

# Impacto social de la pandemia del COVID-19 en Panamá y análisis de eficiencia de los programas de transferencias monetarias

Carlos Garcimartín  
Carolina Freire  
Jhonatan Astudillo

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

División de Protección Social y  
Salud

NOTA TÉCNICA N°  
IDB-TN-2221

# Impacto social de la pandemia del COVID-19 en Panamá y análisis de eficiencia de los programas de transferencias monetarias

Carlos Garcimartín  
Carolina Freire  
Jhonatan Astudillo

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

Carolina Freire es Especialista de la División de Protección Social y Salud del BID

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

Julio 2021

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

Impacto social de la pandemia del Covid-19 en Panamá y análisis de eficiencia de los  
programas de transferencias monetarias / Carlos Garcimartín, Carolina Freire,  
Jhonatan Astudillo.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2221)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Coronavirus infections-Social aspects-Panama. 2. Transfer payments-Panama. 3.  
Income maintenance programs-Panama. 4. Poverty-Government policy-Panama. 5.  
Panama-Social conditions. I. Freire, Carolina. II. Astudillo, Jhonatan. III. Banco  
Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países de Centroamérica, Haití,  
México, Panamá y la República Dominicana. IV. Banco Interamericano de Desarrollo.  
División de Protección Social y Salud. V. Título. VI. Serie.  
IDB-TN-2221

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2021 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.



# **Impacto social de la pandemia del COVID-19 en Panamá y análisis de eficiencia de los programas de transferencias monetarias**

**Carlos Garcimartín\*, Carolina Freire† y Jhonatan Astudillo‡**

## **Resumen**

El primer objetivo de este documento es realizar una estimación del impacto de la crisis de la COVID-19 sobre la pobreza y la desigualdad en Panamá basada en la Encuesta de Mercado Laboral de 2020. Según estas estimaciones, en comparación con 2019, la pobreza general habría aumentado 12,5 puntos y la extrema 6,8. Estos resultados, no obstante, reflejan una suerte de fotografía del momento en que se hizo la encuesta (entre septiembre y octubre de 2020), por lo que a medida que la economía continúe reactivándose estas cifras bajarán. El segundo objetivo es evaluar la contribución a la reducción de la pobreza de los principales programas de transferencias monetarias condicionadas con que cuenta Panamá. Dado que el objetivo de este análisis es de carácter estructural, hemos optado por realizarlo para 2019, evitando la especial coyuntura de 2020. Nuestras estimaciones sugieren que, pese a los avances logrados, el impacto de estos programas en la reducción de la pobreza es relativamente modesto, aunque mayor en cuanto a la brecha de pobreza. Las razones son diversas y, entre ellas, se encuentra su baja cobertura y elevada filtración. Ahora bien, cabe subrayar que conseguir una perfecta focalización podría reducir aún menos la pobreza. En parte, ello se debe a que el proxy actualmente utilizado para determinar la elegibilidad de los beneficiarios a los programas está desactualizado, de manera que un porcentaje relativamente alto de los beneficiarios “filtrados”, aunque no son pobres o pobres extremos según dicho proxy, sí lo son en términos de pobreza monetaria. Esto pone de manifiesto: 1) la disociación que se ha generado con el paso del tiempo entre la pobreza monetaria y la definida por el proxy; 2) lo necesario de avanzar en la implementación del nuevo proxy que ya tiene el país; 3) la importancia de realizar actualizaciones periódicas de los proxys; y 4) lo importante de seguir mejorando en la adecuada certificación de los receptores de los programas.

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

**Palabras Clave:** COVID-19, pobreza, desigualdad, transferencias monetarias, proxy means test

---

\* Economista. Banco Interamericano de Desarrollo.

† Especialista de Protección Social y Salud. Banco Interamericano de Desarrollo.

‡ Analista de investigación. Banco Interamericano de Desarrollo.

## **I. Introducción**

Previo a la pandemia por COVID-19, Panamá venía registrando una fuerte expansión económica, que le permitió convertirse en el país de mayor PIB per cápita de América Latina. A su vez, el fuerte crecimiento y las políticas sociales hicieron posible avanzar en la reducción de la pobreza y la desigualdad, aunque a un ritmo menor al que cabría esperar a la vista de dicha expansión económica. De hecho, dos características distinguen a la pobreza y la desigualdad en Panamá: ser relativamente altas para el nivel de ingreso per cápita del país, especialmente la segunda, y mostrarse resistentes a bajar. Ello obedece a varias razones; entre ellas, las fuertes disparidades regionales, de las más elevadas de América Latina, la baja inversión social comparada con países de un nivel parecido de ingresos y las deficiencias en la calidad del sistema educativo, que dificulta la movilidad social.

La crisis del COVID-19 sorprendió a Panamá en un momento descendente del ciclo económico, con una tasa de crecimiento menor a las que venían registrándose años atrás y donde diversos indicadores, como las tasas de pobreza o desempleo, mostraban una cierta reversión en los avances logrados. En 2020 la caída de la actividad económica fue de casi el 18%, la mayor de la región tras Venezuela, mientras que el desempleo aumentó del 7,1% al 18,5%. Todo ello, junto a la consiguiente caída de ingresos de los hogares, ha tenido consecuencias muy negativas sobre la pobreza y desigualdad. El primer objetivo de este documento es precisamente realizar una estimación del impacto de la crisis del COVID-19 sobre la pobreza y la desigualdad basada en la Encuesta de Mercados Laborales 2020. Aunque no es la encuesta que se emplea habitualmente en Panamá para calcular la pobreza y la desigualdad, tiene los datos necesarios para ello. No obstante, conviene advertir que se trata de una primera aproximación, pues hay que tener en cuenta dos cuestiones: 1) el año pasado, dadas las circunstancias, la encuesta se realizó por vía telefónica y con menor número de entrevistados; y 2) no 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. Según estas estimaciones, en comparación con el año anterior, en 2020 la pobreza general habría aumentado 12,5 puntos y la extrema 6,8. Es importante subrayar, no obstante, que estos resultados reflejan una suerte de fotografía del momento en que se hizo la encuesta (entre septiembre y octubre de 2020). A medida que la economía continúe reactivándose y mejorando la situación del mercado laboral, estas cifras bajarán. Además, sin la implementación por parte del gobierno de Panamá del plan Panamá Solidario esas cifras hubieran sido sensiblemente mayores.

El segundo de los objetivos de este documento es evaluar la contribución a la reducción de la pobreza general y extrema de los principales programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) del Estado: Red de Oportunidades, 120 a los 65, Ángel Guardián, Bono Alimentario y Pase-U, así como su cobertura y filtración. Dada la limitación de datos en 2020 y, sobre todo, que el objetivo de este análisis es de carácter estructural, hemos optado por realizarlo para 2019, con objeto de obviar la especial coyuntura de 2020. Según nuestras estimaciones, el impacto de estos programas en reducción de la pobreza es relativamente modesto, aunque mayor en cuanto a la brecha de pobreza. Las razones son diversas y, entre ellas, se encuentra la baja cobertura y elevada filtración de los programas. Ahora bien, nos parece importante subrayar que

eliminar la filtración y ampliar la cobertura, es decir, conseguir una perfecta focalización, podría reducir aún menos la pobreza. Esto es así porque los programas actuales presentan dos debilidades y desafíos. Por un lado, la certificación de los beneficiarios en Panamá tiene una herencia de desactualizaciones que amerita corregirse. Por otro, incluso aunque esto se hiciera, el proxy actual que se utiliza en Panamá para determinar la elegibilidad de los beneficiarios a los programas está desactualizado, de manera que un porcentaje relativamente alto de los beneficiarios “filtrados”, aunque no son pobres o pobres extremos según dicho proxy, sí lo son en términos de pobreza monetaria. Esto es importante porque pone de manifiesto la disociación que se ha generado con el paso del tiempo entre la pobreza monetaria y la definida por el proxy que se emplea para estimar los ingresos. Al utilizar un proxy desactualizado aparecen como beneficiarios no elegibles un buen número de personas que en realidad sí son pobres en términos monetarios; no tienen ingresos suficientes para una vida mínimamente digna. Ello muestra la necesidad de actualizar este proxy, más aún en el momento actual, donde numerosos hogares mantienen unas características estructurales que los deja fuera de los programas según el proxy, pero cuyos ingresos han caído notablemente. Con acompañamiento técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de Panamá ha diseñado un nuevo proxy que corrige en buena medida este problema.

Además de esta introducción, en la sección 2 se describe brevemente el contexto económico y la situación social en Panamá previo a la pandemia y en la 3 se examina el impacto económico de la crisis. En el epígrafe cuarto se ofrecen los principales resultados de nuestras estimaciones de las consecuencias de la crisis en 2020 sobre la pobreza y desigualdad. En el quinto se describen las principales características de los PTMC y en el sexto se estima su impacto en cuanto a reducción de la pobreza y se evalúa su cobertura y filtración. Finalmente, se recogen las principales conclusiones del estudio.

## **II. Contexto económico y situación social pre-pandemia**

En los últimos años, Panamá había registrado una de las tasas de crecimiento más altas del mundo: un 6,8% de promedio anual desde 2005 a 2019. Como consecuencia, el país se convirtió en el de mayor ingreso per cápita de América Latina (AL) en paridad de poder adquisitivo. A su vez, la tasa de desempleo se redujo fuertemente de 2006 a 2014, cuando registró el nivel más bajo en los últimos 50 años (4,1%). Sin embargo, pese a los importantes avances registrados, el éxito económico de Panamá no se tradujo en la misma medida en logros sociales. En 2019, la tasa de pobreza general y extrema<sup>1</sup> eran de 21,5 y 10%, respectivamente, según datos del MEF (Ministerio de Economía y Finanzas).

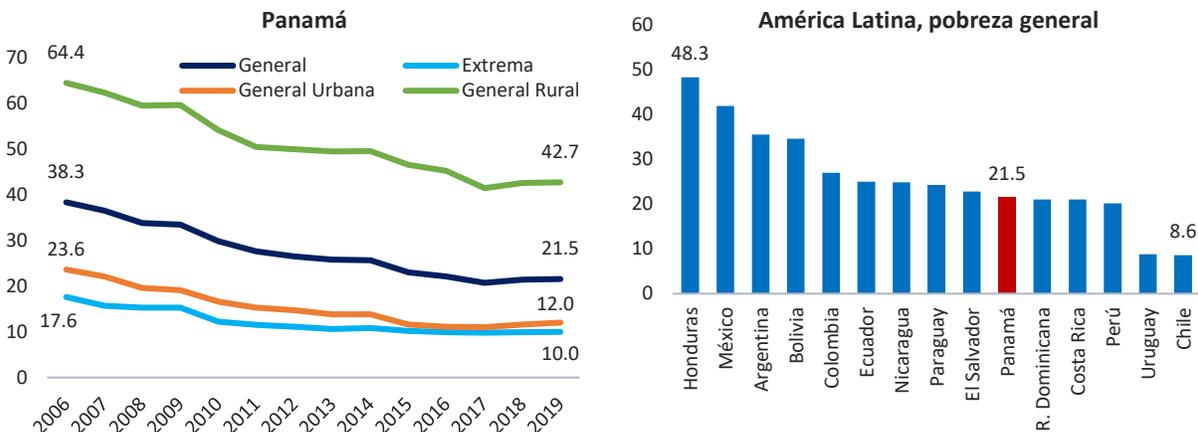
Si bien la tasa de pobreza general de Panamá era inferior a la de la media de AL (27,5% en 2018, según el Banco Mundial), la reducción de pobreza ha sido menor: 15,1 puntos desde 2005 frente a 20 puntos en AL. La situación de Panamá podría ser mejor, dado el dinamismo de la economía.

---

<sup>1</sup> 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).

El nivel de pobreza del país a 2019 era más del doble que el de Chile o Uruguay (8,6 en 2017 y 8,8% en 2019, respectivamente), los dos países de la región más comparables a Panamá en nivel de ingreso per cápita. Cabe destacar, además, que, con la desaceleración del crecimiento económico observada ya antes de la pandemia (en 2018 y 2019 se alcanzaron las tasas de crecimiento más bajas de los últimos años, 3,6 y 3%, respectivamente), la tasa de pobreza en Panamá comenzó a incrementarse levemente (0,8 la general y 0,2 puntos la extrema de 2017 a 2019).

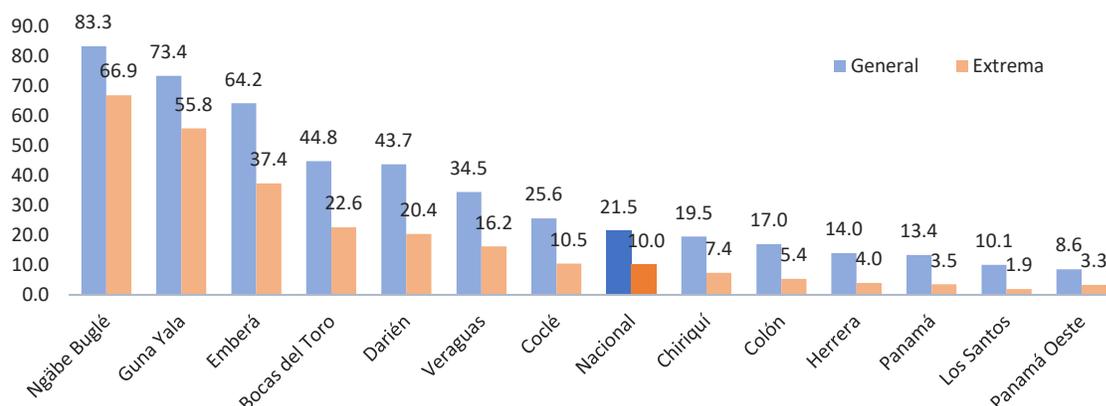
**Gráfico 1. Tasas de pobreza en Panamá y en América Latina**



*Nota: datos de 2019 para Argentina, Ecuador, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay; 2018 para Bolivia, Colombia, Honduras y Paraguay México; 2017 para Chile; y 2016 para Nicaragua. Fuente: MEF y Banco Mundial.*

Existen diferencias importantes en la pobreza entre los ámbitos rural y urbano. A 2019, el 42,7% de la población rural vivía en la pobreza y el 25,2% en pobreza extrema. En cambio, en las áreas urbanas los datos son 12% y 3,2%, respectivamente. No obstante, las brechas urbano-rurales han disminuido de 2005 a 2019 de 40,8 a 30,7 puntos. Las mayores tasas de pobreza se dan en las comarcas indígenas (las únicas con tasas de pobreza general superiores al 60%); seguidas de Bocas del Toro y Darién (con tasas de pobreza 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 de pobreza general superiores al 25%), con un porcentaje de población indígena menor al 5%. 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

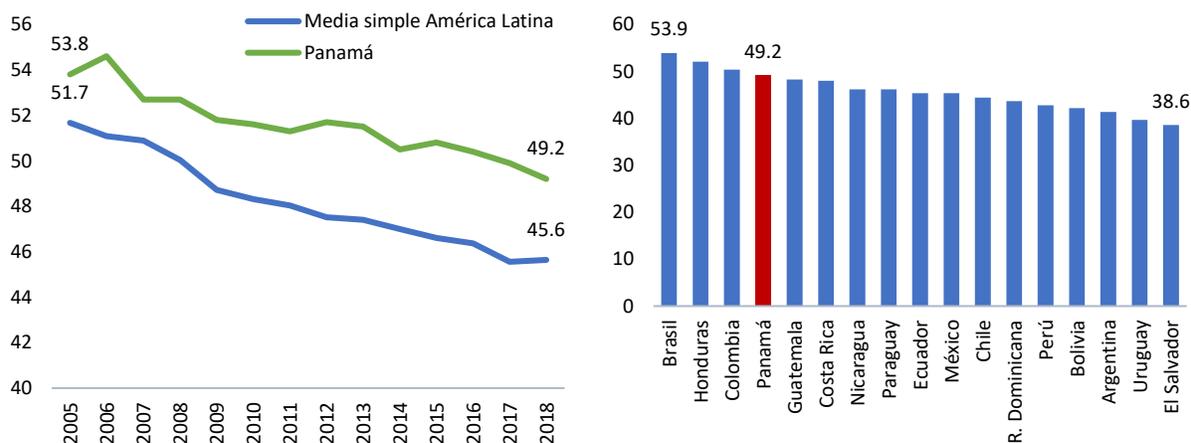


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Por su parte, un 19,0% de la población se encontraba en condición de pobreza multidimensional en 2018 (MEF, 2018). El logro educativo insuficiente, la precariedad del empleo y el manejo inadecuado de la basura son las principales carencias observadas. Como en la pobreza monetaria, las comarcas indígenas presentan tasas varias veces más altas que el promedio nacional (92%).

En cuanto a la desigualdad, aunque se ha reducido, presenta menos avances que los registrados en materia de pobreza. El coeficiente de Gini, según datos del MEF, ha pasado de 55 en 2005 a 49 en 2015 (última cifra oficial disponible). De forma muy similar, el Banco Mundial estimaba que el Gini de Panamá había pasado de 53,8 a 50,8 en el mismo periodo, para luego bajar hasta el 49,2 en 2019, 3,6 puntos más que la media de AL. Según estos últimos datos, por cada punto de crecimiento del PIB, el índice de Gini se ha reducido un 0,05 en Panamá, mientras que en AL lo ha hecho a un ritmo dos veces superior (0,11). A 2019, Panamá continúa siendo uno de los países más desiguales de la región, solo superado por Brasil, Honduras y Colombia.

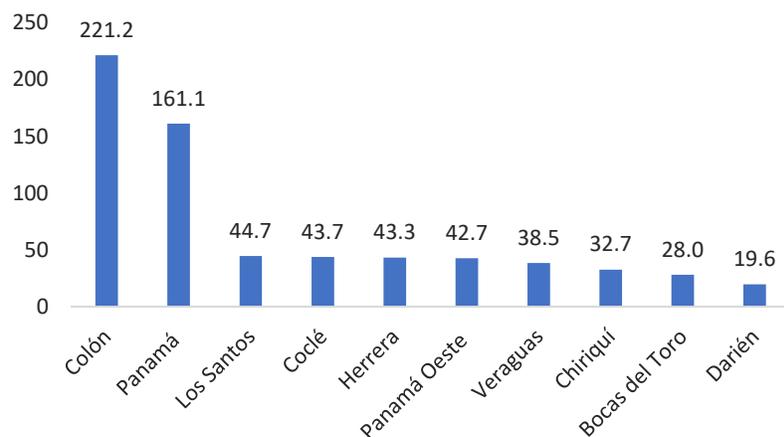
## Gráfico 3. Coeficiente de Gini en Panamá y en América Latina



Nota: datos de 2018 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 Garcimartín y Astudillo (2020), varios son los factores que explican la alta y persistente desigualdad en Panamá. El primero son los fuertes desequilibrios territoriales, de los más altos de América Latina. En particular, la fuerte concentración de la actividad económica, especialmente a favor de la zona interoceánica, que ya se daba antes del período de expansión económica y ha aumentado aún más desde entonces. A 2019, el PIB per cápita de las provincias de Panamá y Colón era entre 61 y 221% superior al PIB per cápita nacional, mientras que ninguna del resto de las provincias superaba la mitad de dicho PIB. Esto obedece, en parte, al modelo de crecimiento de estos años. Por un lado, la inversión privada en construcción, que explica buena parte del dinamismo de la economía, se ha localizado principalmente en la provincia de Panamá hasta 2016 y, desde ese año hasta 2019, en la provincia de Colón<sup>2</sup>. Por otro lado, la inversión pública también ha contribuido a los desequilibrios territoriales. De hecho, 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. Por ejemplo, en ese periodo, la provincia de Panamá, la más rica del país, tuvo un 28% más de inversión per cápita que la media.

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



*Fuente: elaboración propia con datos del INEC.*

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 que se ha producido en estos años de dinamismo económico. Desde 2007 a 2019 el excedente de explotación aumentó su participación en el PIB del 44% al 55,6%, mientras que la remuneración de asalariados bajó del 32% al 26,7%<sup>3</sup> y los ingresos mixtos del 17% al 12,7%. Esta caída de la participación de los asalariados se debe no solo a un menor aumento del empleo que del PIB, sino también al menor crecimiento de los salarios que de la productividad. De acuerdo con cálculos propios con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), entre 2007 y 2019 el salario mediano real aumentó un

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> De hecho, según datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas, ya a 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.

38,3%, la productividad un 42,9% y el PIB un 102,2%. Cabe señalar, además, que se han producido aumentos salariales muy dispares entre sectores. Mientras en minería han crecido más de 100%, en el sector agropecuario apenas lo han hecho un 30%. Los sectores donde más ha aumentado el salario no son grandes generadores de empleo, mientras que aquellos que sí lo son han registrado aumentos salariales bastante más modestos (agricultura; transporte; electricidad, gas y agua; finanzas y seguros).

En tercer lugar, cabe señalar el bajo gasto social. Según datos de CEPAL, el gasto social del Gobierno Central en Panamá fue el 8,8% del PIB en 2017 (último año disponible), por un 11,5% en promedio de AL, 16,4% en Chile y 16,8% en Uruguay. Además, desde 2005, el gasto social ha aumentado solo 1,9 puntos del PIB en Panamá, claramente por debajo de los 2,9 en AL, 4 en Chile y 8,1 en Uruguay. En todos los rubros de gasto social Panamá presenta cifras inferiores al promedio de la región, excepto en vivienda y servicios comunitarios (1,8% del PIB frente a 0,7% en AL), pero la diferencia es especialmente reseñable en protección social: 1,3% del PIB por 3,4% en AL; y en educación pública: 3,3% del PIB por 4% en AL, 5,1% en Chile y 4,7% en Uruguay. De hecho, cabe destacar que el gasto en educación ha descendido 0,2 puntos desde 2005 (aumentos de 0,8 puntos en AL y 1,9 en Chile y Uruguay). A ello hay que añadir la baja calidad del sistema educativo panameño, que limita el progreso de la población más pobre y, en general, la movilidad social. Dicha calidad está por debajo de lo que corresponde al nivel de ingresos del país. Según la prueba PISA de 2018, el 64% de los estudiantes de quince años no logró las competencias mínimas de lenguaje; frente a un promedio regional de (45,8%). Esta situación apenas ha cambiado en la última década: según la prueba PISA de 2009, este porcentaje de estudiantes era levemente superior, 65,3%. Asimismo, existe una fuerte desigualdad entre los resultados. Los estudiantes con un entorno socioeconómico favorable tuvieron resultados de media 20% más alto que los de sus pares con entorno desfavorable. Estas deficiencias tienen, a su vez, consecuencias sobre el mercado laboral, pues existe un descalce importante entre las habilidades de los trabajadores y las que requiere el sector productivo. Según la Encuesta de Escasez de Talentos (Manpower-Group, 2019), casi la mitad de los empleadores tienen problemas para contratar trabajadores con las habilidades especiales requeridas en Panamá (43%).

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 país<sup>4</sup>.

### **III. Impacto de la pandemia en la economía de Panamá**

La pandemia del Covid-19 ha encontrado a Panamá en una fase descendente del ciclo económico. Según datos del INEC, tras la terminación del Canal ampliado en 2016, el crecimiento fue disminuyendo, registrando en 2019 la tasa más baja de los últimos diez años (3%). De igual manera, después de alcanzar su mínimo histórico en 2014, la tasa de desempleo aumentó hasta 7,1% en 2019. Debido a la dureza de la crisis sanitaria y la intensidad del confinamiento, Panamá es uno de los países más afectados tanto en términos sanitarios como económicos por la pandemia

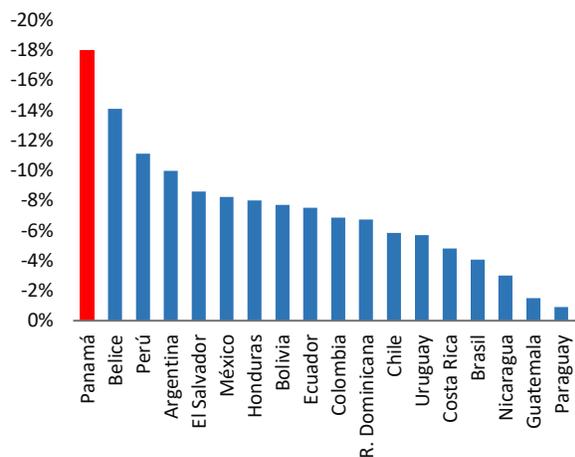
---

<sup>4</sup> Astudillo, J. y Garcimartin, C. (2019). “Inflación y distribución del Ingreso en Panamá”. BID.

del Covid-19. En 2020 fue el país de América Latina con más cantidad de casos de Covid-19 per cápita y el octavo del mundo (57.197 casos por millón de habitantes)<sup>5</sup>; y cuarto de la región y el vigésimo segundo del mundo con mayor número defunciones per cápita (932 por millón de habitantes)<sup>6</sup>. El Gobierno de Panamá implementó una rigurosa respuesta de salud pública para enfrentar la pandemia, que incluyó la declaración de un estado de emergencia nacional<sup>7</sup>, medidas de restricción de movilidad, y el cierre temporal de escuelas, establecimientos comerciales y empresas no esenciales.

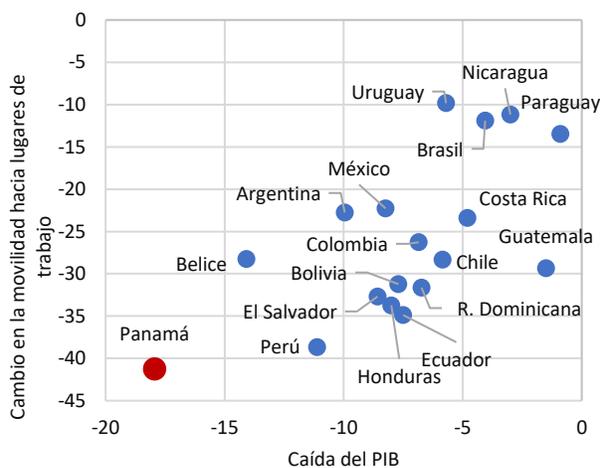
Como consecuencia de lo anterior, la economía de Panamá se contrajo 17,9% en términos reales en 2020; la caída más profunda en la historia reciente del país y la peor desde 1988 (14,4%). De acuerdo con datos del Fondo Monetario Internacional (2020), Panamá sería la economía con la contracción más severa de América Latina si se excluye a Venezuela. De hecho, la caída del país fue el doble que el promedio de la región. Esto, como se mencionó anteriormente, se explica por la dureza de la crisis sanitaria y la consiguiente severidad del confinamiento<sup>8</sup>. Así, según los indicadores de movilidad Google recopilados por Our World In Data (2020), Panamá era el país del mundo en donde más se había reducido la movilidad hacia sitios de trabajo y comercios entre marzo y diciembre (una caída diaria en promedio de 46,2% y 54,2% en comparación a los días de enero y febrero).

**Gráfico 5. Caída del PIB, países de AL. 2020**



Fuente: CEPAL, SECMCA, bancos centrales y oficinas de estadística.

**Gráfico 6. Caída del PIB y cambio en la movilidad, países de AL. 2020**



Fuente: CEPAL y Our World In Data/University of Oxford.

<sup>5</sup> De acuerdo con los datos de Our World In Data/University of Oxford.

<sup>6</sup> 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)

<sup>7</sup> Resolución de Gabinete No. 11 del 13 de marzo de 2020: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28979\\_B/GacetaNo\\_28979b\\_20200313.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28979_B/GacetaNo_28979b_20200313.pdf)

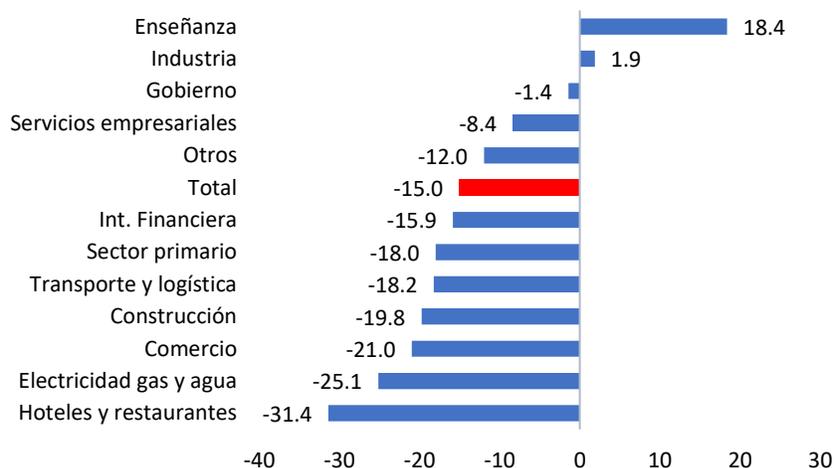
<sup>8</sup> Las medidas establecidas incluyeron el cierre de fronteras (Decreto Ejecutivo No. 472 de 2020), toque de queda nacional las 24 horas (Decreto Ejecutivo No. 490 de 17 de marzo y No. 507 de 24 de marzo), restricción de movilidad por género y cédula de identidad durante 6 meses (Decreto Ejecutivo No. 1078 del 11 de septiembre), y cierre temporal de establecimientos comerciales y empresas no esenciales (Decreto Ejecutivo No. 500 de 19 de marzo).

Si bien la pandemia ha afectado a la mayor parte de los sectores económicos, ha impactado especialmente a los que, por su naturaleza, operan con mayor dificultad bajo las restricciones de movilidad implementadas. En particular, según datos del INEC a 2020, las más afectadas fueron: la actividad de hoteles y restaurantes (se redujo 55,8%); la construcción (51,8%); las actividades comunitarias, sociales y personales de servicios (46,2%); las actividades inmobiliarias y empresariales (servicios empresariales) (30,8%); las industrias manufactureras (22%); y el comercio (19,4%). Solo presentaron un comportamiento positivo la minería (34,1%), impulsada por la operación de la mina de cobre, que había entrado en operaciones a mitad de 2019; los servicios gubernamentales (9,8%); las actividades de servicios sociales y de salud privada (4,7%); y el sector agropecuario (4,1%).

Cabe señalar que la mayor parte de la caída del PIB en 2020 se explica por la fuerte contracción de tres de los sectores con mayor peso en el producto: el comercio, los servicios empresariales, y, especialmente, la construcción, el más afectado de ellos a lo largo de todos los trimestres. La caída conjunta de estos tres sectores representó el 74,1% de la disminución del PIB.

La contracción de la actividad ha tenido un fuerte impacto en el mercado laboral. La tasa de desempleo se incrementó del 7,1% al 18,5%, la más alta en los últimos 20 años, mientras que la tasa de participación pasó del 66,5% al 63%, la más baja desde 2011. Ambas tendencias provocaron que la población ocupada se redujera un 15%. Los sectores en donde se presentó una mayor reducción del empleo fueron: la actividad de hoteles y restaurantes (31,4%); el suministro de electricidad, gas y agua (25,1%); el comercio (una reducción del 21%); la construcción (19,8%); el transporte (18,2%); el sector primario (18%); y la intermediación financiera (15,9%). Solo presentaron un incremento de ocupados el sector de la enseñanza (18,4%) y las industrias manufactureras (1,9%).

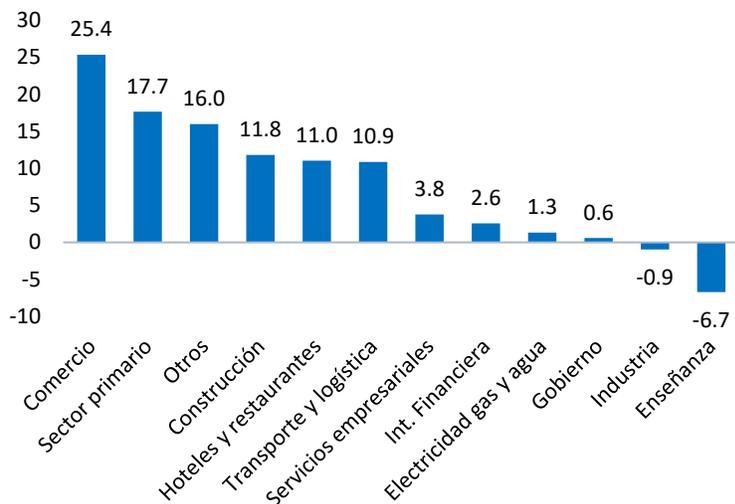
**Gráfico 7. Variación porcentual del empleo por sector, 2020 (%)**



*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.*

Por otro lado, la mayor parte de la reducción del número de ocupados (77% de la reducción total) se explica por la disminución del empleo en cinco sectores: comercio, el sector primario (actividades agropecuarias y minería), construcción, hoteles y restaurantes, y transporte y logística)<sup>9</sup>. Cabe señalar que dos de estos sectores contaban con una alta participación femenina según datos del INEC de 2019: hoteles y restaurantes (63,9% de los trabajadores eran mujeres) y comercio (48,5%)<sup>10</sup>.

**Gráfico 8. Contribución a la caída del empleo, 2020 (%)**



*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.*

#### **IV. Impacto de la crisis en pobreza y desigualdad**

Aunque no es posible tener aún datos del impacto de la crisis del COVID-19 sobre la pobreza y desigualdad que sean estrictamente comparables a los de años anteriores, dado que no disponemos de la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM) a partir de la cual se elaboran, sí se puede contar con una buena aproximación empleando la Encuesta de Mercados Laborales (EML) 2020. Conviene hacer, no obstante, dos precisiones al respecto. Por un lado, esta encuesta, aunque tiene los datos necesarios sobre ingresos de los hogares, el año pasado, dadas las circunstancias, se realizó por vía telefónica y con menor número de entrevistados. Por otro, no 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

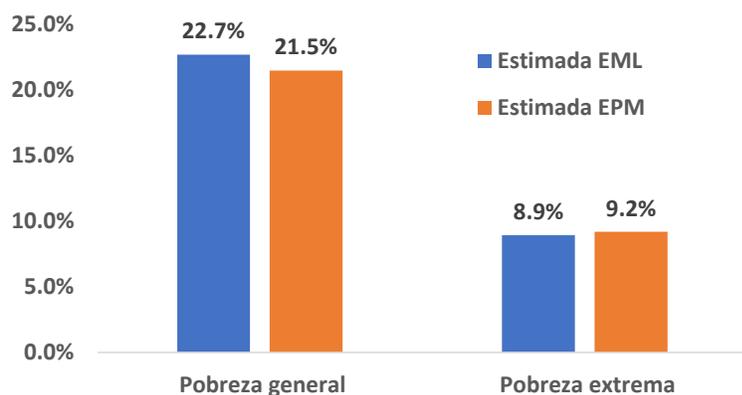
<sup>9</sup> Dos de estos sectores (comercio y construcción) también estuvieron entre los que mayor impacto tuvieron en la caída del PIB. El resto de las actividades tuvieron un mayor impacto en el empleo que en el PIB en gran medida porque eran más intensivas en mano de obra (tenían un mayor peso en el total del empleo).

<sup>10</sup> Esto sin contar el posible efecto negativo en la participación femenina y el aumento de la carga de las tareas domésticas y del cuidado de los niños y las personas mayores producto de las medidas de confinamiento.

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. A efectos ilustrativos, el gráfico recoge las tasas de pobreza estimadas para ese año a partir de la EPM y la EML (diferentes umbrales urbano rural, además, en el primer caso y uno solo en el segundo). Como puede observarse, la diferencia es relativamente pequeña; 1,2 puntos más en pobreza general y 0,3 menos en extrema, lo que nos permite confiar en las estimaciones de 2020 a partir de la EML<sup>11</sup>.

**Gráfico 9. Tasas de pobreza 2019 estimadas utilizando la EML y la EPM**



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

Respecto a los resultados para 2020, de acuerdo con nuestras estimaciones, la pobreza general aumentó 12,5 puntos tras la pandemia y 6,8 la pobreza extrema<sup>12</sup>. Muy llamativa resulta también la caída de la clase media, casi 11 puntos<sup>13</sup>. El impacto de la crisis del COVID-19 fue, por tanto, muy dramático en Panamá, no solo por el aumento de la pobreza, sino también por la fuerte reducción de la clase media, lo cual está en línea con el notable aumento del desempleo visto anteriormente. De hecho, la distribución por grupos de ingresos habría pasado a ser: algo más de un tercio de la población en situación de pobreza, un porcentaje parecido de vulnerables y un 25% de clase media. Conviene subrayar, no obstante, que estos resultados son una fotografía del momento en que se hizo la encuesta (septiembre/octubre de 2020) y que, dadas las particularidades

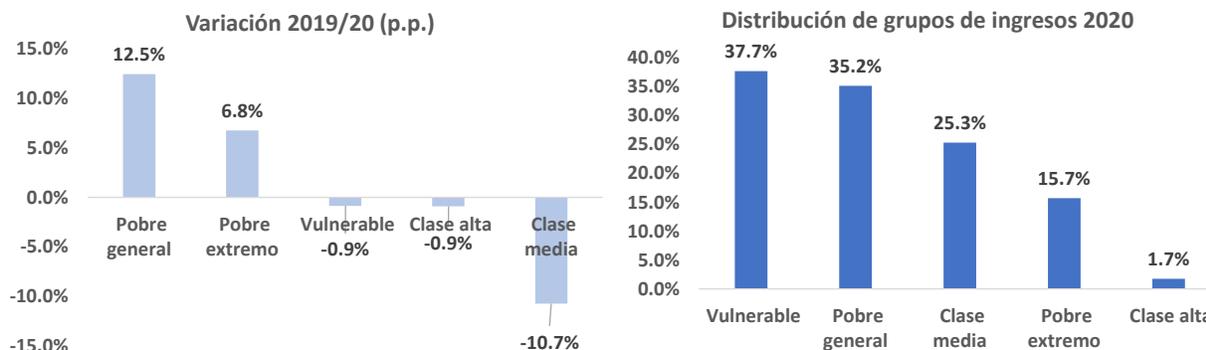
<sup>11</sup> A diferencia de otros años, el MEF estimó en 2019 la pobreza usando la EML y no la EPM. De acuerdo con sus estimaciones, la tasa de pobreza general alcanzó el 21,5% y la extrema el 10%.

<sup>12</sup> Para realizar estas estimaciones actualizamos las líneas de pobreza de 2020 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.

<sup>13</sup> 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

de esta crisis, a medida que se fueron terminando las medidas de confinamiento y, por tanto, reactivándose actividades, el impacto disminuyó.

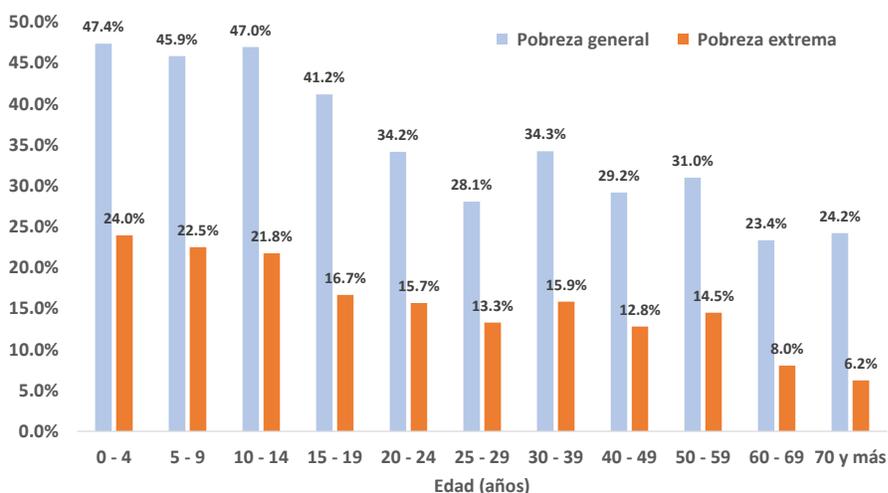
**Gráfico 10. Variación 2019-2020 (p.p.) y distribución por grupos de ingresos 2020**



Fuente: elaboración propia con datos de la EML 2019 y 2020.

Otro resultado que merece la pena destacar de la actual crisis es el alto nivel de pobreza infantil. Mientras la tasa de pobreza general para los mayores de 19 años se encuentra entre el 20% y el 35%, para los menores de esa edad supera el 40% y para los menores de 14 años se halla más cerca del 50%.

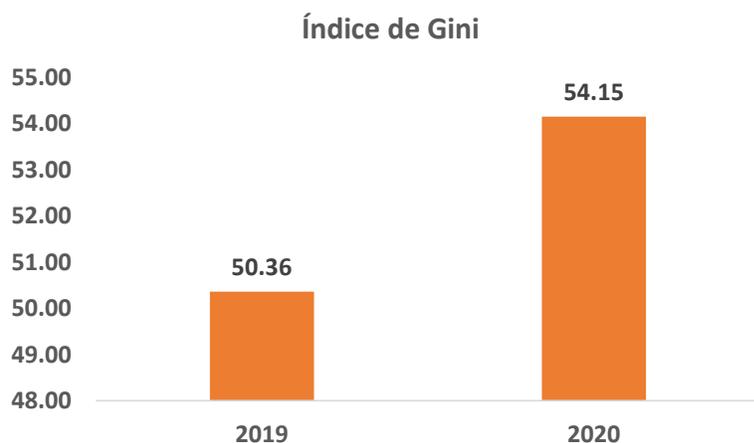
**Gráfico 11. Tasas de pobreza por edad. 2020**



Fuente: elaboración propia con datos de la EML 2019 y 2020.

La crisis también ha tenido un fuerte impacto sobre la desigualdad. Ésta, medida por el índice de Gini, ha aumentado en casi cuatro puntos, lo cual es más grave aún si tenemos en cuenta que, como hemos señalado, Panamá ya era antes de la pandemia uno de los países más desiguales de la región.

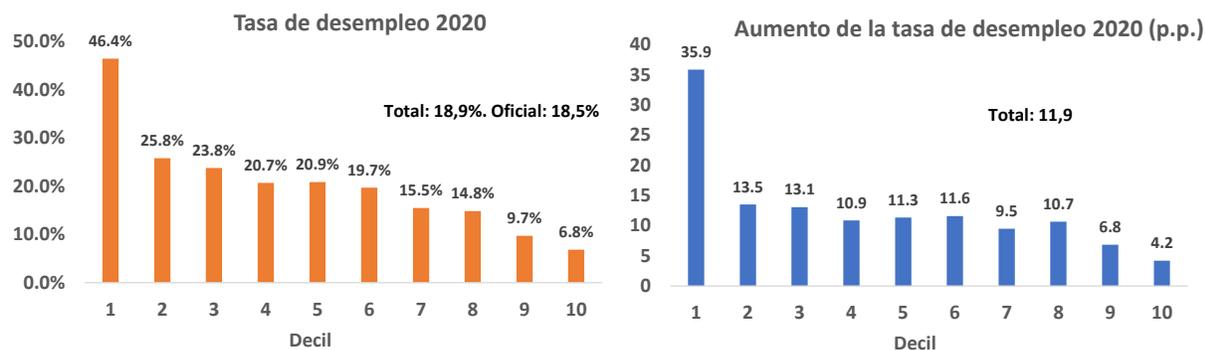
**Gráfico 12. Índice de Gini**



*Fuente: elaboración propia con datos de la EML 2019 y 2020.*

Como apuntábamos, estos resultados de aumento de pobreza y desigualdad son consecuencia del fuerte impacto económico que ha tenido la crisis en Panamá. La tasa de desempleo ha aumentado del 7,1% al 18,5%, es decir, más de 11 puntos. Pero, además, el impacto ha sido claramente creciente a medida que nos desplazamos hacia deciles más bajos de ingreso. Si para el decil 10 el desempleo ha aumentado en 4,2 puntos, para el decil más pobre lo ha hecho en casi 36<sup>14</sup>, de manera que la tasa de desempleo se sitúa entre casi el 50% de los trabajadores de menor ingreso hasta el 6,8% de los de mayor ingreso.

**Gráfico 13. Tasa de desempleo 2020 estimada por deciles y aumento respecto a 2019**



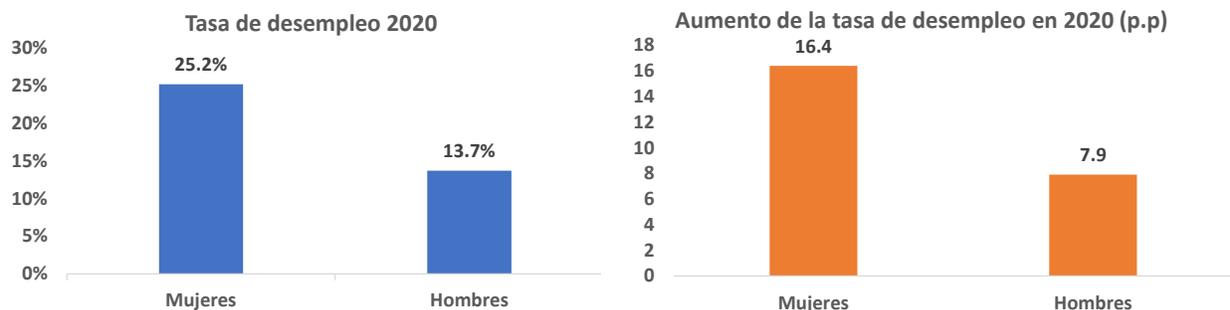
*Fuente: elaboración propia con datos de la EML 2019 y 2020.*

También es interesante señalar que el aumento del desempleo ha afectado más a las mujeres que a los hombres. Ya antes de la pandemia el desempleo femenino era claramente superior al masculino: 8,8% y 5,5%, respectivamente. Con la crisis, estas diferencias han aumentado. La tasa

<sup>14</sup> Conviene subrayar que existe una pequeña discrepancia entre nuestras estimaciones de desempleo y la cifra oficial: 18,9% y 18,5%, respectivamente, por lo que nuestras estimaciones por deciles pueden tener un pequeño sesgo al alza.

de desempleo de las mujeres ha subido más del doble que la de los hombres: 16,4 y 7,9 puntos, respectivamente.

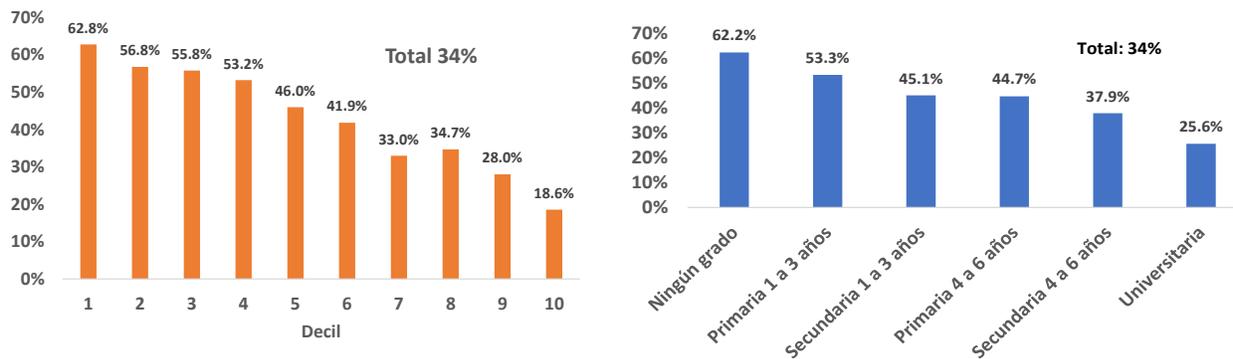
**Gráfico 14. Tasa de desempleo y aumento en 2020**



Fuente: elaboración propia con datos de la EML 2019 y 2020.

La segunda razón importante del fuerte impacto de la crisis en la pobreza y la desigualdad es la reducción de ingresos. En el caso de los salarios, de acuerdo con la EML, el 34% de los asalariados que mantienen el empleo ha experimentado una reducción de su salario, con diferencias, además, muy importantes según sus niveles de ingreso: desde casi el 63% para los de menor ingreso al 19% en los del decil superior. Aunque la encuesta no proporciona cifras del monto de la reducción y no sería apropiado comparar el salario promedio de la encuesta de 2019 con el de la de 2020, ya que los trabajadores de menos salario han pasado proporcionalmente más al desempleo y eso provocaría un aumento artificial del salario promedio, cuando comparamos por decil, en promedio de los diferentes deciles la caída es del 10%, aunque insistimos que es solo una aproximación a la caída real. En el caso de los trabajadores independientes, en muchos casos, informales, ese promedio es aún mayor: cercano al 30%.

**Gráfico 15. Trabajadores que han experimentado una reducción de su salario según decil y nivel de estudios (% de asalariados de cada categoría)**

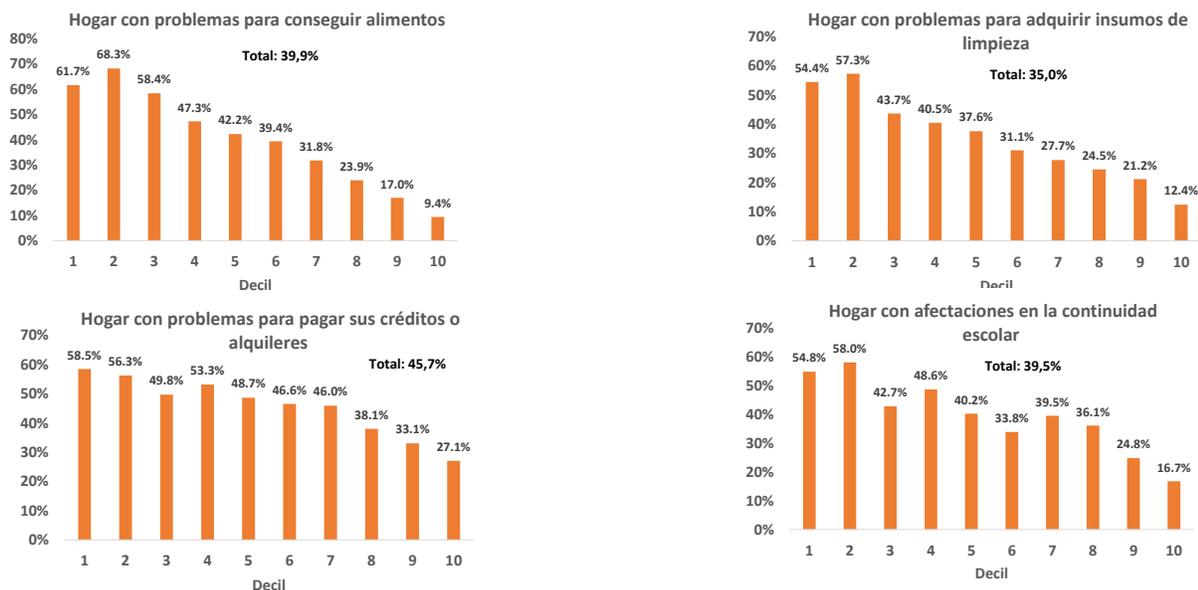


Fuente: elaboración propia con datos de la EML 2019 y 2020.

Todo ello ha hecho que, de acuerdo con la EML 2020, numerosos hogares en Panamá experimentan un deterioro en su calidad de vida. Casi un 40% declara tener problemas para

conseguir alimentos (alrededor del 60% en los primeros deciles), un 46% tiene problemas para pagar sus créditos o alquileres (más de la mitad en los primeros deciles); y alrededor del 40% enfrenta problemas para garantizar la continuidad escolar.

**Gráfico 16. Personas en hogares con diversos problemas derivados de la pandemia (% sobre el total)**



Fuente: elaboración propia con datos de la EML 2019 y 2020.

En suma, la dureza de la crisis económica ha provocado un fuerte aumento de la pobreza y desigualdad en Panamá. Conviene insistir, no obstante, en que los datos anteriores se refieren a la encuesta realizada entre septiembre y octubre de 2020. A medida que la economía comience a reactivarse, estas cifras mejorarán. Por ejemplo, en esas fechas, solo se habían reactivado entre el 20% y el 30% de los contratos laborales suspendidos. En junio de 2021 esa cifra superaba el 60%.

## V. Características de los programas de transferencias monetarias en Panamá

El Gobierno de Panamá, a través del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), administra cuatro Programas de Transferencia Monetaria Condicionada, que conjuntamente benefician a alrededor de 342.000 personas en situación de pobreza y pobreza extrema. Estos son: (i) Red de Oportunidades (RdO); (ii) Bono Alimentario (BA); (iii) 120 a los 65; y (iv) Ángel Guardián (AG). En 2020, el MIDES desembolsó US\$232,018,440 en cuatro ciclos de pago<sup>15</sup>. El 82% de los beneficiarios recibe las transferencias por medio de la Tarjeta Clave Social, mientras que el 18%,

<sup>15</sup> MIDES, Registro Nacional de Beneficiarios, Padrón de Beneficiarios a 2020.

correspondiente a áreas de difícil acceso, las recibe en efectivo debido a las limitaciones de conectividad y aislamiento geográfico<sup>16</sup>.

La RdO es una transferencia mensual de US\$50 a hogares en pobreza extrema con niños menores de 18 años, independientemente de su composición. Los pagos son trimestrales y están condicionados al cumplimiento de corresponsabilidades en educación y salud. En salud, los niños menores de cinco años deben asistir regularmente a los controles de crecimiento y desarrollo, y las mujeres embarazadas deben asistir a los controles prenatales. Los niños de 5 a 17 años deben matricularse en la escuela y asistir al menos al 85% de las clases. La verificación de las corresponsabilidades para dichos programas fue suspendida temporalmente por el MIDES mientras esté vigente el estado de emergencia<sup>17</sup> por COVID-19.

En algunas áreas rurales y de las comarcas indígenas, como alternativa a la RdO, opera el Bono Alimentario, que es un cupón de US\$50 mensuales que puede ser utilizado sólo para la compra de alimentos en tiendas autorizadas. En 2020, la RdO y el BA contaban respectivamente con 40.982 y 8.449 hogares beneficiarios.

El Programa 120 a los 65 es una transferencia mensual de US\$120 a individuos mayores de 65 años de edad que no reciben una pensión contributiva y se encuentran en situación de pobreza<sup>18</sup>. El pago es trimestral y está condicionado a la asistencia a un control anual de salud. A 2020, el número de beneficiarios del programa era de 125.463 personas. Entretanto, el AG está dirigido a personas con discapacidad severa en condición de dependencia y pobreza extrema<sup>19</sup>. El monto de la transferencia es de US\$80 mensuales y llega al beneficiario a través de su representante legal. Es condicionada a la asistencia anual a los servicios de salud y al 2019 beneficiaba a un total de 19.106 personas. A fin de facilitar la gestión de los diferentes programas que administra, el MIDES desarrolló una Plataforma Integrada de Información de Beneficiarios (PIIB) que automatiza los procesos de gestión de los PTMC. Aunque el PIIB aún se encuentra en fase de desarrollo, a la fecha 342,059 beneficiarios componen el padrón nominalizado y se han habilitado 11 interfases que permiten la interoperabilidad con otras entidades del Gobierno de Panamá.

Existe un quinto PTMC, el Programa de Asistencia Social Educativa Universal (Pase-U)<sup>20</sup>, a cargo del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), que beneficia a 671 mil estudiantes del sector público y privado<sup>21</sup>. El Pase-U constituye un apoyo económico anual de 270, 360 y 450 dólares a estudiantes de primaria, premedia y media, respectivamente. El pago se realiza de forma trimestral y está condicionado a lograr la asistencia

---

<sup>16</sup> El depósito de los PTMC se hace a través del Banco Nacional de Panamá a las cuentas bancarias simplificadas de los beneficiarios. Cada beneficiario retira el monto de la transferencia por medio de Tarjeta Clave Social en cualquier cajero automático de la red nacional.

<sup>17</sup> Resolución Ministerial No. 128 del 29 de julio de 2020 del MIDES. Una vez concluya el estado de emergencia, el MIDES aplicará las normativas para la verificación de corresponsabilidades establecidas en los Manuales Operativos de los respectivos programas.

<sup>18</sup> El Programa 120 a los 65 fue creado mediante la Ley 44 de 2009.

<sup>19</sup> El Programa AG fue creado mediante la Ley 39 de 2012.

<sup>20</sup> El Pase-U fue creado mediante la Ley 148 de 1 de abril de 2020 y reemplaza al programa Beca Universal.

<sup>21</sup> Ver: <https://www.ifarhu.gob.pa/becas/pase-u/>

y alcanzar un promedio mínimo por trimestre. Es, con gran diferencia el programa que más beneficiarios tiene y su monto total ascendió en 2020 a 187,6 millones de dólares.

La selección de los beneficiarios de los PTMC administrados por el MIDES se realiza mediante una estimación de prueba de medios (*proxy means test* (PMT) del gasto o del ingreso) <sup>22</sup>. La focalización es geográfica en los corregimientos con incidencia de pobreza extrema arriba de 70%, lo que significa que todos los hogares residentes en estos corregimientos son elegibles para los programas. El proxy, diseñado en 2015 y adoptado como criterio unificado para determinar la elegibilidad por pobreza o pobreza extrema de los beneficiarios a los programas, está basado en un conjunto de características del hogar que incluyen la cantidad de miembros, su estructura etaria, nivel educativo, acceso a servicios básicos, tenencia legal de la vivienda y sus características materiales, entre otros<sup>23</sup>. El PMT es un método exitoso para identificar una pobreza profunda y crónica (que no varía mucho en el tiempo), particularmente en áreas geográficas donde este tipo de pobreza tiene una alta incidencia (identificado por medio de mapas de pobreza). El uso del PMT es menos exitoso donde se busca identificar población en situación de pobreza en áreas geográficas con relativamente baja incidencia de pobreza y/o se intenta identificar pobres moderados, cuya situación tiene mayor variabilidad en el tiempo. Este modelo de focalización requiere recertificaciones de elegibilidad frecuentes por medio del recálculo del PMT y la verificación del cumplimiento de los criterios específicos de elegibilidad de cada programa. La recertificación tiene como objetivos: (i) mantener una adecuada focalización; (ii) mantener actualizado el Registro Nacional de Beneficiarios; y (iii) minimizar los errores de inclusión. En el caso de la RdO, 120 a los 65 y AG los beneficiarios deben recertificar su condición de pobreza o pobreza extrema y los criterios de elegibilidad cada 5 años.

A fin de mejorar la focalización de los programas, el MIDES actualizó en 2020 con asistencia técnica del BID el PMT aplicando métodos estadísticos avanzados que redujeron en 26% los errores de exclusión<sup>24</sup>. El nuevo PMT se encuentra actualmente en proceso de implementación para la selección de nuevos beneficiarios o para aquellos a los que se les debe recertificar su condición de pobreza.

## **VI. Contribución de los programas de transferencias monetarias en Panamá a la reducción de la pobreza. Cobertura y filtración**

El objetivo de esta sección es evaluar en qué medida contribuyen a reducir la pobreza los principales programas de transferencias monetarias que tiene Panamá: RdO, Bono Alimentario, 120 a los 65, AG y Pase-U, además de estimar su cobertura y filtración. El análisis es estático, es decir, no contempla los efectos de los propios programas sobre las decisiones económicas de sus

---

<sup>22</sup> El fortalecimiento de las herramientas de focalización de los PTMC es apoyado por el BID mediante una serie programática (3485/OC-PN, 3724/OC-PN, y 4594/OC-PN) y el Programa de Inclusión y Desarrollo Social (3512/OC-PN).

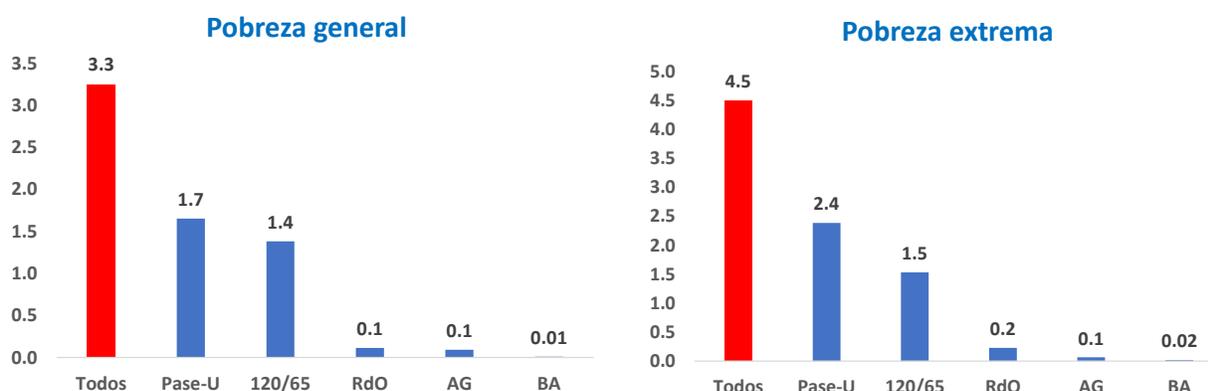
<sup>23</sup> Las características de los hogares son recopiladas por medio una Ficha Única de Protección Social aplicada presencialmente por promotores del MIDES:

<sup>24</sup> El nuevo PMT logra una reducción de 26% en errores de exclusión e inclusión y replica correctamente la tasa de pobreza. Fue adoptado mediante la Resolución Ministerial No. 301 del 11 de noviembre de 2020.

receptores<sup>25</sup>. En el epígrafe anterior se describieron las características de los cinco primeros como sus montos totales y lo recibido por sus beneficiarios.

Dada la limitación de datos en 2020 y, sobre todo, que el objetivo de esta sección es de carácter estructural, hemos optado por realizar el análisis para 2019, con objeto de obviar la especial coyuntura de 2020, utilizando para ello la EPM. El primer hallazgo es que el impacto en reducción de la pobreza es relativamente modesto: para el conjunto de programas, 3,3 puntos de reducción en la pobreza general y 4,5 en la extrema<sup>26</sup>. El de mayor impacto individual es Pase-U (1,7 puntos de reducción en pobreza general y 2,4 en extrema), pero conviene recordar que el objetivo principal de este programa no es la reducción de pobreza, sino incentivar la asistencia escolar. Tras él, el programa de mayor impacto es 120/65 (1,4 puntos de reducción de pobreza general y 1,5 extrema), seguidos de RdO y AG (0,1 puntos prácticamente en todos los casos).

**Gráfico 17. Reducción de la pobreza debida a los diversos programas (p.p.)**



*Fuente: elaboración propia con datos de la EPM 2019.*

Ahora bien, si analizamos el impacto de los programas en la reducción de la brecha de pobreza, los resultados mejoran. La mencionada brecha es 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\$68,4 para los pobres urbanos y US\$63,3 para los rurales. Tras recibir los programas, esas cifras se reducen a US\$54,2 y US\$47,4, respectivamente; es decir, caídas del 21 y 25%. El programa de mayor impacto a la hora de reducir la brecha de pobreza es Pase-U, lo que se debe a su mayor cobertura, seguido de 120 a los 65, RdO y AG, mientras que BA apenas tiene incidencia.

<sup>25</sup> En otras palabras, se estima como la diferencia entre las tasas de pobreza según los ingresos de los hogares con y sin los programas.

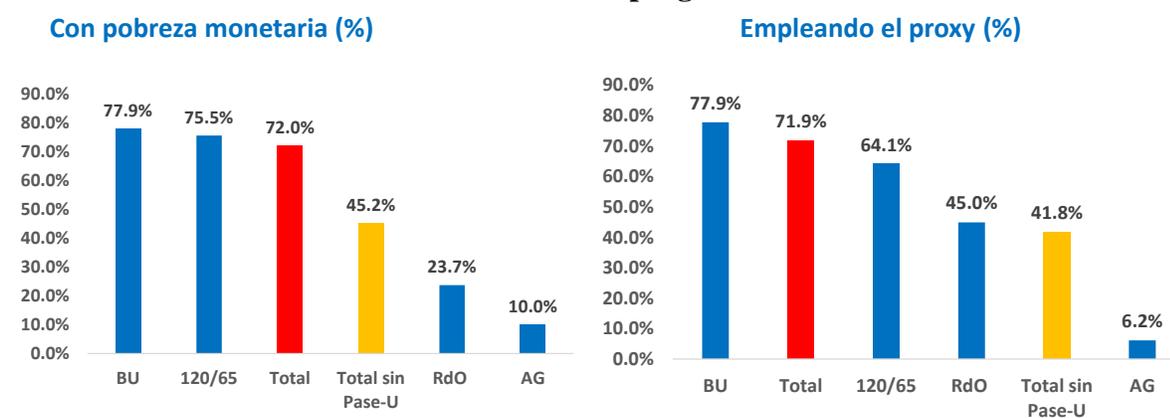
<sup>26</sup> En el Anexo se recoge este impacto de reducción de pobreza por provincias y comarcas. Por otro lado, de acuerdo con los resultados de Guerra Rodríguez (2020), en 2019 el conjunto de programas redujo la pobreza general en 2,6 puntos y la extrema en 3,1, algo inferior a los estimado en este estudio, que, a su vez, es más similar a lo calculado por Moreno (2017), 3,9 y 3,7 puntos, respectivamente, para 2017.

Cuadro 1. Brecha de pobreza de la población en condición de pobreza (US\$)								
Pobreza	Línea de pobreza	Brecha de pobreza						
		Sin programas	Con programas					
			Todos	Pase-U	120/65	RdO	AG	BA
Urbana	144.3	68.4	54.2	59.6	64.0	68.0	68.0	68.4
Rural	107.8	63.3	47.4	53.5	59.8	61.1	63.0	63.2

Fuente: elaboración propia con datos de la EPM 2019

Las razones de que el impacto de los PTMC en la reducción de la pobreza sea relativamente modesto son diversas y, entre ellas, se encuentra su baja cobertura. Según nuestras estimaciones, si nos fijamos en la pobreza monetaria, la cobertura del conjunto de programas (promedio ponderado) es el 72%<sup>27</sup>. Es decir que casi tres cuartos de la población en situación de pobreza, recibe beneficios de alguno de los programas de transferencia. Sin embargo, al quitar el programa Pase-U (cuya cobertura es difícil de precisar debido a que está condicionado a las calificaciones de los estudiantes), dicha cobertura baja a menos de la mitad (45,2%). Si en vez de la pobreza monetaria, nos fijamos en el proxy que se utiliza para determinar la elegibilidad a los programas administrados por el MIDES, la cobertura es aún menor; 41,8% sin Pase-U (que no está vinculada a la pobreza), aunque en RdO sube notablemente.

### Gráfico 18. Tasa de cobertura de los diversos programas de transferencia monetaria



Fuente: elaboración propia con datos de la EPM 2019.

Al mismo tiempo que la cobertura es baja, según nuestras estimaciones, la filtración es elevada: 52,1% en conjunto y en el caso de AG supera el 80% con relación a la pobreza monetaria. Si lo comparamos con el proxy la cifra alcanza un 60,6%<sup>28</sup>.

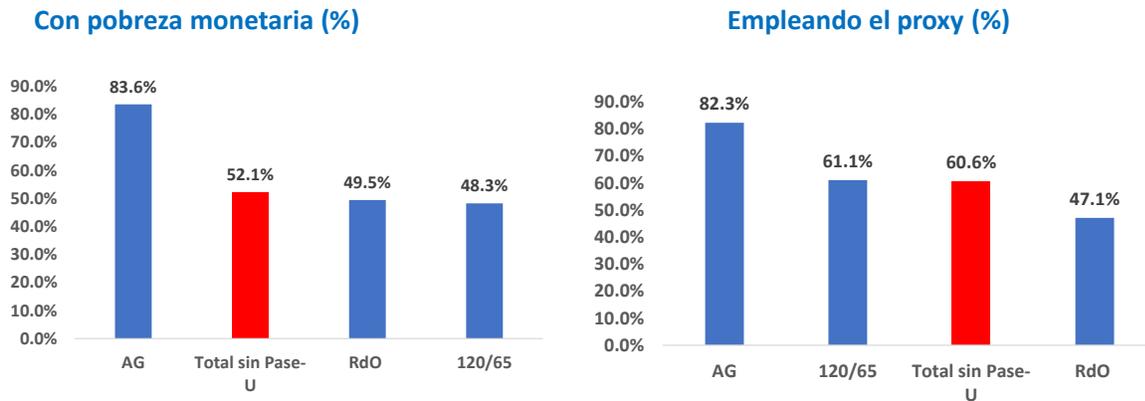
<sup>27</sup> Hemos excluido BA de este análisis porque no se emplea el proxy para su aplicación y, aunque esto también ocurre en Pase-U, a diferencia de este programa, el BA no tiene cobertura nacional y su monto total es mucho más pequeño.

<sup>28</sup> En relación con la pobreza monetaria, Guerra Rodríguez (2020) estimó también para 2019 que alrededor del 80% de los receptores de AG y 120/65 no son pobres y el 56% de los que reciben RdO no son pobres extremos.

Las cifras ponen de manifiesto la existencia de dos desafíos distintos. Por un lado, que si la cobertura es baja y la filtración alta incluso cuando se compara con el proxy, eso significa que hay deficiencias en el método de identificación de los beneficiarios. Hay beneficiarios que no deberían ser tales y beneficiarios potenciales que califican para ser receptores de los programas, pero no lo son. De hecho, si nos fijamos en cuales son las causas de la filtración, la principal es la existencia de beneficiarios que en realidad no son elegibles por no ser pobres de acuerdo con el proxy. Para AG el 97,3% de los receptores “filtrados” no son pobres extremos y en RdO dicha cifra alcanza el 92,4%. A la fecha, existen aproximadamente 140 mil beneficiarios elegibles para recertificar su condición de pobreza.

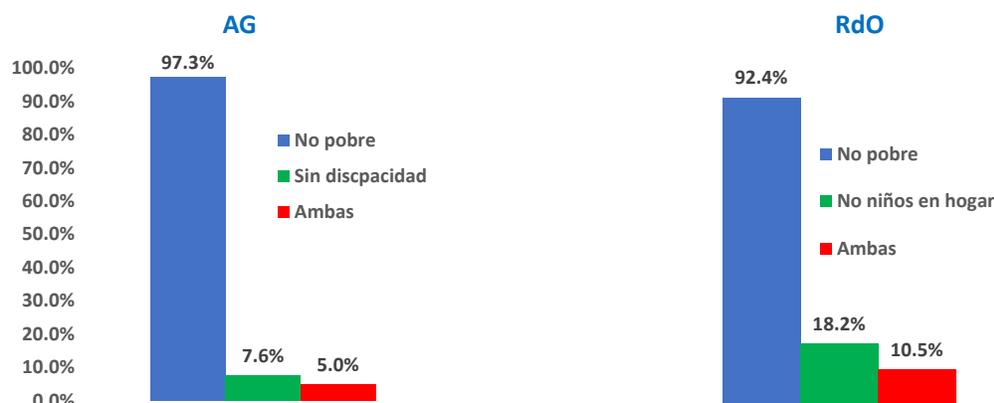
Sin embargo, la no pobreza no es la única causa de filtración. Un 7,7% de los receptores de AG no son elegibles por no ser personas con discapacidad y un 5% no son ni pobres ni personas con discapacidad<sup>29</sup>. En RdO, un 18,2% de los receptores no elegibles no tienen niños en el hogar, uno de los criterios de elegibilidad para ser parte del programa, y un 10,5% no cumple ninguno de los requisitos.

**Gráfico 19. Tasa de filtración de los diversos programas**



Fuente: elaboración propia con datos de la EPM 2019.

**Gráfico 20. Razones de incumplimiento de requisitos (% de receptores no elegibles)**

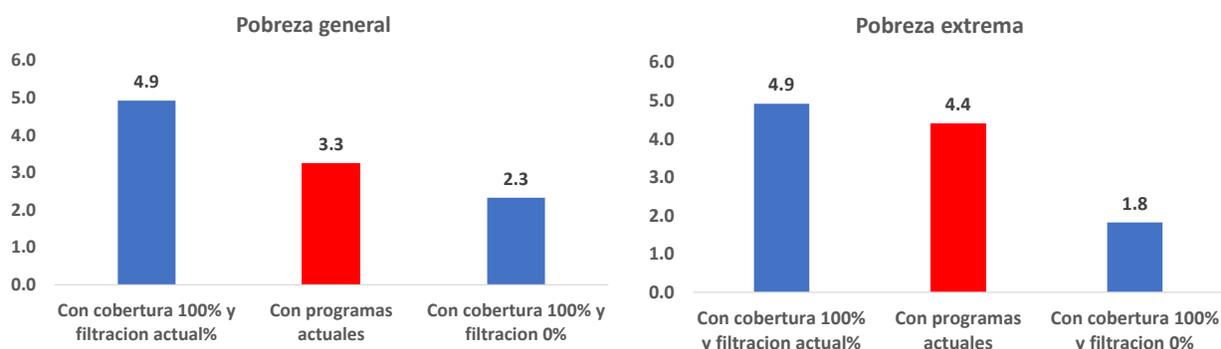


Fuente: elaboración propia con datos de la EPM 2019.

<sup>29</sup> La condición de discapacidad en la EPM es auto declarada.

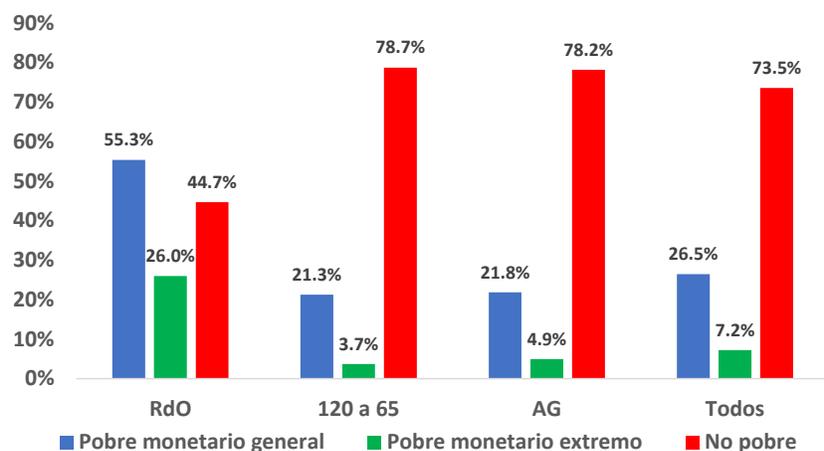
Ahora bien, eliminar la filtración y ampliar la cobertura, es decir, conseguir una buena focalización, podría tener un impacto negativo en la reducción de la pobreza. Mientras que los programas consiguen actualmente una reducción de la pobreza general de 3,3 puntos (4,4 en pobreza extrema), con una cobertura del 100% y una filtración del 0% las cifras serían menores: 2,3 y 1,8, respectivamente<sup>30</sup>. La razón de esta aparente paradoja se encuentra en el segundo desafío que enfrentan los programas: la baja correlación que existe entre la pobreza según el proxy y la pobreza monetaria. Un porcentaje relativamente alto de los “filtrados”, aunque no son pobres según el proxy, sí lo son en términos de pobreza monetaria. Del total de beneficiarios no elegibles, el 26,5% no lo son a pesar de ser pobres en términos monetarios, incluso un 7,2% están en pobreza extrema. En RdO, esos receptores no elegibles pero que son monetariamente pobres llega incluso al 55,3%

**Gráfico 21. Reducción de la pobreza debido a los PTM (p.p.)**



Fuente: elaboración propia con datos de la EPM 2019.

**Gráfico 22. Distribución de los beneficiarios no elegibles (% sobre el total)**



Fuente: elaboración propia con datos de la EPM 2019.

<sup>30</sup> Las cifras de reducción de pobreza del gráfico 21 no coinciden exactamente, aunque la diferencia es marginal, con las del gráfico 17 porque en este caso no se incluye BA.

Esta disociación que se ha generado con el paso del tiempo entre la pobreza monetaria y la definida por el proxy que se emplea en Panamá pone de manifiesto la necesidad de actualizar el proxy, de manera que los programas puedan identificar de forma correcta a los beneficiarios en situación de pobreza. Panamá ya cuenta con un proxy actualizado que corrige en buena medida este problema, el cual se encuentra en proceso de implementación. De hecho, si miramos el coeficiente de correlación entre la elegibilidad de los diversos programas según el proxy y una teórica según pobreza monetaria, ésta es muy baja en los tres primeros deciles: el 70% en 120/65, pero solo el 58% en AG y el 49% en RdO. Es más, la correlación de la pobreza monetaria y según el proxy es solo el 14% en 120/65 y alrededor del 28% en los otros dos programas. Es decir, al utilizar un proxy que hace tiempo que no se actualiza aparecen como beneficiarios no calificables un buen número de personas que en realidad sí son pobres en términos monetarios; no tienen ingresos suficientes para una vida mínimamente digna. Ello pone de manifiesto la importancia de emplear el nuevo proxy, que aún no se aplica para la selección de nuevos beneficiarios o para aquellos a los que se les debe recertificar su condición de pobreza, más en el momento actual, donde numerosos hogares mantienen unas características estructurales que los deja fuera de los programas según el proxy, pero cuyos ingresos han caído notablemente.

**Gráfico 23. Correlación entre el proxy empleado en los PTM y la pobreza monetaria en los tres primeros deciles**



*Fuente: elaboración propia con datos de la EPM 2019.*

## VII. Conclusiones

Como se ha visto a lo largo de las páginas anteriores, previo a la pandemia del COVID-19, el éxito económico de Panamá no se tradujo en la misma medida en logros sociales. La reducción de las tasas de pobreza era menor de la que cabía esperar ante este dinamismo de su economía, y la desigualdad, aunque también se había reducido, continuaba siendo de las mayores de la región. Ello obedece a varias razones; entre ellas, las fuertes disparidades regionales, la baja inversión social comparada con países de un nivel parecido de ingresos o la baja calidad del sistema educativo, que dificulta la movilidad social.

Panamá ha sido uno de los países más afectados tanto en términos sanitarios como económicos por la pandemia del COVID-19. El país experimentó la caída del PIB más profunda de América Latina, si se excluye a Venezuela. Como consecuencia de la crisis, nuestras estimaciones, basadas

en la EML de 2020, muestran un fuerte impacto en el aumento de la pobreza y en la reducción de la clase media, en línea con el notable aumento del desempleo, que alcanzó la tasa más alta en los últimos 20 años, y la caída de ingresos de los hogares. El 34% de los asalariados que mantienen el empleo ha experimentado una reducción de su salario, con diferencias, además, muy importantes según sus niveles de ingreso. Como resultado, la desigualdad, medida por el índice de Gini, ha aumentó en casi cuatro puntos en 2020. Numerosos hogares en Panamá se estén enfrentado con un deterioro importante de su calidad de vida. Casi un 40% tiene problemas para conseguir alimentos (alrededor del 60% en los primeros deciles); un 46% manifiesta problemas para pagar sus créditos o alquileres (más de la mitad en los primeros deciles); y alrededor del 40% tiene problemas en la continuidad escolar. Conviene subrayar, no obstante, que los datos anteriores se refieren a la encuesta realizada entre septiembre y octubre de 2020, por lo que es esperable que estas cifras mejoren a medida que la economía vaya reactivándose.

El análisis de los principales programas de transferencias monetarias que tiene Panamá revela una contribución relativamente modesta a la reducción de la pobreza: 3,3 puntos en la pobreza general y 4,4 en la extrema, de acuerdo con nuestras estimaciones, aunque el efecto es de mayor calado en la reducción de la brecha de pobreza. Las razones de ello son diversas y, entre ellas, se encuentra la baja cobertura. Ahora bien, es importante subrayar que, si se tuviera como objetivo conseguir una buena focalización, es decir, eliminar la filtración y ampliar la cobertura, esto podría tener un impacto negativo en la reducción de la pobreza. De hecho, con una cobertura del 100% y una filtración del 0% el impacto en la reducción de la pobreza general y extrema sería inferior al actual. Esto es porque, aunque se han producido avances notables, existen dos problemas distintos en la implementación de los diversos programas. Por un lado, un desafío es recertificar la elegibilidad de los beneficiarios que tienen más de 5 años de estar incluidos en el padrón de beneficiarios. Por otro, de actualización del proxy que se emplea para la elegibilidad. Un porcentaje relativamente alto de los “filtrados”, aunque no son pobres según el proxy, sí lo son en términos de pobreza monetaria, lo que da una apariencia de excesiva filtración. Esto pone de manifiesto la disociación que se ha generado con el paso del tiempo entre la pobreza monetaria y la definida por el proxy que se emplea en Panamá. Lo anterior hace más evidente lo necesario que era el nuevo PMT, más aún en el momento actual, donde numerosos hogares mantienen unas características estructurales que los deja fuera de los programas según el proxy, pero cuyos ingresos han caído notablemente. También muestra la importancia de realizar actualizaciones periódicas de los proxys, pues el paso del tiempo genera una disociación entre pobreza monetaria y la definida por este tipo de herramientas, así como la aplicación sistemática del proceso de recertificación de las condiciones de pobreza de los beneficiarios y de sus condiciones de elegibilidad.

## **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”. IDB-MG-888. 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.

Banco Mundial (5 de abril de 2020). Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de la línea de pobreza nacional (% de la población). Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.NAHC>

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.

Guerra Rodríguez, J. (2020). “Pobreza e indigencia por ingreso. Según Encuesta de Hogares Agosto de 2019”. Ministerio de Economía y Finanzas.

Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) (5 de abril de 2020). Cuentas Nacionales.

Recuperado de:

[https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default2.aspx?ID\\_CATEGORIA=4&ID\\_SUBCATEGORIA=26](https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default2.aspx?ID_CATEGORIA=4&ID_SUBCATEGORIA=26)

Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) (5 de abril de 2020). Estadísticas del Trabajo – Encuesta Continua de Hogares. Recuperado de:

[https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default2.aspx?ID\\_CATEGORIA=4&ID\\_SUBCATEGORIA=26](https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default2.aspx?ID_CATEGORIA=4&ID_SUBCATEGORIA=26)

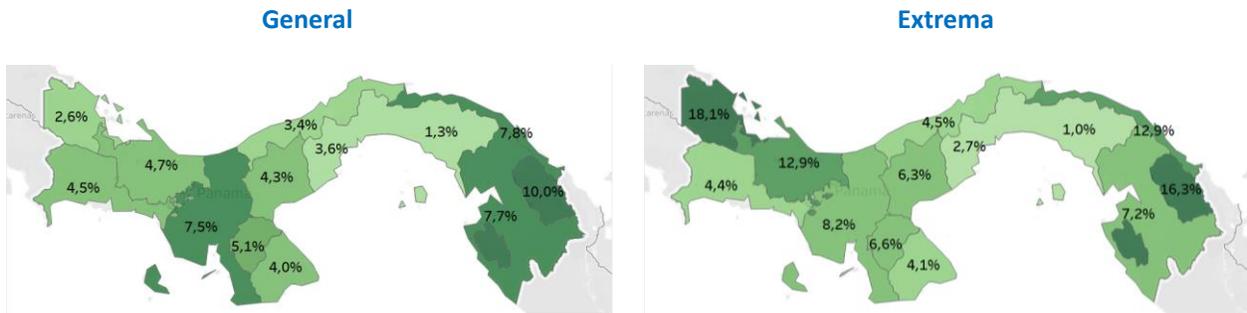
MEF. (2018). Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá 2018. Ministerio de Economía y Finanzas.

Moreno, O. (2017). “Pobreza e indigencia por ingreso. Según Encuesta de Hogares. Marzo de 2017”. Ministerio de Economía y Finanzas.

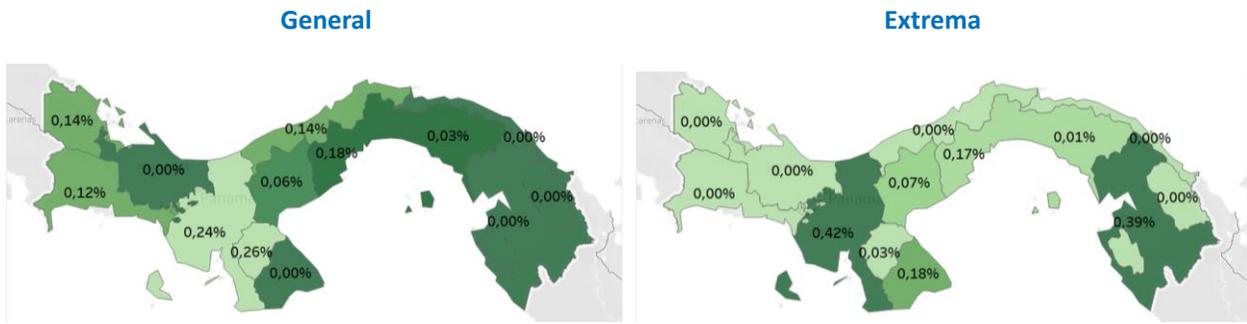
Nuguer, V. y Powell, A. (2020). “Políticas para combatir la pandemia. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2020”. Banco Interamericano de Desarrollo.

## Anexo. Reducción de la pobreza por provincias

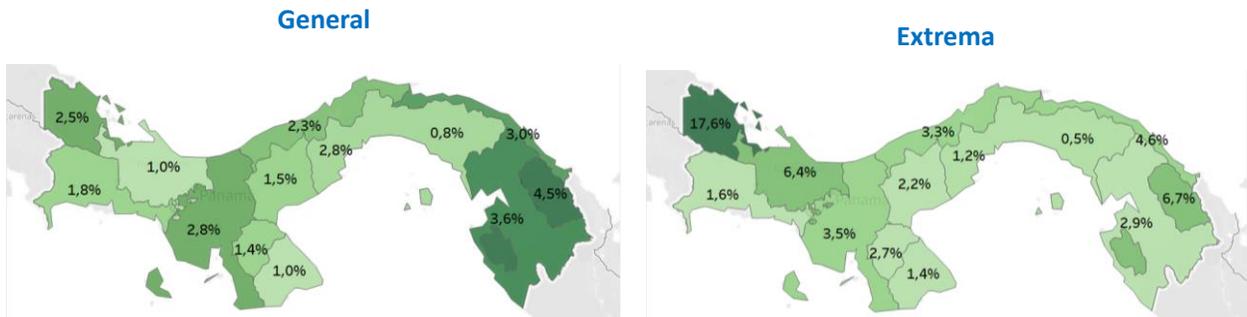
### Total programas



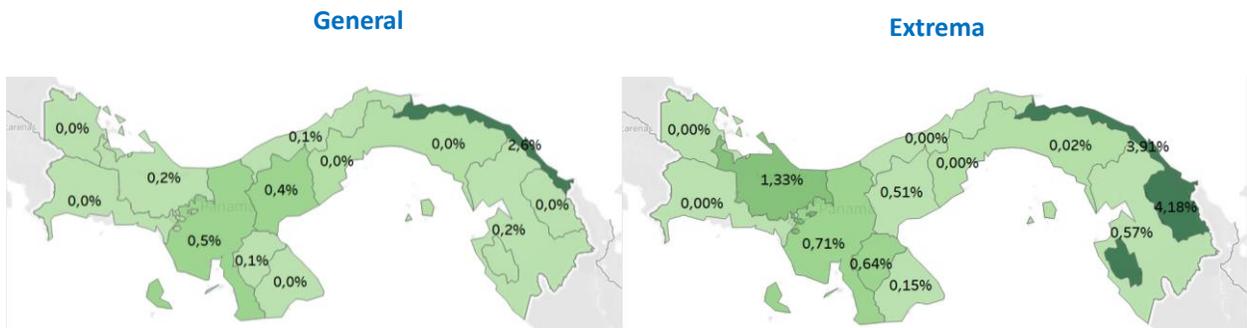
### AG



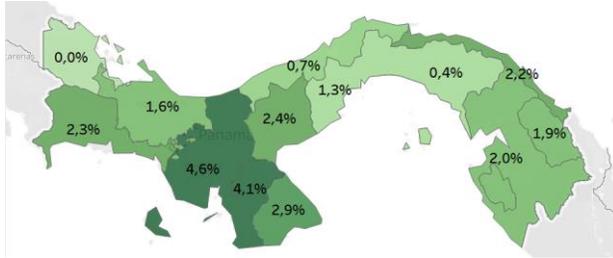
### Pase-U



### RdO



General



Extrema

