

# La matriz de la desigualdad social en Panamá

Simone Cecchini  
Raúl Holz  
Alexis Rodríguez Mojica



NACIONES UNIDAS

**CEPAL**

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

SERIE

**POLÍTICAS SOCIALES**

**236**

# La matriz de la desigualdad social en Panamá

Simone Cecchini

Raúl Holz

Alexis Rodríguez Mojica



NACIONES UNIDAS

**CEPAL**

Este documento fue elaborado por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Raúl Holz y Alexis Rodríguez Mojica, Consultores de la misma División. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Los autores agradecen los valiosos comentarios a versiones anteriores de este documento realizados por Bernardo Atuesta, Beatriz Morales, Humberto Soto y Varinia Tromben. Agradecen, asimismo, a todos los participantes en los debates de los talleres de capacitación Que Nadie se Quede Atrás

en la Senda del Desarrollo de Panamá (Panamá, 15 a 16 de noviembre de 2018) y Políticas Sociales para que Nadie se Quede Atrás (Santiago de Veraguas, 9 a 10 de abril de 2019, y Panamá, 11 a 12 de abril de 2019), organizados por la División de Desarrollo Social y la sede subregional de la CEPAL en México, en colaboración con el Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN: 1680-8983 (versión electrónica)  
ISSN: 1564-4162 (versión impresa)  
LC/TS.2020/121  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2020  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.20-00664

Esta publicación debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y A. Rodríguez Mojica, “La matriz de la desigualdad social en Panamá”, *serie Políticas Sociales*, N° 236 (LC/TS.2020/121), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

Resumen .....	7
Introducción .....	9
<b>I. El marco analítico de la matriz de desigualdad</b> .....	13
<b>II. Breve descripción de la estructura productiva y ocupacional de Panamá</b> .....	17
<b>III. Ejes estructurantes de la desigualdad social en Panamá</b> .....	23
A. Desigualdades socioeconómicas .....	23
B. Desigualdades de género .....	26
C. Pueblos indígenas .....	28
D. Personas afrodescendientes .....	31
E. Ciclo de vida: infancia, juventud, vejez .....	32
F. Desigualdades territoriales .....	38
<b>IV. Políticas para la reducción de las desigualdades</b> .....	43
A. Estrategia e institucionalidad social para reducir desigualdades .....	43
B. El gasto social .....	45
C. Políticas de salud .....	46
D. Políticas de educación .....	48
E. Dotación de servicios básicos a los hogares .....	50
F. Políticas de protección social .....	51
1. Traslaciones no contributivas .....	52
2. Políticas laborales .....	54
<b>V. A modo de conclusión</b> .....	59
Bibliografía .....	61

**Cuadros**

Cuadro 1	La matriz de la desigualdad social: planteamientos teóricos, ejes estructurantes y ámbitos de derecho.....	14
Cuadro 2	Ejemplos de ámbitos de derechos en los cuales actúa la desigualdad social.....	15
Cuadro 3	Panamá: pueblos indígenas, Censo 2010 .....	29
Cuadro 4	Panamá: indicadores demográficos y educativos entre personas indígenas y no indígenas, 2010 .....	31
Cuadro 5	Panamá: distritos con mayores y menores niveles de pobreza por ingreso, 2015 .....	42
Cuadro 6	Panamá: tasa de médicos, odontólogos, enfermeras y densidad de recursos humanos en salud por provincias y comarcas, 2017 .....	47
Cuadro 7	Panamá: programas de becas educativas, 2014 - 2017 .....	50
Cuadro 8	Panamá: proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos (agua, saneamiento y electricidad), 2014- 2017 .....	51
Cuadro 9	Panamá: ingreso promedio del hogar según fuente y nivel de bienestar, 2012 y 2017 .....	52
Cuadro 10	Panamá: presupuesto ejecutado de los programas de protección social no contributiva, 2009-2017 .....	52
Cuadro 11	Programa Red de Oportunidades, destinatarios y transferencias, 2013-2017 .....	53
Cuadro 12	Programa 120 a 65, destinatarios y transferencias, 2013-2017 .....	53
Cuadro 13	Programa Ángel Guardián, destinatarios y transferencias, 2013-2017 .....	53
Cuadro 14	Panamá: objetivos de las políticas de empleo, 2004-2019.....	55
Cuadro 15	Panamá: objetivos de las políticas laborales, 2004-2019.....	56
Cuadro 16	Panamá: ejes estratégicos de la formación profesional y capacitación.....	57
Cuadro 17	Número de personas matriculadas y egresadas de los programas del INADEH según provincias y regiones, 2012, 2015 y 2017 .....	58

**Gráficos**

Gráfico 1	Panamá: evolución del PIB y PIB per cápita, 1990-2018 .....	17
Gráfico 2	Panamá: PIB por rama de actividad económica, promedio 2014-2018 .....	18
Gráfico 3	Panamá: Producto Interno Bruto según provincia, 2017.....	19
Gráfico 4	Panamá: Producto Interno Bruto per cápita por provincia, 2016 .....	19
Gráfico 5	Panamá: características de la estructura ocupacional, indicadores seleccionados, 2018 .....	21
Gráfico 6	América Latina (18 países) y Panamá: relación entre el porcentaje del ingreso que se lleva el 10% más rico y lo que se lleva el 40% más pobre, 2001-2018 .....	24
Gráfico 7	América Latina (18 países) y Panamá: coeficiente de Gini, 2001-2018.....	25
Gráfico 8	Panamá: mediana salarial mensual por ocupación, 2019 .....	25
Gráfico 9	Panamá: tasas de pobreza y pobreza extrema según área de residencia y distintas características sociodemográficas, 2018 .....	26
Gráfico 10	Panamá: indicadores de mercado laboral, según sexo, 2018.....	27
Gráfico 11	Panamá: ingresos, pobreza y salarios en las comarcas con respecto al resto del país, 2017 .....	30
Gráfico 12	Panamá: tasa de pobreza de ingresos por tramos de edad, 2000 y 2018 .....	33
Gráfico 13	Panamá: pobreza multidimensional según tramos de edad, 2017 .....	33
Gráfico 14	Panamá y América Latina y el Caribe (41 países): tasa neta de matrícula por nivel de enseñanza, según sexo, 2017 .....	34
Gráfico 15	Panamá y América Latina y el Caribe (33 países): tasa de mortalidad infantil, 1990-2018.....	35

Gráfico 16	Panamá: población de 15 a 24 años que ni estudia ni está inserto en el mundo del trabajo, 2011 y 2017 .....	36
Gráfico 17	Panamá: ingreso medio por hora de empleados de 18 años y más, según edad, 2017 .....	36
Gráfico 18	Panamá: número y proporción de personas de 60 años y más, 1990, 2020 y 2050 .....	37
Gráfico 19	Panamá: ocupados que están afiliados o cotizan a sistemas de pensiones respecto del total de ocupados de 15 años y más, según quintiles y sexo, 2016 .....	38
Gráfico 20	Panamá: desigualdad salarial entre provincias y comarcas, 2019 .....	39
Gráfico 21	Panamá: población en condición de pobreza por ingresos, 2010-2017 .....	39
Gráfico 22	Panamá: pobreza multidimensional por provincias y comarcas, 2018 .....	40
Gráfico 23	Panamá: población de 15 a 24 que ni estudia ni tiene empleo, 2017 .....	41
Gráfico 24	Panamá y América Latina (17 países): gasto social del gobierno central, 2000-2018 .....	45
Gráfico 25	Panamá: gasto social del gobierno central por funciones, 2010 – 2017 .....	46
Gráfico 26	Panamá: Tasa de muertes maternas registradas, 2017 .....	48
Gráfico 27	Panamá: matrícula y gasto efectuado por el gobierno central en educación según nivel, 2017 .....	49
<b>Recuadros</b>		
Recuadro 1	El COVID-19 y la matriz de la desigualdad social en Panamá .....	11
Recuadro 2	Población afrodescendiente en Panamá: la huella de la esclavitud .....	32





## Resumen

Este documento aplica el marco analítico de la *Matriz de la desigualdad social en América Latina* (CEPAL, 2016a) al caso concreto de Panamá. El objetivo es profundizar el análisis de la desigualdad en el país bajo el entendido que la desigualdad social está estructurada a partir de diferentes ejes, donde el primer eje es el estrato socioeconómico, que se entrecruza y refuerza, entre otros, con las desigualdades de género, las étnico-raciales, las relacionadas con las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas y las territoriales.

El presente estudio revela que los ejes que constituyen la matriz de la desigualdad social resultan esenciales para explicar las dinámicas de reducción y reproducción de la desigualdad en Panamá, sobre todo su dispar dinámica entre diferentes grupos poblacionales. El estudio identifica también cómo las desigualdades se materializan en brechas en el ejercicio de derechos y en algunos de los principales ámbitos del desarrollo social, como la educación, la salud y la protección social.

A partir del análisis se desprenden varios desafíos a enfrentar desde las políticas sociales que dicen relación con la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de los grupos poblacionales más rezagados. Panamá ha enmarcado su política social en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La Agenda 2030 hace hincapié en la reducción de la desigualdad como un fin en sí mismo y como una condición transversal para el logro del desarrollo sostenible, sin que nadie se quede atrás.



## Introducción

En comparación con otros fenómenos sociales como la pobreza y la exclusión social, la desigualdad ha sido poco estudiada en Panamá. Las mediciones de la pobreza por consumo, ingreso y multidimensional son comúnmente utilizadas en los análisis gubernamentales y académicos. Las mediciones de las necesidades básicas insatisfechas y del progreso del desarrollo humano son conocidas, pero no ocurre lo mismo con los análisis del comportamiento de la desigualdad.

Esto va de la mano con la poca diferenciación entre las políticas y estrategias orientadas hacia la reducción de la pobreza, la exclusión y la desigualdad, así como con el desigual desarrollo del país. Una de las causales más importantes del crecimiento dependiente y del subdesarrollo en Panamá es la economía de enclave<sup>1</sup> que impulsó políticas públicas con servicios e intervenciones con mayor cobertura y calidad en las áreas urbanas de la región interoceánica. Las desigualdades por territorio, etnia y género, entre otras, se conectan con esta economía de enclave y las políticas públicas correspondientes.

El crecimiento económico, la transición demográfica, el mercado laboral, la escolaridad, la calidad de las políticas sociales y la institucionalidad de las políticas públicas inciden de manera combinada en la desigualdad en Panamá. La manera en que estos factores inciden y se combinan es resultado de una construcción histórica vinculada, entre otros, con la existencia de privilegios y la instauración de un orden desigual en derechos que contribuyó a excluir a diferentes grupos de la sociedad.

Entre 1990 y 2018, con la excepción de dos años (2001 y 2009), Panamá ha tenido una trayectoria de crecimiento económico per cápita sostenido, aumentando en casi tres veces su PIB per cápita y superando en el año 2011 el promedio de América Latina y el Caribe. Sin embargo, sigue siendo más desigual, en términos de distribución de ingreso, que la mayor parte de los países de la región. En 2018,

---

<sup>1</sup> El enclave económico es aquella unidad productiva de alto nivel de productividad que intenta maximizar los beneficios, pero que tiene escasos vínculos con el resto de las actividades productivas del país. El grado de participación en esos beneficios depende del control gubernamental sobre ese enclave. Entre las principales distorsiones o costos sociales que se generan a partir de la economía de enclave están las distorsiones en la distribución del ingreso, en el sistema monetario, en el empleo y los salarios, y en el consumo, así como los altos costos de urbanización e industrialización. Sin embargo, el Estado se encuentra incapacitado para intervenir en la organización y aprovechamiento de la economía de enclave en un esquema nacional de desarrollo (Gorostiaga, 1974).

en América Latina y el Caribe se registró un coeficiente de Gini de 0,462 (promedio simple) y Panamá un Gini de 0,498 (CEPAL, 2019a). Es decir, en términos comparados con los otros países de la región, el fuerte crecimiento del PIB per cápita anotado por Panamá no ha tenido una correspondencia similar en la reducción de la desigualdad de la distribución por ingreso.

Los altos niveles de desigualdad conspiran contra el desarrollo inclusivo y son una poderosa barrera para la erradicación de la pobreza, la ampliación de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos, así como para la gobernabilidad democrática. Reducirlos significativamente es un compromiso plasmado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2016a). Es decir, la desigualdad genera barreras muy marcadas que dificultan que las personas asciendan socialmente, logren mayores niveles de bienestar que sus padres o aspiren a que sus hijos los alcancen.

Como se mostrará a través de este estudio, las mujeres, los niños y las niñas, los pueblos indígenas y las poblaciones que viven en áreas rurales son los grupos más rezagados de acuerdo con diversas medidas de desigualdad, acceso a servicios educacionales, salud y protección social. Estas desigualdades pueden ahondarse aún más en el contexto de la pandemia del COVID-19 (ver recuadro 1).

En lo que sigue, el documento está estructurado en cuatro partes. En el primer capítulo se expone sintéticamente el marco analítico de la matriz de la desigualdad social, con sus sustentos conceptuales y teóricos, poniendo énfasis en una concepción de la igualdad que incluye, pero va más allá de la igualdad de oportunidades. En el segundo capítulo se discute brevemente la estructura económica de Panamá. Le sigue en el tercer capítulo un análisis de los diferentes ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en Panamá. Estos incluyen la desigualdad socioeconómica y la desigualdad por género, condición étnico-racial, por territorio y a través del ciclo de vida. Finalmente, en el último capítulo se examinan las políticas sociales en diferentes ámbitos, como el mercado de trabajo y la educación.

**Recuadro 1**  
**El COVID-19 y la matriz de la desigualdad social en Panamá**

La pandemia del COVID-19 está teniendo fuertes efectos en el ámbito de la salud y profundas consecuencias en el crecimiento económico y el desarrollo social. Por lo que se puede vislumbrar, los impactos de la pandemia no serán iguales para todos los grupos poblacionales y reflejan la matriz de la desigualdad analizada en este documento. La crisis puede profundizar las desigualdades y la exclusión social y laboral a través de los diferentes ejes de la matriz como son los distintos estratos socioeconómicos, el género, el territorio, la etapa del ciclo de vida y la condición étnico-racial, entre otros. A su vez, las desigualdades en el acceso al agua, al saneamiento, a los sistemas de salud y a la vivienda y el consecuente hacinamiento, así como la desigualdad en las propias condiciones de salud, pueden traducirse en mayores tasas de contagio y mortalidad por COVID-19 entre las poblaciones rurales, las poblaciones urbanas marginales y los pueblos indígenas.

La pérdida de ingresos afectará sobre todo a los estratos de población que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, así como a las personas que trabajan en actividades más expuestas a despidos y reducciones salariales y, en general, en condiciones de precariedad laboral. Si bien la crisis afecta a toda la fuerza de trabajo, los trabajadores informales de ambos sexos, y especialmente la de las mujeres y las personas jóvenes e indígenas, constituyen un fuerte núcleo de vulnerabilidad. Para Panamá se estima que aproximadamente un 50% del empleo se encuentra en sectores de riesgo con probabilidad alta o media-alta de que los trabajadores vean reducidas sus horas de trabajo, sufran recortes salariales o pierdan el empleo.

Evidencia preliminar confirma los impactos desiguales sobre la población. De acuerdo con una encuesta de UNICEF (que excluyó a las comarcas y Darién), un 77% de los hogares con niños y niñas del país ha sufrido pérdidas parciales o totales de sus ingresos como consecuencia de la pandemia por el COVID-19. La situación es aún más severa en los hogares con ingresos inferiores a \$400 al mes, el estrato más bajo, los cuales han visto sus ingresos reducirse en el 89% de los casos. Además, un 47% de los hogares declara haber tenido menos alimentos de lo habitual. Este porcentaje aumenta al 68% en los hogares del nivel socioeconómico más bajo. Entre aquellos que declararon haber tenido menos alimentos, en el 59% se afectó la cantidad y/o el tipo de comida para los niños, niñas y adolescentes. Solo 43% de los hogares encuestados declara haber recibido algún tipo de ayuda. De aquellos que recibieron ayuda, la mayoría recibió la bolsa de comida del Plan Panamá Solidario.

En este escenario será crítico implementar políticas que, en el mediano y largo plazo, fortalezcan la protección social como política central para la reducción de las desigualdades y el avance hacia la inclusión social. Será crucial consolidar un sistema de protección social y de salud universal, basados en un enfoque de derechos y sensibles a las diferencias, y desarrollar estrategias de inclusión laboral en el período de la recuperación.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), "El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)", Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, N° 22 (LC/TS.2020/46), Santiago, 2020; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "El desafío social en tiempos del COVID-19", Informe Especial COVID-2019 No3 Mayo, Santiago, 2020; United Nations Children's Fund (UNICEF), "Situación de Familias con Niños, Niñas y Adolescentes durante el COVID-19 en Panamá: Encuesta Telefónica de Hogares", Ciudad de Panamá, julio, 2020.



## I. El marco analítico de la matriz de desigualdad

La matriz de la desigualdad social es un marco analítico desarrollado por la CEPAL (2016a) que se constituye a partir de dos elementos: los ejes estructurantes y los ámbitos de derechos en los cuales inciden dichos ejes (véase cuadro 1). Los ejes estructurantes sintetizan las diferentes expresiones de la desigualdad a través del nivel socioeconómico (o la pertenencia a distintos estratos socioeconómicos o clases sociales), el género, la condición étnico-racial, la edad y el territorio, a lo cual pueden sumarse otros factores como la situación de discapacidad o el estatus migratorio. Estas formas de la desigualdad se acumulan e interactúan entre sí dando cuenta de múltiples discriminaciones que conllevan una posición diferenciada en el ejercicio de derechos, adquisición de capacidades y goce de oportunidades y que se desenvuelven en todos los ámbitos del desarrollo social inclusivo. Los ámbitos de derecho, a su vez, reflejan cómo las desigualdades se materializan de forma concreta en, por ejemplo, los ingresos, el trabajo, la protección social y los cuidados, la educación, la salud y nutrición (CEPAL, 2016a) (véase cuadro 2).

La matriz de la desigualdad se sustenta teóricamente en una conceptualización amplia de lo que significa igualdad. Para empezar, está asentada en la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos en que las brechas de productividad, adaptación tecnológica y acceso a mercados se vinculan a la desigualdad en la educación, salud, protección social e ingresos y trayectorias laborales. Se plantea de esta manera que la reproducción sistémica de la desigualdad está vinculada con la persistencia de la heterogeneidad estructural del sistema productivo (CEPAL, 2010, 2012 y 2014a).

La desigualdad también está asociada con la cultura del privilegio, concepto que permite una lectura histórica e institucional de la desigualdad. La cultura del privilegio plantea una comprensión de la desigualdad a partir de la negación del otro con base histórica en la colonización de América Latina y el Caribe. La cultura del privilegio se puede entender a partir de tres rasgos. El primero es la naturalización de la diferencia como desigualdad a partir de condiciones adscriptivas o semiadscriptivas que operan como factores que justifican la desigualdad en derechos de propiedad, poder, nivel de vida, acceso a activos, redes de influencia y condición de ciudadanía. El segundo rasgo caracteriza esta jerarquía como un acto imparcial, donde el que se localiza en la cima de esta pirámide social es simultáneamente juez y parte para procurar apropiarse de

beneficios. El tercer rasgo de la cultura del privilegio establece una dialéctica entre la naturalización de la diferencia como desigualdad y la reproducción de las desigualdades por medio de estructuras e instituciones sociales (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996; CEPAL, 2018a).

Finalmente, se prioriza una comprensión de la igualdad en términos de medios, oportunidades, capacidades y reconocimiento basado en un enfoque de derechos. Es decir, para alcanzar la igualdad las personas son consideradas sujetos de derecho y no “beneficiarios” de la política social. Por lo tanto, deben disfrutar de ciertas garantías. La igualdad de medios se traduce en una distribución más equitativa del ingreso, la propiedad y activos productivos y financieros, así como una mayor participación del salario en el ingreso de la economía. La igualdad de oportunidades enfatiza la ausencia de discriminación de cualquier tipo en el acceso a posiciones sociales, económicas o políticas. La igualdad de capacidades hace referencia a las habilidades, conocimientos y destrezas que las personas logran adquirir y que les permite desarrollar proyectos de vida que estiman valiosos. Por último, la igualdad como reconocimiento recíproco se traduce en la participación de distintos actores en el cuidado, el trabajo y el poder, en la distribución de costos y beneficios entre las generaciones presentes y las futuras, y en la visibilidad y afirmación de identidades colectivas (CEPAL, 2016a).

Cuadro 1

**La matriz de la desigualdad social: planteamientos teóricos, ejes estructurantes y ámbitos de derecho**

Planteamientos teóricos	Matriz de la desigualdad social	
	Ejes estructurantes	Ámbitos de derechos en que inciden
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Heterogeneidad estructural (matriz productiva)</li> <li>• Cultura del privilegio</li> <li>• Concepto de igualdad:               <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Igualdad de medios (ingresos y recursos productivos)</li> <li>ii) Igualdad de derechos</li> <li>iii) Igualdad de capacidades</li> <li>iv) Autonomía y reconocimiento recíproco</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel socioeconómico</li> <li>• Género</li> <li>• Condición étnico-racial</li> <li>• Edad</li> <li>• Territorio</li> <li>Otras expresiones de la desigualdad:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Situación de discapacidad</li> <li>• Estatus migratorio</li> <li>• Orientación sexual e identidad de género</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingresos</li> <li>• Trabajo y empleo</li> <li>• Protección social y cuidados</li> <li>• Educación</li> <li>• Salud y nutrición</li> <li>• Servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, vivienda, transporte, tecnología de la información y las comunicaciones)</li> <li>• Seguridad ciudadana y vida libre de violencia</li> <li>• Participación y toma de decisiones</li> </ul>

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago, 2018.



**Cuadro 2**  
**Ejemplos de ámbitos de derechos en los cuales actúa la desigualdad social**

Ámbitos de derechos	Ejemplos
Ingreso	Desigual distribución de ingresos, renta, propiedad y retornos de activos financieros y productivos.
Trabajo	Desigual incidencia de la desocupación, la precariedad del empleo y las remuneraciones inadecuadas.
Protección social y cuidados	Barreras de acceso a transferencias contributivas y no contributivas; desigualdades de género e ingresos en los cuidados pagados y no pagados.
Educación	Desigualdades en la inasistencia escolar, la repitencia escolar y los logros educativos insuficientes.
Salud y nutrición	Barreras de acceso a servicios de salud (ej. control de embarazo) y desigual acceso a nutrición adecuada.
Servicios básicos, vivienda e Internet	Precariedad de materiales de la vivienda; hacinamiento; barreras de acceso a saneamiento y fuentes de agua mejorada; carencia de electricidad; falta de acceso a Internet.
Seguridad ciudadana y vida libre de violencia	Violación de los derechos reproductivos de las mujeres; violencia de género; violencia contra niños y niñas; violencias por razones de discriminación racial y étnica.
Participación y toma de decisiones	Falta de representación de grupos vulnerables y/o discriminados en los distintos niveles de los poderes del Estado.

Fuente: Elaboración propia.

La matriz de la desigualdad social sirve como marco ordenador y analítico suficientemente flexible para ajustarse a las diferentes realidades de América Latina y el Caribe. Su aplicación al caso de Panamá pretende revelar las especificidades con las que se estructura la desigualdad en el país.

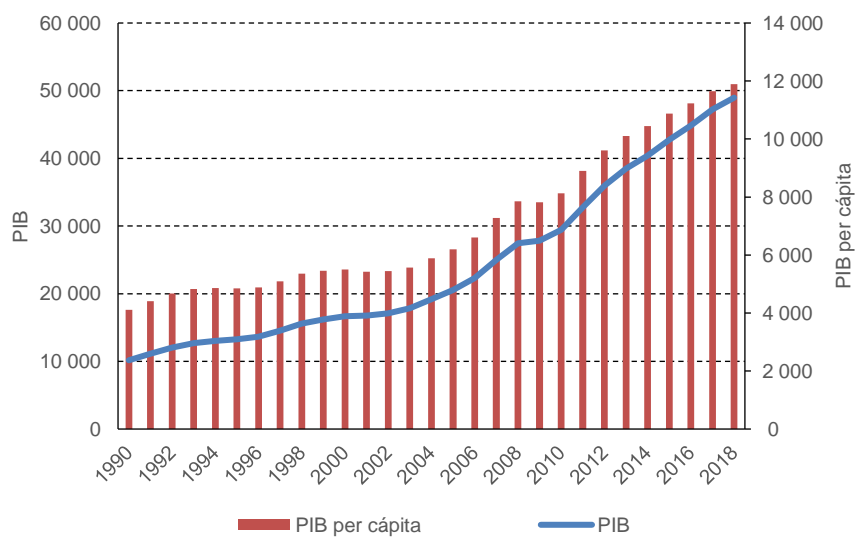
A continuación se describe brevemente el sistema productivo panameño. El objetivo es entender cómo la estructura productiva del país condiciona a la matriz de la desigualdad social. Panamá muestra una estructura productiva heterogénea, geográficamente fragmentada, con altos diferenciales de productividad y un porcentaje elevado de ocupados en sectores de baja productividad que constituyen un determinante importante para entender la desigualdad social.



## II. Breve descripción de la estructura productiva y ocupacional de Panamá

Panamá ha tenido una trayectoria de crecimiento sostenido de su economía durante los últimos casi 30 años, aumentando su PIB y PIB per cápita en casi cinco y tres veces, respectivamente (véase gráfico 1).

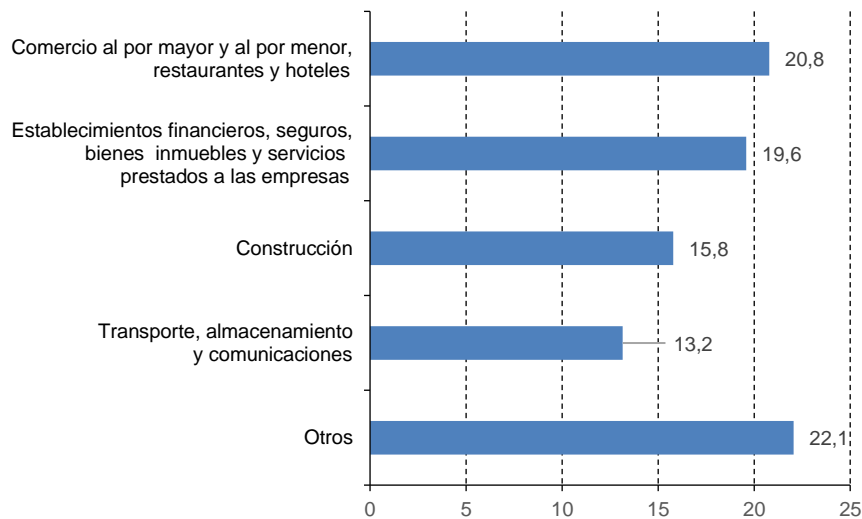
**Gráfico 1**  
**Panamá: evolución del PIB y PIB per cápita, 1990-2018**  
*(En dólares de 2010)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes oficiales, CEPALSTAT.

Sin embargo, esta trayectoria esconde una gran heterogeneidad entre sectores productivos vinculados a su vez con lugares geográficos específicos. Cuatro sectores económicos (véase gráfico 2) aportan casi el 70% del PIB de Panamá: i) comercio, restaurantes y hoteles; ii) establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas; iii) construcción, y iv) transporte, almacenamiento y comunicaciones. Los otros sectores económicos incluyen a las industrias manufactureras, electricidad, gas y agua, y la agricultura entre otros. La agricultura, que sobre todo en las comarcas es una actividad económica fundamental, aporta solamente un 2,5% del PIB.

**Gráfico 2**  
**Panamá: PIB por rama de actividad económica, promedio 2014-2018<sup>a</sup>**  
*(En millones de dólares a precios constantes de 2007)*

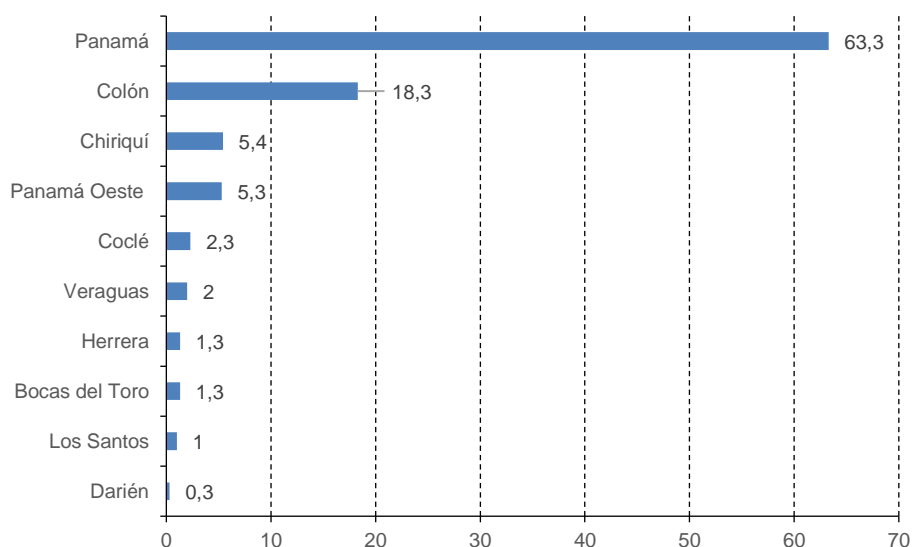


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2019* (LC/PUB.2019/12-P), Santiago, 2019.

<sup>a</sup> El porcentaje residual de 8,6% corresponde a discrepancias estadísticas.

La producción económica en Panamá está muy concentrada geográficamente. La provincia de Panamá, sede de la capital, concentra más del 63% del PIB. Si tomamos la región interoceánica como un todo (provincias de Panamá y Colón), la contribución sube al 80% del PIB. A nivel nacional, más del 90% de la contribución anual del PIB se concentra en las provincias de Panamá, Colón, Chiriquí y Panamá Oeste (véase el gráfico 3). Tres de esas cuatro provincias comparten sus actividades económicas con la cuenca del Canal (Panamá, Colón y Panamá Oeste). Solamente una provincia, Chiriquí, ubicada en el occidente del país, realiza sus actividades fuera de la cuenca del Canal de Panamá. La concentración de las actividades económicas en la región interoceánica fragmenta la dinámica del crecimiento económico. Por un lado, las actividades económicas vinculadas con la zona de tránsito interoceánico se insertan en la economía mundial. Por el otro, las regiones occidental y oriental del país están desarticuladas de la economía mundial y son muy sensibles a las inversiones en servicios públicos locales.

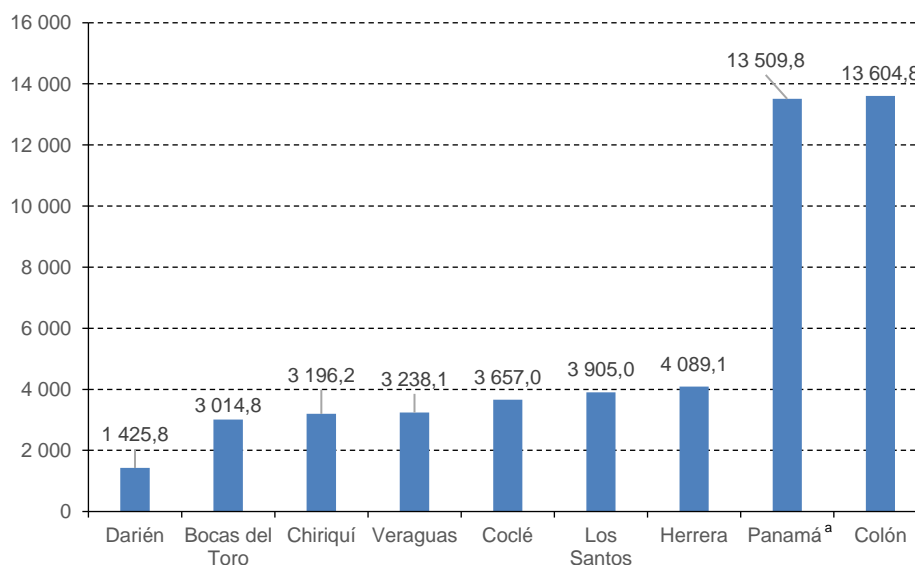
**Gráfico 3**  
**Panamá: Producto Interno Bruto según provincia, 2017**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INEC, 2018.

Los datos del ingreso per cápita muestran que Colón tenía el PIB per cápita más alto del país en 2016, con un ingreso anual de \$13.605 por persona. A Colón le siguen de cerca Panamá y Panamá Oeste, donde cada persona recibe un ingreso promedio de \$13.510. Las restantes provincias tienen PIB per cápita inferiores a un tercio de aquellos de Colón, Panamá y Panamá Oeste (véase el gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**Panamá: Producto Interno Bruto per cápita por provincia, 2016**  
*(En dólares)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INEC.

<sup>a</sup>Panamá y Panamá Oeste.

El Canal, y en menor medida las Zonas Económicas Especiales (ZEE)<sup>2</sup>, han desempeñado un papel crítico en la economía de Panamá (OCDE, 2018). Se estima que el canal aporta con un 17% a los ingresos del gobierno nacional (MEF, 2019) y un 6% del PIB (Dinero, 2019). Sin embargo, otras regiones y sectores productivos, como los sectores industrial y agrícola, han mostrado una escasa productividad. Por este motivo, Panamá es frecuentemente calificada como una economía dual (OCDE, 2018).

Este escenario, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2017), indica que los actuales motores del crecimiento del país, dependientes en gran medida de la actividad del Canal, así como del sector financiero y de la construcción, parecen incapaces por sí solos de impulsar cambios socioeconómicos y de inclusión. El país requiere nuevos motores que de forma sostenida garanticen la reducción de la desigualdad. Panamá necesita mejorar los beneficios potenciales de actividades específicas (tales como la Zona del Canal y las Zonas Económicas Especiales) para el resto de la economía, así como avanzar hacia un crecimiento basado en la innovación con mejoras en la productividad laboral entre regiones y sectores económicos. Una desaceleración económica podría fácilmente revertir los logros en materia de reducción de la pobreza y los avances en educación, salud, vivienda y transporte (OCDE, 2017).

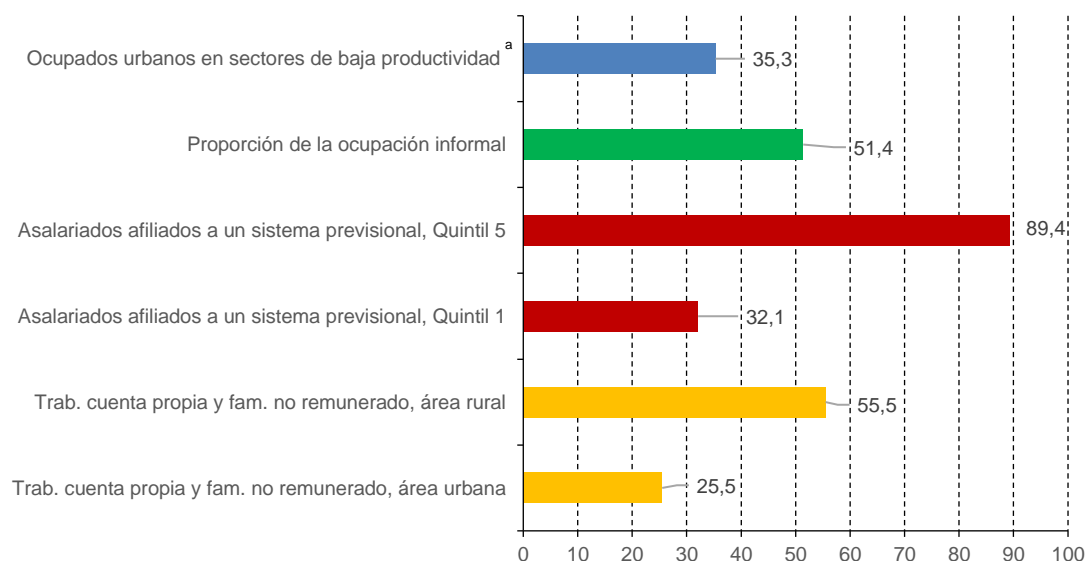
Según la OCDE (2017), Panamá requiere: i) fomentar la inclusión social en el ámbito provincial impulsando la coordinación vertical, la planificación y la evaluación de la educación, las infraestructuras de transporte y otros servicios públicos; ii) impulsar el empleo formal a través de políticas para la mejora de las capacitaciones y la formación, así como el reforzamiento de las PYMES y las regulaciones del mercado laboral, y iii) mejorar las políticas de financiación pública y privada para el desarrollo. En consecuencia, debe fortalecerse el sistema tributario para aumentar la eficiencia y la equidad, además de la creación de sólidos marcos regulatorios e institucionales para las asociaciones público privadas (OCDE, 2017).

En correspondencia con la estructura productiva heterogénea, Panamá presenta asimismo una estructura ocupacional altamente fragmentada. De acuerdo con la OIT, la proporción de la ocupación informal llegó al 51,4% en el año 2018. A su vez, en el quintil 5 casi un 90% de los asalariados están afiliados a un sistema previsional, en cambio en el quintil 1 el porcentaje es apenas un 32%. Mientras que de los ocupados en las áreas rurales un 55,5% son catalogados como trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados, en las áreas urbanas esta categoría llega a menos de la mitad (25,5%). Asimismo, en las áreas urbanas, un 35,3% se desempeña en actividades de baja productividad.

---

<sup>2</sup> Existen tres grandes ZEE con propósitos distintos. La Zona Libre de Colón (ZLC) es un centro especializado de reexportaciones y fabricación para la exportación. El complejo Panamá Pacífico es una zona industrial y residencial que pretende captar, entre otros, multinacionales, compañías de servicios e industrias manufactureras de alto valor agregado. Finalmente, la Ciudad del Saber está orientada hacia empresas intensivas en conocimiento, innovadoras, privilegiando centros de investigación y organizaciones internacionales (OCDE, 2018).

**Gráfico 5**  
**Panamá: características de la estructura ocupacional, indicadores seleccionados, 2018**  
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de BADEHOG, CEPAL e ILOSTAT.

<sup>a</sup> Incluye a empleadores de microempresas, asalariados en microempresas, empleo doméstico y trabajadores independientes no calificados.

En conclusión, la heterogeneidad estructural de la matriz productiva en Panamá está fuertemente influida por la centralidad económica del Canal. El país presenta una estructura económica desbalanceada, lo cual se refleja en diferenciales de productividad entre áreas geográficas, sectores económicos y ocupaciones. A continuación, se examinan los ejes que estructuran la desigualdad social en el país que se vinculan tanto con la heterogeneidad de la estructura productiva como con la cultura del privilegio que naturaliza las desigualdades y la discriminación, las jerarquías sociales, la deliberación política y el acceso a la justicia.





### III. Ejes estructurantes de la desigualdad social en Panamá

En esta sección se analizan los diferentes ejes que estructuran la matriz de desigualdad social en Panamá, como el nivel socioeconómico, el género, la condición étnico-racial, el ciclo de vida y el territorio<sup>3</sup>. Aunque el país ha hecho significativos avances en la reducción de la pobreza y pobreza extrema, estos no han llegado a toda la población por igual. Una mirada sobre los diferentes ejes de la matriz de desigualdad permite revelar los grupos poblacionales más rezagados como las mujeres, los pueblos indígenas, los niños, niñas y jóvenes sobre todo localizados en las comarcas y en las áreas rurales. Estos ejes se superponen y acumulan a lo largo de la vida. Así, por ejemplo, las niñas indígenas que viven en áreas rurales muestran mayores vulnerabilidades que se expresan no solamente en pobreza monetaria, sino también en déficits en acceso a servicios de salud y nutrición, educación, servicios sanitarios básicos y vivienda, así como mayor exposición al trabajo infantil.

#### A. Desigualdades socioeconómicas

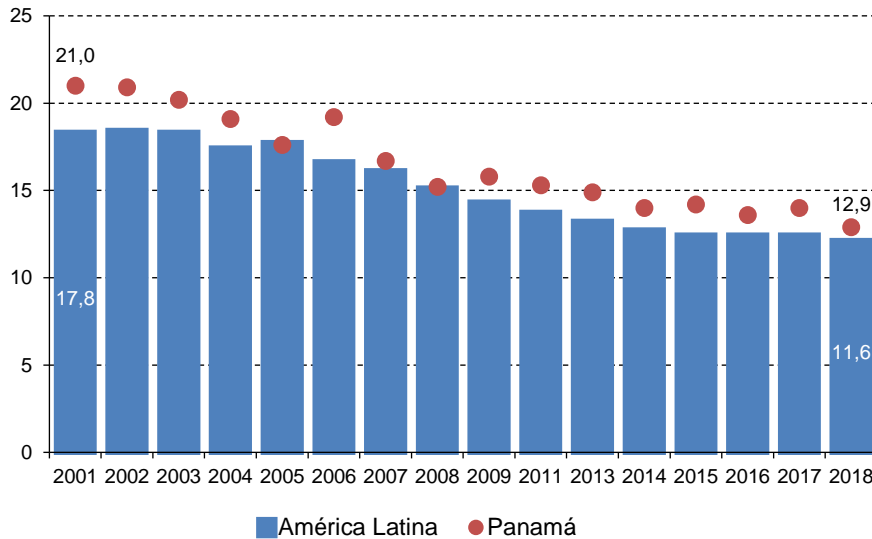
El estrato socioeconómico remite a la estructura social y a las posiciones de las personas en esa estructura, que a su vez está fuertemente determinada por la matriz económica y productiva (CEPAL, 2016a). Las disparidades que se producen y reproducen a partir de la estructura productiva panameña, caracterizada por una gran heterogeneidad, se transmiten a la sociedad por medio de lo que ocurre en el mercado laboral, con las grandes desigualdades en los ingresos laborales y los niveles de protección social. A su vez, las desigualdades socioeconómicas se entrelazan con los otros ejes de la matriz de desigualdad como son las relaciones de género, la condición étnico-racial, el ciclo de vida y el desigual desarrollo territorial, entre otras.

---

<sup>3</sup> Aún cuando no se analizan en este documento, se reconoce la importancia de otros ejes estructurantes de la desigualdad social como son, por ejemplo, la situación de discapacidad, el estatus migratorio y la orientación sexual e identidad de género.

Una de las expresiones más nítidas y fácilmente medible de las desigualdades socioeconómicas es la desigualdad de ingresos. Una primera conclusión es que Panamá, a través de los años y no obstante su importante avance en el crecimiento económico y mejoramiento en algunos indicadores de desigualdad, como la evolución de la relación entre el porcentaje del ingreso que se lleva el 10% más rico y lo que se lleva el 40% más pobre, pasando de 21 a 12,9 veces entre 2001-2018, sigue siendo más desigual que el promedio de América Latina, la región más desigual del mundo (ver el gráfico 6).

**Gráfico 6**  
América Latina (18 países) y Panamá: relación entre el porcentaje del ingreso que se lleva el 10% más rico y lo que se lleva el 40% más pobre, 2001-2018<sup>a</sup>



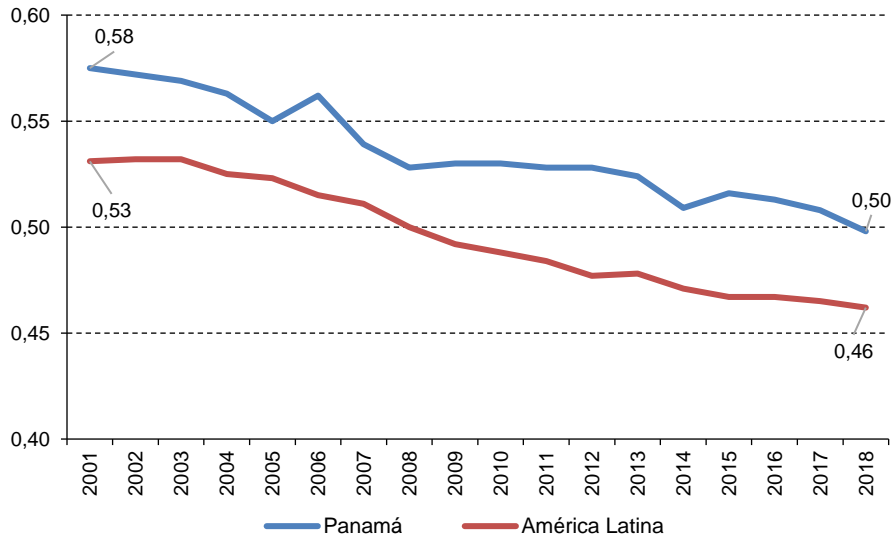
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anexo Estadístico de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2019* (LC/PUB 2019/22-P/Rev 1), Santiago, 2019.

<sup>a</sup> América Latina corresponde al promedio simple. El promedio de América Latina se calcula sobre la base de las encuestas de hogares realizadas por los países en el año correspondiente; cuando no hay información para ese año, se toma el año previo más reciente.

La conclusión anterior sobre el mejoramiento de la distribución de ingreso se ve confirmada cuando se examina la evolución del coeficiente Gini<sup>4</sup>, dado que si bien Panamá ha disminuido el valor de este indicador en los últimos años, sigue siendo más alto respecto al promedio regional (véase el gráfico 7).

<sup>4</sup> El coeficiente Gini es una medida de dispersión estadística comúnmente usada para representar la distribución de ingreso, riqueza o consumo entre las personas de un país, que varía entre 0 y 1 (máxima desigualdad).

**Gráfico 7**  
**América Latina (18 países) y Panamá: coeficiente de Gini, 2001-2018<sup>a</sup>**

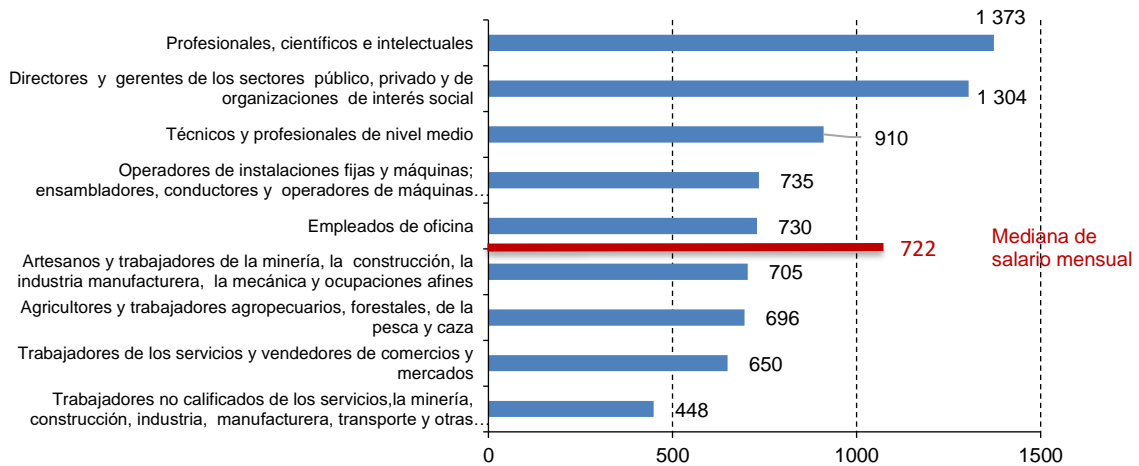


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anexo Estadístico de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2019* (LC/PUB 2019/22-P/Rev 1), Santiago, 2019.

<sup>a</sup> Promedio simple de América Latina. El promedio de América Latina comprende las encuestas de hogares realizadas por los países en el año correspondiente; cuando no hay información para ese año, se toma el año previo más reciente.

En Panamá, tal como en toda América Latina, los ingresos laborales representan la mayor proporción de los ingresos totales de los hogares. Por lo tanto, lo que acontece en el mercado de trabajo explica en gran parte los resultados en la distribución de los ingresos. Al analizar la mediana de los ingresos salariales por ocupación, se constata que las ocupaciones altamente calificadas, tales como cargos directivos o profesionales especializados reciben retribuciones muy por encima de la mediana salarial promedio del país, mientras que los empleados en trabajos manuales de menor calificación se encuentran por debajo del promedio nacional. En particular, la mediana salarial de los trabajadores no calificados de los servicios, la minería, construcción, industria manufacturera, transporte y otras ocupaciones elementales está apenas sobre el 60% del promedio nacional (véase el gráfico 8).

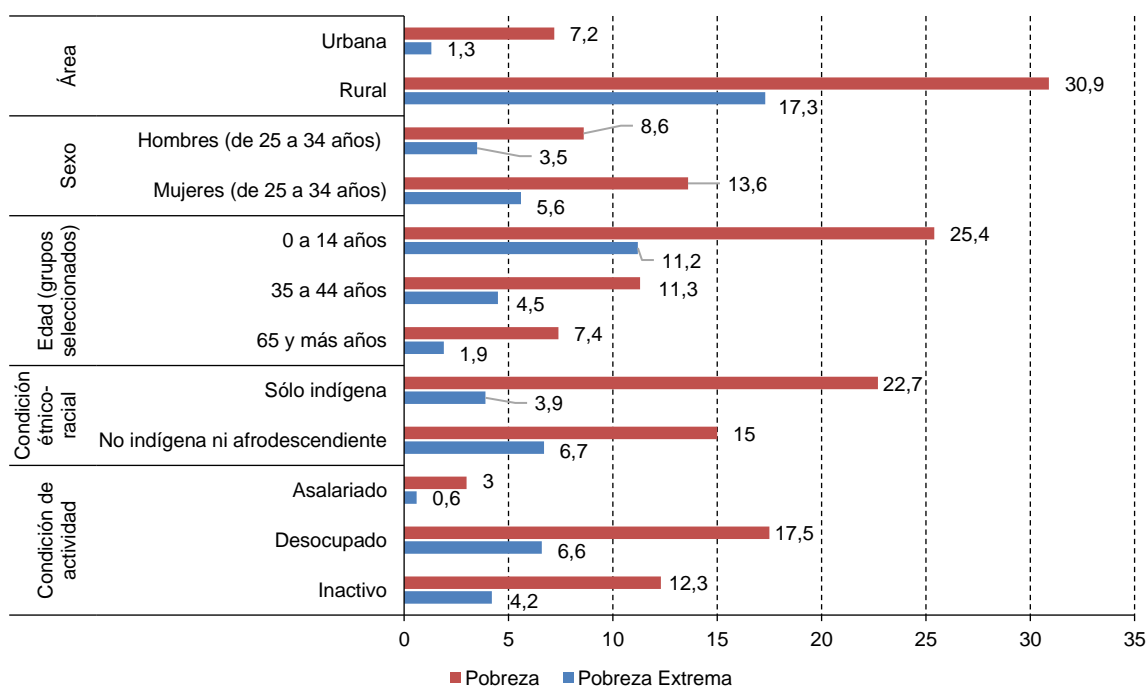
**Gráfico 8**  
**Panamá: mediana salarial mensual por ocupación, 2019**  
 (En dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá, Encuesta de Mercado Laboral, agosto 2019.

La incidencia de la pobreza en Panamá también es muy diferente según las distintas poblaciones (véase el gráfico 9). Los datos disponibles para 2018 muestran que la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema es superior entre quienes habitan en áreas rurales, son niños, niñas y adolescentes, mujeres, indígenas y quienes se encuentran desempleados o fuera del mercado de trabajo. Por ejemplo, la tasa de pobreza es alrededor de 23 puntos porcentuales mayor en las zonas rurales respecto de las urbanas; la tasa de pobreza de niños, niñas y adolescentes hasta 14 años es más que el doble que las personas entre 35 y 44 años; la pobreza es casi 8 puntos porcentuales mayor para las poblaciones indígenas respecto a la población no indígena ni afrodescendiente; y las mujeres entre 25 y 34 años tienen una tasa de pobreza 5 puntos porcentuales mayor que la de los hombres de la misma edad. De esta forma, en un país donde el crecimiento económico de la última década ha permitido una reducción progresiva y sostenida de la pobreza general y extrema, revertir la situación de pobreza rural, indígena y de la niñez sigue siendo una tarea urgente.

**Gráfico 9**  
Panamá: tasas de pobreza y pobreza extrema según área de residencia y distintas características sociodemográficas, 2018  
(En porcentajes)

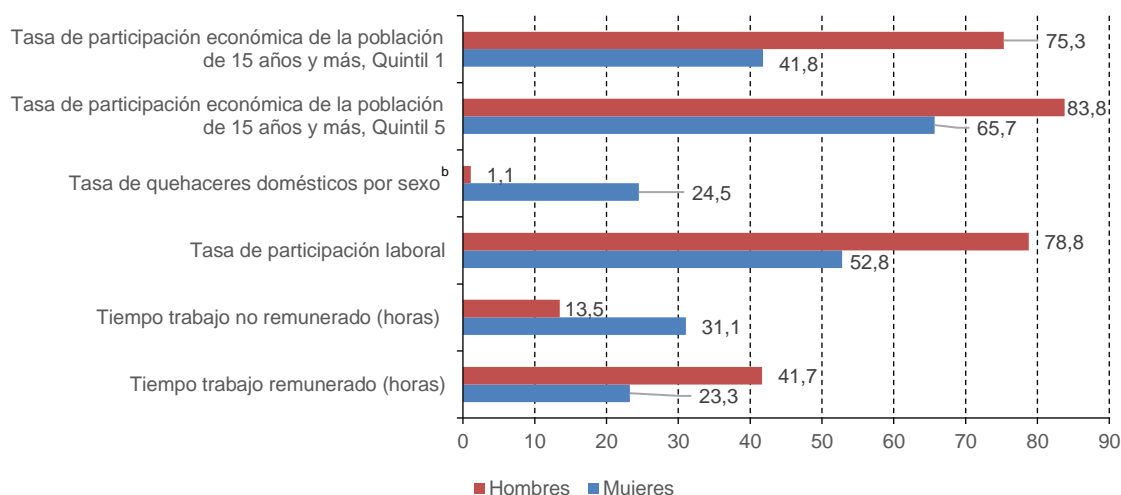


Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de los países Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), CEPAL.

## B. Desigualdades de género

En Panamá, tal como en el resto de América Latina, se observan brechas en los indicadores de mercado laboral entre hombres y mujeres, tanto en relación con el acceso desigual a actividades remuneradas como a los ingresos laborales. Una de las razones principales de estas brechas es el mayor tiempo que las mujeres dedican a las labores domésticas y de cuidado (trabajo no remunerado) (ver el gráfico 10). Esto da como resultado una gran brecha en la tasa de participación en el mercado laboral de las mujeres con respecto a los hombres: 26 puntos porcentuales en el año 2018. Sin embargo, la tasa de participación para las mujeres de 15 años y más aumentó en aproximadamente 7 puntos porcentuales desde 2003. Además, las mujeres se insertan frecuentemente en trabajos con jornadas parciales o en sectores informales, lo que a su vez implica acceder a menores ingresos y carecer de protección social.

**Gráfico 10**  
**Panamá: indicadores de mercado laboral, según sexo, 2018<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



Fuente: CEPAL – Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de los países Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y sobre la base de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo de Panamá.

<sup>a</sup> Datos de uso de tiempo son del año 2011.

<sup>b</sup> Condición de actividad según sexo para personas de 15 años y más. Las otras condiciones son: ocupados, desocupados, estudiantes, jubilados y rentistas, enfermedad o discapacidad y otros.

Las mujeres que logran insertarse en el mercado laboral reciben salarios menores respecto de los hombres. En Panamá, la brecha salarial promedio de género muestra para 2016 una diferencia de 11% a favor de los hombres (OIT, 2019). Esta brecha suele exacerbarse cuando se consideran otros ejes estructurantes de la desigualdad como la condición étnica. Por ejemplo, las mujeres indígenas perciben un salario un 12% inferior al de los hombres indígenas en los niveles de escolaridad más bajos y un 30,3% menor en los más altos (CEPAL/FILAC, 2020). La brecha se debe tanto a la inserción de las mujeres en sectores y categorías profesionales de menor remuneración respecto de aquellas en las cuales se insertan los hombres como a que reciben menores salarios aun cuando realicen trabajos de igual valor con esfuerzos, responsabilidades, capacidades y condiciones laborales similares.

Las ocupaciones realizadas mayoritariamente por mujeres tienden a presentar mayor precariedad. Una de las que mejor expresa las peores condiciones laborales es el trabajo doméstico remunerado, que se caracteriza por ser generalmente informal, sin protección social, y con incidencia de trabajo infantil. La mayoría de las personas que se dedican a esa ocupación son mujeres y reciben salarios muy bajos. El empleo informal en los hogares constituye aproximadamente el 9,6% del total del empleo informal en Panamá y es realizado en un 91% por mujeres (INEC, 2019).

Por otra parte, una mejor inserción laboral, que tradicionalmente se logra al haber alcanzado un mayor nivel educativo, no se materializa de manera igualitaria para hombres y mujeres. Aun cuando las mujeres alcanzan niveles mayores de educación al insertarse en el mercado laboral muchas veces lo hacen en puestos subordinados a los hombres, con limitaciones para realizar las actividades para las que estudiaron<sup>5</sup>, realizando actividades administrativas o de mantenimiento, o

<sup>5</sup> Las mujeres, por ejemplo, tienen una mayor inserción al nivel de estudios terciarios. En América Latina y el Caribe en 2018 la tasa bruta de matrícula a nivel terciario por sexo fue de 45,1% en hombres y 58,6% en mujeres. En Panamá la brecha en la tasa de matrícula en 2016 era aún más favorable para las mujeres (58,6%) respecto a los hombres (37,3%).

recibiendo menores ingresos que los hombres por el mismo trabajo, brechas que tienen su origen incluso desde la etapa formativa. Los hombres siguen en mayor medida programas con mayor conocimiento en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (llamado programas STEM, por su sigla en inglés). Por ejemplo, durante el año 2018 un 10,3% de las mujeres panameñas estudiaron programas de salud y bienestar, mientras que para los hombres el porcentaje fue de 5,9%. A su vez, para los programas de ingeniería, fabricación y construcción, la matrícula de los hombres alcanza el 23% comparada con 9,2 % para las mujeres (UNESCO, 2019).

La igualdad de género requiere también promover la autonomía física de las mujeres. Esto se expresa en dos dimensiones: el respeto de los derechos reproductivos de las mujeres y la erradicación de la violencia de género. La falta de planificación familiar, la mayor responsabilidad económica de las mujeres en la reproducción, las elevadas tasas de embarazo infantil y adolescente, la maternidad forzada y la violencia sexual son ejemplos de las limitaciones para la autonomía física de las mujeres (CEPAL, 2016b).

Las tasas de embarazo adolescente en América Latina y el Caribe se encuentran entre las más altas en el mundo, estimadas en 66,5 nacimientos por cada 1.000 adolescentes de entre 15 y 19 años, y solo son superadas por las de África subsahariana (OPS, 2016). En Panamá, el porcentaje de madres adolescentes (15-19 años) llegó al 15,4% en el año 2010, pero la incidencia es mucho mayor para las jóvenes mujeres indígenas, alcanzando un 30,7% (OPS, 2016). Estos niveles de prevalencia de embarazo adolescente tienen su explicación tanto en barreras al acceso a métodos de anticoncepción como en dificultades para enfrentar las relaciones de poder en la pareja (CEPAL, 2016b), así como en el abuso y la violencia sexual y en ocasiones en la falta de conocimiento o información oportuna.

## C. Pueblos indígenas

De acuerdo con el XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda de 2010, la población total de Panamá asciende a 3 405 813 habitantes, de los cuales un 12,3% se reconocen pertenecientes a pueblos indígenas, es decir 417 559 personas<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Estos resultados fueron muy controvertidos porque de acuerdo con los pueblos indígenas no corresponden necesariamente a la realidad (PNUD, 2013).

**Cuadro 3**  
**Panamá: pueblos indígenas, Censo 2010**

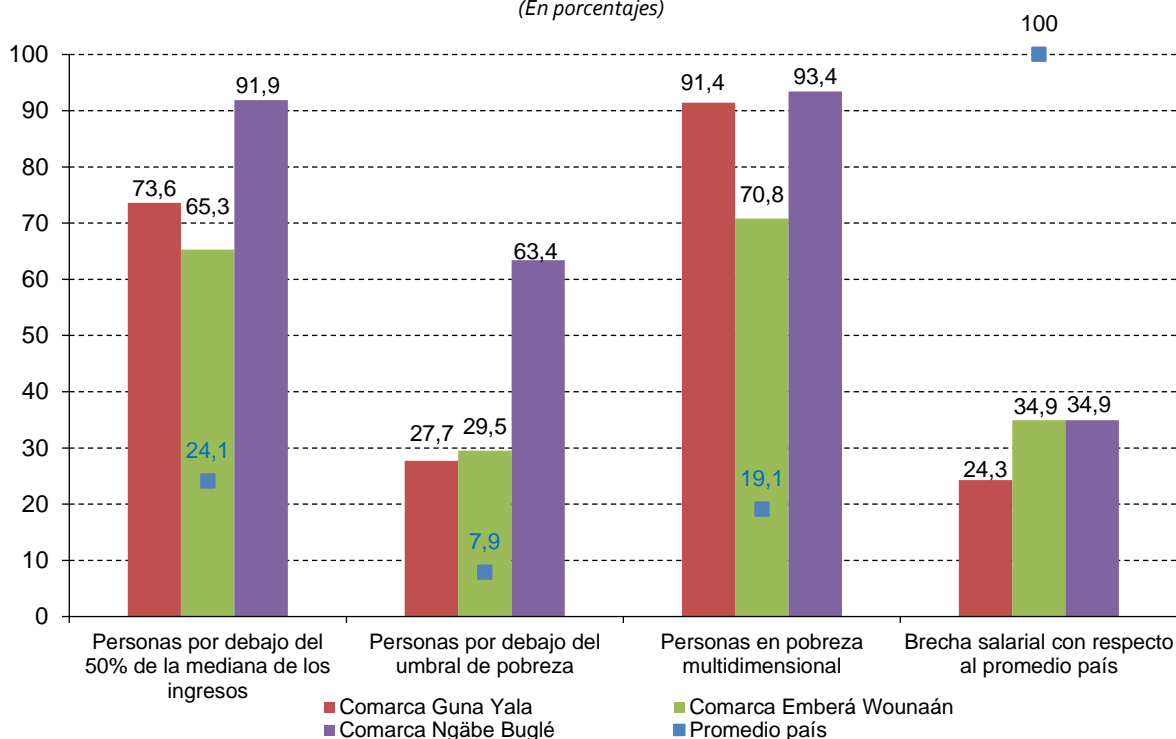
Pueblos indígenas	Población	Distribución (en porcentajes)
Total	417 559	100,0
Ngäbe	260 058	62,3
Kuna	80 526	19,3
Emberá	31 284	7,5
Buglé	24 912	6,0
Wounaan	7 279	1,7
Teribe/Naso	4 046	1,0
Bokota	1 959	0,5
Bri	1 068	0,3
Otro	460	0,1
No declarado	5 967	1,4

Fuente: INEC/UNFPA sobre la base del Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, 2010.

El establecimiento del sistema de comarcas, en las cuales los pueblos indígenas tienen derechos exclusivos a sus tierras y gozan de autonomía sobre asuntos internos, ha sido fundamental para el mantenimiento de las culturas originarias. En Panamá, todos los pueblos indígenas aparte de los Naso y Bribri cuentan con una comarca establecida bajo el régimen legal correspondiente. En su conjunto, las comarcas indígenas representan aproximadamente el 22,2 % de la superficie del país, unos 16 634 kilómetros cuadrados (OHCHR, 2014).

La división política administrativa de Panamá abarca 10 provincias (Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Darién, Herrera, Los Santos, Panamá, Veraguas y Panamá Oeste), tres comarcas indígenas de nivel provincial (Kuna Yala, Emberá Wounaan y Ngöbe Buglé), y dos de nivel de corregimiento (Kuna de Madungandí y Kuna de Wargandí, dentro de los distritos de Panamá y de Darién, respectivamente). Si bien las comarcas suponen una importante protección de los derechos de los pueblos indígenas, en especial con respecto a sus territorios, participación y autogobierno, salud y educación (OHCHR, 2014), persisten problemas relativos a la implementación y garantía de estos derechos. Los proyectos de inversión a gran escala que explotan recursos naturales en sus territorios impactan en sus posibilidades de autogobierno y participación, así como en la realización y disfrute de sus derechos económicos y sociales (OHCHR, 2014). Las comarcas presentan altos índices de pobreza por ingreso y multidimensional muy superior al promedio nacional, así como ingresos muy por debajo del promedio nacional (véase el gráfico 11).

**Gráfico 11**  
Panamá: ingresos, pobreza y salarios en las comarcas con respecto al resto del país, 2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INEC, Encuesta de Propósitos Múltiples y Encuesta de Mercado Laboral.

<sup>a</sup> Datos para la brecha salarial con respecto al promedio país corresponden al año 2019.

Los pueblos indígenas en Panamá destacan por situarse en peor situación socioeconómica con respecto a varios indicadores. La pobreza por ingresos entre los pueblos indígenas es seis veces más alta que entre los no indígenas (la mayor brecha de todos los países de América Latina), con 6 de cada 10 personas indígenas viviendo en situación de pobreza en el año 2016<sup>7</sup>. Reforzando este patrón, Panamá muestra las cifras regionales más altas de personas indígenas integrantes de hogares cuyo ingreso per cápita los sitúa en el quintil más bajo de ingresos, alrededor del 70% (CEPAL/FILAC, 2020).

Los mayores niveles de pobreza entre los indígenas se reflejan en una mala cobertura de servicios básicos e infraestructura y en mayores niveles de desnutrición, mortalidad infantil, analfabetismo y viviendas precarias (PNUD, 2013). Las poblaciones indígenas tienen familias más numerosas, lo que estaría vinculado en parte con la cosmovisión indígena donde los hijos representan una fuente potencial de mano de obra. Por otro lado, las mayores tasas de mortalidad están asociadas en parte al aislamiento geográfico de muchas comunidades indígenas, lo que dificulta el oportuno acceso a servicios de salud.

Asimismo, las áreas geográficas donde prevalecen condiciones de ruralidad, dispersión poblacional y menor cobertura de servicios de salud se caracterizan por una esperanza de vida bastante menor que en las áreas con mayor cobertura de salud (INEC/UNFPA, 2010). De forma similar, los niveles educativos en las comarcas indígenas difieren mucho de los niveles educativos del resto del país. La integración de la educación intercultural en el sistema educativo nacional ha resultado difícil de implementar (PNUD, 2013) (véase el cuadro 4). De hecho, Panamá muestra las peores brechas a nivel latinoamericano entre la población indígena y no indígena respecto de los indicadores de educación.

<sup>7</sup> En 2016, la pobreza por ingresos entre los pueblos indígenas llegaba a 59,2%, mientras que para el resto de la población se situaba en 9,6% (CEPAL/FILAC, 2020).



Tanto la proporción de personas que terminaron la educación secundaria para aquellos entre 20 a 29 años de edad como el acceso a la educación superior y el promedio de años de estudios favorece a la población no indígena en 4,2, 8 y 4,9 veces, respectivamente. El país muestra asimismo la mayor brecha entre 10 países de América Latina en la tasa de mortalidad infantil (calculada a partir del último censo disponible) (CEPAL/FILAC, 2020).

**Cuadro 4**  
**Panamá: indicadores demográficos y educativos entre personas indígenas y no indígenas, 2010**

	Promedio de años de estudio aprobados	Población de 10 años y más que sabe leer y escribir (en porcentajes)	Número de hijos	Esperanza de vida al nacer <sup>a</sup>
Población indígena en las comarcas	4	69,2	2,9	69
Población indígena fuera de las comarcas	5,2	83,7	2,3	(...)
Población no indígena	7	96,4	1,3	76,74

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2010, INEC.

<sup>a</sup> Promedio simple de las tres comarcas.

Finalmente, existen grandes brechas en el mercado laboral y el acceso a la protección social. Después del Brasil, la mayor brecha salarial de ingresos laborales por hora entre los asalariados indígenas y no indígenas por nivel de escolaridad es la que se observa en Panamá. Asimismo, es el país donde existe la mayor brecha regional de trabajo infantil, siendo ocho veces más alta entre los niños indígenas respecto de los niños no indígenas. Sumado a ello, el acceso a las pensiones muestra una gran desigualdad interétnica. En Panamá, la probabilidad de que los trabajadores no indígenas accedan a las pensiones triplica la de los trabajadores indígenas (la mayor brecha en América Latina, junto con el Ecuador) (CEPAL/FILAC, 2020).

## D Personas afrodescendientes

En el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010, se autoidentificaron 313 289 personas como afrodescendientes, lo que representa el 9,2% del total de la población panameña. Según la misma fuente, un 61,3% de la población afrodescendiente se asienta en la provincia de Panamá. La segunda provincia en importancia es Colón, donde reside un 23%, y la tercera es Bocas del Toro, donde se concentra un 4% del total de la población afrodescendiente del país (CEPAL, 2017).

El año 2010 fue la primera vez que se incluía una pregunta de autoidentificación para afrodescendientes en el censo en Panamá. La pregunta sobre autoidentificación como afrodescendiente tiene varias posibilidades: negro, que es el grupo más numeroso en el total de la población afrodescendiente (45,3%); seguido por los grupos negro colonial (24,9%), negro antillano (20,8%), otro (5,0%) y ninguno (4,1%) que corresponde a quien no especificó el grupo aun cuando se consideró afrodescendiente (INEC/UNFPA/UNICEF, 2014).

No obstante la historia de esclavitud (véase recuadro 2) y según los datos disponibles, correspondientes en su mayoría al censo de 2010, la población afrodescendiente no pertenece a los grupos más vulnerables del país sino que se encontraría inserta en un tramo amplio de sectores medios, sin lograr penetrar los grupos minoritarios más privilegiados ni caer en el grupo más desaventajado de la sociedad panameña.

**Recuadro 2**  
**Población afrodescendiente en Panamá: la huella de la esclavitud**

La llegada de africanos esclavizados a Panamá se produjo a inicios del período colonial, cuando la ciudad de Portobelo, en Colón, constituía uno de los principales puertos de llegada y distribución. Desde allí eran llevados por tierra hasta la ciudad de Panamá; una parte de ellos permanecían en esa ciudad y otros eran vendidos y embarcados nuevamente hacia otras ciudades de América del Sur, en particular de la costa del Pacífico. De estas personas africanas esclavizadas dependía la construcción de la ciudad de Panamá, la pesca de perlas, los trabajos en canteras y minas y el servicio doméstico, entre otras actividades. Una segunda "generación" de afrodescendientes llegaron entre mediados del siglo XIX e inicios del siglo XX, provenientes de las islas de Trinidad, Jamaica, Barbados, Granada, San Vicente y Saint Kitts para la construcción del ferrocarril y el Canal de Panamá, y se asentaron principalmente en las provincias de Colón, Panamá y Darién. Asimismo, con la expansión del cultivo del banano y la instalación de una empresa multinacional estadounidense en Bocas del Toro hacia fines del siglo XIX, llegó a esa provincia un numeroso contingente de afroantillanos.

Fuente: CEPAL 2017, Panorama social de América Latina, 2016.

De acuerdo con el censo de 2010, las personas afrodescendientes (64,7%) participan más en la actividad económica que la población total (58,9%) y la población no afrodescendiente (58,3%). Este patrón se repite, de acuerdo con el estudio del INEC/UNFPA/UNICEF (2014), en todas las demás dimensiones laborales. Según este mismo estudio, las poblaciones afrodescendientes se ubican, en mayor grado, en los tramos medios de ingresos y tienen menor representación en las colas de la distribución de ingreso, donde hay mayor representación de las personas no afrodescendientes. En promedio, la población afrodescendiente recibe una mediana de ingreso laboral mensual superior a la de los no afrodescendientes (13%). Dicha ventaja se mantiene incluso en aquellos sectores donde hay mayor presencia de trabajadores afrodescendientes, como los casos de la agricultura y el servicio doméstico (INEC/UNFPA/UNICEF, 2014). Un dato más actualizado del año 2017 confirma lo observado en el censo de 2010, esto es, mientras que las personas que viven por debajo del 50% de la mediana de los ingresos en 2017 es del 15,6% para las personas afrodescendientes, para todo el país esta cifra alcanza el 24,1%.

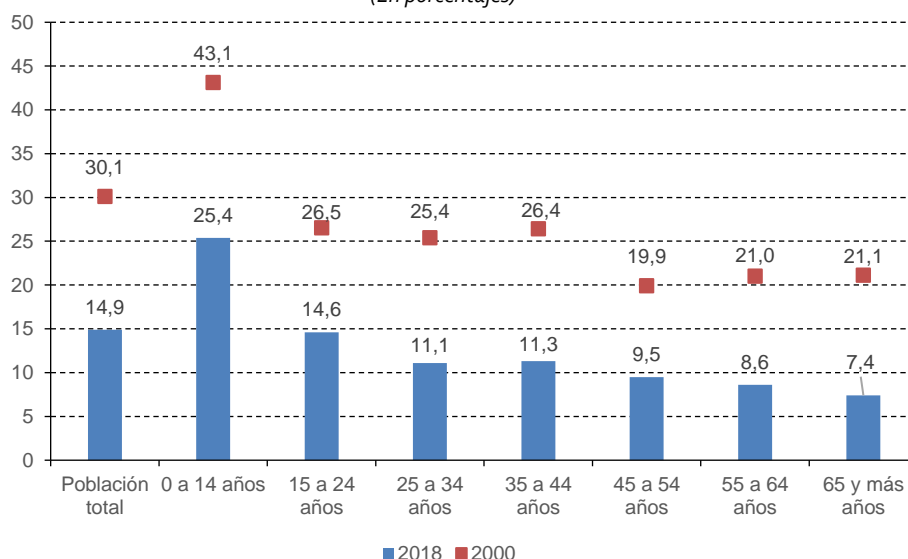
Según el censo de 2010, la población afrodescendiente supera al promedio nacional también en diversos indicadores educativos y de acceso a servicios de salud. Por ejemplo, el promedio de años de estudios aprobados de la población de 10 años y más es superior para la población afrodescendiente (10,6) que para la población no afrodescendiente (9,0). Asimismo, la población afrodescendiente muestra mayores niveles de educación secundaria (45,8%) y terciaria (17,5%) comparado con la población no afrodescendiente, para la cual estos niveles son 35,6% y 12,0%, respectivamente (INEC/UNFPA/UNICEF, 2014).

Por su parte, el 63,1% del total de la población afrodescendiente declaró que tiene acceso a la seguridad social en salud contra un 51,4% de la población no afrodescendiente. Este acceso baja de manera significativa para las poblaciones rurales, con 42,3% y 30,6%, respectivamente. A pesar de las mejores condiciones de acceso a salud, la población afrodescendiente está más afectada por la prevalencia de algún tipo de discapacidad física o mental que los otros grupos (INEC/UNFPA/UNICEF, 2014).

## **E. Ciclo de vida: infancia, juventud, vejez**

Entre los años 2000 y 2018 la incidencia de la pobreza por ingreso se ha reducido de manera significativa en un poco más de 15 puntos porcentuales. Las dinámicas de pobreza inciden de manera diferente de acuerdo con el tramo de edad. Para este período, la pobreza para la población más joven, entre 0 y 14 años, fue la que más disminuyó en términos de puntos porcentuales. No obstante, sigue siendo la única que supera largamente el promedio nacional. A su vez los mayores de 65 años y más son los menos afectados por la pobreza (ver el gráfico 12).

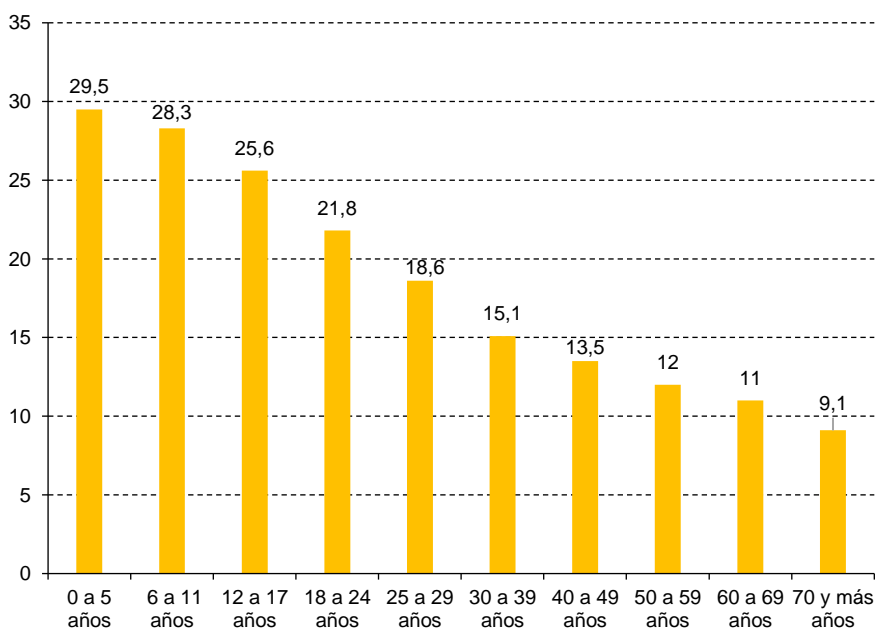
**Gráfico 12**  
Panamá: tasa de pobreza de ingresos por tramos de edad, 2000 y 2018  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), CEPAL.

Una mirada complementaria se obtiene cuando se examina la pobreza multidimensional, que muestra privaciones en ámbitos que son esenciales para el desarrollo humano como la educación y formación temprana, la salud y alimentación, protección y recreación, agua y saneamiento y vivienda. Al igual que con la tasa de pobreza por ingreso, se confirma que la pobreza multidimensional es más pronunciada entre los más jóvenes (véase el gráfico 13).

**Gráfico 13**  
Panamá: pobreza multidimensional según tramos de edad, 2017  
(En porcentajes)



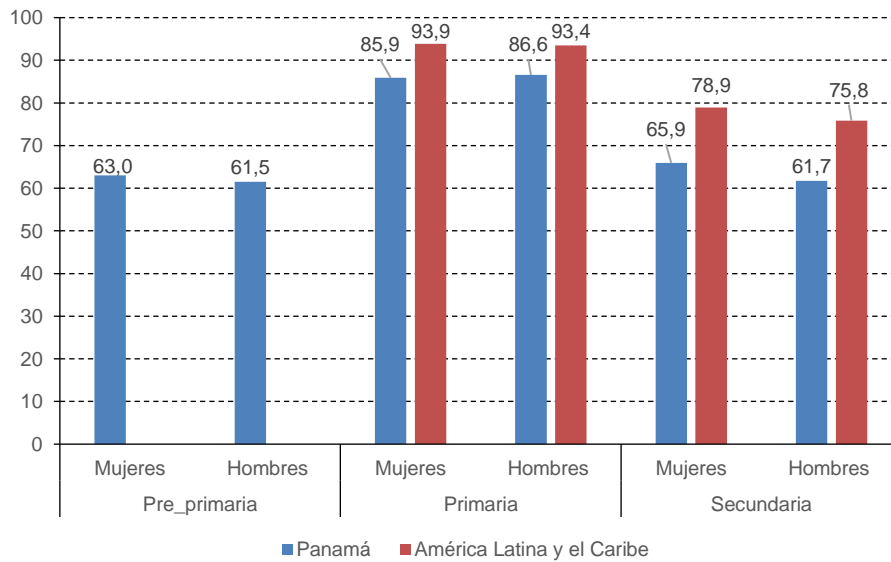
Fuente: Elaboración propia sobre la base de INEC, Encuesta de Propósitos Múltiples.

En 2017, la tasa de pobreza multidimensional en la población de 0 a 17 años casi dobló la registrada en la población adulta. Es decir, los niños y niñas y adolescentes son los más vulnerables ante la pobreza. Mientras que los niños, niñas y adolescentes representan una tercera parte de la población panameña, constituyen el 48,9% de la población en situación de pobreza multidimensional (MEF/MIDES/INEC, 2018).

Aunque Panamá ha logrado una reducción progresiva y sostenida de la pobreza en las últimas dos décadas, revertir la situación de pobreza de la niñez sigue siendo una tarea urgente. En particular, la pobreza es más aguda entre los niños de las comarcas indígenas y de las áreas rurales de difícil acceso. La pobreza multidimensional en la población de 0 a 17 años llega al 50% y más en las provincias de Darién (58,9%) y Bocas del Toro (49,9%), y es superior al 90% en las comarcas Guna Yala o Ngäbe Buglé (MEF/MIDES/INEC, 2018).

Los resultados del índice de pobreza multidimensional reafirman la necesidad de dirigir esfuerzos desde muy temprano en la vida para que todos los niños y niñas alcancen su potencial. En este sentido, las políticas educativas son fundamentales. La tasa de matrícula escolar primaria y secundaria es menor que el promedio de América Latina y el Caribe y un tercio de los niños y niñas panameños no se matriculan en la educación preprimaria (véase el gráfico 14).

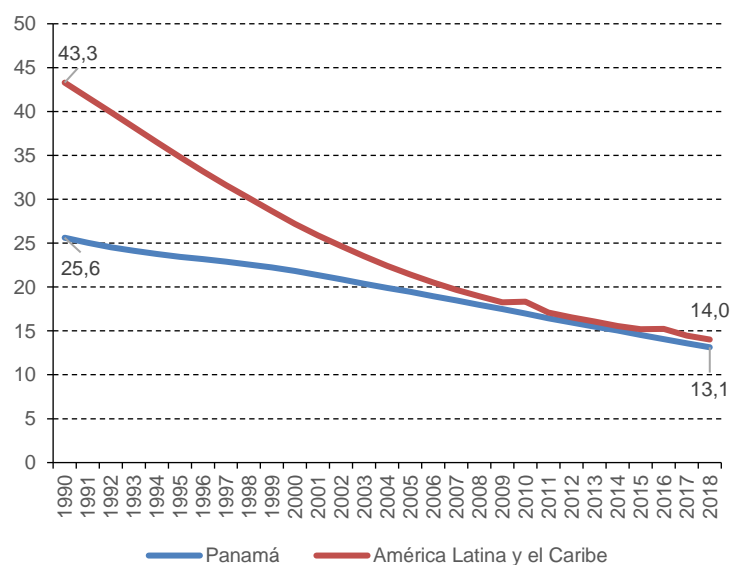
**Gráfico 14**  
**Panamá y América Latina y el Caribe (41 países): tasa neta de matrícula por nivel de enseñanza, según sexo, 2017**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT - UNESCO-IEU: Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Base de datos en línea - <http://stats.uis.unesco.org/países>: Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Islas Caimán, Islas Turcos y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Montserrat, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago y Uruguay.

La malnutrición y la falta de cuidados básicos de salud en la primera infancia se asocian con la mortalidad infantil. Aunque en las últimas décadas Panamá ha progresado en la reducción de la tasa de mortalidad infantil, este avance pareciera haberse desacelerado sobre todo comparado con la tendencia de América Latina y el Caribe. Reducir la mortalidad infantil y en la niñez y asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria necesarias para todos los niños y niñas sigue siendo un desafío fundamental (véase el gráfico 15).

**Gráfico 15**  
**Panamá y América Latina y el Caribe (33 países): tasa de mortalidad infantil, 1990-2018**  
*(Número de muertes por 1 000 nacidos vivos)*

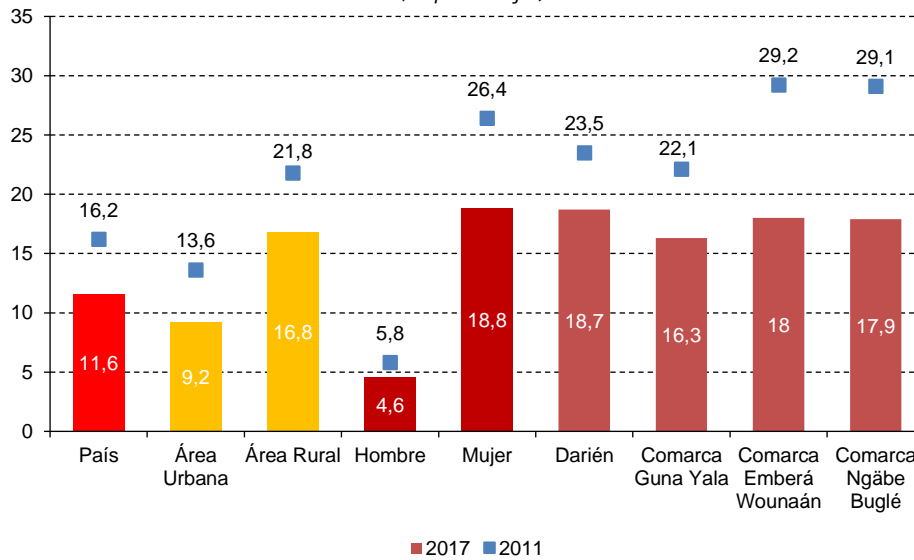


Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT.

Existe asimismo una preocupación creciente por los y las jóvenes que están quedando al margen de dos instituciones fundamentales para la inclusión social: la educación y el empleo. Esta deficiente transición de la escuela al trabajo limita las posibilidades de reducir la desigualdad y la realidad esconde una diversidad de situaciones. Es usual que las jóvenes se dediquen al trabajo doméstico y al cuidado no remunerado, mientras que muchos hombres y mujeres jóvenes también están cesantes o buscan trabajo remunerado por primera vez. Pero también hay algunos jóvenes excluidos de la educación y el empleo para quienes es difícil descifrar las razones subyacentes (CEPAL, 2014b).

Panamá ha disminuido la tasa de los y las jóvenes que no estudian ni están insertos en el mundo del trabajo en casi 5 puntos porcentuales en seis años. Esta situación varía mucho en el país y es sustancialmente mayor en el caso de las mujeres, las áreas rurales y comarcas y la provincia de Darién (véase el gráfico 16).

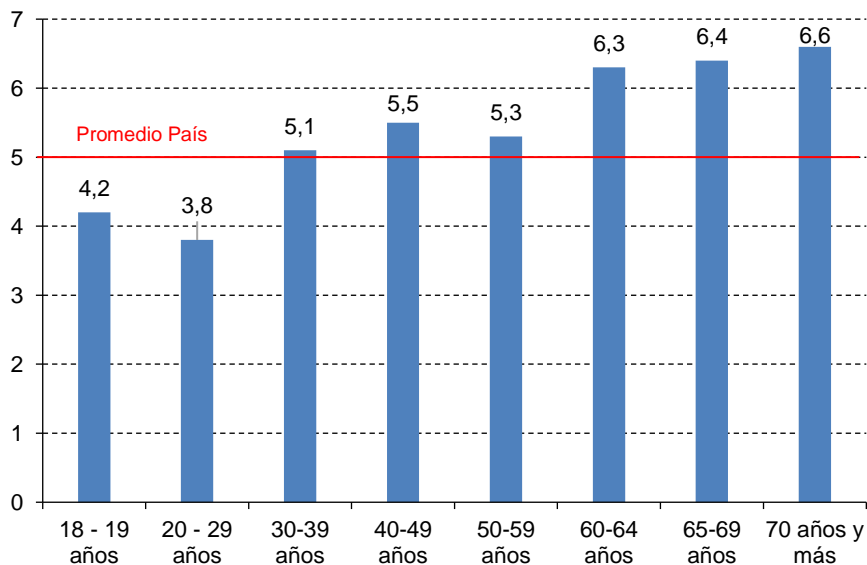
**Gráfico 16**  
Panamá: población de 15 a 24 años que ni estudia ni está inserto en el mundo del trabajo, 2011 y 2017  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INEC, Encuesta de Propósitos Múltiples.

Otro aspecto que visibiliza las desigualdades a través del ciclo de vida son los ingresos percibidos por los empleados según grupo etario. Mientras que el ingreso medio por hora de los empleados en el país es de 5 dólares, los jóvenes entre los 18 y 29 años perciben un salario mucho menor, evidenciando la menor valoración que el mercado asigna a los trabajadores con menor experiencia laboral y posiblemente el prejuicio y discriminación con el que se enfrentan los jóvenes al insertarse en el mercado laboral (véase el gráfico 17).

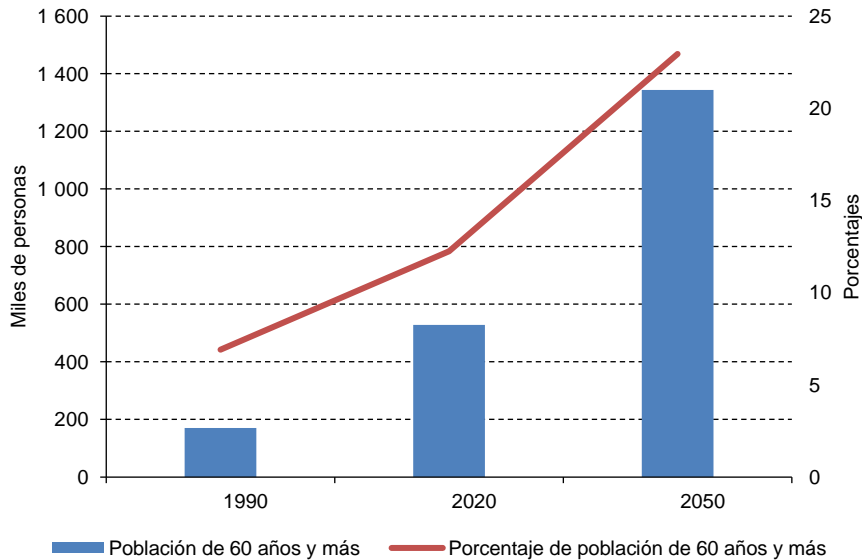
**Gráfico 17**  
Panamá: ingreso medio por hora de empleados de 18 años y más, según edad, 2017  
(En dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INEC, Encuestas de Mercado Laboral.

Para el año 2020 la población de 60 años y más en América Latina y el Caribe ronda los 85 millones de personas; es decir, representan el 13% de la población regional. Se prevé que en 2030 serán 121 millones y en 2050 aumente a 200 millones, representando el 26% de la población total. Panamá no es ajeno a estas tendencias y está experimentando un proceso de envejecimiento muy rápido. Se prevé que en 2050 aproximadamente un 23% de la población panameña tendrá 60 años y más (véase el gráfico 18).

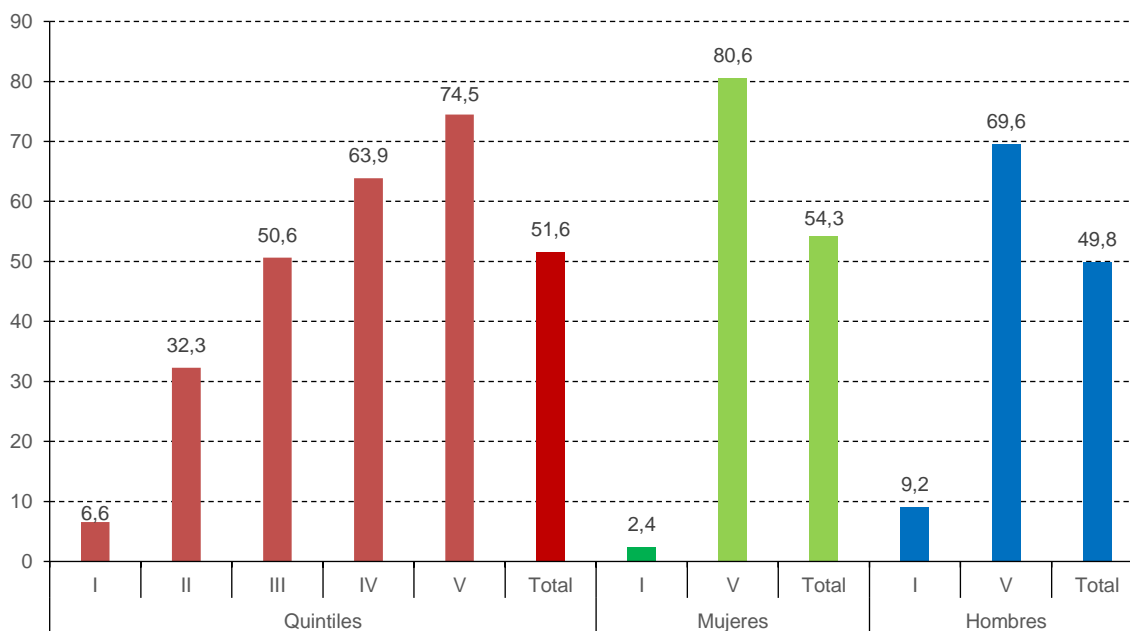
**Gráfico 18**  
Panamá: número y proporción de personas de 60 años y más, 1990, 2020 y 2050  
(En miles de personas y en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT.

Este escenario implica importantes desafíos a largo plazo para las políticas públicas. Hay que garantizar la seguridad económica de las personas de edad avanzada aumentando la cobertura de la seguridad social de la fuerza de trabajo actual. Además, se requiere ampliar la protección de las personas que hoy son mayores. Pero una proporción alta de las personas mayores no tiene acceso a pensiones de vejez que les garanticen protección frente a los riesgos de pérdida de ingresos en la edad avanzada. A esto se suma que la cobertura de seguridad social de la población ocupada es muy desigual, lo que aumenta las posibilidades de desprotección económica para las generaciones futuras, un fenómeno más evidente en el caso de las mujeres que en el de los hombres. Aunque las mujeres ocupadas, en promedio, muestran un mayor porcentaje de afiliación o cotización al sistema de pensiones, su cobertura es mucho más desigual (véase gráfico 19) y su participación laboral es 20 puntos porcentuales menor a la de los hombres, lo que redundará en una menor protección en la vejez.

**Gráfico 19**  
**Panamá: ocupados que están afiliados o cotizan a sistemas de pensiones respecto del total de ocupados de 15 años y más, según quintiles y sexo, 2016**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

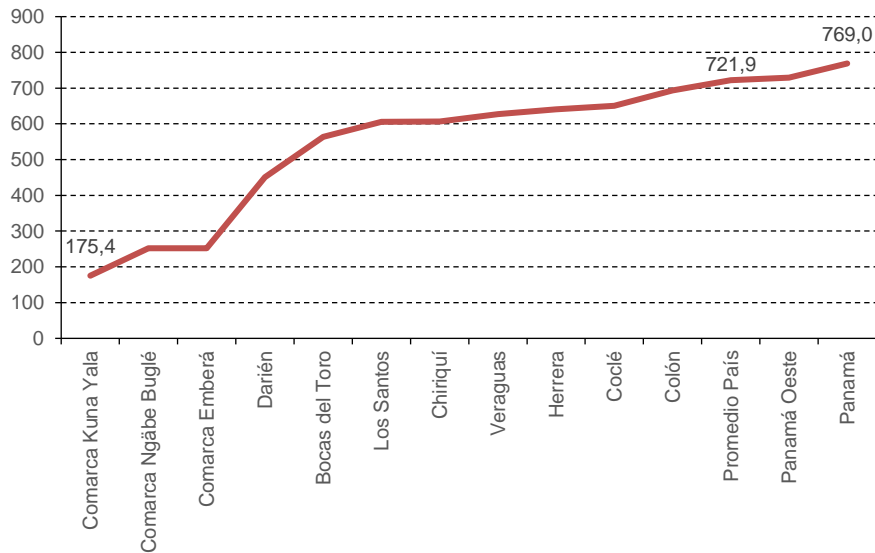
De acuerdo con la información disponible en las encuestas de hogares, en 2015 el 78,6% de la población panameña de 65 años y más recibía algún tipo de pensión, con una tendencia al alza en el tiempo, subiendo desde 46,4% en el año 2008, explicada fundamentalmente por la vía no contributiva. De hecho, el incremento de cobertura en Panamá (32,2 puntos porcentuales) fue uno de los mayores en la región (CEPAL, 2018b). Sin embargo, la exclusión de más de un 20% de la población de la titularidad de derechos en materia de pensiones sigue siendo preocupante y constituye una alerta desde el punto de vista de la igualdad y la universalidad de este derecho. Asimismo, los montos de las pensiones no contributivas son sustancialmente inferiores a aquellos de las pensiones contributivas, por lo que además de ampliar cobertura es necesario considerar el tema de la suficiencia de los montos de las pensiones. En 2015, el monto medio mensual de las pensiones contributivas en Panamá ascendía a 784 dólares, mientras que el monto de las pensiones no contributivas era tan solo de 185 dólares (CEPAL, 2018b).

## F. Desigualdades territoriales

Las disparidades territoriales constituyen uno de los ejes de la matriz de desigualdad social más evidentes en Panamá. Un primer acercamiento implica analizar las desigualdades entre provincias y comarcas. Las comarcas, por ejemplo, muestran los niveles salariales más bajos. La mediana del salario mensual en la Ciudad de Panamá es más de cuatro veces superior que en la Comarca Kuna Yala (ver el gráfico 20).



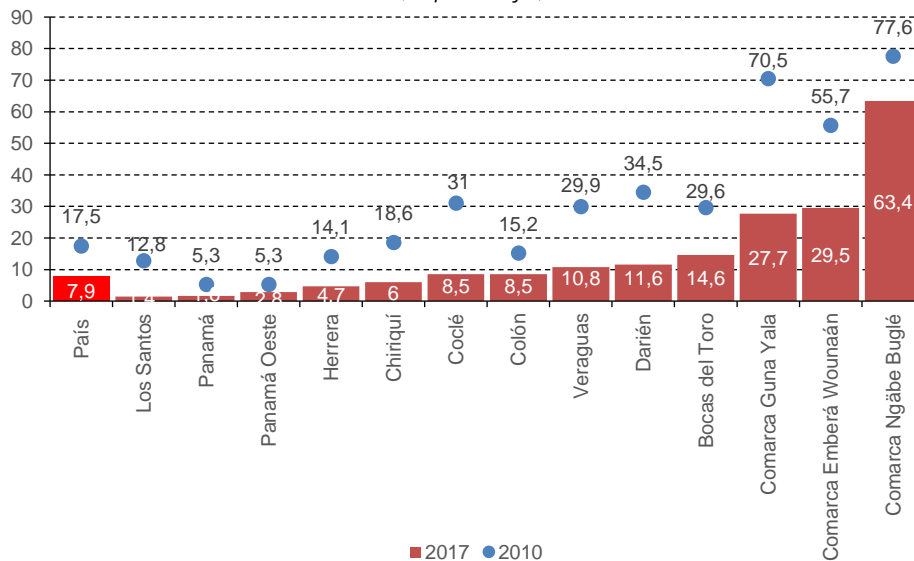
**Gráfico 20**  
**Panamá: desigualdad salarial entre provincias y comarcas, 2019<sup>a</sup>**  
*(En dólares)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INEC, Encuesta de Mercado Laboral, agosto de 2019.  
<sup>a</sup> Mediana de salario mensual de empleados de 15 años y más.

Otro dato relevante para observar las disparidades territoriales es examinar la desigual incidencia de la pobreza de ingresos entre las provincias y comarcas. Si bien la pobreza en todas las provincias y comarcas ha bajado entre los años 2010 y 2017, las comarcas siguen con niveles muy superiores al promedio nacional; por ejemplo, la Comarca Ngäbe Buglé, en particular, sigue con niveles muy alarmantes de pobreza (ver el gráfico 21).

**Gráfico 21**  
**Panamá: población en condición de pobreza por ingresos, 2010-2017<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

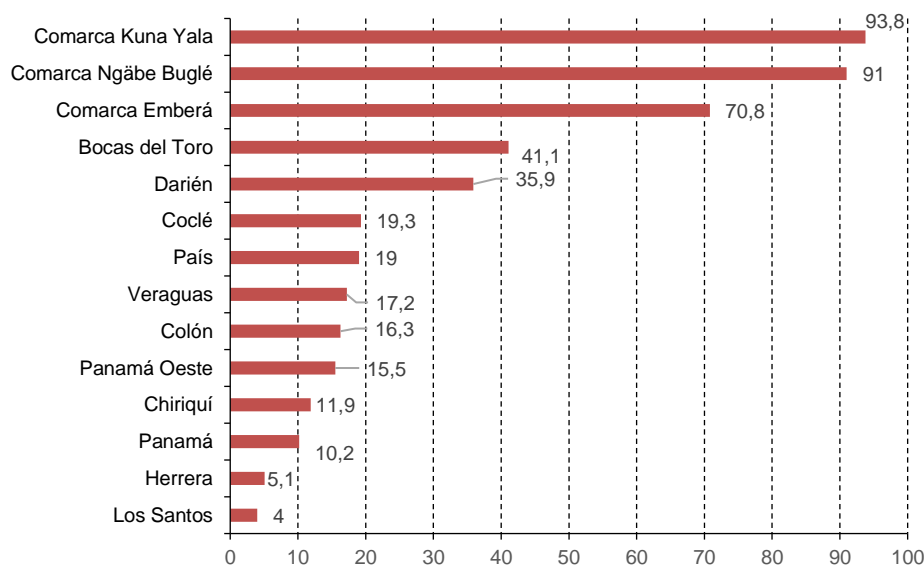


Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, 2017.

<sup>a</sup> Datos para las comarcas son del año 2011; en el caso de Panamá y Panamá Oeste los datos del año 2010 corresponden a Ciudad de Panamá antes de la división.

La desigualdad territorial que se aprecia en términos de ingresos monetarios tiene a su vez un correlato en la pobreza multidimensional. Nuevamente, las comarcas muestran por lejos los peores resultados y la Comarca Kuna Yala es la de mayor incidencia (véase el gráfico 22).

**Gráfico 22**  
**Panamá: pobreza multidimensional por provincias y comarcas, 2018**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá - Año 2018, MEF, INEC, MIDES.

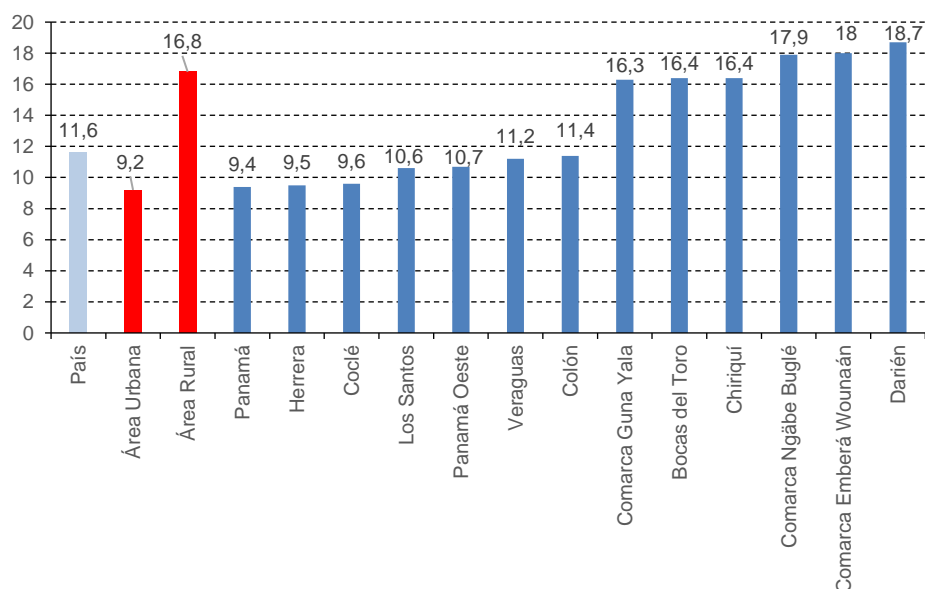
Otra mirada sobre las disparidades territoriales es comparar las zonas rurales, donde vive el 28,7% de la población del país, con las urbanas, donde reside el 71,3% restante. Las provincias de Chiriquí (57,9%), Herrera (60,5%), Colón (72,1%), Panamá Oeste (84,3%) y Panamá (94,6%) son predominantemente urbanas. En el caso de las provincias de Darién (88,5%), Veraguas (62,7%), Coclé (60,4%), Los Santos (59,6%) y Bocas del Toro (55%) la población es predominantemente rural. El 100% de la población de las comarcas reside en áreas rurales.

La ruralidad se asocia a mayores probabilidades de ser pobre. En 2017, el 9,3% de la población del área urbana vivía en condiciones de pobreza multidimensional; esto es, 258 535 personas. En el área rural el porcentaje era 39,8% o 519 217 personas. Estas cifras son confirmadas por la pobreza monetaria, que alcanza el 2,1% en áreas urbanas y 20,5% en áreas rurales.

Por otro lado, en su mayoría, en Panamá el desempleo es un problema urbano, pues en las áreas rurales casi toda la población económicamente activa se dedica a la agricultura o la pesca. A esto se suma que los trabajadores familiares sin pago se encuentran mayoritariamente en las áreas rurales, contribuyendo al fenómeno de población ocupada pero pobre (MIDES, 2017).

Las divergencias territoriales que existen en términos de pobreza e ingresos (entre provincias y comarcas, así como entre las áreas rurales y urbanas), también se observan en relación con el fenómeno de los y las jóvenes que no estudian ni está inserta en el mundo del trabajo. En 2017, la provincia del Darién era la que mostraba la mayor incidencia (18,7%) y seis provincias y comarcas, así como el total de las áreas rurales, estaban sobre el promedio nacional (11,6%) (véase el gráfico 23).

**Gráfico 23**  
**Panamá: población de 15 a 24 que ni estudia ni tiene empleo, 2017**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INEC, Encuesta de Propósitos Múltiples.

Más allá de las disparidades entre las provincias y comarcas, y entre zonas rurales y urbanas, existen asimismo desigualdades territoriales en las provincias y comarcas. Entre los 10 distritos con menor grado de pobreza y pobreza extrema, siete son distritos cabeceras de provincias, dos son distritos vecinos a sus respectivos distritos cabeceras y cercanos a la ciudad de Panamá, y el último corresponde al distrito de San Carlos, de gran desarrollo inmobiliarios (ver el cuadro 5). Las disparidades entre el ingreso mensual per cápita de los 10 distritos más pobres (que suelen mostrar mayores niveles de desigualdad del ingreso) y los más ricos, son muy pronunciadas; mientras que el promedio de los primeros es 76,61 dólares, el de los más ricos es aproximadamente seis veces mayor (410,04 dólares).

**Cuadro 5**  
**Panamá: distritos con mayores y menores niveles de pobreza por ingreso, 2015**

Provincias y comarcas	Distritos	Pobreza	Pobreza extrema (en porcentajes)	Coefficiente de Gini	Ingreso per cápita (en dólares)
<b>Con mayor pobreza</b>					
Ngäbe Buglé	Kankintú	93,1	78,0	0,46	49,2
Ngäbe Buglé	Mironó	92,1	74,5	0,42	51,1
Ngäbe Buglé	Besikó	91,2	72,8	0,42	52,3
Ngäbe Buglé	Nole Duima	88,2	67,0	0,44	62,2
Ngäbe Buglé	Müna	87,8	66,2	0,45	63,7
Ngäbe Buglé	Kusapín	86,8	65,9	0,48	66,6
Guna Yala	Guna Yala	84,9	65,5	0,54	76,3
Ngäbe Buglé	Ñurum	83,2	56,6	0,42	74,2
Emberá	Cémaco	78,4	52,3	0,51	92,3
Veraguas	Santa Fé	71,8	43,5	0,45	96,8
<b>Con menor pobreza</b>					
Panamá Oeste	San Carlos	13,5	3,2	0,43	323,7
Panamá	Panamá	13,0	2,5	0,47	537,3
Panamá	San Miguelito	12,7	2,4	0,45	511,5
Colón	Colón	12,1	3,1	0,42	362
Veraguas	Santiago	11,8	2,9	0,45	421
Los Santos	Las Tablas	11,3	2,3	0,43	357,4
Chiriquí	David	11,0	3,0	0,43	391,9
Panamá Oeste	La Chorrera	10,0	2,3	0,41	367,3
Herrera	Chitré	8,8	1,9	0,42	401,3
Panamá Oeste	Arraiján	6,3	1,4	0,39	427

Fuente: MEF/BM (Ministerio de Economía y Finanzas/Banco Mundial) (2017), Pobreza y Desigualdad en Panamá Mapas a nivel de Distritos y Corregimientos: Año 2015.

## IV. Políticas para la reducción de las desigualdades

A continuación se examinan algunos de los instrumentos institucionales y de política social que tienen el potencial de contribuir a reducir las desigualdades.

Desde la década del año 2000 en Panamá ha habido diferentes énfasis en la política social. En un primer momento, el objetivo fue reorientar el gasto público social hacia la inclusión social mediante un conjunto de intervenciones y programas de reducción de la pobreza, si bien sin delimitar claramente la población objetivo, territorios, mecanismos de gobernanza o estrategias de seguimiento. A partir de entonces, la búsqueda de la equidad se reorientó hacia políticas educativas y de generación de empleos, así como hacia la articulación territorial de la institucionalidad social.

De la mano de estos desarrollos también se ha ido modificando la población objetivo de la política social. En la actualidad, el público objetivo prioritario de las políticas sociales ha quedado definido por la primera infancia, los adultos mayores, las personas con discapacidad y aquellos que viven en pobreza extrema o pobreza multidimensional (MIDES, 2020).

### A. Estrategia e institucionalidad social para reducir desigualdades

La construcción y consolidación de una institucionalidad adecuada es clave para que las acciones públicas contribuyan de manera efectiva a garantizar los derechos de las personas y a combatir la desigualdad y la pobreza. Una institucionalidad consolidada para el desarrollo sostenible debiera ser capaz de articular políticas sociales que se encuentran: i) fraccionadas por una dinámica sectorial, ii) separadas del ámbito económico y iii) subordinadas a las autoridades económicas (CEPAL, 2016c).

El rector de las políticas de desarrollo social del Estado panameño es el Ministerio de Desarrollo Social, pero la institucionalidad social queda definida a partir del Gabinete Social, principal instancia de coordinación intersectorial. El Gabinete Social, en tanto instancia de coordinación y discusión, tiene como función la definición de la agenda social, formación, coordinación operativa y evaluación

estratégica de la política social del gobierno alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>8</sup>. Entre sus objetivos está también priorizar los proyectos y programas sociales<sup>9</sup>. El Ministerio de Desarrollo Social, a su vez, funciona como coordinador técnico del Gabinete Social.

En el marco del cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible se convocó a todas las fuerzas políticas y sociales del país para que a través de la Concertación Nacional para el Desarrollo elaborara y adoptara un Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado (PEN 2030) (PNUD, 2017). En la elaboración del Plan Estratégico Nacional participaron los representantes del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo: empresarios, trabajadores, organizaciones no gubernamentales, iglesias, instituciones académicas, pueblos indígenas, partidos políticos y autoridades gubernamentales. El PEN 2030, impulsado por la Concertación Nacional para el Desarrollo, actualiza los parámetros que rigen al Plan Estratégico de Gobierno (PEG)<sup>10</sup> y establece un marco estratégico para políticas públicas integrales tanto en lo nacional como en lo regional y local.

En 2019 el gobierno de Panamá lanzó el Plan Colmena “Panamá libre de pobreza y desigualdad, la Sexta Frontera”. Este consiste en una nueva estrategia de abordaje territorial de las políticas sociales y su objetivo es organizar en el territorio la implementación integral de la política pública a través de la oferta multisectorial articulada. El Plan Colmena es implementado por las Gobernaciones y Juntas Técnicas provinciales en coordinación con los gobiernos locales y participación ciudadana. Su tarea consiste en alinear, focalizar y dar prioridad a las necesidades básicas de las comunidades y en su primera fase se planea llegar a los 300 corregimientos con mayor nivel de pobreza multidimensional y por ingreso en áreas rurales, urbanas y comarcas indígenas.

El Plan Colmena permite que los ministerios e instituciones lleguen de manera coordinada a las comunidades a entregar sus servicios y programas. De ese modo se pretenden resolver los principales problemas que enfrenta la población como falta de instalaciones escolares, centros de salud y agua potable, entre otros. Como parte de las intervenciones que desarrolla el Plan Colmena, las instituciones del Estado se trasladan a las áreas identificadas para atender las necesidades de los destinatarios de programas de transferencias monetarias, como por ejemplo 120 a los 65, Ángel Guardián y Red de Oportunidades. Otros servicios ofrecidos incluyen atenciones médicas como vacunación, exámenes de peso, talla, presión arterial y otros servicios relacionados con la salud en general. Las personas atendidas tienen además la posibilidad de realizar inscripciones de nacimiento, trámite de cédula, solicitar asesoría laboral y acceder a Bolsa de Trabajo, certificaciones y capacitaciones dirigidas a empoderar a mujeres campesinas. A su vez se imparten programas para fortalecer la primera infancia y la paridad de género, así como combatir la pobreza y el desempleo. La instancia se aprovecha además para que la Secretaría del Gabinete Social realice un registro digital en terreno para obtener una base de datos de la población atendida y los servicios recibidos.

---

<sup>8</sup> Panamá adoptó los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como pauta para el desarrollo de políticas públicas pro-igualdad a través del Decreto Ejecutivo No. 393 que establece el compromiso de reducir las brechas y desigualdades y adoptó la Agenda 2030. Para mayor información véase Gaceta Oficial Digital, No. 27870-B, Año CXIV, jueves 17 de septiembre de 2015 [en línea] [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27870\\_B/GacetaNo\\_27870b\\_20150917.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27870_B/GacetaNo_27870b_20150917.pdf).

<sup>9</sup> El Decreto Ejecutivo 132 de 2019 reorganiza el Gabinete Social. El nivel ejecutivo del Gabinete Social está integrado por el Presidente de la República, doce ministros, el Director o Directora de Instituto para la Formación y Aprovechamiento de recursos Humanos (IFARHU) y el Secretario o Secretaria de Asuntos Sociales de la Presidencia. Para más detalle véase [en línea] <http://www.gabinetesocial.gob.pa/wp-content/uploads/2019/12/Decreto-Ejecutivo-No132-de-2019.pdf>.

<sup>10</sup> La Ley N° 34 de 5 de junio de 2008, Gaceta Oficial 26056, señala que al inicio de cada administración, dentro de los seis primeros meses de instalada, el Órgano Ejecutivo adoptará un plan estratégico de Gobierno enmarcado en los objetivos y las metas que surgen de la Concertación Nacional para el Desarrollo y su propio compromiso electoral. Este debe incluir una estrategia económica y social, la programación financiera a cinco años y un plan de inversiones públicas indicativo a cinco años que establecerán criterios para la canalización del gasto público hacia sectores, programas y proyectos prioritarios a nivel nacional. El plan estratégico deberá estar respaldado con medidas y metas cuantitativas acordes con los principios de esta ley y deberá contener medidas específicas que se adoptarán en la administración tributaria, los gastos corrientes y de capital, el nivel de ahorro corriente y el financiamiento, la proyección del servicio de deuda y el nivel de endeudamiento público, así como la situación de los pasivos contingentes y otros riesgos que podrían afectar la ejecución presupuestaria. El Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2014-2019 fue adoptado según Decreto Ejecutivo N° 689 de viernes 26 de diciembre de 2014, Gaceta Oficial Digital, No 27708-A, martes 27 de enero de 2015.

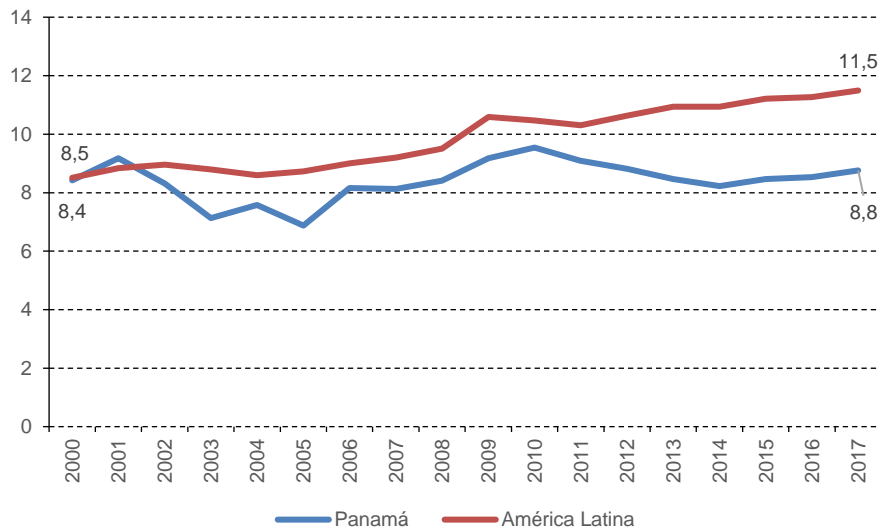
Además del Plan Colmena, que destaca por su énfasis en la territorialización de la institucionalidad social, otro aspecto central de la estrategia de reducción de pobreza y desigualdades es la actualización y ajuste del Registro Nacional de Beneficiarios (RENAB). Con este fin se ha cruzado información entre la base de datos de los destinatarios de los programas de transferencias monetarias con más de 15 instituciones públicas y privadas. Finalmente, cabe destacar el objetivo de fortalecer las alianzas público-privadas para gestionar, por ejemplo, becas de emprendimientos en áreas de difícil acceso como la Comarca Ngäbe-Buglé y la provincia de Bocas del Toro.

## B. El gasto social

Una mirada sobre el gasto social permite ver la cantidad de recursos destinados a garantizar derechos sociales y alcanzar las metas sociales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en áreas como salud, educación, protección social y acceso a agua potable, electricidad y saneamiento.

En comparación con el promedio de América Latina, al menos desde el año 2002 la proporción de recursos destinados a lo social sigue siendo persistentemente más bajo en Panamá. Esta tendencia se ha ido acentuando desde 2010 y podría profundizar los grados de vulnerabilidad a los que está expuesta la población (ver el gráfico 24). Esta situación llama la atención considerando la situación económica relativamente ventajosa del país en los últimos años.

**Gráfico 24**  
Panamá y América Latina (17 países): gasto social del gobierno central, 2000-2018<sup>a</sup>  
(En porcentajes del PIB)

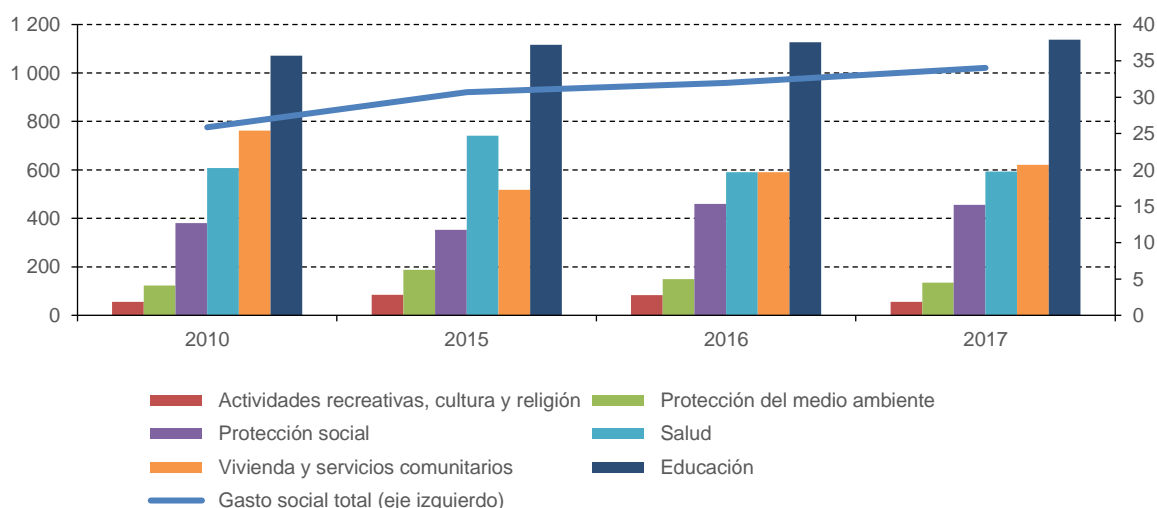


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países CEPALSTAT.

<sup>a</sup>Promedio simple de 17 países de América Latina: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a administración central y la del Perú a gobierno general.

Entre los años 2010 y 2017 Panamá incrementó el gasto social en 24,5 dólares per cápita, llegando en 2017 a un gasto del gobierno central por habitante de 1 021 dólares a precios de 2010. Sin embargo, esto apenas la sitúa en un tercer grupo de países de la región que más gastan en términos absoluto (junto con Colombia y México), detrás de Chile y el Uruguay, que conforman el primer grupo, y el Brasil, la Argentina y Costa Rica que pertenecen al segundo grupo (CEPAL, 2019a). Cuando se analiza el gasto público social por función se puede apreciar que la educación concentra la mayor proporción de las inversiones, seguido por vivienda y servicios comunitarios y salud. En cuarto lugar, se ubica el gasto en protección social (véase el gráfico 25).

**Gráfico 25**  
Panamá: gasto social del gobierno central por funciones, 2010 – 2017  
(En dólares constantes de 2010 per cápita y porcentajes del gasto total)



Fuente: Elaboración propia sobre CEPALSTAT, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## C. Políticas de salud

El sistema de salud en Panamá está segmentado en un sector público, dividido a su vez en el Ministerio de Salud (MINSa) y la Caja del Seguro Social (CSS), y otro privado. Entre ambas instituciones públicas aportan cerca del 70% del gasto total en salud, mientras que el 30% restante es gasto directo de los hogares. Se estima que un 60% de la población está cubierta por la CSS y un 40% por el MINSa (MINSa, 2018). El Ministerio de Salud es el ente rector del sistema nacional de salud; es decir, formula la política de salud, regula y ejerce como autoridad sanitaria y recibe su financiamiento del Ministerio de Finanzas, mientras que la CSS recauda contribuciones de los empleados y trabajadores directamente de las empresas, pero también recibe recursos del gobierno. Entre 2000 y 2015, el gasto gubernamental y de la CSS representaron aproximadamente el 40% y 25% del total de gastos en salud (OPS/OMS, 2018).

La segmentación de la institucionalidad del sistema de salud en el Ministerio de Salud (MINSa) y la Caja del Seguro Social (CSS) tiende a reforzar las desigualdades con un sistema para los trabajadores del sector formal y sus dependientes gestionados por la CSS y otro para el resto de la población, administrado por el MINSa. Desde una perspectiva de la universalidad y equidad, esta fragmentación obstruye el objetivo de avanzar hacia un sistema de salud universal.

Ambas instituciones ofrecen diversas coberturas de servicios a la población, fundamentado en un modelo centrado en los hospitales y en las enfermedades más que en la atención primaria y la prevención.



Dicha fragmentación genera la sobreposición de servicios de salud, poca coordinación de estos en los centros urbanos que dan hacia el Océano Pacífico y escasa infraestructura de salud y de recursos humanos provistos por el Ministerio de Salud en las comarcas indígenas y zonas rurales de acceso difícil (ver cuadro 6). Esta fragmentación y duplicidad de funciones profundiza las desigualdades afectando sobre todo a la población pobre, a los trabajadores informales y a las poblaciones indígenas y rurales que no disponen de acceso a servicios permanentes ni cuentan con cobertura por parte de la Caja de Seguro Social (OPS/OMS, 2018).

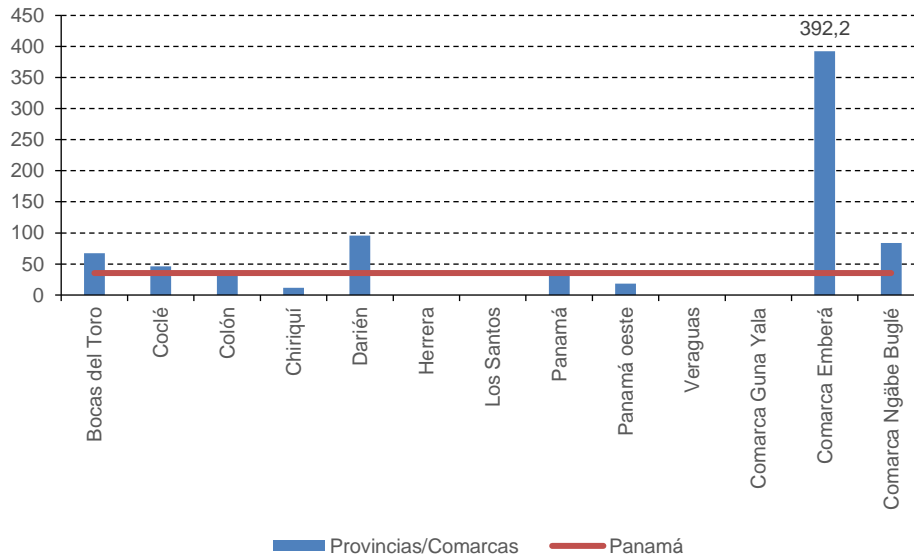
**Cuadro 6**  
**Panamá: tasa de médicos, odontólogos, enfermeras y densidad de recursos humanos en salud**  
**por provincias y comarcas, 2017**  
*(Tasa por 10 000 habitantes)*

Provincia/ comarcas indígenas	Médicos	Odontólogos	Enfermeras	Densidad de RRHH en salud
Total	15,9	3,0	14,5	30,4
Bocas del Toro	7,9	1,9	10,6	18,5
Coclé	13,1	3,3	15,5	28,7
Colón	9,7	2,2	10,5	20,1
Chiriquí	17,1	2,1	20,6	37,7
Darién	7,4	0,7	6,8	14,2
Herrera	21,5	6,3	38,5	60,0
Los Santos	18,9	5,9	20,2	39,1
Panamá	23,8	3,7	16,6	40,4
Panamá Oeste	6,9	2,4	5,8	12,7
Veraguas	12,4	3,7	16,9	29,3
Comarca Guna Yala	7,2	1,1	6,8	14
Comarca Embera	1,6	...	...	...
Comarca Ngäbe Buglé	1,4	0,5	1,1	2,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Salud Panamá (2019), "Indicadores Básicos de Salud 2017", [en línea] [http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicacion-general/indicadores\\_basicos\\_de\\_salud\\_2017\\_.pdf](http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicacion-general/indicadores_basicos_de_salud_2017_.pdf).

Esta desigualdad en la dotación de recursos a través del territorio tiene impactos concretos en diversos ámbitos de salud. Por ejemplo, las tasas de muertes maternas varían enormemente: en la Comarca Emberá las muertes maternas registradas el año 2017 fueron más de 11 veces el promedio nacional (véase gráfico 26).

**Gráfico 26**  
**Panamá: tasa de muertes maternas registradas, 2017**  
*(Tasa por 100 000 nacidos vivos)*



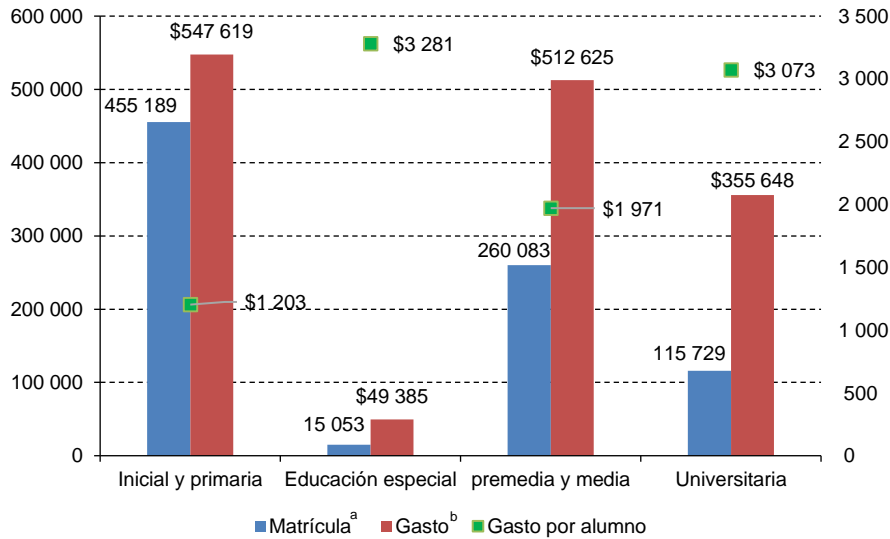
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INEC.

Para hacer frente a estos desafíos se ha planteado reordenar la red pública de salud reconociendo el derecho de todas las personas de acceder a servicios de salud de calidad en función de sus necesidades a través de redes integradas del servicio de salud (MINSAL, 2016). La OPS/OMS (2018) ha identificado como prioritario el establecimiento de una red integrada de servicios de salud al nivel de la atención primaria para avanzar hacia una salud universal en Panamá. En línea con este objetivo, se priorizarían los recursos financieros y humanos para la atención primaria de salud y la compra centralizada de insumos, medicamentos y equipos. En concreto, se busca integrar las prestaciones de los servicios del Ministerio de Salud y de la Caja de Seguridad Social a través de una institucionalidad jerárquica de acuerdo con los niveles de complejidad y una clara delimitación de las responsabilidades territoriales. El objetivo final es ofrecer servicios de salud para las poblaciones más vulnerables mediante una distribución territorial más equitativa y pertinente según sus necesidades. Por otro lado, se requiere de mayor presencia de servicios y equipos de salud en las comarcas y las zonas rurales de difícil acceso para que todas las comunidades puedan acceder de manera equitativa y sin discriminación a servicios integrales de salud.

## D. Políticas de educación

La educación es la función social más importante en términos de recursos del gobierno central. La mayor matrícula y gasto se da en la educación inicial y primaria, seguido por la educación premedia y media y universitaria. Pero, si se observa el gasto por alumno matriculado el orden se invierte, siendo el nivel universitario el de mayor gasto seguido por la educación premedia y media, finalizando por el gasto en educación inicial y primaria (véase el gráfico 27).

**Gráfico 27**  
**Panamá: matrícula y gasto efectuado por el gobierno central en educación según nivel, 2017**  
 (En número de alumnos y miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INEC.

<sup>a</sup> Se refiere a la matrícula oficial de la educación inicial, primaria, media y suplementaria, correspondiente al último día de clases de julio de las universidades de: Panamá, Autónoma de Chiriquí, Tecnológica de Panamá y Especializada de Las Américas. Cubre la matrícula del primer semestre.

<sup>b</sup> Se refiere a los gastos señalados para la educación inicial, primaria, premedia, media y universitaria, así como transferencias al Instituto Panameño de Habilitación Especial, Ministerio de Desarrollo Social, Escuela Vocacional Chapala, Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Educación Agropecuaria.

En el ámbito educativo, las políticas que están orientadas hacia el fortalecimiento de la demanda incluyen los programas de becas. En el presupuesto nacional se reconocen cinco tipos de asistencias y ayudas económicas en este ámbito: i) asistencia para la población en situación de vulnerabilidad y riesgo; ii) becas por mérito; iii) fondos mixtos financiados por donaciones y/o exoneraciones; iv) auxilios económicos para funcionarios públicos, y v) Beca Universal, el cual tiene el mayor presupuesto y cobertura. Para el año 2017, el 89,4% del presupuesto se orientó hacia programas que aseguran la educación para estudiantes que presentan problemas socioeconómicos, mientras que el 10,6% se dirigió a programas por méritos académicos. Además, el 94,1% de los destinatarios de las asistencias y ayudas económicas estaban vinculados con programas que intentan asegurar la asistencia y continuidad de la educación para población vulnerable: Beca Universal, Asistencia para población en vulnerabilidad y riesgo y Auxilios económicos. El 5,9% tienen relación con los programas por méritos académicos: Becas por méritos y otros fondos mixtos (véase cuadro 7).

**Cuadro 7**  
**Panamá: programas de becas educativas, 2014 - 2017**  
*(En millones de dólares a precios corrientes)*

Programas	2014		2015		2016		2017	
	Presupuesto	Destinatarios	Presupuesto	Destinatarios	Presupuesto	Destinatarios	Presupuesto	Destinatarios
TOTAL	201 881 081	546 032	268 283 124	585 435	229 831 995	595 349	246 906 058	603 839
Beca Universal	139 519 941	462 089	223 640 700	554 953	182 998 964	554 953	187 134 311	554 953
Becas por mérito	11 400 738	22 548	14 549 764	21 661	20 073 912	29 210	21 200 025	34 993
Asistencia para población en vulnerabilidad y riesgo	31 582 075	60 403	5 176 507	6 433	7 397 193	8 035	10 593 414	10 999
Auxilios económicos	13 126 668	565	9 343 762	2 097	13 770 669	2 738	23 125 412	2 473
Fondos Mixtos	6 251 660	427	15 572 392	228	5 591 258	310	4 852 897	421

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de MEF, CGR e IFARHU.

## E. Dotación de servicios básicos a los hogares

La proporción de la población que cuenta con servicios básicos (agua, saneamiento y electricidad) en Panamá se incrementó sostenidamente y pasó de 69,9% en el año 2014 a 80,2% en el año 2017. El aumento de la cobertura se registró mayormente en las áreas rurales, si bien es en las áreas urbanas donde la mayoría de los hogares (cuatro de cada cinco) cuenta con servicios básicos (ver el cuadro 8).

En las Comarcas Ngäbe Buglé y Emberá Wounaan y la provincia de Darién la variación de la cobertura fue mayor que a nivel nacional. Sin embargo, la proporción de hogares con acceso a servicios básicos sigue siendo baja. La variación absoluta de la cobertura entre 2014 y 2017 fue mayor en las provincias de Darién (39,7%), Coclé (29,7%), Veraguas (28,8%) Los Santos (23,8%), Herrera (21,0%) y Chiriquí (17,5%). Sin embargo, las provincias donde los hogares cuentan con mayor cobertura de servicios de agua, saneamiento y electricidad son Los Santos (92,0%), Herrera (86,7%), Chiriquí (86,4%), Panamá (82,5%), Coclé (82,5%) y Colón (80,6%).

Si las tendencias se mantienen de aquí al año 2030, casi la totalidad de los hogares en las áreas urbanas tendrán acceso a los servicios básicos. Para alcanzar la cobertura plena de los servicios básicos, las intervenciones deben focalizarse en las áreas rurales y en especial en la Comarca Ngäbe Buglé. Hasta el momento, tanto el programa Cero letrinas como Agua 24/7 han resultado efectivos en las áreas y provincias más urbanas y con baja cobertura de servicios básicos.

**Cuadro 8**  
**Panamá: proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos**  
**(agua, saneamiento y electricidad), 2014- 2017**  
*(En porcentajes)*

	2014	2015	2016	2017
Hombres	68,8	76,4	78,6	79,5
Mujeres	79,7	79,2	80,7	81,7
Áreas urbanas	80,6	81,7	83,8	83,9
Áreas rurales	56,3	66,9	68,4	71,2
Bocas del Toro	69,2	67,0	70,7	68,5
Coclé	52,8	78,4	80,1	82,5
Colón	76,3	80,2	78,7	80,6
Chiriquí	68,9	82,7	85,8	86,4
Darién	27,8	65,2	63,2	67,5
Herrera	65,7	87,1	87,3	86,7
Los Santos	68,2	92,4	91,8	92,0
Panamá	84,1	82,4	85,2	85,5
Panamá Oeste	70,2	76,8	78,9	78,8
Veraguas	47,9	71,4	73,8	76,7
Comarca Guna Yala	2,6	3,3	3,8	3,0
Comarca Emberá Wounaan	2,1	25,8	32,7	31,7
Comarca Ngäbe Buglé	0,3	4,5	9,1	13,5
<b>TOTAL</b>	<b>69,9</b>	<b>77,3</b>	<b>79,2</b>	<b>80,2</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de INEC, Encuesta de Propósitos Múltiples.

## F. Políticas de protección social

La protección social está compuesta por la protección social no contributiva, o asistencia social, la protección social contributiva o seguridad social, la regulación del mercado laboral y las políticas de cuidado. En términos de política pública su objetivo es garantizar un nivel de bienestar suficiente que haga posible mantener un nivel de vida adecuado para el desarrollo de las personas, facilitar el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo decente (Cecchini y Martínez, 2011; Cecchini y otros, 2015). Entre sus prestaciones se incluyen las transferencias monetarias, condicionadas y no condicionadas, los seguros de desempleo, invalidez y sobrevivencia, así como los diversos instrumentos de la seguridad social incluidas las pensiones y, entre otros, las políticas de cuidado.

Una primera mirada sobre las transferencias muestra que entre los años 2012 y 2017 las transferencias del gobierno inciden sobre todo en los ingresos de los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema. Sin embargo, más allá de estas transferencias los ingresos laborales son la fuente de ingreso más importante para todos los hogares, confirmando que el empleo sigue siendo la llave maestra para reducir la pobreza y desigualdad (CEPAL, 2010). Aunque siempre predominante, la importancia del ingreso laboral sobre el total de ingresos se reduce para los hogares más pobres, al mismo tiempo que las transferencias recibidas por el gobierno adquieren mayor relevancia (ver el cuadro 9).

**Cuadro 9**  
**Panamá: ingreso promedio del hogar según fuente y nivel de bienestar, 2012 y 2017**  
*(En porcentajes)*

Fuentes de ingresos	2012					2017				
	Total	Pobreza general	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobre	Total	Pobreza general	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobre
Ingresos laborales	81,0	66,9	51,2	71,3	81,8	80,7	57,9	46,8	62,0	81,5
Ingresos por ayudas del gobierno	2,0	14,5	28,7	10,6	1,3	3,0	23,6	36,6	18,7	2,3
Ingresos por otras ayudas	17,0	18,6	20,2	18,2	16,9	16,3	18,5	16,6	19,3	16,2
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de MEF.

### 1. Transferencias no contributivas

Las principales transferencias no contributivas en Panamá son la Red de Oportunidades, Ángel Guardián y 120 a los 65, así como la Beca Universal ya mencionada en la sección sobre políticas educativas. En el año 2006, la Red de Oportunidades inicia la atención de la población en pobreza extrema. El programa cuenta además con un componente especial para las zonas rurales e indígenas, llamado Programa de Bonos Familiares para la Compra de Alimentos e incluye componentes de apoyo familiar y de mejoramiento de la oferta local. El programa Red de Oportunidades distribuye transferencias según el cumplimiento de corresponsabilidades asociadas a la oferta de servicios de las instituciones gubernamentales y la participación en actividades orientadas hacia la inclusión productiva. A partir de la Red de Oportunidades se estableció como modelo de gestión la Red de Programas de Protección Social que comparte el esquema de entrega de los apoyos económicos, los mecanismos de acompañamiento y los instrumentos de focalización. Dicha red está integrada, principalmente, por los programas Red de Oportunidades, 120 a los 65, Ángel Guardián, y Beca Universal (ver el cuadro 10).

**Cuadro 10**  
**Panamá: presupuesto ejecutado de los programas de protección social no contributiva, 2009-2017**  
*(En millones de dólares a precios corrientes)*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Red de Oportunidades	58,9	62,5	48,6	53,4	57,9	46,7	43,5	39,7	35,1
Programa 120/65	42,0	112,7	91,9	110,9	100,1	126,6	156,7	180,6	181,1
Ángel Guardián	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	7,9	12,8	15,0	19,1
Beca Universal	0,0	24,8	49,9	110,0	102,4	105,5	233,8	183,0	187,1
<b>TOTAL</b>	<b>100,9</b>	<b>200,0</b>	<b>190,4</b>	<b>274,3</b>	<b>263,8</b>	<b>286,7</b>	<b>446,8</b>	<b>418,3</b>	<b>422,4</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de MEF.

Desde el año 2006 se ha efectuado un conjunto de modificaciones al programa Red de Oportunidades con la finalidad de mejorar el esquema de operaciones administrativas y financieras. Por ello, entre el año 2013 y el año 2017, los destinatarios del programa Red de Oportunidades se redujeron en 17 899 personas. Es decir, el registro de destinatarios se redujo un 26%, como resultado del surgimiento de otros programas de protección no contributiva y la mejora en las condiciones de vida de las familias. Un hecho a destacar es que el monto de la transferencia se ha mantenido en el mismo nivel nominal lo que significa una baja en términos reales. Como resultado de ello y de la reducción de la cobertura, los montos pagados entre 2013 y 2017 se redujeron en 8,03 millones de dólares (ver el cuadro 11).

**Cuadro 11**  
**Programa Red de Oportunidades, destinatarios y transferencias, 2013-2017**  
*(Personas y millones de dólares a precios corrientes)*

	2013	2014	2015	2016	2017
Destinatarios	67 920	67 576	64 721	61 977	50 021
Desembolsos	40 545 800	40 575 000	38 003 200	37 231 200	32 512 650

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MIDES.

El Programa 120 a los 65, que inicialmente se denominó 100 a los 70, es un programa de transferencias condicionadas para la población adulta mayor. Este programa se creó mediante la Ley N° 86 de 18 de noviembre de 2010 y fue modificada por la Ley N° 15 de 2014 con el fin de establecer una transferencia monetaria cada dos meses (primero de 100 dólares y luego de 120) para los adultos mayores (inicialmente de 70 años y luego de 65 años) con necesidades básicas insatisfechas y sin pensiones contributivas. Mientras que la Red de Oportunidades entrega las transferencias a nivel de hogar, el programa 120 a los 65 las entrega por cada adulto mayor (ver el cuadro 12). Como contrapartida a la transferencia, las personas adultas mayores reciben atención primaria y seguimiento especializado según el tipo de enfermedades no transmisibles que padezcan.

Sin embargo, el incremento gradual de la población adulta mayor sin pensiones contributivas plantea un desafío tanto en la cobertura del programa como en el tipo de atención a la salud, así como en el diseño y adecuación de las infraestructuras y servicios necesarios para las demandas sociales, culturales e institucionales vinculadas con la transición demográfica.

**Cuadro 12**  
**Programa 120 a 65, destinatarios y transferencias, 2013-2017**  
*(Personas y dólares a precios corrientes)*

	2013	2014	2015	2016	2017
Destinatarios	88 346	88 467	123 145	123 157	125 683
Desembolsos	102 882 700	126 169 880	153 393 060	181 637 400	183 047 720

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de MIDES.

El Gobierno nacional impulsa también el programa Ángel Guardián para la atención de las personas con discapacidad. Según la Ley N° 39 de 2016 se entrega, cada tres meses, una transferencia monetaria (80 dólares) a las familias y hogares que tienen por lo menos una persona con discapacidad severa declarada y que se encuentran en pobreza extrema (ver el cuadro 13).

**Cuadro 13**  
**Programa Ángel Guardián, destinatarios y transferencias, 2013-2017**  
*(Personas y millones de dólares a precios corrientes)*

	2013	2014	2015	2016	2017
Destinatarios	3 249	8 605	13 688	16 696	18 497
Desembolsos	1 437 280	6 414 160	11 282 000	14 888 640	17 071 360

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de MIDES.

Como mejoramiento en el arreglo institucional para el manejo de los principales programas de protección social no contributiva, el Ministerio de Desarrollo Social creó la Dirección de Inclusión y Desarrollo Social (DIDS) mediante el Decreto Ejecutivo 255 del 28 de agosto de 2015. La DIDS tiene como objetivos: i) contribuir a la inclusión y desarrollo social de la población en condición de pobreza, extrema pobreza y vulnerabilidad; ii) supervisar las actividades e intervenciones de las distintas unidades de coordinación de los programas sociales de transferencias monetarias y iii) monitorear el cumplimiento de las estrategias, políticas y planes gubernamentales sectoriales, con el fin de garantizar impactos y resultados.

## **2. Políticas laborales**

Con el fin de garantizar la inserción del país en la economía regional y mundial, las políticas de empleo adoptadas a lo largo de los últimos veinte años han contribuido a generar cambios en la plataforma de servicios de Panamá. La competitividad se convirtió en el eje central de las políticas de empleo que se concentraron en los sectores de turismo, logística, finanzas, pequeñas y medianas empresas, competitividad empresarial e implantación de empresas extranjeras. Todas las actividades impulsadas en los diferentes sectores económicos se concentraron en la región interoceánica que incluye las tres provincias que comparten la cuenca del canal, Panamá, Panamá Oeste y Colón.

Una mirada a los últimos tres quinquenios muestra un proceso de cambios en las políticas de empleo. Entre los años 2004-2009 las políticas de empleo se combinaron con acciones para incrementar tanto la competitividad como la desregulación laboral. Por su parte, en el período 2009-2014, las políticas de empleo se orientaron hacia la creación de condiciones para agilizar la inversión pública y privada en infraestructura e implantar tecnología en sectores económicos que están vinculados con la plataforma de servicios del país. Para el quinquenio 2014-2019 se definieron los pilares de un sistema de formación técnica y profesional (ver el cuadro 14).

En los últimos 15 años se redimensiona la formación técnica, se establecen los parámetros para el funcionamiento de un sistema de formación profesional y se concentran las políticas de empleo en el incremento de la productividad del trabajo por la vía de la formación profesional y la capacitación laboral.



**Cuadro 14**  
**Panamá: objetivos de las políticas de empleo, 2004-2019**

2004-2009	2009-2014	2014-2019
Promover la economía de mercado con neutralidad de incentivos y libertad de entrada en diversos mercados	Crear un clima adecuado para la inversión y creación de empleos de calidad en forma sostenible	Aumentar la inclusión y el acceso de grupos vulnerables a los servicios de formación profesional y capacitación laboral
Propiciar una formación profesional para la inserción laboral en el mercado formal que incluya programas de práctica profesional	Establecer parques industriales para actividades especializadas (farmacéutica y tecnología)	Fortalecer la articulación del sistema de formación profesional con las necesidades del sector productivo, así como con las políticas económicas y educativas del país
Fortalecer el modelo de crecimiento hacia afuera	Enfatizar en educación y capacitación elevando la calidad y pertinencia de la educación para el trabajo, desarrollando capacidades para la integración efectiva al mercado laboral con empleos de calidad	Integrar los tejidos socioeconómicos marginales en el sistema económico a través de la diversificación y productividad
Fortalecer la capacidad productiva mediante programas específicos de capacitación para el empleo asegurando mayores oportunidades de empleo y mejora de la productividad del trabajo		Reforzar los mecanismos de articulación entre el sistema de formación técnica y profesional y las políticas económicas y educativas del país
Otorgar créditos fiscales, transferencias, contratos de aprendizaje, convenios e incentivos a las empresas que contraten a jóvenes en su primer empleo		Desconcentrar la formación técnica a nivel nacional, asegurando y reforzando la pertinencia y calidad de la oferta educativa a nivel técnico Introducir cambios en el modelo hotelero para incrementar el empleo en el sector

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los Planes Estratégicos de Gobierno 2004-2009, 2009-2014 y 2015-2019.

La institucionalidad laboral es la que encuadra las relaciones laborales y las condiciones de trabajo e incluye las normas y la jurisprudencia establecida por los tribunales competentes. En el año 1995 se reformó el Código de Trabajo que define las medidas para la inserción en el mercado de trabajo. Las reformas introdujeron parámetros de flexibilización de las relaciones laborales en la entrada al mercado laboral mediante cambios en las formas de contratación; en el desarrollo de la actividad laboral a través de cambios en la estabilidad; y en la salida del puesto de trabajo por medio de la reducción de los costos del despido. Una vez reformado el Código de Trabajo entre la década del noventa y el año 2000 se desarrollaron una serie de intervenciones activas para asegurar la inserción de la población económicamente activa en el mercado laboral. Entre las políticas activas se encuentran la capacitación, los servicios de intermediación y la generación de empleo protegido.

Una revisión resumida de los tres últimos quinquenios permite una visión integral de la dinámica de la política laboral (véase cuadro 15). En el quinquenio 2004-2009 las políticas laborales desarrollaron la capacitación para el empleo, la formación profesional en el puesto de trabajo y las adecuaciones a las disposiciones sobre la seguridad social. En el siguiente quinquenio, 2009-2014, se modificaron las políticas de salario mínimo con el objetivo de aligerar los cálculos de salarios según actividades económicas y, además, se incluyeron las actividades de capacitación laboral entre los deducibles de los impuestos. Por último, en el quinquenio 2014-2019, se desarrollaron los mecanismos de reinserción laboral y de seguridad en el trabajo. En su conjunto, estas políticas laborales actúan sobre un mercado de trabajo heterogéneo y concentrado.

**Cuadro 15**  
**Panamá: objetivos de las políticas laborales, 2004-2019**

2004-2009	2009-2014	2014-2019
Reforma financiera de la CSS (Caja de Seguro Social)	Fortalecer la salud ocupacional desarrollando por un lado centros de rehabilitación y reinserción laboral; por el otro, centros de educación a empleadores, trabajadores y fiscalizadores	Creación de Instituto Técnico Superior como opción de formación profesional postsecundaria
Reestructuración de la institucionalidad para la formación profesional y empleo	Declarar como deducibles de impuestos, las actividades relacionadas con el fomento de la capacitación de los empleados en las empresas	
Eliminar la Zona 3 del salario mínimo		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los Planes Estratégicos de Gobierno (2004-2009, 2009-2014, 2015-2019).

### a) Políticas de salario mínimo

El fortalecimiento del salario mínimo, mejorando los salarios de los trabajadores en la parte baja de la distribución de ingreso, ha sido una herramienta importante para la reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina (CEPAL, 2014a y 2016c). La experiencia de la región indica que un salario mínimo fijado a un nivel apropiado puede ser una herramienta importante de política pública enfocada en la reducción de desigualdades. Al respecto, hay que considerar que para que el salario mínimo sirva como herramienta para enfrentar la pobreza debe integrarse en el efectivo cumplimiento de la normativa laboral y una estrategia de largo plazo vinculada con las políticas económicas y las instituciones laborales que sean coherentes con las política macroeconómicas y productivas (CEPAL, 2015; Weller y Roethlisberger, 2011).

En Panamá, según el Código de Trabajo, el salario mínimo se establece por hora y varía según región (distritos rurales, urbanos, indígenas), actividad económica y por tamaño de empresa. Las disposiciones sobre el salario mínimo son establecidas por la Ley N° 1 de 1986 (clasificación de las empresas) y Decretos Ejecutivos (tasas aplicables según la región).

A fines del año 2019 existían 37 niveles de salario mínimo para 85 actividades económicas y al menos 11 ocupaciones (MITRADEL, 2019). La política de salarios mínimos se define mediante negociaciones tripartitas en la Comisión Nacional de Salario Mínimo (empleadores, trabajadores y gobierno). Esta comisión, designada por decreto ejecutivo, recomienda las tasas de salario al menos cada dos años. Además, para los trabajadores del sector público rigen leyes especiales según profesiones.

Según el Código de Trabajo, para definir el salario mínimo la Comisión Nacional debe considerar lo siguiente: diferencias regionales en el costo de vida; política económica y social general del país, en los aspectos del desarrollo nacional integral y sostenido; política de empleo y de redistribución de ingresos; naturaleza y el riesgo del trabajo; condiciones, el tiempo y el lugar en que se realice el trabajo; diferencias entre las profesiones u oficios. A partir de esos parámetros, la Comisión Nacional clasifica los distritos en regiones y tasas de salario.

Siguiendo las orientaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la Reunión 97 de 2008, en la última década se han realizado cuatro ajustes al salario mínimo<sup>11</sup>. La metodología para el cálculo del incremento y la unificación de las ocupaciones incluyó el análisis de la productividad, los salarios promedio, la generación de nuevos empleos y los niveles de bienestar.

<sup>11</sup> Decreto Ejecutivo 240 de 28 de diciembre de 2011 por el cual se fijan las nuevas tasas de salario mínimo en todo el territorio nacional; Decreto Ejecutivo 293 de 22 de diciembre de 2015, que fija las nuevas tasas de salario mínimo en todo el territorio nacional; Decreto Ejecutivo 75 de 26 de diciembre de 2017, que fija las nuevas tasas de salario mínimo en todo el territorio nacional; Decreto Ejecutivo Decreto Ejecutivo N° 424 del 31 de diciembre de 2019, que fija las nuevas tasas de salario mínimo en todo el territorio nacional. Véase [en línea] [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28931\\_B/GacetaNo\\_28931b\\_20191231.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28931_B/GacetaNo_28931b_20191231.pdf).

En 2011, con la primera modificación del salario mínimo en la década, también se pasó de tres regiones a dos con el fin de facilitar las formas de cálculo y aligerar los instrumentos de inspección laboral. La primera región está integrada por los distritos de Panamá y San Miguelito en las provincias de Panamá; La Chorrera, Arraiján, Capira y Chame en la provincia de Panamá Oeste; Colón en la provincia de Colón; David, Bugaba y Boquete en la provincia de Chiriquí; Penonomé, Aguadulce y Natá en la provincia de Coclé; Bocas del Toro en la provincia de Bocas del Toro; Las Tablas en la provincia de Los Santos; Chitré en la provincia de Herrera. Es decir, en el 22% de los 77 municipios del país rigen las tasas de incremento salarial de la Región 1. Para el resto de los municipios rige la tasa de incremento salarial de la Región 2. Como mejoras en el corto plazo se pueden mencionar cambios en los criterios para la fijación del salario mínimo para que se considere el costo de la canasta básica, las pautas para compartir los beneficios del crecimiento económico y la productividad según las actividades económicas y sectores (FUNATLAB, 2015).

## b) Formación y capacitación

Una segunda política clave ha sido la de formación y capacitación. El Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), creado mediante el Decreto Ley N° 8 del 15 de febrero de 2006, es el proveedor gubernamental de servicios de formación técnica y profesional en el área no formal y no regular. Entre las acciones relevantes del INADEH se encuentran: i) elaborar los planes de formación profesional y de capacitación laboral y en gestión empresarial; ii) promover, fortalecer y organizar la oferta pública y privada de servicios de formación profesional y de capacitación laboral y en gestión empresarial; iii) crear y mantener mecanismos que cumplan las funciones relativas al aseguramiento de la calidad de la formación y la capacitación; iv) registrar y acreditar los oferentes de servicios, y v) evaluar y certificar las competencias de los trabajadores (ver cuadro 16)<sup>12</sup>.

**Cuadro 16**  
**Panamá: ejes estratégicos de la formación profesional y capacitación**

Ejes estratégicos	Objetivos	Resultados esperados
Formación profesional	Descubrir y desarrollar a lo largo de la vida las aptitudes para el trabajo y las competencias laborales de los trabajadores	Cimentar una cultura del trabajo e incrementar la productividad y la competitividad de los sectores productivos
Capacitación laboral	Fomentar y desarrollar competencias para el desarrollo de actividades laborales específicas	Ejecutar las tareas y actividades según competencias laborales
Capacitación en gestión empresarial	Desarrollar una aptitud o preparación concreta para el desarrollo de actividades dirigidas a la gestión empresarial	Aumentar el número de empresas pequeñas y medianas según sector y actividad económica

Fuente: Decreto Ley N° 8 de 15 de febrero de 2006.

Las acciones que desarrolla el INADEH se dirigen fundamentalmente hacia la población joven mayor de 15 años que no se encuentra estudiando y que procura insertarse y/o reinsertarse en el mundo laboral. Para ello cuenta con capacidad instalada en todo el país tanto en infraestructura como en soportes virtuales con el fin de fomentar y promover la formación profesional y la formación para el empleo según sectores económicos, áreas, actividades productivas, tipos de medianas empresas y grupos poblacionales.

Las actividades que realiza el INADEH se concentran en su gran mayoría en las provincias, en particular en aquellas que están ubicadas en la Región Interoceánica, y solo marginalmente en las comarcas. En particular, más del 60% de las acciones del INADEH se realizan en las provincias de

<sup>12</sup> Igualmente, el INADEH tiene la función de administrar el Fondo Fiduciario de Formación y Capacitación en el que se integrarán los recursos financieros públicos, dirigidos a fomentar los servicios de formación y capacitación.

Panamá, Colón y Panamá Oeste, lo que muestra la disparidad de oportunidades en el caso de dichos servicios (ver cuadro 17).

**Cuadro 17**  
**Número de personas matriculadas y egresadas de los programas del INADEH según provincias y regiones, 2012, 2015 y 2017**  
*(En porcentajes)*

Área geográfica	2012		2015		2017	
	Matrícula	Egresados	Matrícula	Egresados	Matrícula	Egresados
Provincias	97,2	96,9	97,0	97,4	97,6	97,6
Comarcas	2,8	3,1	3,0	2,6	2,4	2,4
	100	100	100	100	100	100
Región Interoceánica <sup>a</sup>	64,4	63,1	66,6	66,1	66,4	65,5
Resto del país <sup>b</sup>	35,6	36,9	33,4	33,9	33,6	34,5
	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de INADEH.

<sup>a</sup> La Región Interoceánica está integrada por las tres provincias que comparte la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá: Panamá, Colón y Panamá Oeste.

<sup>b</sup> Todas las provincias y comarcas que no comparten ni integran la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá: Bocas del Toro, Coclé, Chiriquí, Darién, Herrera, Los Santos, Veraguas, Comarca Kuna Yala, Comarca Emberá, Comarca Ngäbe Buglé.

## V. A modo de conclusión

Panamá ha enmarcado su política social en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La Agenda 2030 hace hincapié en la reducción de la desigualdad como un fin en sí mismo y como una condición transversal para el logro del desarrollo sostenible. El estudio de la matriz de la desigualdad social en Panamá contribuye a estos fines, con el propósito de asegurar que nadie se quede atrás.

En el país se ha reducido la pobreza de manera significativa entre 2001, cuando el 36,8% de la población vivía en esa situación, y 2017, año en que ese porcentaje se redujo al 21,6% de la población (CEPAL, 2019a). Sin embargo, como ha quedado demostrado a través del presente documento, los avances en las condiciones de vida han sido desiguales y diversos grupos poblacionales han quedado rezagados. Las mujeres, los niños y las niñas, los pueblos indígenas y las poblaciones que viven en áreas rurales son los grupos más rezagados de acuerdo con diversas medidas de desigualdad, acceso a servicios educacionales, salud y protección social. Estas desigualdades pueden ahondarse aún más en el contexto de la pandemia del COVID-19.

En su momento, la introducción de las transferencias condicionadas supuso una innovación de política social crítica para aliviar la pobreza, complementando el crecimiento económico, la protección social contributiva y los servicios sociales de corte universal. En un contexto de desigualdades y concentración de la pobreza persistentes, sobre todo en áreas indígenas, la Red de Oportunidades ha tenido un rol muy importante. Sin embargo, el modelo de intervención basado en la focalización de intervenciones en los más pobres y áreas indígenas no ha sido del todo capaz, por sí solo, de romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusiva (ARDSI) (CEPAL, 2020), aprobada en el año 2019, ofrece líneas de acción que pueden facilitar los objetivos de reducción de pobreza y desigualdades. Incluye, entre otros, la necesidad de transitar hacia sistemas de protección social universales capaz de cerrar las brechas de acceso a los servicios sociales y proteger los ingresos, así como políticas de inclusión laboral y de promoción del trabajo decente. Pone de relieve, además, la necesidad de ajustar

las políticas a las características de las poblaciones más vulnerables a partir de un enfoque de universalismo sensible a las diferencias y en consonancia con la construcción de pisos nacionales de protección social. Refleja de esta manera la necesidad de una política social que sea un compromiso universalista e incluyente.

La ARDSI apunta asimismo a la importancia de fortalecer la institucionalidad social para avanzar en políticas sociales de calidad. Al respecto, Panamá ha ido ajustando su institucionalidad social a través del tiempo. La creación del MIDES en el año 2005 marcó el inicio de una nueva institucionalidad rectora dedicada al desarrollo social inclusivo y a una mayor articulación de las políticas sociales del Estado. Al alero del MIDES la institucionalidad social se vio fortalecida, entre otros, con la creación de tres instituciones de gestión pública de las políticas sociales: la Secretaría Nacional de Discapacidad (2007), el Instituto Nacional de la Mujer (2008) y la Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia (2009). Los cambios en el Gabinete Social, creado en 1985 y reorganizado por última vez en 2019, complementan la búsqueda de una institucionalidad social capaz de responder a los desafíos de una política social que exige una perspectiva territorial, articulación sectorial y generación de sinergias. Su más reciente estrategia de intervención, el Plan Colmena “Panamá libre de pobreza y desigualdad, la Sexta Frontera”, refleja, por ejemplo, la búsqueda de nuevos modelos de institucionalidad social a nivel territorial.

Asimismo, es importante subrayar que en el país hay un compromiso del Estado con las políticas sociales que dan continuidad a los programas y van más allá de los ciclos políticos y electorales. La Concertación Nacional para el Desarrollo que convocó a las distintas fuerzas políticas y sociales del país para elaborar y adoptar el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado (PEN 2030) es un ejemplo de esto. En su centro están, entre otros, garantizar el acceso universal y de calidad de la salud preventiva y atención primaria, avanzar hacia una educación inclusiva y de calidad con igualdad de oportunidades para todos, fomentar el empleo decente y ampliar la cobertura y programas de protección social.

## Bibliografía

- Calderón, F., M. Hopenhayn y E. Ottone (1996), "Esa esquivada modernidad: desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe", Caracas, Nueva Sociedad/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini S. y otros (eds) (2015), Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (LC/CDS.3/5), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2019a), Panorama Social de América Latina 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2018a), La ineficiencia de la desigualdad (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2018b), Panorama Social de América Latina 2017 (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2017), Panorama Social de América Latina 2016, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2016a), La matriz de la desigualdad social en América Latina (LC/G.2690(MDS.1/2), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2016b), Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2016c), Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe (LC L/4056/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2015), Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe, Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Lima, 2 a 4 de noviembre de 2015, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2014a), Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2014b), Panorama Social de América Latina 2014 (LC/G.2635-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2012), Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo, (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2010), La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.

- CEPAL/FILAC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe) (2020), Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/47), Santiago.
- Dinero (2019), "El canal de Panamá aporta el 6% del PIB", [en línea] <https://www.dinero.com/internacional/articulo/contribucion-economica-del-canal-de-panama/280544>.
- FUNATLAB (Fundación del Trabajo) (2015), "Perspectiva Laboral, Panamá 2015 Desafíos en la coyuntura y en el largo plazo", Boletín Electrónico No 7, Diciembre 2015. Disponible [en línea] <http://www.funtrab.org.pa/wp-content/uploads/2019/07/BOLETIN-7-PERSPECTIVA-LABORAL-2015-A-LA-WEB-1.pdf>.
- Gorostiaga, J (1974), "La zona del canal de Panamá y el subdesarrollo panameño", Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior Disponible [en línea] <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/413/6/RCE9.pdf>.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo) (2019), "Situación de la población ocupada", Disponible [en línea] [https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID\\_PUBLICACION=972&ID\\_CATEGORIA=5&ID\\_SUBCATEGORIA=38](https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=972&ID_CATEGORIA=5&ID_SUBCATEGORIA=38).
- INEC/UNFPA/UNICEF (Instituto Nacional de Estadística y Censo/ Fondo de Población de las Naciones Unidas/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2014), Diagnóstico de la Población Afrodescendiente en Panamá con base en los datos del XI Censo de Población y VII de Vivienda de 2010 Disponible [en línea] [https://www.inec.gob.pa/archivos/P6541Afrodescendiente\\_Integrados.pdf](https://www.inec.gob.pa/archivos/P6541Afrodescendiente_Integrados.pdf).
- INEC/UNFPA (Instituto Nacional de Estadística y Censo/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2010), Diagnóstico de la Población Indígena de Panamá con base en los Censos de Población y Vivienda de 2010 Disponible [en línea] [https://www.inec.gob.pa/archivos/P6571INDIGENA\\_FINAL\\_FINAL.pdf](https://www.inec.gob.pa/archivos/P6571INDIGENA_FINAL_FINAL.pdf).
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) (2019), "Canal representa 17% de los ingresos para el país, 31 de diciembre 2019". Disponible [en línea] <https://www.mef.gob.pa/2019/12/canal-representa-17-de-los-ingresos-para-el-pais/>.
- MEF/MIDES/INEC (Ministerio de Economía y Finanzas/Ministerio de Desarrollo Social/Instituto Nacional de Estadística y Censo) (2018), Índice de Pobreza Multidimensional de Niños, Niñas y Adolescentes de Panamá: Año 2018.
- MEF/BM (Ministerio de Economía y Finanzas/Banco Mundial) (2017), Pobreza y Desigualdad en Panamá Mapas a nivel de Distritos y Corregimientos: Año 2015.
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) (2020), "MIDES prioriza objetivos para este año: primera infancia, los adultos mayores, las personas con discapacidad y aquellos que viven en pobreza extrema o pobreza multidimensional". Disponible [en línea] <https://www.mides.gob.pa/mides-prioriza-sus-objetivos-para-este-ano-primera-infancia-adultos-mayores-personas-con-discapacidad-y-las-poblaciones-en-pobreza-y-pobreza-extrema/>.
- \_\_\_\_\_ (2017), Índice de pobreza multidimensional en Panamá, 2017. Disponible [en línea] <https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2018/05/IPM-web-abril-2018.pdf>.
- MINSAL (Ministerio de Salud) (2018), Análisis de Situación de Salud Panamá 2018 Macro Visión Nacional de Salud Disponible [en línea] [http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicaciones/asis\\_final\\_2018c.pdf](http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicaciones/asis_final_2018c.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2016), Política Nacional de Salud y Lineamientos Estratégicos 2016-2025. Disponible [en línea] [https://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/transparencia/politicas\\_de\\_salud\\_del\\_minsa.pdf](https://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/transparencia/politicas_de_salud_del_minsa.pdf).
- MITRADEL (Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral) (2019), "Ejecutivo decreta aumento del salario mínimo". Disponible [en línea] <https://www.mitradel.gob.pa/ejecutivo-decreta-aumento-del-salario-minimo/>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2018), Estudio multidimensional de Panamá. Volumen 2. Análisis detallado y recomendaciones. Mensajes principales, caminos de desarrollo.
- \_\_\_\_\_ (2017), Estudio multidimensional de Panamá. Volumen 1 Análisis detallado y recomendaciones. Mensajes principales, caminos de desarrollo.
- OHCHR (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2014), "Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas", Consejo de Derechos Humanos 27º período de sesiones. Disponible [en línea] [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A\\_HRC\\_27\\_52\\_Add\\_1-MissionPanama\\_AUV.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A_HRC_27_52_Add_1-MissionPanama_AUV.pdf).



- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2019), Informe Mundial sobre Salarios 2018/19: ¿Qué hay detrás de la brecha salarial de género? Disponible [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_712957.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_712957.pdf).
- OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud) (2018), Panamá hacia la salud universal, Ciudad de Panamá, Panamá. Disponible [en línea] [https://www.paho.org/pan/index.php?option=com\\_docman&view=download&slug=hacia-la-salud-universal-en-panama&Itemid=224](https://www.paho.org/pan/index.php?option=com_docman&view=download&slug=hacia-la-salud-universal-en-panama&Itemid=224).
- OPS (Organización Panamericana para la Salud) (2016) Aceleración del progreso hacia la reducción del embarazo en la adolescencia en América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <http://iris.paho.org/xmlui/handle/123456789/34853>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2017), Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado (PEN) Panamá 2030, Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND).
- \_\_\_\_\_ (2013), Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá. Mesa Nacional de Desarrollo Indígena. Disponible [en línea] [http://www.panu.org/content/dam/panama/docs/documentos/undp\\_pa\\_final\\_plan\\_desarrollo\\_pueblos\\_indigenas.pdf](http://www.panu.org/content/dam/panama/docs/documentos/undp_pa_final_plan_desarrollo_pueblos_indigenas.pdf).
- Torres Araúz, R. (1980), Panamá Indígena, Instituto Nacional de Cultura, Patrimonio Histórico, Panamá.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) (2019), "UIS dataset", UNESCO Institute for Statistics (UIS). Disponible [en línea] <http://data.uis.unesco.org/>.
- Weller, J y C Roethlisberger (2011), "La calidad del empleo en América Latina", Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 110 (LC/L 3320-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Políticas Sociales

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en  
[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

- 236. Matriz de la desigualdad social en Panamá, Simone Cecchini, Raúl Holtz y Alexis Rodríguez Mojica, (LC/TS.2020/121), 2020.
- 235. Policy expansion in compressed time: assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries, Merike Blofield, Cecilia Giamb Bruno and Fernando Filgueira, (LC/TS 2020/112), 2020.
- 234. Intervenciones sociosanitarias y uso de las tecnologías de la industria 4.0 para enfrentar la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe, Sebastián Moller (LC/TS 2020/87), 2020.
- 233. Revolución tecnológica e inclusión social Reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina, Rodrigo Martínez, Amalia Palma y Adriana Velásquez (LC/TS 2020/88), 2020.
- 232. Protección social y migración: el desafío de la inclusión sin racismo ni xenofobia, Marta Rangel (LC/TS 2019/127), 2019.
- 231. Migración Internacional e inclusión en América Latina: Análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares, Ignacio Carrasco y José Ignacio Suárez (LC/TS 2018/57), 2018.
- 230. Estudio sobre el mejoramiento de la educación secundaria en la República Dominicana, Paulina Araneda, César Leyton y Catalina Bobadilla (LC/TS 2018/36), 2018.
- 229. Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008), Luis Hernán Vargas (LC/TS 2018/5), 2018.
- 228. El mundo del trabajo: cambios y desafíos de inclusión, Marta Novick (LC/TS 2018/2), 2018.
- 227. La educación técnica en el Ecuador: el perfil de sus usuarios e impacto en inclusión laboral y productiva, Andrés Tomaselli (LC/TS 2018/1), 2018.

## POLÍTICAS SOCIALES

### Números publicados:

- 236 La matriz de la desigualdad social en Panamá  
*Simone Cecchini*  
*Raúl Holz*  
*Alexis Rodríguez Mojica*
- 235 Policy expansion in compressed time  
Assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries  
*Merike Blofield*  
*Cecilia Giambruno*  
*Fernando Filgueira*
- 234 Intervenciones sociosanitarias y uso de las tecnologías de la industria 4.0 para enfrentar la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe  
*Sebastián Moller*