



# EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN PANAMÁ: UNA APROXIMACIÓN ESPACIAL<sup>1</sup>

**MARTINA HIM CAMAÑO**

Departamento de Teoría y Desarrollo Económico  
Universidad de Panamá. Panamá  
ORCID 0000-0003-2224-0112

**HELENA CORRALES-HERRERO**

Departamento de Economía Aplicada  
Universidad de Valladolid. España  
ORCID 0000-0002-6256-021X

**BELÉN MIRANDA-ESCOLAR**

Departamento de Economía Aplicada  
Universidad de Valladolid. España  
ORCID 0000-0003-3317-5045  
e-mail autor de contacto: [belen@eco.uva.es](mailto:belen@eco.uva.es)

## Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución de la pobreza y de la distribución del ingreso en Panamá desde una perspectiva territorial, utilizando fundamentalmente los datos de la Encuesta Continua a Hogares (ECH) que realiza el Instituto de Estadística y Censo de Panamá.

En 2019, la tasa de pobreza en el país se situaba en el 21,5%, encontrándose su manifestación más severa y alarmante en las Comarcas Indígenas donde más del 80% de la población es pobre. Este hecho es causa y efecto de otras desigualdades en los ámbitos de la educación, la salud, el empleo y la vivienda, generando problemas de convergencia geográfica, disparidades y asimetrías.

El progreso en la reducción de la pobreza precisa acciones consensuadas y solidarias que vayan más allá de las medidas de política económica implementadas durante las últimas décadas, cobrando especial relevancia, junto a los programas sociales, otras políticas dirigidas a la mejora de la infraestructura educativa y a la calidad del servicio prestado.

*Palabras clave:* pobreza, distribución del ingreso, convergencia geográfica, disparidades, Panamá.

---

<sup>1</sup> 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), cuyo objetivo es impulsar proyectos de investigación con la participación de investigadores de universidades extranjeras, con el fin de aprovechar sinergias, transferir conocimientos y desarrollar actividades de cooperación.

## Abstract

The objective of this paper is to analyze the evolution of poverty and income distribution in Panama from a territorial perspective. In doing so, we use data from the Continuous Household Survey conducted by the Institute of Statistics and Census of Panama.

In 2019, the poverty rate was 21.5%, being most severe and worrying in the *Comarcas Indígenas* where more than 80% of the population was poor. This fact is both the cause and effect of inequalities in areas such as education, health, employment, and housing, generating difficulties of geographic convergence, disparities, and asymmetries.

Progress in poverty reduction requires concerted and solidarity-based actions that go beyond the economic policy measures implemented in recent decades, taking on special relevance together with social programs and other policies aimed at improving educational infrastructure and the quality of services.

*Key Words:* poverty, income distribution, geographic convergence, disparities, Panama.

*Thematic Area:* Growth and inequality

## 1. INTRODUCCIÓN

La pobreza y la desigualdad continúan siendo fenómenos estructurales y con tendencias que alertan y requieren de un esfuerzo continuado para su reducción y erradicación (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2019). Además, constituyen uno de los principales retos a los que se enfrenta la humanidad en los momentos actuales (Foster, 1984; Kakwani & Pernia, 2000; Ravallion & Chen, 2001; Duclos & Wodon, 2004; Kakwani, Neri & Son, 2009; Naciones Unidas, 2015a; 2015b; 2016).

Los avances en la reducción de la pobreza a nivel mundial no han sido homogéneos ni entre países ni entre regiones dentro de un mismo país (Atkinson, 1983; 1987; Sen, 1976; 1999; Filguera y Peri, 2004; Alkire, 2011; Banco Mundial, 2014; Medina y Galván, 2014). A su vez, el informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2019 apunta que el progreso en la lucha contra la pobreza continúa, pero es más lento, lo que dificulta alcanzar el Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo (Naciones Unidas, 2019, p. 22).

En el contexto de los países de América Latina y el Caribe se registró una importante reducción de las tasas de pobreza y pobreza extrema entre los años 2002 y 2014, producto de diversos factores. No obstante, las tasas de pobreza han sufrido un retroceso a partir de 2015. En 2018, alrededor del 30,1% de la población regional se situaba por debajo de la línea de pobreza general, mientras que un 10,7% se encontraba bajo el umbral de la pobreza extrema (CEPAL, 2019, p.19).

La desigualdad es causa y efecto de la pobreza, pero, además, es también un importante obstáculo para reducirla. Según Oxfam (2019), desde el año 2015, la población más rica, que supone un 1% del total, posee más riqueza que el resto del planeta. En muchos países del mundo ciertas élites se han apropiado de una proporción cada vez mayor de los ingresos nacionales, mientras que cientos de millones de personas siguen sin tener acceso a agua potable o alimentos suficientes para sus familias. En palabras de Stiglitz (2012), este es precisamente el precio de la desigualdad, el 1% de la población tiene lo que el 99% necesita.

La expresión geográfica de esta situación se manifiesta tanto entre países como dentro de los territorios de un mismo país donde existen muchas comunidades y poblaciones que viven en la miseria, con ingresos bajos y sin acceso a servicios básicos que les permita lograr niveles de vida satisfactorios. Aún más, en muchos países disponer de una educación de calidad se convierte en un bien de lujo solo al alcance de las personas con ingresos altos, y ello a pesar de que la educación ha demostrado ser un instrumento eficaz para evitar que la pobreza se herede.

Por lo que se refiere a la desigualdad de ingresos, continúa aumentando en muchos lugares del mundo, incluso a pesar de que el 40% más pobre de los habitantes de la mayoría de los países ha logrado un incremento de sus ingresos (Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países) (Naciones Unidas, 2019, p. 42).

América Latina y el Caribe es tristemente conocida como la región más desigual del mundo y la desigualdad de ingresos es una de las manifestaciones más evidentes de esa desigualdad, así como un obstáculo al desarrollo y a la garantía de los derechos y al bienestar de las personas, además de un factor que inhibe la innovación, el aumento de la productividad y el crecimiento económico.

Panamá no ha permanecido ajeno a este proceso, a pesar de ser uno de los países de la región con un mayor PIB per cápita<sup>2</sup> (11.902 US\$ en 2019, descendiendo hasta los 9.611,3 US\$ en 2020 a causa de la pandemia) y tasas de crecimiento muy por encima de la media de referencia. El país ha registrado el crecimiento promedio más alto de la región, durante la última década, y ha logrado avances significativos en la mejora de sus instituciones, políticas económicas y financieras. En consecuencia, las perspectivas económicas siguen siendo favorables y las expectativas apuntan que se mantendrán fuertes, al ser uno de los países con mayor impulso en América Latina, con tasas de crecimiento que actualmente se mueven en el entorno del 3%. Uno de los ejes que mantendrá el auge de la economía panameña en los próximos años será el aumento del tránsito en el *Canal de Panamá*, una vez se normalice el comercio internacional tras la *Coronavirus disease 2019* (COVID-19); un dinámico sector de servicios y las inversiones en los sectores de energía, minería y logística.

No obstante, los indicadores sociales muestran tasas de pobreza general elevadas (21,5% en 2019) que ponen de manifiesto disparidades aún no resueltas: modernidad y dinamismo, propios de países desarrollados, *versus* marginalidad y exclusión con deplorables condiciones humanas, típicas de países con un bajo desarrollo humano. El modelo de crecimiento de Panamá no parece haber tenido

---

<sup>2</sup> Datos tomados de CEPALSTAT, en: <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/tabulador/>

la capacidad de reducir las desigualdades e inequidades existentes en los distintos grupos, sectores y regiones del país. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015) apunta que existen áreas de Panamá que manifiestan progresos importantes, pero también se presentan, en otras regiones, altos niveles de desigualdad que se reflejan en indicadores de desarrollo humano que avanzan más lento, lo cual no cambiará mientras no se incrementen los esfuerzos dirigidos a la reducción de las condiciones que generan la vulnerabilidad. En este sentido, el Banco Mundial (2020) alerta sobre los niveles aún elevados del coeficiente de Gini (0,498 en 2019) y la necesidad de priorizar una provisión adecuada de servicios públicos.

A la luz de lo anteriormente expuesto cabe hacerse las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los avances de Panamá en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad? ¿Las políticas públicas implementadas por el gobierno panameño en los últimos años han logrado reducir la pobreza (general y extrema) y la desigualdad de ingresos desde el punto de vista territorial? ¿La política social panameña es capaz de conseguir una sociedad más inclusiva?

Esta investigación en curso pretende dar respuesta a estas y otras preguntas y tiene como objetivo medir la pobreza unidimensional, estimar la distribución del ingreso, analizar la evolución de la pobreza y de la desigualdad del ingreso en Panamá y presentar una aproximación espacial que abarque un segundo nivel de desagregación geográfico (provincial y comarcal). Administrativamente<sup>3</sup> Panamá se divide en 9 provincias y 3 comarcas indígenas con categoría de provincias<sup>4</sup> (Kuna Yala, Ngäbe Buglé y Emberá). El Censo de Población y Vivienda de 2010 divide las 12 provincias en 76 distritos o municipios y 631 corregimientos<sup>5</sup> (la unidad político-administrativa más pequeña), de los cuales dos son comarcas indígenas (Kuna de Madugandí y Wargandí). En cuanto a los rasgos demográficos más sobresalientes, este mismo Censo registra una población total de 3,7 millones de habitantes, con una tendencia a la concentración en las áreas urbanas. Las ciudades con mayor densidad son Panamá City (capital), Chiriquí y Colón que cuentan con 165,5, 68,6 y 55 habitantes/km<sup>2</sup>, respectivamente. En contraste, la provincia de Darién y la comarca Emberá son las que presentan menos densidad poblacional (4,5 y 2,6 habitantes/km<sup>2</sup>, respectivamente). Esta polarización se manifiesta en el hecho de que el 65,2% de la población panameña se concentra en áreas urbanas, frente al 34,8% que habita en áreas rurales.

Para la realización del estudio se utilizarán los microdatos de la Encuesta Continua a Hogares (ECH) de Panamá de los años 2010, 2013, 2016 y 2019. La información suministrada por esta encuesta es representativa a nivel de provincias y comarcas indígenas, así como de áreas urbanas y rurales, recogiendo características generales y socioeconómicas de la población.

---

<sup>3</sup> Esta división se establece en la Constitución Política de Panamá de 1971.

<sup>4</sup> El 1 de enero de 2014 se crea la décima provincia de la República, anteriormente conocida como Panamá Oeste (territorio ubicado al oeste del Canal de Panamá), ahora integrado por cinco distritos (Arraiján, Capiira, Chame, La Chorrera y San Carlos). La incorporación de esta nueva provincia a la distribución administrativa del país supone un reto a esta investigación.

<sup>5</sup> La población de un corregimiento no se concentra en un único lugar. Por el contrario, dentro de cada corregimiento se distinguen, a su vez, lugares poblados que, según el Censo de 2010, ascendían a 12.797.

Los resultados que se obtengan de la investigación pretenden ser una ayuda a la toma de decisiones del gobierno de Panamá en relación con la elección de los instrumentos de intervención más adecuados para solucionar un fenómeno que está calando en el tejido social y, de este modo, poder contribuir al desarrollo del país.

En definitiva, las IX Jornadas Castellano-Leonesas de Ciencia Regional que se celebrarán en la Universidad de León (España), durante los días 14 y 15 de octubre de 2021, representan una ocasión propicia para presentar algunos avances preliminares de esta investigación.

## 2. METODOLOGÍA

Los datos utilizados en esta investigación proceden de la ECH, que realiza el Instituto de Estadística y Censo de Panamá (INEC) de forma ininterrumpida desde el año 1963. La muestra se extrae del Censo de Población y Vivienda del último año disponible y el universo está constituido por la población de 15 y más años, que reside en viviendas particulares, representativa a nivel de provincias y Comarcas Indígenas, así como de áreas urbanas y rurales, recogiendo características generales y socioeconómicas de la población.

El registro de los microdatos se presenta de forma desagregada en tres ficheros independientes (hogares, personas y viviendas), cada uno de ellos con información específica de los hogares, de las personas que los integran, y de las viviendas en los que estas habitan. En concreto, el fichero de personas incluye características generales, tales como sexo, edad y parentesco, entre otras, así como características económicas que permiten estudiar el comportamiento del mercado laboral y la condición económica de la población, distinguiendo entre población económicamente activa (población ocupada o desocupada) e inactiva.

En el año 2010, la muestra incluye un total de 48.881 individuos que pertenecen a 13.391 hogares; al año 2013 le corresponden 44.237 individuos repartidos en 11.853 hogares; en el año 2016 la muestra registra una disminución en el número de individuos y hogares (42.233 y 11.610, respectivamente), disminución que se repite en 2019 (41.747 y 11.606, respectivamente). La Tabla 1 muestra, además, los datos de individuos y hogares en términos poblacionales, que se obtienen al utilizar los correspondientes factores de elevación incluidos en la base de datos.

**Tabla 1. Microdatos de la Encuesta Continua a Hogares**

| Año                     | Muestra |            | Población |            |
|-------------------------|---------|------------|-----------|------------|
|                         | Hogares | Individuos | Hogares   | Individuos |
| <b>2010</b>             | 13.391  | 48.881     | 942.051   | 3.456.443  |
| <b>2013</b>             | 11.853  | 44.237     | 1.032.762 | 3.816.220  |
| <b>2016<sup>a</sup></b> | 11.610  | 42.233     | 1.094.680 | 4.036.355  |
| <b>2019<sup>a</sup></b> | 11.606  | 41.747     | 1.165.105 | 4.267.632  |

<sup>a</sup> Datos en proceso de tratamiento.

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH (INEC).

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 la semana anterior a la realización de la encuesta. En concreto, la encuesta permite identificar los ingresos procedentes de la

realización de actividades económicas (ingresos laborales) y otros ingresos (no laborales) en los que se incluyen conceptos como pensiones, beneficios y capital, becas públicas y privadas y subsidios.

Siguiendo la metodología de CEDLAS & The World Bank (2014) se define el ingreso total y, una vez se obtiene, se calcula la tasa de pobreza general y extrema de personas y hogares, utilizando para tal finalidad las líneas de pobreza (general y extrema) que oficialmente fija el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, cuyos valores se encuentran recogidos en la Tabla 2.

**Tabla 1. Líneas de pobreza en Panamá (En US\$ a precios corrientes)**

| Año         | Línea de pobreza general <sup>a</sup> |        | Línea de pobreza extrema (Indigencia) <sup>b</sup> |       |
|-------------|---------------------------------------|--------|--|-------|
|             | Urbana                                | Rural  | Urbana   | Rural |
| <b>2010</b> | 117,95                                | 87,45  | 55,59  | 46,51 |
| <b>2013</b> | 138,15                                | 102,61 | 67,21  | 56,76 |
| <b>2016</b> | 143,53                                | 106,53 | 70,37  | 59,19 |
| <b>2019</b> | 144,31                                | 107,84 | 69,94  | 59,18 |

<sup>a</sup> Canasta básica de consumo alimentaria más frecuente (indigencia).

<sup>b</sup> Canasta básica de consumo alimentaria más frecuente, más el consumo no alimentario que además incluye: vestuario, artículos para la conservación del hogar y para la educación; productos y servicios médicos; y servicios de la vivienda, de transporte, telefónicos y cuidado personal.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2011a, 2011b, 2013, 2015, 2020).

Estas líneas de pobreza se determinan a partir del coste de un conjunto de bienes y servicios incluidos en el cálculo de la Canasta Básica de Alimentos (CBA), definida como el conjunto de alimentos que cubren las necesidades nutricionales mínimas de una población y dependen de los hábitos de consumo y los precios relativos en un período determinado. Así, se fijan dos umbrales: uno asociado a la indigencia o pobreza extrema (corresponde a la canasta alimentaria), y la línea de pobreza general, que incluye además de los alimentos (canasta alimentaria), vestido y calzado, artículos educativos, servicios de la vivienda, transporte y servicios médicos, entre otros (canasta básica de bienes y servicios no alimentarios). De la comparación de los ingresos obtenidos a partir de la Encuesta y las líneas de pobreza, se considera a una persona pobre (o indigente) si su ingreso per cápita es inferior a la línea de pobreza general (o extrema) oficial.

Aplicada la metodología para la estimación del ingreso y de las tasas de pobreza, se calcula la razón quintil (también llamada razón 20/20), medida utilizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para medir la desigualdad. En esta metodología, el primer quintil (Q1) agrupa al 20% de los hogares más pobres, es decir, aquellos que tienen menores ingresos y el último quintil (Q5), al 20% más ricos, es decir con mayor nivel de ingresos. En consecuencia, la razón 20/20, se obtiene de la división del ingreso medio del 20% más rico entre el ingreso promedio del 20% más pobre de la población, y expresa el número de veces que se concentra el ingreso de los más ricos con respecto a los más pobres. El estudio se apoya, desde una perspectiva gráfica, con el cálculo de la curva de Lorenz para aportar evidencia sobre la distribución del ingreso medio a partir de la ordenación de los hogares, en escala ascendente, de acuerdo con el nivel de ingresos. Como herramienta analítica complementaria para medir la desigualdad del ingreso, se obtiene el índice de Gini que mide el grado de

desigualdad de la distribución del ingreso medio entre los hogares con respecto a una distribución con igualdad. Es decir, mide la concentración del ingreso.

Como el presente documento forma parte de una investigación más amplia que se encuentra en proceso, los resultados que se presentan solo incluyen el estudio transversal sobre la evolución de la distribución del ingreso y de la pobreza en Panamá correspondientes a los años 2010 y 2013, sin analizar la heterogeneidad espacial de la pobreza y de la distribución del ingreso en Panamá.

Finalmente, para el tratamiento de los datos, gráficos y tablas se utiliza el tradicional paquete ofimático Microsoft Office y el procesamiento de los microdatos de la ECH se efectúa con el Software STATA (Data Analysis and Statistical Software).

### 3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Una evolución comparada del crecimiento del Producto Interior Bruto a precios de mercado (PIB) y del Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita de Panamá y del conjunto de países de América Latina y el Caribe se refleja en la Tabla 3.

**Tabla 2. Tasas de crecimiento del PIB e Ingreso Nacional per cápita**

| Indicador                                    | PAÍS                       | 2006  | 2008  | 2010  | 2012  | 2014   | 2016   | 2018   |
|--|----------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Crecimiento del PIBpm <sup>1</sup> (% anual) | Panamá                     | 8,53  | 8,61  | 5,77  | 9,23  | 6,05   | 4,95   | 3,69   |
|  | América Latina y el Caribe | 5,32  | 3,97  | 5,79  | 2,82  | 0,75   | -0,54  | 1,55   |
| INB per cápita <sup>2</sup>                  | Panamá                     | 5.170 | 6.510 | 7.010 | 9.510 | 11.430 | 25.840 | 29.400 |
|  | América Latina y el Caribe | 5.157 | 6.961 | 7.989 | 9.616 | 9.807  | 15.005 | 16.022 |

<sup>1</sup> En moneda local (balboas) a precios constantes.

<sup>2</sup> Método Atlas del Banco Mundial US\$ a precios corrientes.

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial (2020).

Las tasas de crecimiento del PIB de Panamá han sido superiores a las registradas en el conjunto de países de América Latina y el Caribe, con excepción del año 2010. Panamá presenta un crecimiento medio anual de un 6,23% del PIB, entre los años 2006 y 2018, representando más del doble de la media regional (2,81%).

A partir del año 2011, América Latina y el Caribe inician un proceso de desaceleración, situación que podría ser uno de los factores que ralentiza el crecimiento de la economía panameña; sin embargo, hasta antes de la crisis sanitaria, continuaba liderando el crecimiento económico en la región, muy por encima de la media. En este contexto, y a pesar de estos excepcionales progresos, el crecimiento económico no ha sido suficiente para reducir las desigualdades en términos de la distribución del ingreso.

La Tabla 4 describe la distribución del ingreso medio de los hogares por quintil, a partir de la información facilitada por la ECH en los años 2010 y 2013. A la luz de los resultados, los datos revelan que la distribución de ingresos ha mejorado levemente en 1,26 puntos porcentuales, ya que la razón ingreso medio por hogar en el año 2013 es menor que en 2010. En otros términos, en el año 2010, el 20% de los hogares más ricos concentraba 17,14 veces más ingresos que el 20% de los hogares más pobres. En 2013, esa relación se reduce a 15,88 veces.

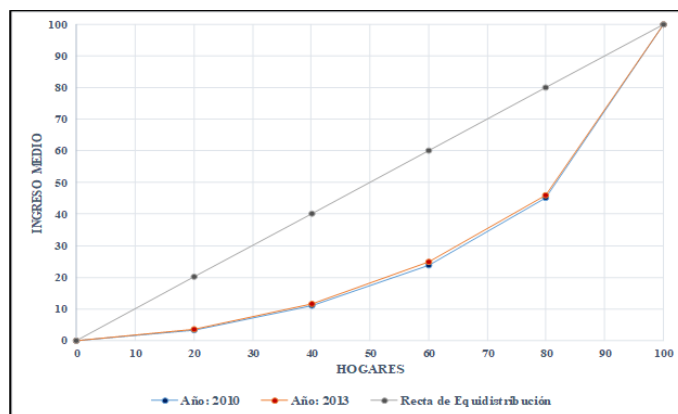
**Tabla 4. Distribución del ingreso medio de los hogares según quintiles<sup>6</sup>**  
(En US\$ a precios corrientes)

| Quintil                      | 2010                        |              | Año<br>Quintil               | 2013                        |              |
|------------------------------|-----------------------------|--------------|------------------------------|-----------------------------|--------------|
|                              | Ingreso medio<br>(Nacional) | % de Ingreso |                              | Ingreso medio<br>(Nacional) | % de ingreso |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>943,31</b>               |              | <b>TOTAL</b>                 | <b>1.278,31</b>             |              |
| Q1                           | 150,70                      | 3,20         | Q1                           | 217,02                      | 3,40         |
| Q2                           | 364,33                      | 7,72         | Q2                           | 520,59                      | 8,14         |
| Q3                           | 612,37                      | 12,97        | Q3                           | 853,59                      | 13,38        |
| Q4                           | 100,26                      | 21,33        | Q4                           | 1.357,56                    | 21,18        |
| Q5                           | 2.583,79                    | 54,78        | Q5                           | 3.445,49                    | 53,90        |
| <b>Razón quintil (Q5/Q1)</b> |                             | <b>17,14</b> | <b>Razón quintil (Q5/Q1)</b> |                             | <b>15,88</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH (INEC).

Desde una perspectiva gráfica, la curva de Lorenz aporta evidencia sobre la distribución del ingreso medio a partir de la ordenación de los hogares, en escala ascendente, de acuerdo con el nivel de ingresos. El eje de abscisas (X) representa el porcentaje de hogares y el eje de ordenadas (Y) el porcentaje acumulado de los ingresos medios que esos hogares reciben (Figura 1). Cuanto más se aproxima la curva a la diagonal (línea de equidistribución), mayor es la equidad en el reparto del nivel de ingresos de los hogares, mientras que cuanto más se acerque la curva a los ejes, el reparto es peor. La curva de Lorenz en Panamá presenta cambios favorables, pero casi imperceptibles en la parte central de la distribución.

**Figura 1. Curva de Lorenz del ingreso medio de los hogares en Panamá**



Fuente: Elaboración propia a partir de ECH (INEC).

Como herramienta analítica complementaria, el índice de Gini<sup>7</sup> y sus resultados para el ingreso de los hogares, a partir de la ECH, se presentan en la Tabla 5. De

<sup>6</sup> Los quintiles dividen los hogares en cinco grupos iguales, representando cada uno el 20% del total.



la información contenida se desprende que, a nivel nacional, este índice se ha reducido en 0,001 puntos entre los años 2010 y 2013. Esta milésima obedece a que en el área urbana la reducción en la concentración supera la mayor concentración registrada en el área rural cuyo efecto final se traduce en una disminución del índice a nivel nacional.

**Tabla 3. Desigualdad en el ingreso medio de los hogares según el Índice de Gini**

| Área Geográfica | 2010       |       |       |       | 2013       |       |       |       |
|-----------------|------------|-------|-------|-------|------------|-------|-------|-------|
|                 | Estimación | STE   | LI    | LS    | Estimación | STE   | LI    | LS    |
| Urbana          | 0,452      | 0,003 | 0,446 | 0,458 | 0,430      | 0,003 | 0,425 | 0,435 |
| Rural           | 0,459      | 0,003 | 0,454 | 0,464 | 0,469      | 0,003 | 0,463 | 0,475 |
| Población       | 0,491      | 0,002 | 0,486 | 0,495 | 0,490      | 0,002 | 0,486 | 0,494 |

Nota: STE se refiere a la desviación estándar, LI: límite inferior y LS: límite superior.

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH (INEC).

Por otra parte, la incidencia de la pobreza, según las líneas de pobreza, es una metodología que consiste en obtener los umbrales económicos que determinan el ingreso necesario, por encima del que se sitúan los que no se consideran pobres, y por debajo del cual se encuentran aquellos que no cuentan con ingresos suficientes para superar su condición de privación. Es el coste monetario de un nivel de bienestar de referencia para una persona dada, en un momento y un lugar determinados (Ravallion,1999; Ravallion & Lokshin, 2006). Las personas que no alcanzan ese nivel de bienestar se consideran pobres por insuficiencia de ingresos, y quienes sí lo hacen se excluyen de esa calificación.

A partir de las líneas oficiales de pobreza y del ingreso per cápita y del hogar, se ha calculado el porcentaje de personas y hogares que se encuentran por debajo de las líneas de pobreza general y extrema, realizando una distinción según el área geográfica (nacional, urbana y rural), tal como se recoge en la Tabla 6.

**Tabla 6. Evolución de la pobreza según líneas de pobreza en Panamá (%)**

| Líneas de Pobreza      | Año 2010 |       |        |          |       |        |
|------------------------|----------|-------|--------|----------|-------|--------|
|                        | Hogares  |       |        | Personas |       |        |
|                        | Nacional | Rural | Urbana | Nacional | Rural | Urbana |
| <b>Pobreza extrema</b> | 10,69    | 22,88 | 4,51   | 14,55    | 31,81 | 5,16   |
| <b>Pobreza general</b> | 26,59    | 43,64 | 17,95  | 33,52    | 54,90 | 21,89  |
| Líneas de Pobreza      | Año 2013 |       |        |          |       |        |
|                        | Hogares  |       |        | Personas |       |        |
|                        | Nacional | Rural | Urbana | Nacional | Rural | Urbana |
| <b>Pobreza extrema</b> | 7,84     | 18,54 | 3,07   | 11,16    | 26,20 | 3,58   |
| <b>Pobreza general</b> | 20,96    | 37,21 | 13,70  | 27,26    | 47,12 | 17,24  |

Fuente: Elaboración propia a partir de ECH (INEC).

Los datos ponen de manifiesto que, en el año 2013, el 27,26% de la población panameña no contaba con los ingresos necesarios para cubrir el coste de la canasta básica alimentaria y no alimentaria, es decir se encontraba por debajo de la línea de pobreza general. En términos comparados, esa situación supone una reducción de 6,26 puntos porcentuales con respecto al año 2010. Esta

<sup>7</sup> El índice de Gini toma valores entre 0 y 1. El valor 0 supone una equidistribución del ingreso y el valor 1 la máxima desigualdad en el reparto. Por lo tanto, valores cercanos a 0 indican una mayor igualdad en la distribución del ingreso, mientras que próximos a 1 una fuerte concentración del ingreso.

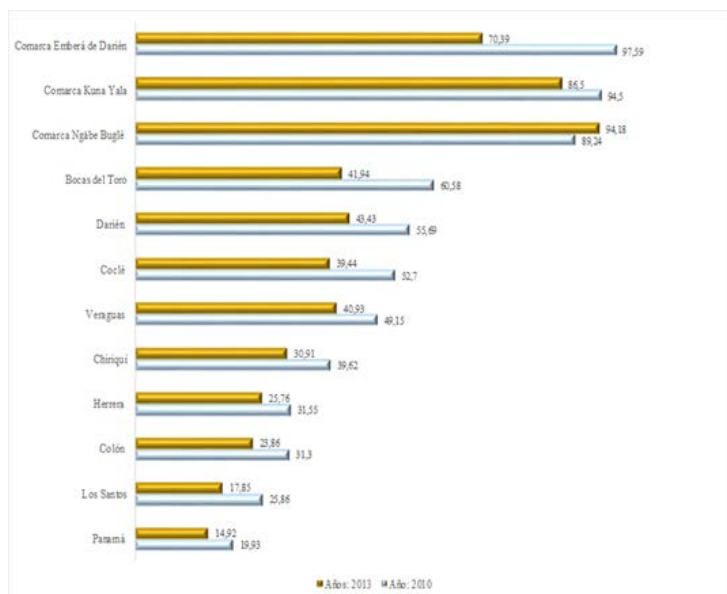
circunstancia es más crítica en el medio rural ya que, en 2013, el 47,12% de las personas se encontraba en situación de pobreza general, registrando una reducción de 7,78 puntos en relación con el año 2010. A pesar de esta disminución, la incidencia de la pobreza sigue siendo más severa en el medio rural, donde un porcentaje realmente elevado de la población (casi el 50%) aún se encuentra afectado por dicha condición (Tabla 6).

Las áreas urbanas también experimentan una reducción de la incidencia de la pobreza general y de la pobreza extrema que se cifra en 4,65 y 1,58 puntos porcentuales, respectivamente, entre los años 2010 y 2013 (Tabla 6).

En términos generales, la incidencia de la pobreza en los hogares y las personas muestra una evolución positiva. Sin embargo, es preciso señalar la existencia de una proporción alta de la población panameña que continúa en situación de pobreza en el año 2013. El Banco Mundial (2011) advierte que la baja elasticidad observada en la reducción de la pobreza en Panamá probablemente se pueda asociar al nivel elevado de pobreza en las zonas indígenas.

Las valoraciones precedentes quedan reflejadas en las ratios de pobreza general que se obtienen para las provincias y comarcas indígenas (Figura 2). Si bien registran una tendencia a la baja fácilmente perceptible entre los años 2010 y 2013, a excepción de la Comarca Ngäbe Buglé que acusa un incremento de 4,94 puntos porcentuales entre estos dos años, siguen teniendo su expresión más severa en estos territorios donde las tasas de pobreza resultan alarmantes. Un solo dato puede resultar esclarecedor: en media, el 94% de la población de las provincias y comarcas indígenas se situaba por debajo del umbral de pobreza general en el año 2010.

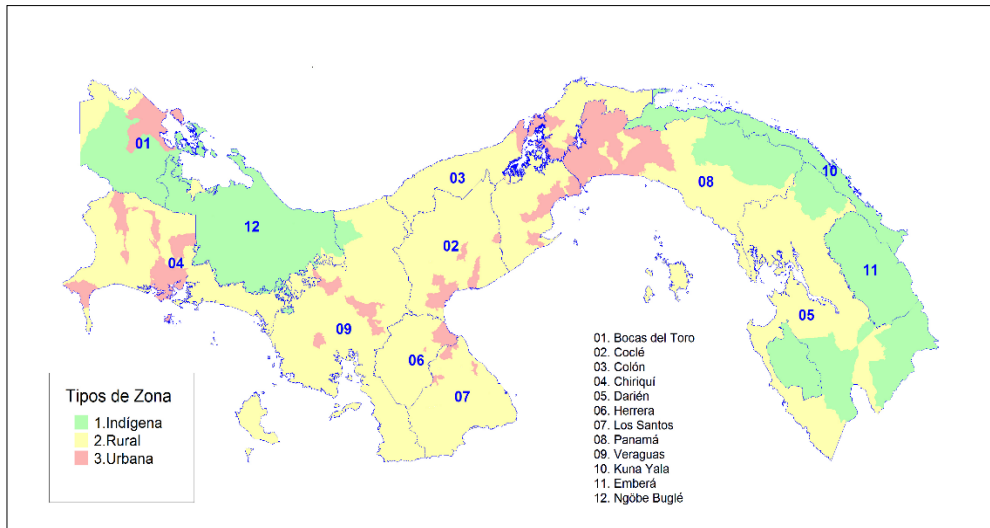
**Figura 2. Incidencia de la pobreza general por provincias y comarcas indígenas**



Fuente: Elaboración propia a partir de ECH (INEC).

Para tener una idea más precisa de la superficie que abarcan estos territorios en el conjunto del país se ha elaborado el mapa que recoge la estructura político-administrativa de Panamá por tipo de zona (Figura 3). También puede apreciarse que la mayor parte del territorio es rural e indígena.

**Figura 3. Estructura político-administrativa de Panamá por tipo de zona**



Fuente: Elaboración propia.

#### **4. CONCLUSIONES**

A modo de conclusión, los resultados preliminares advierten que Panamá ha logrado un avance leve en la reducción de los niveles de pobreza -que aún siguen elevados- y mejoras casi imperceptibles en la distribución del ingreso. No obstante, la histórica dualidad de la economía panameña se manifiesta en la existencia de asimetrías que conducen a una sociedad con inequidades y desigualdades no resueltas, entre distintos grupos, sectores y regiones del país; rasgos estructurales de un modelo de crecimiento que no ha sido capaz de resolverlas y que presenta síntomas de agotamiento.

Es preciso, además, tener una clara comprensión de las causas fundamentales de la pobreza, a fin de desarrollar estrategias eficaces para combatirla, particularmente en las Comarcas Indígenas que se erigen como verdaderas bolsas de pobreza, en gran medida explicadas por factores culturales, pero también por las complejas condiciones territoriales, demográficas, económicas y sociales de estos territorios.

Estos resultados, aún incipientes, desnudan una problemática antigua y arraigada, porque el progreso en la reducción de la pobreza y la mejora en la distribución del ingreso requiere acciones consensuadas y solidarias que vayan más allá de las

medidas de política económica y social implementadas durante las últimas décadas.

Es importante subrayar que lo relevante de los resultados obtenidos, por cualquiera de los enfoques utilizados, es que posibiliten el diseño de políticas públicas que permitan mejorar las condiciones de vida, principalmente en las regiones del país que mayor incidencia e intensidad de pobreza presentan, y que constituyan un instrumento útil y válido para superar para siempre este fenómeno inaceptable en todas las sociedades.

Lo anterior solo será posible si las autoridades presentes y futuras logran despojarse de intereses políticos y económicos para trazar un camino sin retorno hacia una sociedad más justa y equitativa.

En definitiva, se debe trascender hacia un Estado más inclusivo, que genere círculos virtuosos de desarrollo, dejando a un lado la filosofía clientelista de muchas políticas que conducen a profundizar la pobreza económica y, lo que es aún más vejatorio, la pobreza espiritual e intelectual.

## REFERENCIAS

- Alkire, S. (2011). Multidimensional Poverty and its Discontents. OPHI Working Paper No. 46. *Oxford Poverty & Human Development Initiative*. London.R. Nicole, "Title of paper if known" J. Name Stand. Abbrev., in press.
- Atkinson, A.B. (1983). *The Economics of Inequality*. Clarendon Press-Oxford. United States.
- Atkinson, A.B. (1987). On the Measurement of Poverty. *Econometrica*, 55(4), 749-764.
- Banco Mundial (2014). *A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity. Concepts, data, and twin goals*. The World Bank. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2020). *Base de Datos*. <https://datos.bancomundial.org/indicador>
- CEDLAS & The World Bank (2014). *A Guide to Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean*. La Plata. CEDLAS and The World Bank.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019). *Panorama Social de América Latina*. Naciones Unidas. Santiago de Chile. <http://www.eclac.cl>.
- Duclos, J. & Wodon, Q. (2004). What is Pro-Poor. *Working Paper*, 04(25), 1-30.
- Filgueira, C. y Peri, A. (2004). Los rostros de la pobreza y sus causas determinantes. *Población y Desarrollo* (54), 1-65. CEPAL.
- Foster, J. E. (1984). On economic poverty: a survey of aggregate measures. *Advances in Econometrics*, 3, 212-251.
- Instituto de Estadística y Censo (INEC) (2010). *Microdatos de la Encuesta Continua a Hogares*. Panamá. CGR-INEC.
- (2013). *Microdatos de la Encuesta Continua a Hogares*. Panamá. CGR-INEC

- (2016). *Microdatos de la Encuesta Continua a Hogares*. Panamá. CGR-INEC
  - (2019). *Microdatos de la Encuesta Continua a Hogares*. Panamá. CGR-INEC
- Kakwani, N., Neri, M. & Son, H. (2009). Linkages between Pro-Poor Growth, Social Programmes and Labour Market: The Recent Brazilian Experience. *World Institute for Development Economics Research*. Research Paper (26), 1-30.
- Kakwani, N. & Pernia, E. (2000). ¿What is Pro-Poor Growth? *Asian Development Review*, 18(1), 1-16.
- Medina, F. y Galván, M. (2014). ¿Qué es el crecimiento propobre? Fundamentos teóricos y metodologías para su medición. *Serie Estudios Estadísticos* (89), 1-75. CEPAL.
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2011a). *Actualización de las líneas de indigencia y pobreza*. Panamá. MEF.
- (2011b). *Pobreza e indigencia*. Panamá. MEF.
  - (2013). *Distribución del ingreso de los hogares*. Panamá. MEF.
  - (2015). *Pobreza e indigencia*. Panamá. MEF.
  - (2017). *Índice de pobreza multidimensional en Panamá*. MEF-MIDES.
  - (2020). *Pobreza e indigencia*. Panamá. MEF.
- Naciones Unidas (2015a). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Nueva York. Naciones Unidas. <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>
- (2015b). *Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015*. ONU.
  - (2016). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. ONU. DOI: <https://doi.org/10.18356/fdc72e34-es>
  - (2019). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Nueva York. Naciones Unidas. <https://www.onu.org.ar/stuff/Informe-ODS-2019.pdf>
- Oxfam (2019). *Informe Oxfam 2019: ¿Bienestar público o beneficio privado?* <http://www.gadeso.org/files/2019/02/informe-oxfam-2019-1.pdf>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2015). *Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015*. Panamá. PNUD: [https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/poverty/atlas\\_desarrollo\\_humano\\_local\\_2015.html](https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/poverty/atlas_desarrollo_humano_local_2015.html)
- Ravallion, M. (1999). Las líneas de pobreza en la teoría y en la práctica. En C. Jorge, I. Novacovsky y F. Reimers (comp), *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, Argentina.
- Ravallion, M. & Chen, S. (2001). Measuring pro-poor growth. *Development Research*.
- 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 (págs. 15-38). United States of América: Jacques Silber, Bar Ilan University.

Sen A. (1976). Poverty: An Ordinal Approach to Measurement. *Econometrica*, 44(2), 219-231.

Sen, A. (1999). Development as freedom. *Oxford University Press*. Oxford.

Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad: el 1% de población tiene lo que el 99% necesita*. Taurus. Colombia.