener el aumento de desigualdad respecto a la situación prepandemia, pero a ello también hay que sumar el efecto positivo de los programas de transferencias y, en especial, de PS. Todos ellos en conjunto redujeron la desigualdad en 4,8 puntos; 2,3 los programas tradicionales y 2,5 PS (gráfico 18). Es decir, al igual que sucedía en el caso de la pobreza, el impacto positivo de PS en materia de reducción de la desigualdad es superior al del conjunto de los programas tradicionales.

Gráfico 18. Índice de Gini y contribución de los programas a reducir la desigualdad



Fuente: elaboración propia con datos de la EML 2021

En resumen, aunque producto de la crisis del COVID-19 tanto la pobreza como la desigualdad han aumentado respecto a los valores que existían antes de la pandemia, la fuerte reactivación económica de 2021 y el apoyo a los hogares de los programas de transferencias han contribuido a contener de manera importante dicho aumento. Es de destacar el notable papel que ha desempeñado Panamá Solidario, no solo a la hora de frenar el aumento de pobreza y desigualdad, sino también de evitar una mayor destrucción de la clase media, algo sobre lo que volveremos en el siguiente epígrafe.

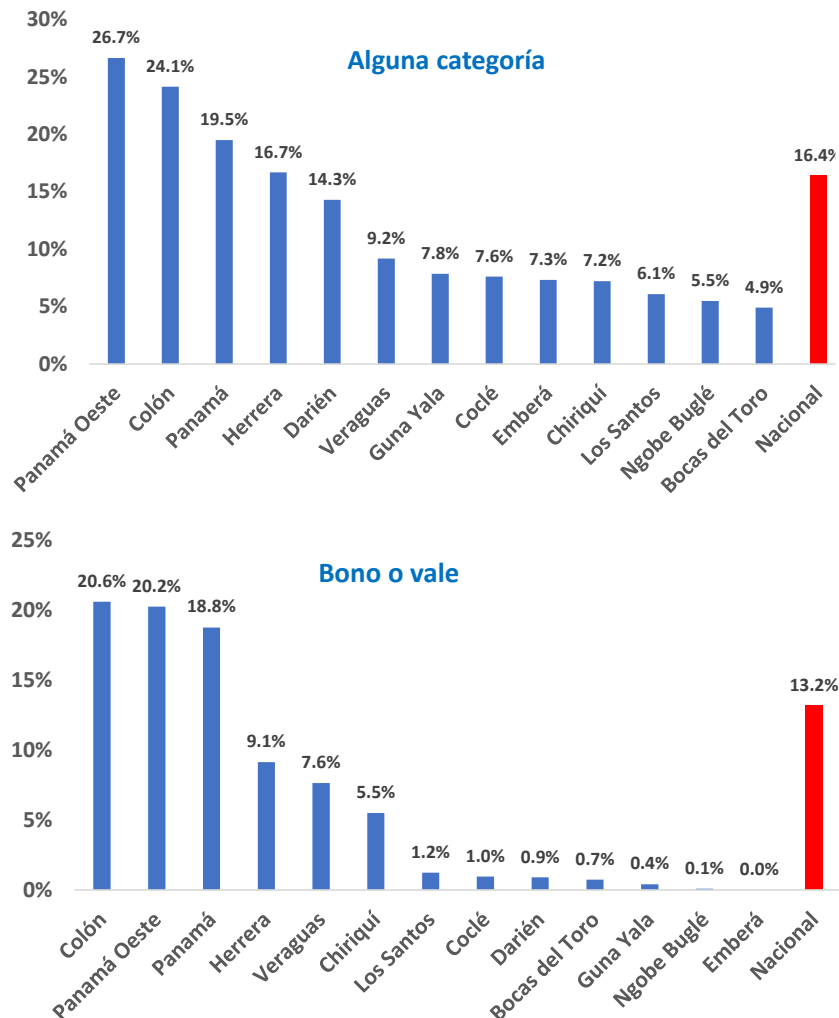
VI. Algunos aspectos distributivos de Panamá Solidario

Como se ha señalado, la contribución de Panamá Solidario para mantener la cohesión social en el contexto de la crisis del COVID-19 ha sido muy importante. No obstante, hay algunos aspectos distributivos que vale la pena subrayar. En primer lugar, las diferencias entre provincias. En el conjunto del país, el número de personas que declaró haber recibido alguna categoría de PS representó el 16,4% de la población total. Sin embargo, mientras que en las provincias del eje canalero²⁹ esa cifra ronda o supera claramente el 20%, en Bocas del Toro, Los Santos y la Comarca Ngäbe Buglé está entre el 5% y el 6% (gráfico 19). Las brechas son aún mayores en el caso del bono o vale digital: desde el eje canalero, donde alrededor del 20% de la población lo recibió, a prácticamente la mitad de esa cifra en la siguiente provincia con más beneficiarios (Herrera) y a

²⁹ A lo largo del documento se consideran provincias del eje canalero a Panamá, Panamá oeste y Colón.

las comarcas indígenas, donde casi nadie recibió el bono o vale, lo cual lógicamente obedece al diseño del programa, pues en las zonas de difícil acceso prima la modalidad de bolsa de comida.

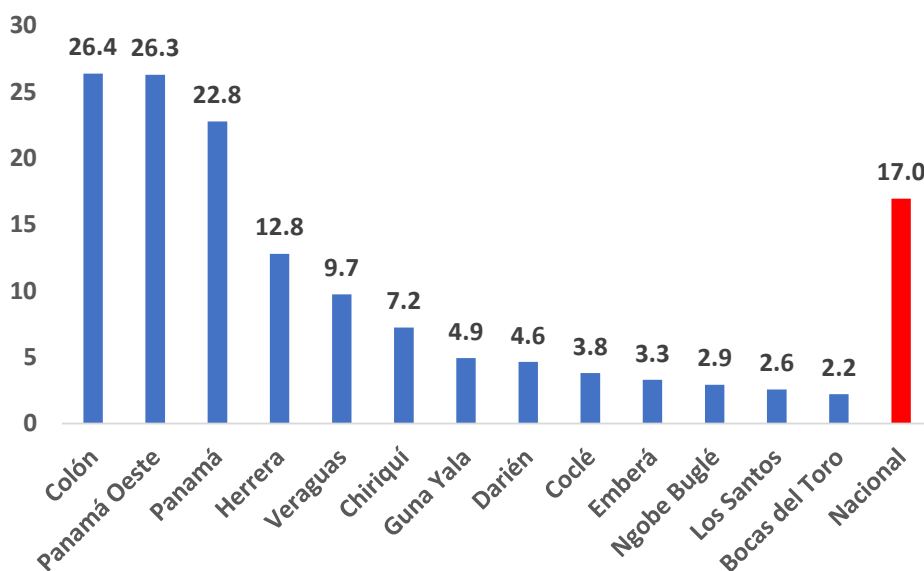
Gráfico 19. Número de receptores de Panamá Solidario (como % de la población). 2021



Fuente: elaboración propia con datos de la EML 2021

Algo similar se observa en cuanto al monto recibido. En promedio por persona y mes, los habitantes del eje canalero recibieron más de 20 dólares, mientras en Herrera, la cuarta provincia con mayor monto, recibieron prácticamente la mitad de esa cifra; y en Bocas del Toro, Los Santos y la comarca Ngäbe Buglé alrededor de una décima parte (gráfico 20). Lógicamente, estas diferencias obedecen a dos razones; la heterogeneidad vista anteriormente en cuanto al número de receptores entre provincias y los distintos montos que tienen el bono o el vale y la bolsa.

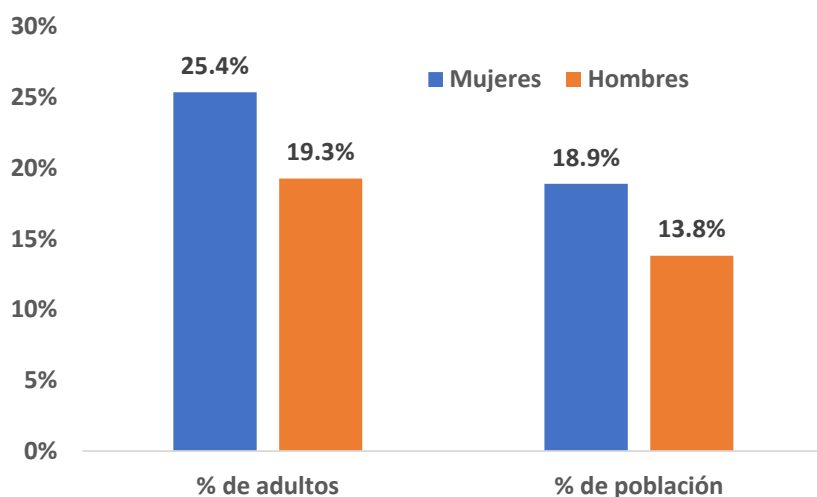
Gráfico 20. Monto recibido por Panamá Solidario (promedio por persona. US\$ mes). 2021



Fuente: elaboración propia con datos de la EML 2021

Desde una perspectiva de género también se observan diferencias importantes. Una cuarta parte de las mujeres adultas recibió PS, frente a una quinta parte de los hombres (gráfico 21).

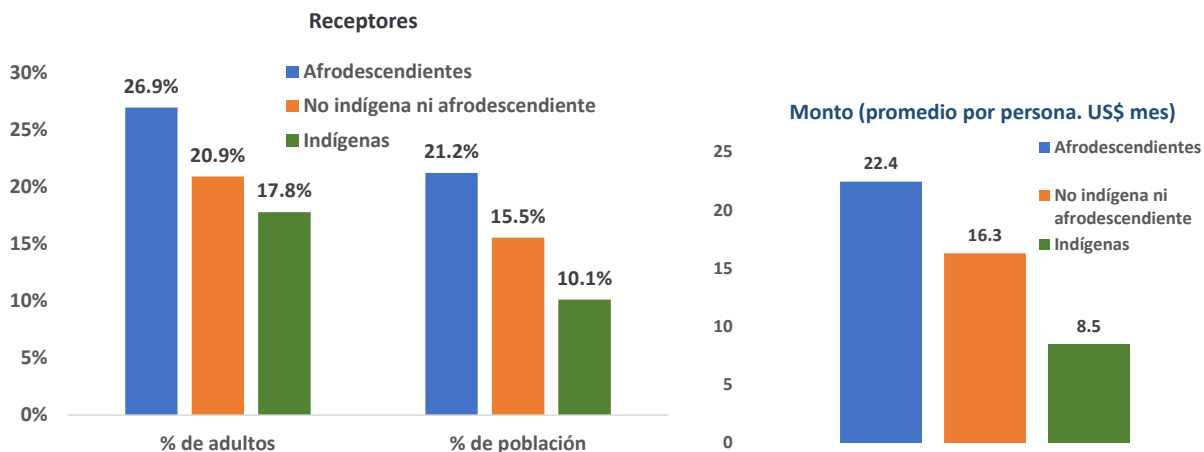
Gráfico 21. Número de receptores de Panamá Solidario. 2021



Fuente: elaboración propia con datos de la EML 2021

Por su parte, el porcentaje de afrodescendientes receptores de PS es notablemente superior al de la población indígena. Ello, unido a que está última se encuentra sobre todo en las Comarcas, donde primó la bolsa de comida, hizo que estas diferencias se reflejaran también en los montos recibidos. Así, mientras la población afrodescendiente recibió 22,4 dólares en promedio por persona y mes, la población indígena recibió 8,5 (gráfico 22).

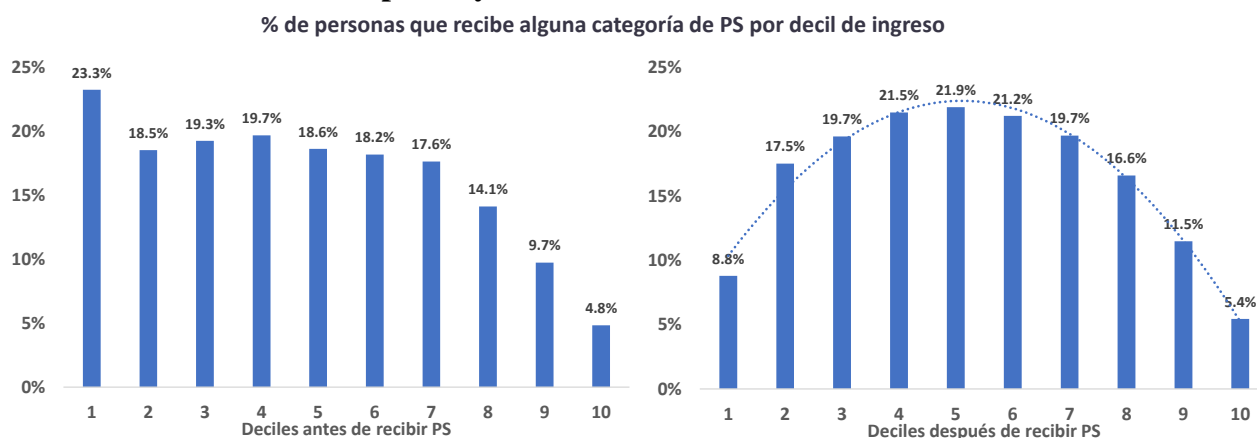
Gráfico 22. Número de receptores y monto recibido de Panamá Solidario. 2021



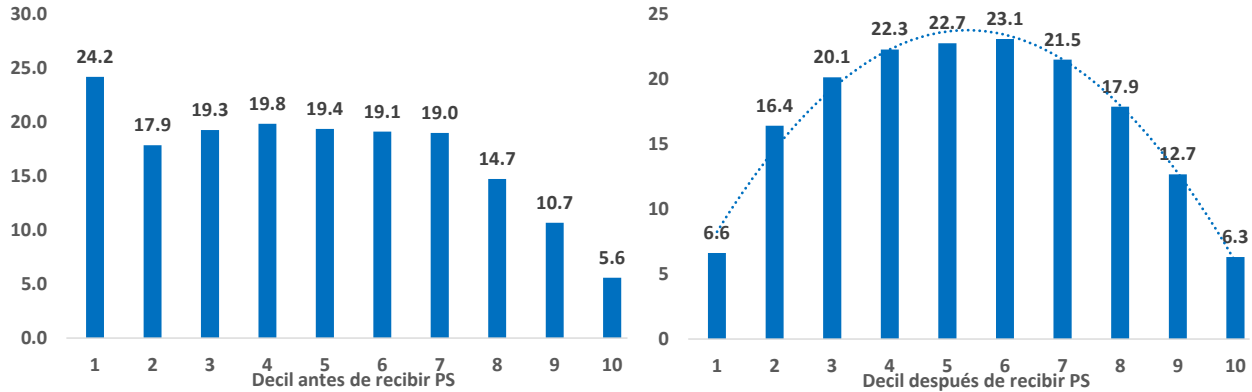
Fuente: elaboración propia con datos de la EML 2021

También resulta interesante analizar PS según deciles de ingreso de los receptores. Si medimos dichos deciles en función del total de ingresos de los hogares, pero sin incluir los de PS, el decil más pobre fue el que más receptores tuvo. Después, las cifras son muy similares hasta el decil séptimo, a partir del cual disminuye. Sin embargo, si medimos los deciles incluyendo PS en los ingresos de los hogares, la curva adquiere una forma clara de U invertida, acumulándose los mayores porcentajes en los deciles intermedios. Algo muy similar sucede con los montos (gráfico 23). Todo ello parece indicar el importante efecto reordenación y papel que ha tenido PS como generador de la clase media.

Gráfico 23. Número de receptores y monto recibido de Panamá Solidario. 2021



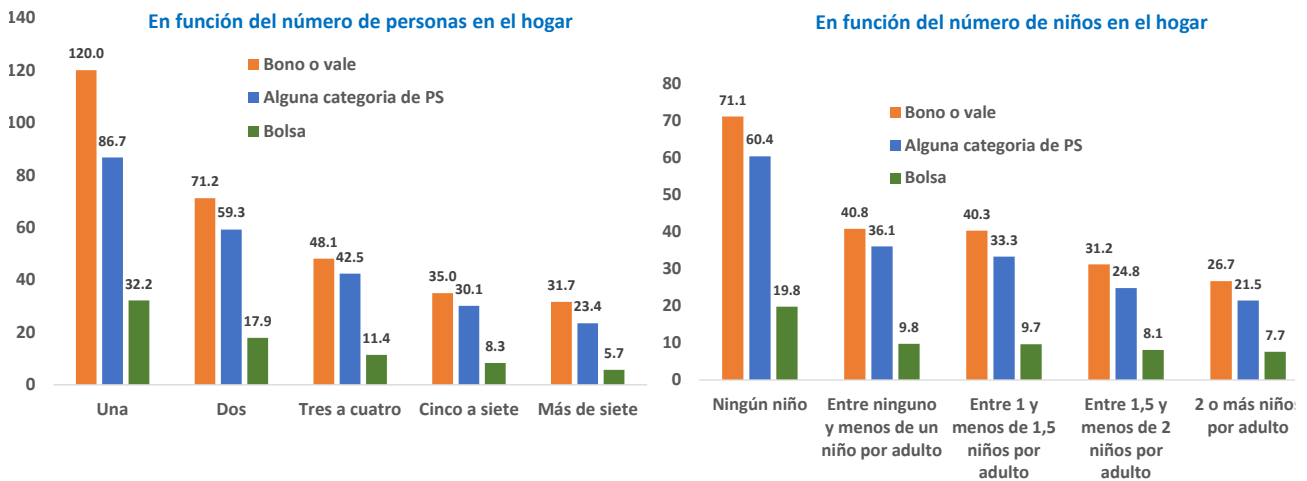
Monto total de PS promedio recibido por persona (\$ por mes)



Fuente: elaboración propia con datos de la EML 2021

Por último, otro rasgo que merece la pena destacar son las diferencias que existen según las características demográficas de los hogares. En aquellos donde alguno de sus miembros recibió PS, el monto recibido promedio por persona y mes fue 86,7 US\$ en los hogares unipersonales; 59,3 en los que tenían dos personas; y 23,4 en los de más de siete miembros (gráfico 24). En otras palabras, al ser PS un programa diseñado para las personas y no para los hogares y, además, tener como condición para ser elegible que ningún otro miembro del hogar lo reciba, penaliza los hogares de mayor tamaño. Por otro lado, al estar dirigido a adultos, sin tener en cuenta los menores dependientes, también penaliza a los hogares donde hay más niños. En promedio de los hogares receptores de PS, el monto recibido fue 60,4 US\$ en aquellos donde no hay ningún niño; 36,1 en los que sí hay, pero menos de uno por cada adulto; y 21,5 donde hay dos o más niños por adulto.

Gráfico 24. Monto promedio por persona por hogar en los hogares receptores de PS (\$ por mes). 2021



VII. Conclusiones

Previo a la pandemia del COVID-19, el fuerte crecimiento económico, junto a las políticas sociales, permitieron avanzar en la reducción de la pobreza y de la desigualdad en Panamá. No obstante, aún se trataba de niveles de pobreza muy superiores a los de Chile o Uruguay, mientras que Panamá seguía siendo uno de los países más desiguales de la región. Las fuertes disparidades regionales que existen en el país, una inversión social relativamente baja cuando se compara con países de un nivel parecido de ingresos y las carencias del sistema educativo, que dificultan la movilidad social, son factores que explican por qué, pese a los logros alcanzados, todavía quedara un importante camino por recorrer en materia social.

Con la crisis del COVID, al ser Panamá uno de los países más afectados tanto en términos sanitarios como económicos en 2020, la pobreza y la desigualdad aumentaron considerablemente en dicho año. En 2021, gracias a la recuperación económica y al impacto positivo de los diversos programas de transferencias a los hogares que existen en el país, tanto la pobreza como la desigualdad se redujeron notablemente, aunque situándose por encima de los niveles de antes de la pandemia. De acuerdo con nuestras estimaciones, la pobreza general aumentó 3,6 puntos y 0,6 la pobreza extrema en 2021 respecto a 2019. No obstante, los diversos programas de apoyo a los hogares y, en especial, el Plan Panamá Solidario, evitaron que este aumento de la pobreza haya sido mucho mayor. Panamá Solidario, por sí solo, hizo que la tasa de pobreza general se redujera en 5,5 puntos y en 4,7 la pobreza extrema. También, contribuyó de manera muy importante a reducir la desigualdad y a generar clase media, fomentado, así, la cohesión social.

Junto a estos efectos positivos de los programas de apoyo a los hogares y la caída de pobreza y desigualdad en 2021 respecto a 2020, hay que subrayar que aún se siguen observando en Panamá diferencias significativas sociales y territoriales. Las tasas de pobreza son notablemente más altas en las comarcas indígenas y en algunas provincias del interior; también la pobreza infantil es muy superior a la de los adultos. Más aún, la contribución de los programas a reducir la pobreza es muy heterogénea a nivel territorial

En el caso particular del Plan Panamá Solidario, su éxito ha sido, sin duda, notable a la hora de favorecer la cohesión social y evitar que el impacto de la crisis del COVID fuera aún mayor en los hogares panameños. Su gran número de beneficiarios y la rapidez de su implementación, a pesar de algunos problemas iniciales, en un contexto tan complejo forman parte de este éxito. No obstante, también hay que señalar que, a consecuencia de su diseño, sus resultados muestran un alto grado de heterogeneidad. En primer lugar, diferencias territoriales muy marcadas, con las provincias del eje canalero claramente beneficiadas respecto a las del interior y, especialmente, a las Comarcas. En segundo lugar, estas diferencias territoriales hicieron que la población indígena se beneficiara menos en términos relativos de Panamá Solidario, sucediendo lo contrario con la población afrodescendiente. En tercer lugar, producto del mencionado diseño, los beneficios del programa también son muy distintos en función de las características demográficas de los hogares, penalizando a aquellos de mayor tamaño y con mayor número de niños por adulto.

En resumen, a nuestro juicio, es importante reconocer el éxito del Plan Panamá Solidario a la hora de mantener la cohesión social en el país en una crisis económica tan dura y en un contexto tan

difícil. De cara al futuro, son varias las lecciones que pueden extraerse. En primer lugar, la necesidad de prestar atención a los desequilibrios territoriales que existen en el país, de manera que los programas de apoyo a los hogares ayuden a corregirlos. En segundo lugar, evitar que el diseño de los programas penalice a los hogares por sus características demográficas. En tercer lugar, y dada la reducción del margen fiscal, producto de la crisis, es importante seguir avanzando en mejorar la focalización. Finalmente, y es uno de los valores añadidos de Panamá Solidario, los programas pueden beneficiarse y a la vez impulsar el proceso de digitalización del país.

VIII. Referencias

Astudillo, J. y Garcimartín, C. (2020). “Análisis sobre la desigualdad: Panamá”. Monografía del BID “Desigualdad y descontento social: cómo abordarlos desde la política pública: informe económico sobre Centroamérica, Haití, México, Panamá y República Dominicana”. Banco Interamericano de Desarrollo.

Astudillo, J., Fernández, M. y Garcimartín, C. (2019). “La desigualdad de Panamá: su carácter territorial y el papel de las inversiones públicas”. Nota Técnica 1703. Banco Interamericano de Desarrollo.

Castillo, Y. y Moreno, O. (2015). “Actualización de las líneas de pobreza. Encuesta de Mercado Laboral. Marzo 2015”. Ministerio de Economía y Finanzas.

Duryea, S. y Robles, M. (2017). “Pulso social en América Latina y el Caribe 2017: Legado familiar, ¿rompemos el molde o repetimos patrones?”. Banco Interamericano de Desarrollo.

Garcimartín, C. y Astudillo, J. (2019). “Inflación y distribución del ingreso en Panamá”. Nota Técnica 1631. Banco Interamericano de Desarrollo

Garcimartín, C. Freire, C., y Astudillo, J. (2021). “Impacto social de la pandemia del Covid-19 en Panamá y análisis de eficiencia de los programas de transferencias monetarias”. Nota Técnica 2221. Banco Interamericano de Desarrollo.

Nuguer, V. y Powell, A. (2020). “Políticas para combatir la pandemia. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2020”. Banco Interamericano de Desarrollo.