



Brechas estructurales

Diagnóstico de las brechas estructurales en Panamá

Una aproximación sistémica general

Juan Carlos Rivas Valdivia
Yannick Gaudin



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.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Diagnóstico de las brechas estructurales en Panamá

Una aproximación sistémica general

Juan Carlos Rivas Valdivia
Yannick Gaudin



Este documento fue preparado por Juan Carlos Rivas Valdivia, Oficial de Asuntos Económicos, y Yannick Gaudin, Consultor, ambos de la Unidad de Desarrollo Económico de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, en el marco de las actividades del proyecto de la CEPAL y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) "Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe" (componente: brechas estructurales - 2000001856).

Los autores agradecen los comentarios de Pablo Yanes, Ramón Padilla, Jorge Máttar y Enrique González al documento, así como la colaboración de Genaro G. Cruz en la búsqueda y sistematización de la información, y de Enrique González en el apartado sobre el contexto socioeconómico.

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 o las de los países que representa.

Notas explicativas:

Los tres puntos indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

La coma se usa para separar los decimales.

La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.

La barra puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2022/2023) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos y los porcentajes presentados en los elementos gráficos no siempre suman el total correspondiente.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2023/75

LC/MEX/TS.2023/17

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, 2023

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S. 23-00553

Esta publicación debe citarse como: J. C. Rivas Valdivia e Y. Gaudin, "Diagnóstico de las brechas estructurales en Panamá: una aproximación sistémica general", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/75-LC/MEX/TS.2023/17), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, 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
I. El contexto socioeconómico de Panamá y el enfoque de brechas como una herramienta útil para comprender la desigualdad, 1990-2020	11
A. Contexto socioeconómico de Panamá	11
B. El enfoque de brechas: bases conceptuales	14
II. La pobreza y la desigualdad en Panamá.....	15
A. Retrospectiva sociohistórica.....	15
B. Acercamiento metodológico sobre la medición de la pobreza en Panamá	16
C. Metodológica para la comprensión y el estudio de brechas estructurales.....	17
III. Las brechas estructurales horizontales y verticales: evidencia empírica	21
A. Brecha de ingreso	23
B. Brecha de productividad e innovación	26
C. Brecha de género	28
D. Brecha de pobreza.....	31
E. Brecha de inversión y ahorro	33
F. Brecha de fiscalidad.....	35
G. Brecha medioambiental.....	37
H. Brecha de educación.....	39
I. Brecha de salud	42
J. Brecha de infraestructura.....	44
K. Brecha étnica	46
L. Brecha de bienes y servicios públicos.....	48
IV. Síntesis de la evidencia empírica presentada	51

V. Conclusiones	55
Bibliografía	59
Anexo Indicadores sobre brechas estructurales	61
Cuadros	
Cuadro 1	Panamá: principales brechas estructurales 19
Cuadro 2	Panamá: lista de países con los que se compararán los indicadores 21
Cuadro 3	Panamá: desempeño estático y dinámico en materia de ingreso..... 24
Cuadro 4	Panamá: desempeño estático y dinámico en materia de productividad e innovación 27
Cuadro 5	Panamá: desempeño estático y dinámico horizontal en materia de igualdad de género 29
Cuadro 6	Panamá: desempeño estático y dinámico en materia de pobreza 31
Cuadro 7	Panamá: desempeño estático y dinámico en materia de inversión y ahorro..... 34
Cuadro 8	Panamá: desempeño estático y dinámico en materia de fiscalidad 36
Cuadro 9	Panamá: desempeño estático y dinámico en materia medioambiental 37
Cuadro 10	Panamá: desempeño estático y dinámico en materia de educación 40
Cuadro 11	Panamá: desempeño estático y dinámico en materia de salud..... 43
Cuadro 12	Panamá: desempeño estático y dinámico en materia de infraestructura 45
Cuadro 13	Panamá: desempeño estático y dinámico en materia étnica 46
Cuadro 14	Panamá: desempeño estático y dinámico en materia de bienes y servicios públicos..... 48
Gráficos	
Gráfico 1	Panamá: ingreso medio de la población ocupada urbana-rural, 2000, 2005, 2009, 2014 y 2018 25
Gráfico 2	Panamá: PIB per cápita, 2007-2018 25
Gráfico 3	Panamá: estructura de la población ocupada por sector de actividad económica según área geográfica, 2001-2019..... 28
Gráfico 4	Panamá: población sin ingresos propios según sexo y área geográfica, 2001-2019 30
Gráfico 5	Panamá: tasa de asistencia a escuelas primarias y secundarios según género, área y territorio, 2013..... 30
Gráfico 6	Panamá: población en situación de pobreza y pobreza extrema según área geográfica, 2001-2019..... 32
Gráfico 7	Panamá: tasas de pobreza y pobreza extrema, según territorio, en 2012 y 2017..... 32
Gráfico 8	Panamá: gasto público del gobierno central y general en agricultura, silvicultura, pesca y caza, 2000-2017..... 35
Gráfico 9	Panamá: gasto público de los municipios por región, 2012..... 36
Gráfico 10	Panamá: número de daños al medioambiente según región, 2002-2019 39
Gráfico 11	Panamá: personas de 15 a 19 años con educación primaria completa según área geográfica, 2001-2019..... 41
Gráfico 12	Panamá: personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa según área geográfica, 2001-2019..... 41
Gráfico 13	Panamá: esperanza de vida según área geográfica, 2000-2010 43
Gráfico 14	Panamá: tasa de médicos, odontólogos y enfermeras según región, 2017 44
Gráfico 15	Panamá: población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable, 1990-2015..... 45

Gráfico 16	Panamá: tasa de pobreza y pobreza extrema en áreas urbanas entre población indígena y no indígena, 2015 y 2018	47
Gráfico 17	Panamá: tasa de pobreza y pobreza extrema en áreas rurales según grupo étnico, 2015 y 2018	47
Gráfico 18	Panamá: viviendas donde habitan niños, niñas o adolescentes que tienen acceso a servicios sanitarios conectados a alcantarillado, 2018.....	49
Gráfico 19	Panamá: brechas horizontales estáticas y dinámicas comparadas con los 10 países de la muestra global.....	52
Gráfico 20	Panamá: brechas horizontales estáticas y dinámicas comparadas con países de América Latina y el Caribe.....	52
Gráfico 21	Panamá: evolución promedio de las brechas verticales estructurales entre zonas urbanas y rurales.....	53
Gráfico 22	Panamá: evolución promedio de las brechas verticales estructurales entre territorios del país.....	54
Gráfico 23	Panamá: evolución promedio de las brechas estructurales	56
Diagrama		
Diagrama 1	Panamá: composición y peso de las dimensiones e indicadores del índice de pobreza multidimensional.....	17
Mapas		
Mapa 1	Panamá: agrupación de las provincias en regiones	23
Mapa 2	Panamá: temperatura media por departamento, municipio y período, climatología 1960-1990 y escenario RCP8.5, hacia 2080	38

Resumen

Los niveles de pobreza y desigualdad en Panamá han disminuido en los últimos 30 años. Sin embargo, en el país existen grandes brechas estructurales, definidas como las diferentes expresiones de la desigualdad, amplias y persistentes, que dificultan la consecución de un desarrollo sostenible e inclusivo. En el marco del diagnóstico de brechas verticales (en el interior del país) realizado en este estudio, se hallan marcadas desigualdades entre la población urbana y la rural, y se observa que esta desigualdad socioeconómica es de naturaleza estructural.

A pesar de que algunas de las brechas verticales se están reduciendo, este proceso se está dando de forma muy lenta y diferenciada entre las áreas urbanas y las rurales y entre los diferentes territorios del país. En el marco del diagnóstico de brechas horizontales (entre países), algunos indicadores de desarrollo socioeconómico de Panamá exhiben un buen desempeño, incluso mejor que el de los de algunos países con un nivel de desarrollo similar o superior seleccionados para este estudio. Sin embargo, en casi todos los indicadores, se observa una brecha significativa del desempeño de Panamá con respecto al del país con mejores resultados a escala mundial.

Los indicadores para el análisis de las brechas horizontales de Panamá han seguido una marcada tendencia de mejora, en contraste con lo observado en las brechas verticales. De continuar con un ritmo de desempeño socioeconómico similar al de los últimos 30 años (dinámico), se podrá apreciar el cierre de algunas de las brechas entre Panamá y las economías mejor posicionadas en América Latina y el Caribe¹ y del resto del mundo. Sin embargo, casi todos los indicadores de Panamá muestran una gran brecha con respecto al país mejor ubicado en el mundo, lo que sugiere la necesidad de hacer un mayor esfuerzo para cerrar las brechas en Panamá relacionadas con ese nivel.

¹ Se distingue el desempeño estático o absoluto, a través de un indicador en un momento t , del desempeño dinámico que se refiere al ritmo de desarrollo o de mejora de un indicador específico en un tiempo largo (entre 1990 y 2019 en el marco de este trabajo, según la disponibilidad de datos).

Introducción

Entre 1990 y 2019, Panamá mostró avances en el combate a la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, sus niveles actuales son similares a los observados hace varias décadas y relativamente altos si se comparan con países de similar desarrollo en América Latina y el Caribe y en el mundo. En consecuencia, subsisten grandes brechas estructurales en Panamá, definidas como las diferentes expresiones de la desigualdad, amplias y persistentes, en diversas áreas y entre diferentes grupos de personas, que obstaculizan el desarrollo.

Una brecha estructural se traduce en una limitante para alcanzar un mayor crecimiento económico, un mayor bienestar y un desarrollo sostenido, incluyente y sostenible. Además, la reciente pandemia generada por la enfermedad del coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19) y sus variantes ha ocasionado una de las caídas económicas más profundas de los pasados 100 años, lo que ha producido un aumento de la pobreza y la desigualdad.

En este panorama se imponen grandes desafíos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que son el plan maestro para conseguir un futuro sostenible para todos. Estos retos se interrelacionan entre sí e incorporan los desafíos globales a los que el mundo se enfrenta día a día, como la pobreza, la desigualdad, el cambio climático, la degradación ambiental, la prosperidad, la paz y la justicia². La bibliografía económica que describe las brechas estructurales en el mundo y en particular en Panamá³ es limitada, por lo que en esta investigación se busca presentar una aproximación amplia, sistémica y general sobre las brechas estructurales horizontales y verticales existentes en el país, con atención específica a las brechas rural-urbanas y territoriales.

² Para una revisión más detallada de los ODS, véase [en línea] <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>.

³ Si bien existe una amplia literatura académica sobre pobreza y desigualdad, hay pocas referencias sobre el concepto específico de brecha estructural.

A partir de este diagnóstico de brechas estructurales, se presentan diferentes reflexiones y conclusiones generales para avanzar hacia una agenda pública renovada en materia de desarrollo inclusivo en Panamá. En este estudio no se pretende llevar a cabo un análisis de causas y consecuencias de las brechas estructurales, pero sí se busca abrir espacios de reflexión y análisis para formular propuestas de políticas públicas en favor de un crecimiento más inclusivo en Panamá. Para consolidar este objetivo, se están realizando estudios más específicos en la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, en el contexto de una iniciativa de colaboración técnica con financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)⁴.

En esta investigación las brechas horizontales permiten constatar y medir la amplitud de las desigualdades entre países o grupos de países. En tanto, las brechas verticales se refieren y miden las heterogeneidades y la amplitud de las disparidades estructurales internas referidas a una región o grupo poblacional dentro de un país, por ejemplo, las brechas entre áreas urbanas y rurales. El diagnóstico de brechas estructurales evidencia la amplitud, la permanencia y el carácter sistémico de las desigualdades en Panamá, y constituye una herramienta útil para comprender mejor este fenómeno con el fin de reforzar las políticas públicas orientadas a disminuir las diferentes brechas estructurales en el país para alcanzar un crecimiento económico y un desarrollo sostenido, incluyente y sostenible en el largo plazo.

En efecto, un mejor desempeño en una brecha en particular tendrá efectos positivos sobre un conjunto de brechas. Por ejemplo, un mejor desempeño en materia de educación e innovación tendrá un efecto positivo sobre la productividad y el ingreso por habitante en el mediano y largo plazo. A la inversa, un deterioro en un indicador específico tendrá un efecto negativo en un conjunto de brechas, evidenciando las interdependencias sistémicas de las brechas estructurales. Por consiguiente, la reducción de brechas específicas puede tener un impacto positivo sobre el conjunto de las diferentes brechas estructurales en Panamá.

El diseño de una estrategia para reducir todas las brechas en una agenda única e integral resultaría difícil en un contexto de recursos públicos limitados, por lo que identificar brechas específicas, de gran impacto, permitiría concentrar los esfuerzos para cerrarlas. De ahí emerge la importancia de analizar la desigualdad con una perspectiva más amplia que solamente basarse en las diferencias en materia de ingresos, ya que países de renta media como Panamá suelen presentar grandes desigualdades en diversas áreas.

El estudio se divide en cinco secciones. Después de esta introducción, en la primera sección se hace un breve recuento del contexto socioeconómico de Panamá y del enfoque de brechas estructurales en el período 1990-2019⁵, como elementos para entender la situación de la desigualdad en el país. En la segunda sección se presenta una retrospectiva sociohistórica sobre la pobreza en Panamá, cómo se mide y cuáles son los aportes conceptuales y metodológicos del enfoque de brechas estructurales para entender la evolución de la desigualdad en el país. En la tercera sección se describen algunas de las brechas horizontales y verticales en el país. En la cuarta sección se hace una síntesis de la evidencia empírica presentada. Finalmente, en la sección cinco se presentan las conclusiones más relevantes del estudio.

⁴ El proyecto se titula “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe” [en línea] <https://www.cepal.org/es/proyectos/fida-nuevas-narrativas>.

⁵ En la medida de lo posible y de la disponibilidad de datos, se presenta evidencia empírica para el período 1990-2019. Sin embargo, no existe información sobre el período completo para algunas variables macroeconómicas, por lo que se presenta la información disponible más reciente y con la mayor amplitud cronológica posible.

I. El contexto socioeconómico de Panamá y el enfoque de brechas como una herramienta útil para comprender la desigualdad, 1990-2020

A. Contexto socioeconómico de Panamá

La economía panameña experimentó un crecimiento constante en el período 1990-2019 (5,8% a tasa promedio anual), con una de las mayores tasas entre los países de América Latina en ese período. Uno de los factores clave para explicar esta expansión es la transferencia del manejo del Canal de Panamá en el último día de 1999, con el cumplimiento de los tratados Torrijos-Carter de 1977, además de la posterior ampliación del mismo Canal. Esta situación le ha permitido al país desarrollar una estrategia para aprovechar su ubicación geográfica privilegiada y convertirse en un centro logístico y comercial mundial. Aprovechar estas ventajas competitivas ha posibilitado que Panamá fortalezca las actividades productivas y comerciales para promover el desarrollo del país en estos 30 años.

El producto interno bruto (PIB) entre 1990 y 1999 observó una variación promedio anual del 5,6% y entre 2000 y 2009 fue muy similar (5,7%). Sin embargo, desde 2010 hasta 2019 el crecimiento se aceleró aún más, al registrarse un incremento anual del 6,2% en promedio. Después de ese período de crecimiento económico sostenido, en 2020 la economía de Panamá se contrajo un 17,9%, sobre todo por las medidas implementadas en el país y en el mundo para hacer frente a la pandemia por COVID-19. En 2021 tuvo una recuperación del 15,3%.

El crecimiento promedio anual del PIB per cápita entre 1990 a 2019 fue del 4,8%, y pasó de 4.111,7 dólares en 1990 a 11.910,1 dólares en 2019 (en dólares constantes de 2010). La variación promedio entre 1990 y 1999 fue del 3,5%, después alcanzó la tasa más elevada entre 2000 y 2009 (6,3%), desacelerando en los años posteriores, para un promedio anual del 4,7% entre 2010 y 2019. La población del país pasó de 2.471.000 habitantes en 1990 a 4.315.000 habitantes en 2020.

La economía panameña se sustenta, desde hace varios años, sobre todo en la actividad del sector terciario. Actualmente, en torno al 70% del PIB se basa en este sector y, mientras que la balanza comercial de bienes se maneja con déficit, la balanza de servicios es claramente superavitaria. Un elemento adicional de suma relevancia y con implicaciones importantes en las perspectivas futuras del país en materia económica es la estabilidad política, después de los episodios agitados de unas décadas atrás.

Con respecto a la inflación, en el período de las tres décadas comprendidas entre 1990 y 2019 se registró una variación total en el índice de precios del 61,6%, lo que implica una variación anual promedio del 2,1%. Entre 1990 y 1999 la inflación en promedio fue significativamente más baja que en los siguientes períodos, de 2000 a 2009 y de 2010 a 2019 (1,1%, 2,6% y 2,3%, respectivamente). En todo el período, solo en dos años se registró una inflación negativa (deflación), en 1997 (-0,5%) y en 2019 (-0,1%). No obstante, la inflación acumulada durante 2020 se habría ubicado otra vez en terreno negativo (en torno al -1,6%), como consecuencia de la debilidad de la demanda.

El promedio del saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos entre 1990 y 2019 fue negativo, con un déficit del 6% del PIB. El mayor superávit en este período se observó en 1990 (3,9%), mientras que el mayor déficit se registró en 2014 (-13,4%). El déficit promedio anual entre 1990 y 1999, y entre 2000 y 2009 fue del 4,2% y 4,7%, respectivamente, mientras que para los años comprendidos entre 2010 y 2019 este déficit promedio anual fue casi el doble (9,2%). En 2020, la contracción de las exportaciones de servicios y de las reexportaciones de la Zona Libre de Colón, así como la reducción de la actividad del Canal de Panamá, fueron contrarrestadas parcialmente por una gran disminución de las importaciones ante la caída de la demanda, de manera que se generó un superávit de la cuenta corriente de un 2,2% del PIB a finales de ese año.

Los flujos de inversión extranjera directa (IED) registraron un crecimiento constante entre 1990 y 2019, con una variación anual promedio del 48,5%. Entre 2000 y 2009, la variación promedio anual fue del 75,4%, pero entre 2010 y 2019 fue del 18,3%. No obstante, en términos del PIB, en promedio los flujos de IED fueron mayores en la última década, en comparación con las dos anteriores (del 8,2% entre 2010 y 2019; del 6,6% entre 2000 y 2009, y del 5,2% entre 1990 y 1999). En 2020, como consecuencia de la incertidumbre económica en el contexto de la pandemia, los flujos de inversión extranjera directa fueron del 1,2% del PIB, muy por debajo de los montos recibidos en años anteriores.

La política fiscal tiene una especial relevancia como instrumento de política macroeconómica en Panamá, toda vez que, al ser una economía dolarizada, no maneja una política monetaria. Entre 1990 y 2019 el déficit del gobierno central en promedio fue de 635,7 millones de dólares, con el mayor superávit registrado en 2007 (775 millones de dólares) y el mayor déficit, hasta ese momento, en 2019 (-2.504,9 millones de dólares). Entre 1990 y 1999 el déficit promedio fue de solo 65,4 millones, mientras que entre 2000 y 2009 fue de 122,3 millones; sin embargo, entre 2010 y 2019 se experimentó una variación mucho más significativa, al registrarse en promedio un déficit de 1.719,4 millones de dólares.

En términos del PIB, el déficit fiscal pasó del 0,4% del PIB en el promedio entre 1990 y 1999 hasta un déficit promedio del 3,3% en el período de 2010 a 2019. Además, el déficit promedio fue equivalente al 1,6% del valor agregado de la producción en ese último período. En cuanto a 2020, la disminución de la recaudación y la implementación de diversas medidas para enfrentar la pandemia habrían dado lugar a un déficit del gobierno central del 9,1% del producto interno bruto (PIB); el incremento del déficit fiscal para este último año obedece principalmente a una drástica reducción de los ingresos totales, tanto por la paralización de una parte importante de la economía, que generó una menor recaudación, como por las diversas medidas de alivio implementadas en el país.

La deuda pública total de Panamá pasó de 4.025 millones de dólares (corrientes) en 1990 a 31.014 millones en 2019 y rebasó los 36.000 millones en 2020, sin embargo, en términos de la producción agregada del país representó un descenso importante, desde el 75,8% del PIB en 1990 hasta el 46,4% en 2019, aunque la menor cifra se registró en 2013, en que la deuda pública del país equivalió al 34,3% del PIB. Otro incremento relevante se registró en 2020, alcanzando una cifra en torno al 60% del PIB.

Asimismo, en términos del PIB, en el período de estudio se observó una disminución importante en la deuda externa, desde el equivalente al 71,4% en 1990 hasta el 36,2% en 2019, aunque hubo un incremento significativo para el cierre de 2020 (55,2%). Por el contrario, la deuda interna consolidada (excluye la deuda con la Caja del Seguro Social, de acuerdo con los lineamientos del Fondo Monetario Internacional) pasó del 4,3% en 1990 al 10,2% en 2019. La deuda externa pública disminuyó en su peso relativo a la deuda total, pues mientras que en 1990 representó el 94,3% de la deuda pública total, en 2019 este porcentaje fue del 78,1% (en 2020 alcanzó el 80,7%).

En relación con los indicadores de empleo, en primera instancia se observa que la tasa de participación en el período comprendido entre 1990 y 2019 en promedio fue del 62,4%. En el análisis decenal se observa un incremento en la tasa de participación, pues mientras que entre 1990 y 1999 se ubicó en un 60,4%, entre 2000 y 2009 fue de un 62,6% y entre 2010 y 2019 alcanzó, en promedio, un 64,1%. En 2020 el indicador se habría ubicado en torno al 63%.

El registro de la tasa de desempleo marca una diferencia conceptual a partir de 2004, debido a que se modificó la definición del término desempleo abierto, excluyendo de esta categoría a las personas que se cansaron de buscar un empleo o que consideraron imposible encontrarlo y a las que estuvieron buscando por los últimos tres meses. En 2004 la tasa de desempleo abierto se ubicó en el 9,2%, mientras que en 2019 bajó hasta el 5,2%, a pesar de que el menor valor del período fue el 2,9% de 2011, y el promedio se ubicó en el 5,3%. La tasa de desempleo abierto habría sido mayor al 10% en 2020. En términos generales y a nivel macroeconómico, en el período se confirma la relación positiva entre el crecimiento de la actividad económica y la reducción de la tasa de desempleo, aun cuando se deben considerar diversos matices, de acuerdo con los diferentes sectores productivos.

El porcentaje de ocupación es un indicador de especial utilidad en el presente análisis, considerando la disponibilidad y comparabilidad de los datos para todo el período de estudio. Así, en el promedio entre 1990 y 2019, el porcentaje de desocupación se ubicó en un 10%, pero es importante puntualizar el descenso en la tasa al comparar por decenios. Entre 1990 y 1999 se ubicó en un 14,2%, mientras que entre 2010 y 2019 el promedio fue del 5,4%, pero en 2020 se habría elevado significativamente hasta un 18,5% en el contexto de la crisis económica por el COVID-19.

La productividad, medida a partir de la producción por trabajador (PIB en dólares constantes de 2010 entre el número de trabajadores), presentó entre 1992 y 2019 variaciones anuales cada vez mayores. En todo el período, el promedio de la tasa de crecimiento anual de la productividad agregada en Panamá fue del 2,6%. Al igual que lo sucedido con otros indicadores revisados en este documento, se observan variaciones importantes entre los diferentes subperíodos: entre 1992 y 1999, el incremento promedio anual de la productividad fue del 0,9%, mientras que, tanto entre 2000 y 2009 como entre 2010 y 2019, se aceleró la tasa de crecimiento al 1,9% y 4,4%, respectivamente. Estas cifras reflejan un cambio gradual significativo en la matriz productiva del país, con una tendencia hacia actividades de servicios cada vez más especializadas, pero es importante reconocer las claras diferencias entre los sectores productivos modernos vinculados a la dinámica exterior y los sectores productivos más rezagados y destinados a satisfacer la demanda interna.

Entre 1991 y 2018, la proporción de la población que se encontraba por debajo de la línea de pobreza del Banco Mundial (1,90 dólares, paridad de poder adquisitivo (PPA) de 2011) representó en promedio el 8,5% de la población total. Es notoria la reducción desde el 21,8% en 1991 hasta un 1,7% en 2018. Entre 1991 y 1999 el promedio fue del 16,3%, mientras que entre 2010 y 2018 el porcentaje de la

población panameña en situación de pobreza bajó hasta el 2,9%. De acuerdo con la metodología de la CEPAL, la pobreza total en el país en 2001 era del 36,6%, en 2017 fue del 15,8% y en 2021 alcanzó un 15,6%. Es posible advertir que el crecimiento económico sostenido del país en los años recientes ha llevado a una reducción importante de la pobreza entre la población, aun con las diferencias regionales advertidas en el párrafo siguiente.

De acuerdo con información del Banco Mundial, la desigualdad en el país (medida a través del índice de Gini) se ha reducido en el período en estudio, al pasar de un 58,2 en 1991 a un 49,2 en 2018. Entre 1991 y 1999 el índice en promedio se ubicó en 57,6, mientras que entre 2010 y 2018, el promedio del índice fue de 50,8. No obstante, es importante reconocer que se mantienen claras diferencias económicas y sociales entre las distintas regiones del país, así como entre los grupos poblacionales.

B. El enfoque de brechas: bases conceptuales

La elevada desigualdad en Panamá, así como en el resto de los países de América Latina y el Caribe, constituye un obstáculo para el desarrollo sostenible. Se trata de un fenómeno estructural que se manifiesta de diferentes formas (CEPAL, 2017). Avanzar hacia su reducción es uno de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, suscrita por todos los países de la región en 2015.

Una mayor equidad es eficiente porque genera instituciones inclusivas y una cultura que premia la innovación y el esfuerzo. Además, permite el acceso a oportunidades en las mismas condiciones en un contexto de revolución tecnológica; fortalece las democracias, que son las que proveen los bienes públicos y externalidades positivas que demandan el cambio técnico, la estabilidad económica y política, y el cuidado del medio ambiente. En el ámbito de economías globalizadas, ayuda a la expansión de la demanda agregada y reduce la intensidad de los conflictos sociales internos y externos al promover el desarrollo (CEPAL, 2017).

Las brechas estructurales representan frenos importantes para el crecimiento económico de los países de América Latina y el Caribe, y también para alcanzar los ODS (CEPAL, 2018a). La amplitud de las disparidades y desigualdades socioeconómicas, históricas y profundamente arraigadas, la permanencia de los patrones arcaicos de distribución de la riqueza y una cultura del privilegio ampliamente extendida caracterizan las brechas estructurales en América Latina y el Caribe. Como se ha señalado, la desigualdad ha demostrado ser ineficiente y un obstáculo para el desarrollo.

El enfoque de brechas estructurales ofrece un marco de comprensión renovado y de largo plazo en materia de pobreza, desigualdad y desarrollo económico. Constituye una herramienta útil y pertinente para llevar a cabo un análisis sistémico y a partir de una amplia evidencia empírica, formular propuestas de políticas públicas innovadoras para alcanzar una transformación estructural en favor del crecimiento económico inclusivo y el desarrollo en la región (Gaudin y Pareyón Noguez, 2020).

El estudio de brechas estructurales pone a la luz la amplitud, la permanencia y el carácter sistémico de las desigualdades en Panamá y es una herramienta útil para comprender mejor esta problemática en el país, específicamente, en el período 1990-2019. Además, la descripción amplia de las brechas estructurales que se realiza en este documento pretende ser un aporte en la discusión de las disparidades económicas y sociales en Panamá para entender su importancia y a partir de ahí, enriquecer la discusión sobre el diseño de estrategias públicas que permitan cerrarlas.

II. La pobreza y la desigualdad en Panamá

A. Retrospectiva sociohistórica

Pese a algunos avances significativos de Panamá en términos de la pobreza, la pobreza extrema, las desigualdades de género, las étnico-raciales, las territoriales, las de ingreso y aquellas relacionadas con las oportunidades y las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas constituyen ejes estructurantes de la desigualdad en Panamá. Esto es así, ya que determinan los niveles de ingreso y el acceso a los recursos productivos, a la educación, a la salud, al trabajo decente, a la protección social y a los espacios de participación, entre otros. Estas desigualdades se entrecruzan y potencian a lo largo del ciclo de vida e interactúan simultáneamente, o a través de procesos acumulativos generando núcleos duros de pobreza (CEPAL, 2020b).

En Panamá, desde la década de 1970 se han utilizado datos de los Censos de Población y Vivienda, Encuestas de Hogares, Encuestas decenales de Ingresos y Gastos, Encuestas de Niveles de Vida e Indicadores Sociales para analizar y estudiar la pobreza en el país. Gracias a estos estudios se ha avanzado en la cuantificación y ubicación geográfica de las personas en condiciones de pobreza, lo que ha permitido elaborar mapas de pobreza y definir las áreas más importantes donde la política pública debe ser aplicada (República de Panamá, 2017, pág. 13).

Se han empleado diferentes metodologías para medir la pobreza y el bienestar social: el método de línea de pobreza por el consumo (1997, 2003 y 2008), la línea de pobreza (2009 hasta la fecha), el método necesidades básicas insatisfechas (1980, 1990, 2000 y 2010) que incluye cuatro dimensiones (vivienda, educación, condiciones económicas y salud) y 12 indicadores, y, desde 1990, el reporte de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incluye el índice de desarrollo humano (IDH), que agrupa tres dimensiones de bienestar (salud, educación y nivel de vida). Estos dos últimos métodos dan una imagen comprensiva del bienestar social de los hogares del país. Para este efecto, se califican ciertas carencias o condiciones básicas de bienes y servicios de los que no disponen los hogares pero que necesitan para vivir. En la actualidad el enfoque de pobreza multidimensional forma parte de la agenda global plasmada a través de los ODS de la Agenda 2030, propuestos por los países que forman parte de las Naciones Unidas y adoptados por Panamá como pauta para el desarrollo (República de Panamá, 2017).

B. Acercamiento metodológico sobre la medición de la pobreza en Panamá⁶

En este apartado se describe, de manera breve, la metodología vigente para medir la pobreza en Panamá, ya que es un componente clave de la evolución de las brechas estructurales en el país. La medición y la caracterización de la pobreza y de los diferentes niveles de carencias y vulnerabilidad entre diferentes grupos de población ofrece un marco de análisis útil para comprender las disparidades estructurales en América Latina y el Caribe.

En Panamá, la pobreza se mide desde 2017 en el marco del diseño de un índice de pobreza multidimensional (IPM). Como se indica en el *Informe del índice de pobreza multidimensional de Panamá, 2017*, “el concepto de pobreza multidimensional toma en consideración de modo integral las múltiples privaciones y carencias que experimentan simultáneamente los individuos y hogares en múltiples dimensiones del bienestar distintas al ingreso, tales como salud, educación, trabajo, medio ambiente, nivel de vida, entre otros. El IPM representa una forma de medir estas privaciones y carencias de las personas, aportando una visión integradora de la situación y revelando el nivel de pobreza multidimensional en un país. La información que arroja el IPM puede ser desagregada por área geográfica, subgrupos de personas o carencias específicas” (República de Panamá, 2017, pág. 14). El IPM se diseñó basado en la metodología Alkire-Foster, desarrollado por Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) y propuesto por las Naciones Unidas como instrumento para medir la pobreza multidimensional a nivel nacional.

Se definió que el IPM para Panamá estaría conformado por 17 indicadores distribuidos en 5 dimensiones, las cuales representan las principales carencias que sufren los hogares y las personas en pobreza en el país (véase el diagrama 1). Estas dimensiones e indicadores fueron aprobados por el Gabinete Social, a partir de lo cual se calculó el IPM, siendo responsabilidad del MEF la estimación de la primera medida, y del MIDES realizar su cálculo espejo. Adicionalmente, y con ánimos de dar fe de la transparencia del proceso y la veracidad de los resultados, se constituyó una mesa de expertos integrada por la OPHI, el PNUD y el Banco Mundial, que certificaron los resultados del IPM de Panamá⁷. Los resultados para 2017 indicaron que el porcentaje de personas en condición de pobreza multidimensional se ubicó en un 19,1%, lo que representó en términos absolutos 777.752 personas. En cuanto a hogares, se encontraron en condición de pobreza multidimensional el 12,2%, equivalente a 138.410 hogares. De acuerdo con la metodología de la CEPAL, la pobreza total en el país en 2017 fue del 15,8%.

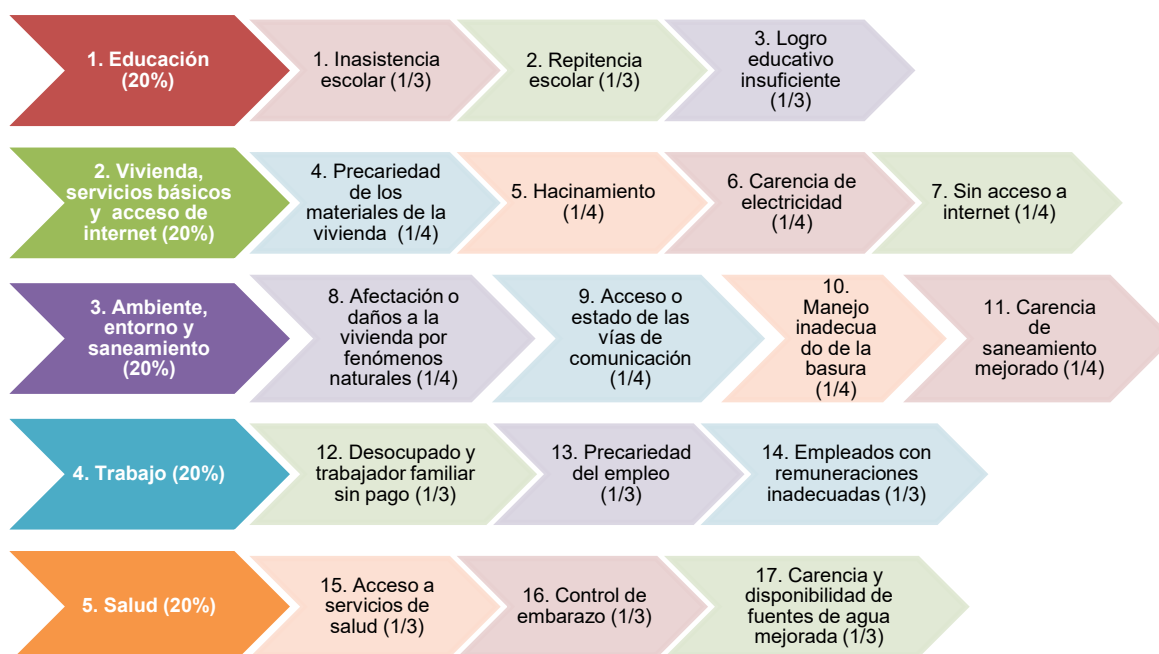
Al desagregar la información por áreas geográficas, los resultados de esta medida fueron consistentes con la tendencia de los valores mostrados en otros métodos de medición de pobreza utilizadas y aplicadas en el país anteriormente. Por ejemplo, en las comarcas⁸ indígenas fue en donde se presentaron las mayores proporciones de personas pobres multidimensionales e, inclusive, en el mismo orden observado cuando se realizan los análisis de pobreza monetaria. En el caso de pobreza multidimensional la incidencia fue: Comarca Ngäbe Buglé (93,4%), Comarca Guna Yala (91,4%) y Comarca Emberá (70,8%). El promedio de estos tres valores supera en 4,5 veces el valor del promedio nacional, lo que evidencia también con esta medida una la disparidad existente y que ya era previamente conocida.

⁶ Este apartado toma información del Instituto Nacional de Estadística (2020), Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), Guatemala [sitio web] <https://www.ine.gob.gt>.

⁷ Véase más información en República de Panamá (2017).

⁸ La Comarca es la región geopolítico-administrativa, con límites geográficos, regulaciones internas y organización política semiautónoma.

Diagrama 1
Panamá: composición y peso de las dimensiones e indicadores del índice de pobreza multidimensional



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de República de Panamá, *Informe del índice de pobreza multidimensional de Panamá, 2017*, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo Social/Instituto Nacional de Estadística y Censo, junio de 2017.

En cuanto a las provincias, las tres con mayor porcentaje de personas en condición de pobreza multidimensional y por encima del promedio nacional, fueron: Bocas del Toro (44,6%), Darién (40,0%) y Coclé (22,6%). En las dos primeras habitan una amplia población indígena, el 62,6% y 31,1% respectivamente, mientras en el resto se tienen menores proporciones: Los Santos (4,2%), Herrera (7,2%) y Panamá (8,5%).

Una de las principales ventajas del IPM es que puede ser descompuesto, es decir, desagregado, para saber cuál es el indicador que más aporta en la explicación los niveles de pobreza multidimensional. En el caso del IPM-Panamá, cuatro dimensiones aportan casi en igual medida, alrededor del 20% cada una al IPM: educación (23,9%), trabajo (20,9%), ambiente, entorno y saneamiento (20,7%) y vivienda y servicios básicos (19,8%). La dimensión salud solamente contribuye a explicar el 14,7%.

C. Metodología para comprender y estudiar brechas estructurales

El enfoque de brechas estructurales es una herramienta innovadora que permite entender las desigualdades estructurales de manera histórica y sistémica. Este enfoque presenta un avance en materia de reconocimiento de las heterogeneidades económico-productivas, sociales y políticas que caracterizan a los distintos países de América Latina y el Caribe, propiciando una comprensión integral en términos de sus relaciones con los conceptos de pobreza y desarrollo económico. Surge del reconocimiento multidimensional del proceso de desarrollo, lo que implica la necesidad de priorizar las dimensiones a trabajar y las políticas que han de llevarse a cabo con la finalidad de identificar los cuellos de botella que impiden el crecimiento económico a largo plazo de una forma inclusiva y sostenible (CEPAL, 2016a y 2016b).

El enfoque de brechas estructurales constituye un marco conceptual y analítico que permite derivar propuestas para transitar hacia sociedades más inclusivas y con un mayor nivel de desarrollo. A partir de ello, la CEPAL ha construido definiciones conceptuales y metodológicas para el diagnóstico de las brechas estructurales. De acuerdo con ello, para que una desigualdad pueda ser considerada como una brecha, debe generar limitantes de largo plazo para lograr un crecimiento económico y desarrollo inclusivo y sostenible (Lupano, 2021). Se distinguen dos tipos distintos de brechas estructurales, a saber, las brechas horizontales y las verticales (Gaudin y Pareyón Noguez, 2020; Sánchez y otros, 2017; Perrotti y Sánchez, 2011):

- i) Las brechas en dimensiones horizontales dan cuenta y miden la amplitud de las desigualdades entre países o grupos de países. Por ejemplo, Perrotti y Sánchez (2011) estudian la amplitud de la brecha de infraestructura entre América Latina y el Caribe, por un lado, y Asia Oriental y el Pacífico por otro, o entre países de América Latina y el Caribe. El concepto destaca la idea de una distancia que separa países o grupos de países, con el objetivo de que aquellos rezagados tengan una referencia sobre la magnitud del reto que enfrentan.
- ii) Las brechas en dimensiones verticales dan cuenta de las heterogeneidades y miden la amplitud de las disparidades estructurales internas a una región o un país. Por ejemplo, se puede estudiar y medir la brecha de educación que hay entre poblaciones rurales y urbanas en Panamá, la brecha de salud entre mujeres y hombres en la Argentina o la brecha de productividad entre pequeñas y grandes empresas en Colombia.

La CEPAL (2016b) y Lupano (2021) identifican 12 brechas estructurales principales⁹, todas interrelacionadas, a partir de las necesidades básicas y de los indicadores clásicos de medición de la pobreza y la desigualdad y de las características socioeconómicas de América Latina y el Caribe. Existen múltiples interconexiones entre las brechas, que pueden ser más o menos profundas en los diferentes países. Por ejemplo, la brecha de la fiscalidad está altamente vinculada con la disponibilidad de recursos del Estado, lo que influye en la viabilidad de las políticas de salud y de educación, las políticas sociales y de redistribución, así como en la infraestructura pública y en el ahorro y la inversión pública. No obstante, esto no significa que la fiscalidad o alguna otra sea la brecha prioritaria en todos los casos. Por tanto, se establece una interacción dinámica y no lineal entre las diferentes brechas (Kaldewei, 2015).

Es necesario entender el conjunto de las brechas estructurales como un sistema dentro del cual existen relaciones de causa y consecuencia entre brechas interconectadas. Por ejemplo, la reducción o ampliación de una brecha tiene un impacto positivo o negativo, a diferentes grados, sobre las demás brechas del sistema. Las brechas pueden ser más o menos amplias y duraderas dependiendo de las variables y los indicadores seleccionados para su medición y los factores de segmentación considerados¹⁰. Por ejemplo, existe una gran variedad de variables e indicadores para evidenciar la brecha de salud, es decir, la desigualdad entre diferentes grupos de población en cuanto a la calidad y el acceso a bienes y servicios de salud, y a la situación sanitaria de las personas. Estas variables pueden ser, a modo de ejemplo, la tasa de mortalidad infantil, los niveles de carencias sanitarias o la esperanza de vida de las personas.

⁹ No hay un consenso sobre una lista exhaustiva y definitiva de brechas estructurales para elaborar un diagnóstico. En este trabajo se decidió presentar evidencia de 12 brechas, dependiendo de la disponibilidad de datos y de la pertinencia del análisis (por ejemplo, no se considera oportuno analizar de forma comparada las brechas étnicas entre economías emergentes del G20, dado que son realidades etnográficas e indicadores de medición de dichas realidades muy diferentes y por tanto difíciles de comparar). Véase el anexo.

¹⁰ La medición de las brechas verticales requiere identificar indicadores distintos y datos desagregados para cada brecha, con el objetivo de analizar los diferentes niveles de heterogeneidad estructural dentro de los países, a través de un factor de segmentación. Por ejemplo, en términos de productividad, se analizarán las disparidades entre espacios rurales y urbanos, entre mujeres y hombres, entre sectores de actividad o por tamaño de empresa; estos últimos son los llamados factores de segmentación.

Además, resulta indispensable identificar factores de segmentación para evidenciar desigualdades entre poblaciones como, por ejemplo, entre habitantes de áreas urbanas y rurales, hombres y mujeres, entre jóvenes y adultos, o entre personas indígenas y no indígenas. La amplitud o trayectoria de una brecha puede variar de manera importante dependiendo de las variables y factores de segmentación seleccionados (Lupano, 2021; Gaudin y Pareyón Noguez, 2020). En el cuadro 1 se presentan los tipos de brechas estructurales, tanto horizontales como verticales, que serán descritas en el presente documento. Se muestra una definición general de las brechas de tipo vertical para una mejor comprensión ya que, como se mencionó, las brechas horizontales se refieren a la comparación de indicadores similares entre países y son más sencillas de describir.

Cuadro 1
Panamá: principales brechas estructurales^a

Tipos de brechas	Definiciones para un análisis de brechas verticales
Ingreso	Mide las diferencias de ingresos percibidos entre grupos de población o áreas geográficas de un país.
Productividad e innovación	Mide la desigualdad del crecimiento de la productividad entre unidades productivas o áreas geográficas del país en cuestión.
Género	Se refiere a las desigualdades en materia de educación, protección social y productividad, entre otros, que se nutren de brechas históricas por razones de género.
Pobreza	Mide la distancia entre un nivel de ingreso medio de la población arriba de la línea de pobreza y el nivel de ingresos promedio de la población en pobreza en una comunidad, una región o el país en su conjunto.
Inversión y ahorro	Mide las disparidades existentes en capacidades de inversión y ahorro entre grupos de población o empresas al interior de un país.
Fiscalidad	Indica de la existencia y eficacia de las cargas impositivas y estructuras tributarias para lograr modernizar las estructuras productivas y alcanzar una mayor igualdad social.
Medioambiente	Se refiere a las disparidades existentes entre grupos de población y áreas geográficas para integrar las dimensiones de sostenibilidad medioambiental en las estrategias de desarrollo de una nación.
Educación	Mide las diferencias en el acceso, la permanencia, el egreso y la calidad de la educación entre grupos de población o áreas geográficas de un país.
Salud	Se refiere a las diferencias en el acceso y la calidad de servicios de salud entre grupos de población o áreas geográficas al interior de un país.
Infraestructura	Mide las diferencias en la escasez de infraestructura y en su acceso diferenciado por grupos de población del país en cuestión.
Étnico y racial	Se refiere a las desigualdades en materia de educación, protección social y productividad, que se nutren de brechas históricas por razones étnicas en un país.
Bienes públicos	Se refiere a las diferencias en el acceso y la calidad de bienes y servicios públicos entre grupos de población o áreas geográficas de una nación.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Y. Gaudin y R. Pareyón Noguez, "Brechas estructurales en América Latina y el Caribe, una perspectiva conceptual-metodológica", *Documentos de Proyectos*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

^a La brecha territorial en este estudio se trata como una brecha transversal al resto de las brechas. Es decir, que se puede presentar una brecha de ingreso, de género o de salud entre diferentes territorios de un mismo país.

En el marco de este diagnóstico, a continuación se analizan las brechas horizontales y verticales en Panamá de acuerdo con la disponibilidad de datos en el tiempo, elemento indispensable para que se pueda evidenciar el carácter histórico-estructural de una desigualdad o brecha, con un enfoque espacial en el factor de segmentación geográfico, es decir, rural-urbano y territorial a través de las grandes regiones del país.

III. Las brechas estructurales horizontales y verticales: evidencia empírica

Para analizar las brechas horizontales, en este capítulo se compara el desempeño de Panamá con países relativamente similares en términos de desarrollo socioeconómico, tamaño de la economía y población, así como economías emergentes de renta media (o que eran considerados de renta media en 1990)¹¹ y otros países de América Latina y el Caribe y en el mundo (véase el cuadro 2). La comparación de Panamá con otros países de América Latina y el Caribe es importante no solo por compartir el mismo contexto regional, sino también porque es la región más desigual del mundo con un coeficiente de Gini promedio de 0,50 comparado con 0,45 en África Subsahariana, 0,40 en Asia Oriental y el Pacífico, y 0,30 en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Cuadro 2
Panamá: lista de países con los que se compararán los indicadores

Muestra global		
Armenia	Camboya	Croacia
Ghana	Líbano	Lituania
Omán	Sri Lanka	Túnez

¹¹ El Banco Mundial consideraba a Panamá como una economía de ingreso medio. Sin embargo, de acuerdo con su clasificación de 2018, considera a Panamá como una economía de ingreso alto: "Según la taxonomía del Banco Mundial en 2018 que considera como países de renta media a los que cuentan con un ingreso per cápita promedio situado entre 1.026 y 12.375 dólares anuales, América Latina y el Caribe es constituida en su gran mayoría por economías de renta media. De los 33 países de América Latina y el Caribe miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 25 son de renta media, 7 son países de ingreso alto (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Chile, Panamá, Saint Kitts y Nevis y Trinidad y Tabago) y solamente Haití es considerado como país de ingreso bajo."

Muestra regional: países de América Latina y el Caribe		
Argentina	Brasil	Chile
Colombia	Costa Rica	Cuba
Guatemala	El Salvador	Honduras
México	Nicaragua	Perú
República Dominicana		
Otros países de comparación: promedio de los países de la OCDE y el mejor país ubicado en el mundo		

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del G20 y del Banco Mundial, World Bank Country and Lending Groups [en línea] <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>.

Nota: Los países seleccionados son economías de América Latina y el Caribe, países de renta media según la taxonomía del Banco Mundial y miembros del G20. El Brasil y la Argentina son países que forman parte del grupo economías emergentes del G20 y economías de América Latina y el Caribe.

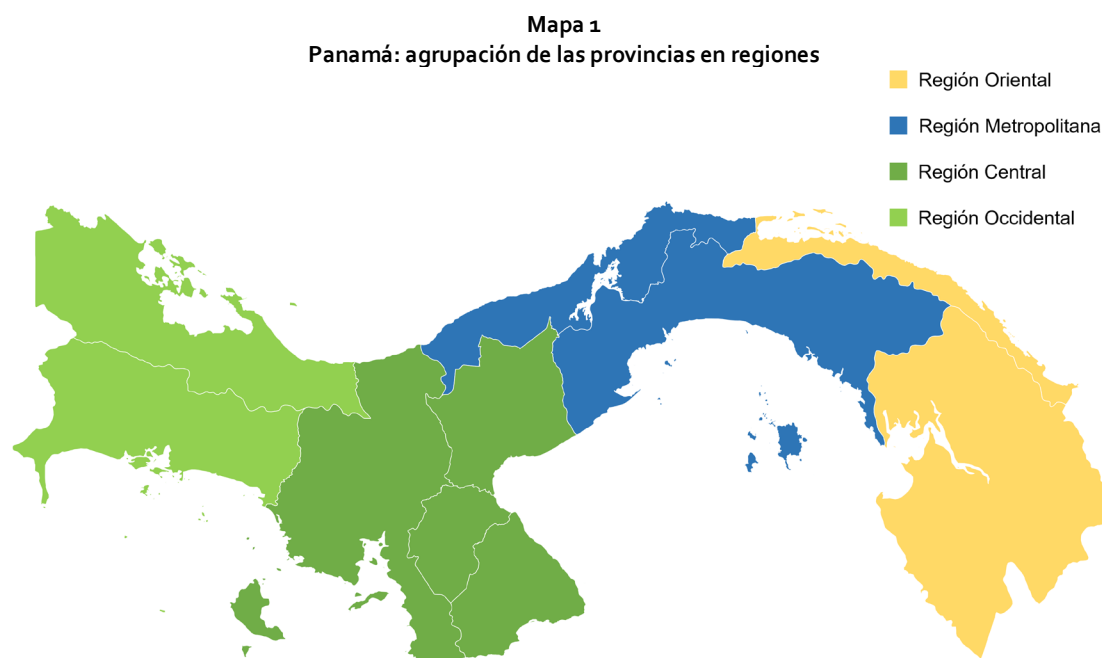
Además, se describirán las brechas verticales a partir de dos dimensiones, a saber, las disparidades entre espacios rurales y urbanos y las disparidades territoriales (por lo que se considera una brecha transversal):

- Las disparidades estructurales entre áreas a partir de la definición oficial de espacios rurales y urbanos vigente en Panamá. De esta manera, el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), ente encargado de regir la estadística nacional en Panamá, define los espacios rurales por descarte, es decir, como los espacios que no cuentan con las características de definición de los espacios urbanos. Los espacios urbanos son definidos como localidades de 1.500 o más habitantes y que cuentan con servicio de luz eléctrica, acueducto público, sistema de alcantarillado y calles pavimentadas. Dichas localidades deben también contar con facilidades para la asistencia a colegios secundarios, establecimientos comerciales, centros sociales, recreativos y aceras. Las características señaladas pueden corresponder a toda la localidad o a una parte de ella. Sin embargo, las barriadas o urbanizaciones que reúnen la mayoría de las características señaladas anteriormente, aunque cuenten con menos de 1.500 habitantes, son consideradas como urbanas¹².
- Las disparidades estructurales territoriales, en las que se identifican cuatro territorios principales en Panamá, delimitados a través de las provincias y Comarcas siguientes (véase el mapa 1):
 - Región Oriental: Darién, Emberá-Wounaan y Guna Yala
 - Región Metropolitana: Panamá, Panamá Oeste y Colón
 - Región Central: Coclé, Los Santos, Herrera y Veragua
 - Región Occidental: Chiriquí, Bocas del Toro y Ngäbe-Buglé

Las regiones propuestas en el marco de este documento corresponden a las grandes áreas geográficas de Panamá cuyas características socioeconómicas y geográficas son relativamente similares. De esta manera, las regiones Metropolitana y central son las más pobladas y concentran la

¹² En el marco del proyecto "Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe", puesto en marcha por la sede subregional de la CEPAL en México con el apoyo financiero del FIDA, se elaboraron propuestas alternativas de medición de la ruralidad en Panamá a partir de los aportes de la teoría de la nueva ruralidad para tomar en cuenta la creciente heterogeneidad rural y urbana, sus dinámicas, interacciones y características propias desde un marco de comprensión territorial y no dicotómico como tradicionalmente se hace (Soloaga y otros, en prensa). Como se mencionó anteriormente, en este documento, dado que se trabaja con información oficial, se utiliza la definición tradicional de zonas urbanas y rurales. Sin embargo, en el marco del proyecto CEPAL/FIDA se desarrolló un análisis alternativo al enfoque dicotómico rural-urbano tradicional, con el enfoque territorial.

gran parte del sector servicios del país. Las regiones oriental y occidental cuentan con una importante cobertura boscosa y con una proporción importante de población indígena.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Las regiones propuestas en el marco de este documento corresponden a áreas con características geográficas y demográficas propias, que resultan idóneas para un análisis de brechas estructurales. El análisis territorial permitirá identificar disparidades estructurales y rezagos socioeconómicos de ciertas áreas del territorio nacional.

A. Brecha de ingreso

Medir la brecha de ingreso consiste en analizar la amplitud y la diferencia de ingreso que puede existir entre países o entre grupos de personas dentro de un mismo país. El indicador que permite medir una eventual brecha estructural de ingreso es el PIB por habitante medido en dólares constantes o corrientes para una mayor comparabilidad internacional, o en moneda nacional para un análisis vertical de brecha estructural.

El PIB per cápita de Panamá en 1990 se situaba en tercera posición entre las economías seleccionadas para la muestra global, después de Croacia y Omán. En 2019, Panamá se situaba en la segunda posición, después de Lituania. En un período de 29 años, los países de la muestra global que experimentaron un crecimiento acumulado del PIB por habitante muy importante fueron Sri Lanka y Armenia, con un 237% y 164%, respectivamente, mientras que en Panamá creció un 193%. Sobresale el dinamismo del PIB per cápita de Camboya que creció 271% entre 1995 y 2019. Entre 1990 y 2019 Panamá mostró el cuarto desempeño entre los países de la muestra global y no se observa una brecha estructural entre Panamá y las demás economías de la muestra (véase el cuadro A1.1 en el anexo).

En 2018, el PIB por habitante de Panamá era superior al promedio de los países de América Latina y el Caribe. Además, la tasa de crecimiento del PIB por habitante de Panamá fue la mayor en el período de estudio entre los 14 países seleccionados de la región. Este indicador muestra una marcada brecha positiva con relación a la mayoría de los países seleccionados, con la excepción de Chile (véase el cuadro A1.2 en el anexo).

Otro indicador relevante de la brecha de ingreso horizontal es la concentración de los ingresos del 10% de la población peor y mejor remunerada. En Panamá el decil de menores ingresos apenas tiene una participación del 1,2% en el ingreso total de población, mientras que el decil más rico posee un 37,1% de los ingresos del país. Chile, El Salvador y la República Dominicana muestran un ingreso superior al 2,3% para el decil más pobre e inferior al 36,3% para el más rico, lo que se traduce en una menor desigualdad relativa en sus poblaciones comparado con Panamá. Panamá se posiciona en este sentido como uno de los países más desiguales de la región, junto con el Brasil, Colombia y Honduras (véase el cuadro A1.3 en el anexo).

El indicador tradicional para medir la desigualdad del ingreso es el coeficiente de Gini¹³. En este caso, Panamá presentó en 2018, sin ajuste a cuentas nacionales ni a datos fiscales, un coeficiente de 0,492, similar al de Colombia, Costa Rica y Guatemala, pero por encima del promedio de América Latina y el Caribe. El índice de Gini en Panamá sigue una tendencia regional a la baja, la cuarta más importante desde el principio de los años 2000, aunque manteniéndose en niveles muy altos. Sin embargo, Panamá no cerró las brechas con los países menos desiguales, pero se posiciona como un país menos desigual que países como el Brasil, Colombia y Honduras (véase el cuadro A1.4 en el anexo).

En 2019, el PIB por habitante en PPA¹⁴ promedio de los países miembros de la OCDE era de 44.556 dólares, es decir, 42% superior al PIB per cápita de Panamá (31.432 dólares). El promedio del PIB por habitante de estos países aumentó un 52% desde 1990, inferior al incremento de Panamá en el mismo período (193%). En este sentido, la brecha de ingreso entre Panamá y los países miembros de la OCDE, en su gran mayoría países de ingreso alto, se redujo de manera significativa. El país con el ingreso por habitante más elevado del mundo fue Luxemburgo, con 110.261 dólares, 3,5 veces superior al PIB por habitante de Panamá. En el cuadro 3 se resume el desempeño estático y dinámico comparado de Panamá en materia de ingreso. En el gráfico 1 se observa que existen importantes disparidades en términos de ingreso entre las áreas urbanas y rurales de Panamá. Además, desde la década de 2000, no se observa una reducción significativa de las disparidades de ingreso entre áreas.

Cuadro 3
Panamá: desempeño estático y dinámico en materia de ingreso^a

Indicador	Tipo de brecha	Análisis estático	Análisis dinámico
PIB por habitante	Horizontal global	En 2019 Panamá se ubicó en el segundo lugar entre los 10 países analizados (2/10).	Entre 1990 y 2019 Panamá se ubicó en el lugar 4 entre los 10 países analizados (4/10).
PIB por habitante	Horizontal regional (países de América Latina y el Caribe)	En 2018 Panamá se ubicó en el segundo lugar entre los 14 países analizados (2/14).	Entre 2000 y 2018 Panamá fue el primero entre los 14 países analizados (1/14).
Participación en el ingreso del 10% de la población peor remunerada	Horizontal regional (países de América Latina y el Caribe)	En 2018 Panamá se ubicó en el lugar 11 entre los 13 países analizados (11/13).	Entre 2001 y 2018 Panamá se ubicó en el lugar 6 entre los 13 países analizados (6/13).
Índice de Gini	Horizontal regional (países de América Latina y el Caribe)	En 2018 Panamá se ubicó en el lugar 10 entre los 13 países analizados (10/13).	Entre 2001 y 2018 Panamá se ubicó en el lugar 4 entre los 13 países analizados (4/13).

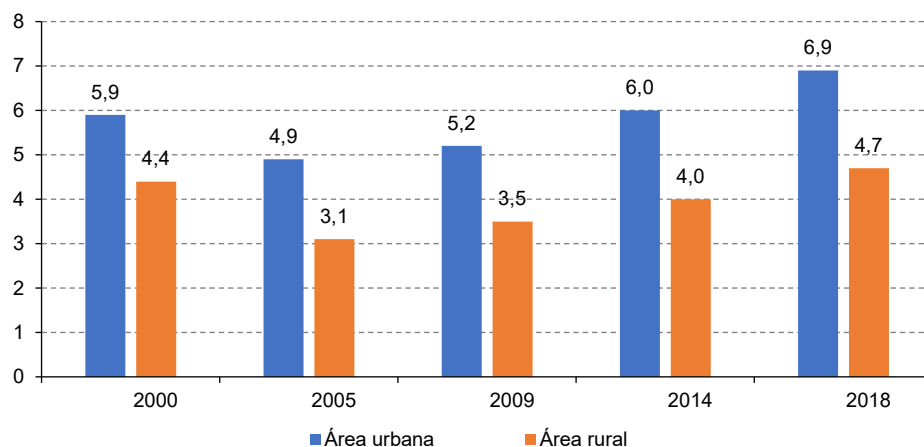
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Banco Mundial.

^a El número total de países con los que se compara la economía panameña depende de la disponibilidad de información dentro de los países seleccionados.

¹³ Es un número entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la igualdad perfecta (todos los habitantes tienen el mismo ingreso) y donde el valor 1 corresponde a la desigualdad perfecta (una persona tiene todos los ingresos y el resto de la población no tiene absolutamente nada).

¹⁴ La PPA compara el nivel de vida entre distintos países, atendiendo al PIB per cápita en términos del costo de vida en cada país. A diferencia de otros indicadores, este elimina las distorsiones generadas por los distintos niveles de precios existentes entre los países comparados. En concreto, la PPA ayuda a responder a la pregunta de cuánto dinero sería necesario para comprar los mismos bienes y servicios en dos países diferentes. Sin embargo, la PPA se basa en la ley del precio único, que indica que, si no hay costes de transacción ni barreras comerciales para un bien concreto, el precio debería ser el mismo en todos los lugares. Pero, de hecho, sí existen estos costos de transacción y barreras. Además, los bienes elegidos determinan en gran manera el tipo de cambio de PPA. Este puede no coincidir con el tipo de cambio de mercado, ya que tiende a ser más volátil y reacciona a los cambios locales. También, los aranceles y la mano de obra pueden crear diferencias entre los dos tipos.

Gráfico 1
Panamá: ingreso medio de la población ocupada urbana-rural, 2000, 2005, 2009, 2014 y 2018
(Como múltiplo de la línea de pobreza)

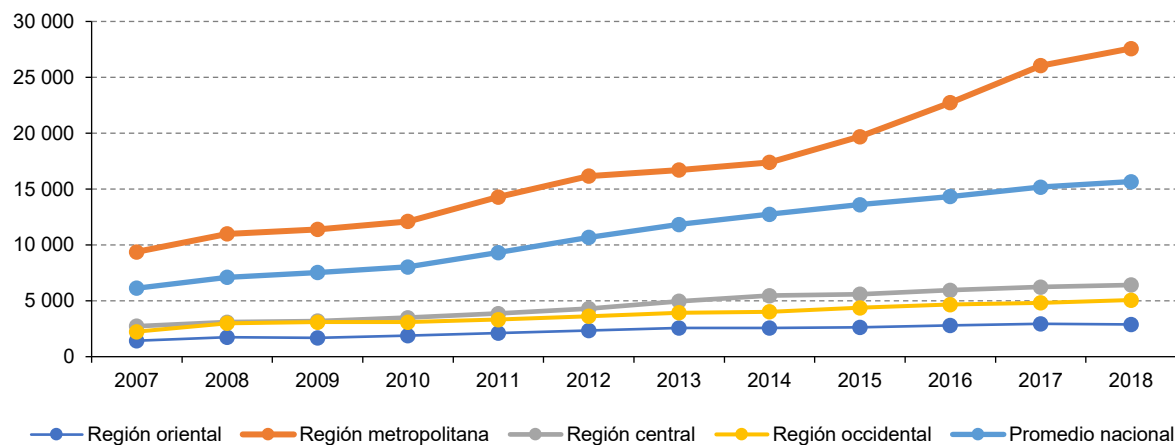


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

Nota: Este indicador corresponde al ingreso laboral promedio de los ocupados de 15 años y más, lo cual incluye a los asalariados, los empleadores y los trabajadores por cuenta propia. El cálculo proviene del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Los niveles de desigualdad de ingreso entre áreas urbanas y rurales en Panamá siguen siendo elevados. Existen brechas de ingreso muy importantes en Panamá entre ambas áreas, en detrimento de las áreas rurales (véase el cuadro A1.5 en el anexo). Este resultado indica una mayor polarización en el ingreso de las personas en las zonas rurales y una mayor igualdad en el ingreso de la población urbana. En todo caso, las disparidades en términos de desigualdad tienden a aumentar de manera significativa desde 2009. También se destaca que existen importantes desigualdades de ingreso al interior de las áreas urbanas y rurales. Estos indicadores no dan cuenta de los niveles de pobreza y pobreza extrema en ambas áreas, y es lo que se presentará más adelante.

Gráfico 2
Panamá: PIB per cápita, 2007-2018
(En dólares corrientes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Panamá.

Nota: Promedios simples a partir de datos por Provincia y Comarca.

En el gráfico 2 se muestra el PIB por habitante entre diferentes regiones de Panamá entre 2007 y 2018. Se observa que el PIB per cápita es mucho más elevado en la región metropolitana que en las otras regiones del país (véase el cuadro A1.6 en el anexo). Existe en este sentido una muy importante brecha estructural entre la región metropolitana y el resto del país, y esta brecha tiende a ampliarse a un ritmo creciente.

B. Brecha de productividad e innovación

La brecha de productividad e innovación se puede analizar con una gran variedad de indicadores como el ingreso promedio anual generado por cada persona empleada en el sector formal o el ingreso generado por tamaño de empresa, sector de actividad o situación geográfica. En cuanto a la innovación, se pueden distinguir los indicadores de esfuerzo (gasto en investigación y desarrollo o porcentaje de profesionales capacitados o con posgrado) y de resultado (número de patentes o de publicaciones científicas por habitante, o el contenido tecnológico de las exportaciones de un país).

En el marco de un análisis horizontal de brechas estructurales de productividad, Panamá contaba en 1991 con un PIB promedio en PPA por persona empleada en el sector formal de 22.945 dólares. Entre los países estudiados, Panamá se posicionaba en el quinto lugar, después de Croacia, el Líbano, Lituania y Omán. Sin embargo, en 2019 se ubicó en el cuarto lugar, rebasando al Líbano. Panamá se posiciona con este indicador muy encima del promedio de los países de la muestra (véase el cuadro A2.1 en el anexo).

En el ámbito latinoamericano, los niveles de productividad, medida como el PIB por persona empleada en el sector formal en dólares constantes y PPA, evidencian disparidades importantes entre los países de la región. Por ejemplo, la Argentina, Chile y México cuentan con un PIB por persona empleada superior a los 40.000 dólares anuales desde principios de los años 2000, mientras que en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua es menor a 20.000 dólares anuales. Asimismo, países como Costa Rica, Panamá y la República Dominicana experimentaron un aumento significativo del PIB por persona empleada en el sector formal entre 2000 y 2018, en tanto que en la Argentina, Guatemala y México se registró un estancamiento. Panamá, en este sentido, presentó en 2018 un PIB por persona empleada por encima del promedio regional, el segundo entre los países de la muestra, y experimentó el mayor desempeño dinámico con un aumento de 88,32% entre 2000 y 2018 (véase el cuadro A2.2 en el anexo).

En cuanto a la brecha de innovación, en América Latina y el Caribe hay grandes disparidades en el gasto público y privado en ciencia, tecnología e innovación como porcentaje del PIB. Por ejemplo, algunos países se encuentran muy por encima del promedio regional, en particular el Brasil, que invirtió más del 1% del PIB en investigación y desarrollo (I+D) en el 2000, mientras que en otros países el mismo coeficiente fue menor al 0,1%. El gasto promedio en I+D en América Latina y el Caribe ha bajado entre 2010 y 2017 y presenta niveles en porcentaje del PIB más bajos a los observados en otras regiones. En el caso de Panamá, el país se encuentra rezagado, con gastos en I+D en 2010 del 0,14% del PIB y al 0,15% en 2017 (véase el cuadro A2.3 en el anexo). Por ello, se puede afirmar que existe una brecha de innovación entre Panamá y el resto de América Latina y el Caribe y más amplia aún con respecto a la primera economía de la región, el Brasil.

En cuanto a indicadores de resultado en temas de ciencia, tecnología e innovación, como publicaciones científicas y académicas por cada millón de habitante³⁵ y solicitudes de patentes, existen importantes disparidades regionales. Panamá muestra indicadores de resultado muy cercanos a los promedios regionales, tanto a finales de los años 1990 como en 2006 y 2019. Si bien presenta logros por encima del resto de los países de Centroamérica, se encuentra rezagado en comparación con varios

³⁵ Este indicador no informa sobre la calidad de las publicaciones contabilizadas y tampoco de su impacto real sobre las capacidades innovadoras de los países de estudio.

países de América del Sur, en particular con Chile, el Brasil y la Argentina. En cuanto a la solicitud de patentes destacan el Brasil, México y la Argentina sobre el promedio de los países de la muestra. Sin embargo, Panamá muestra un rezago importante, por lo que es evidente una brecha de innovación en el contexto de la región.

En 2019, el PIB por persona empleada en el sector formal, expresado en paridad de poder adquisitivo promedio, de los países miembros de la OCDE era de 94.489 dólares, es decir, casi el doble que el PIB por persona empleada en Panamá (49.672 dólares). El valor de este indicador en la OCDE aumentó un 38% desde 1992, muy por debajo del incremento observado en Panamá en el mismo período (109%). En este sentido, la brecha de productividad entre Panamá y los países miembros de la OCDE, en su gran mayoría países de ingreso alto, se redujo. El país con el ingreso por habitante empleado en el sector formal más elevado del mundo es Luxemburgo, con 238.956 dólares, casi cinco veces superior al PIB por habitante de Panamá. En el cuadro 4 se resume el desempeño estático y dinámico comparado de Panamá en materia de productividad e innovación.

Cuadro 4
Panamá: desempeño estático y dinámico en materia de productividad e innovación^a

Indicador	Tipo de brecha	Análisis estático	Análisis dinámico
PIB por persona empleada	Horizontal global	En 2020 Panamá se ubicó en el lugar 4 entre los 10 países analizados (4/10)	Entre 1991 y 2020, este indicador para Panamá se ubicó en el lugar 4 entre los 10 países analizados (4/10)
PIB por persona empleada	Horizontal regional (países de América Latina y el Caribe)	En 2018 Panamá se ubicó en el segundo lugar entre los 14 países analizados (2/14)	Entre 2000 y 2018 Panamá se ubicó en el primer lugar entre los 14 países analizados (1/14)
Gasto en ciencia, tecnología e innovación	Horizontal regional (países de América Latina y el Caribe)	En 2017 Panamá se ubicó en el lugar 9 entre los 12 países analizados (9/12)	El desempeño de Panamá entre 2000 y 2017 se ubicó en el último lugar entre los 12 países analizados (12/12)

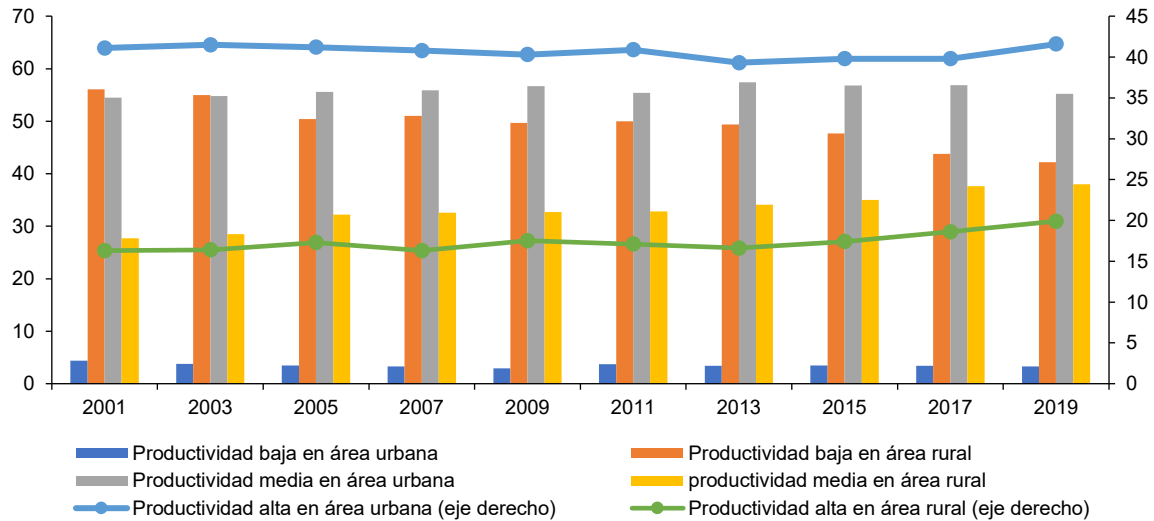
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Banco Mundial.

^a El número total de países con los que se compara la economía panameña depende de la disponibilidad de información dentro de los países seleccionados.

Las desigualdades de ingreso entre áreas urbanas y rurales están asociadas con las disparidades de productividad entre dichas áreas. En este contexto, se observa en el gráfico 3 que las áreas urbanas concentran a las actividades de mayor productividad y que las actividades de productividad baja se concentran en áreas rurales. Así, la población rural se dedica a actividades menos productivas que en las áreas urbanas. Esta situación permanece desde hace varias décadas, sin que se observe un cambio significativo (véase el cuadro A2.4 en el anexo).

Aunque hay una disminución en la brecha de productividad entre las áreas urbanas y rurales, esta no es muy significativa. Estas disparidades entre espacios rurales y urbanos se pueden observar en muchos países. Sin embargo, la permanencia de esta situación y la amplitud de las disparidades productivas entre áreas urbanas y rurales es persistente y muy importante en el caso de Panamá, dándole su carácter estructural. La brecha territorial de productividad e innovación se puede evidenciar a través del rendimiento de las producciones de arroz, maíz y frijol en las diferentes regiones del país. Los rendimientos de dichas actividades son mucho más altos en las regiones occidente y central del país que en la región oriental, lo que refleja diferencias importantes en cuanto a esfuerzos y resultados para la innovación y el desarrollo productivo del sector agropecuario en estas regiones del país.

Gráfico 3
Panamá: estructura de la población ocupada por sector de actividad económica según área geográfica, 2001-2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es> y Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Se consideran la agricultura, la minería y la provisión de agua, gas y electricidad como sectores de productividad baja, la industria manufacturera, la construcción, el transporte y el comercio como sectores de productividad media, y los servicios y las actividades financieras como sectores de productividad alta.

C. Brecha de género

Una brecha horizontal de género se puede analizar y, en su caso, evidenciar, a través de las disparidades en el índice de desigualdad de género construido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)¹⁶. Entre 2006 y 2018, se observa una tendencia generalizada en la disminución de la desigualdad de género en las economías de la muestra global y en América Latina y el Caribe. Sin embargo, entre 1990 y 2018, Panamá siguió una tendencia a la disminución de la desigualdad de género más lenta que los países de la muestra global. Panamá se encontraba rezagado en 1990 y este rezago se amplió en 2018 dado su lento desempeño dinámico. Su índice pasó de 0,55 en 1990 a 0,46 en 2018, es decir, una mejora de 0,09 puntos que es inferior al incremento promedio de los países estudiados, por lo que se amplió la brecha en términos estáticos y dinámicos (véase el cuadro A3.1 en el anexo).

También hay grandes disparidades de género en América Latina y el Caribe. En 2018, Panamá estuvo entre las economías con mayor desigualdad en la región, junto con países como Nicaragua, Honduras y Guatemala. Panamá no logró reducir su rezago, y permanece en este sentido una importante brecha estructural horizontal con la mayoría de los países seleccionados, tanto al nivel global como en América Latina y el Caribe (véase el cuadro A3.2 en el anexo).

¹⁶ Con datos que provienen del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, el índice de desigualdad de género mide las desigualdades de género en tres aspectos importantes del desarrollo humano, a saber, la salud reproductiva, que se mide por la tasa de mortalidad materna y la tasa de fecundidad entre las adolescentes; el empoderamiento, que se mide por la proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres y la proporción de mujeres y hombres adultos de 25 años o más que han cursado como mínimo la enseñanza secundaria; y la situación económica, expresada como la participación en el mercado laboral y medida según la tasa de participación en la fuerza de trabajo de mujeres y hombres de 15 años o más. Mientras más cercano a cero sea el índice habrá una menor desigualdad.

En 2018, el índice de desigualdad de género promedio de los países miembros de la OCDE era de 0,12, es decir, 0,34 puntos inferior al índice de Panamá (0,46 puntos). En la OCDE disminuyó 0,15 puntos desde 1990, una reducción mayor a la observada en Panamá en el mismo período (disminución de 0,09 puntos). En este sentido, la brecha de género entre Panamá y los países miembros de la OCDE, en términos absolutos, se amplió. Los países con el mejor desempeño en materia de igualdad de género son Dinamarca, Holanda, Suecia y Suiza, con un índice de desigualdad de género de 0,04, casi 12 veces inferior al índice de Panamá. En el cuadro 5 se resume el desempeño estático y dinámico horizontal comparado de Panamá en materia de igualdad de género.

Cuadro 5
Panamá: desempeño estático y dinámico horizontal en materia de igualdad de género^a

Indicador	Tipo de brecha	Análisis estático	Análisis dinámico
Índice de desigualdad de género	Horizontal global	En 2018 Panamá se ubicó en el lugar 8 entre los 10 países analizados (8/10).	Entre 1990 y 2018 Panamá se ubicó en el lugar 5 entre los 10 países analizados (5/10).
Índice de desigualdad de género	Horizontal regional (países de América Latina y el Caribe)	En 2019 Panamá se ubicó en el lugar 11 entre los 14 países analizados (11/14).	Entre 2006 y 2018 Panamá se ubicó en el último lugar entre los 14 países analizados (14/14).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Programa de las Naciones Unidas para América (PNUD) y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

^a El número total de países con los que se compara la economía panameña depende de la disponibilidad de información dentro de los países seleccionados.

La brecha de género es de tipo transversal, es decir, que se relaciona con una multiplicidad de brechas y por ello se puede evidenciar en una gran variedad de ámbitos. Entre los ejemplos más comúnmente analizados están el ingreso o el acceso a bienes y servicios de educación y de salud. En el gráfico 4 se muestra la brecha de género existente en Panamá entre hombres y mujeres en áreas urbanas y rurales, en términos de la proporción en cada grupo poblacional que no cuenta con ingresos propios (véase el cuadro A3.3 en el anexo)¹⁷. Asimismo, la tasa de participación económica de las mujeres es significativamente más baja que la de los hombres, tanto en áreas rurales como en áreas urbanas. Sin embargo, la brecha de género es más amplia en áreas rurales y tiende a reducirse en ambas áreas (véase el cuadro A3.4 en el anexo).

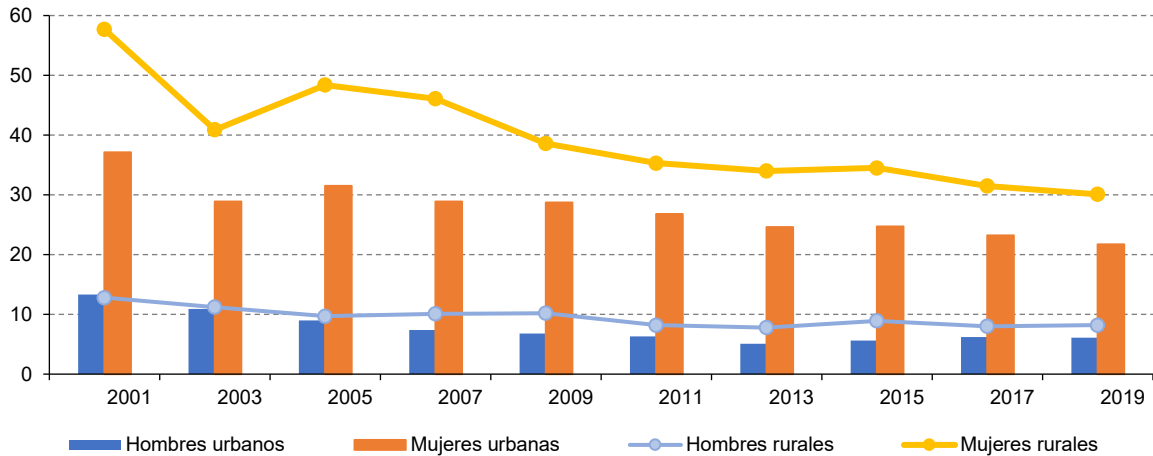
En este contexto, se puede afirmar lo siguiente:

- De manera estructural, tanto en áreas rurales como urbanas, existe una mayor proporción de mujeres que de hombres que no cuenta con ingresos propios y que cuentan con una menor tasa de participación económica.
- Hay una clara tendencia hacia la disminución en la proporción de mujeres que cuentan con ingresos propios, tanto en áreas urbanas como rurales. Esta tendencia es similar para los hombres, en ambas áreas, aunque menos significativa que en el caso de las mujeres.
- En materia de participación económica, la brecha de género es más amplia en las áreas rurales que en las urbanas. Sin embargo, esta brecha tiende a reducirse en ambas áreas.
- De manera general, se destaca que hay una mayor proporción de mujeres y hombres que viven en áreas rurales y que no cuentan con ingresos propios, que entre quienes viven en zonas urbanas.

¹⁷ Sin embargo, aunque este indicador es insuficiente para mostrar la brecha existente es poca la información disponible para su análisis. De ser posible, se podrían utilizar los diferenciales salariales, por ejemplo. Además, muchas mujeres que tienen ingresos propios cuentan con recursos muy bajos e insuficientes. No les permiten salir de la pobreza, menos aún de construir su autonomía económica. Adicionalmente, un amplio grupo de mujeres reciben transferencias gubernamentales que, cuando son reconocidas como derechos, deberían considerarse ingresos propios (pensión de adultos mayores, por ejemplo).

Esto evidencia una importante brecha de género, tanto en áreas urbanas como rurales. Destaca que esta brecha se está reduciendo de manera muy lenta para el caso de las mujeres, tanto urbanas como rurales.

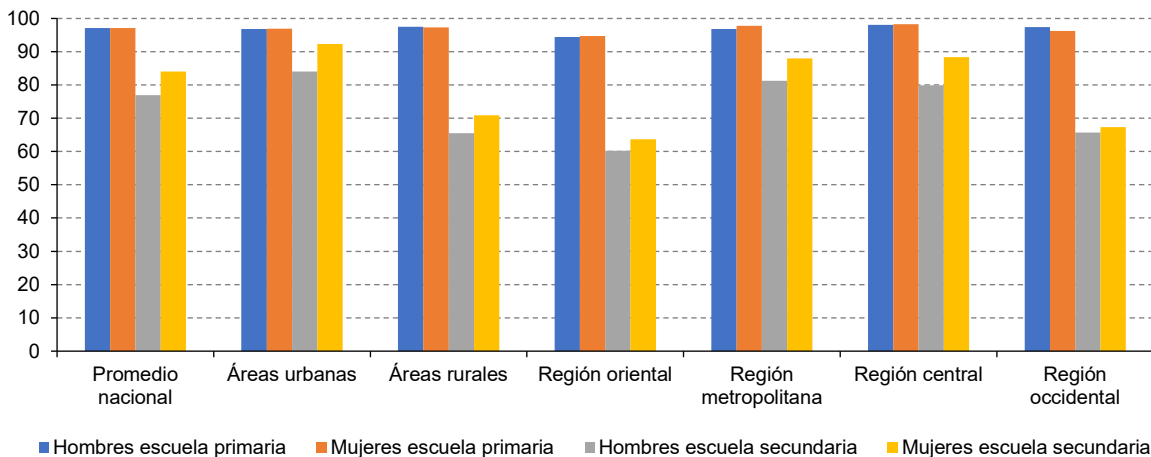
Gráfico 4
Panamá: población sin ingresos propios según sexo y área geográfica, 2001-2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es> y del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Hay una gran cantidad de indicadores que pueden evidenciar las desigualdades existentes entre hombres y mujeres. Uno de ellos puede ser la diferencia entre regiones en cuanto a la tasa de asistencia en escuelas primarias y secundarias. Existen disparidades entre hombres y mujeres en Panamá, pero estas disparidades suelen ser en detrimento de los niños en las escuelas secundarias, sobre todo en las áreas rurales, y en particular en las regiones occidentales y orientales de Panamá (véase el gráfico 5 y el cuadro A3.5 en el anexo, en donde se muestran evidencias por género, provincia y comarca con población indígena).

Gráfico 5
Panamá: tasa de asistencia a escuelas primarias y secundarios según género, área y territorio, 2013
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Panamá.

D. Brecha de pobreza

El análisis de la brecha de pobreza de Panamá, en el contexto de América Latina y el Caribe¹⁸, muestra trayectorias distintas entre 2000 y 2018. Por ejemplo, países como Chile, el Perú y Colombia lograron reducir de manera significativa las tasas de pobreza, mientras que otros mostraron un estancamiento en este indicador. En Chile la incidencia de la pobreza pasó de un 42,8% en 2000 a un 10,7% en 2018. En Colombia, disminuyó de un 53,8% en 2000 a un 29,9% en 2018. En Panamá, por su parte, disminuyó de un 29,8% de la población en 2000 a un 14,5% en 2018, por lo que su descenso ha sido similar al de otros países de la región. Panamá ha mantenido un porcentaje de pobreza muy por debajo del promedio de los países de América Latina y el Caribe, en segunda posición en 2018 entre los 12 países estudiados en materia de tasas de pobreza (véase el cuadro A4.1 en el anexo).

Una brecha ligada muy estrechamente a la brecha horizontal de pobreza es la de desarrollo humano, que se puede analizar, de manera multidimensional, a través del índice de desarrollo humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estrictamente no es un índice de pobreza, ya que se mide a través de los ingresos, la esperanza de vida y nivel educativo. Es decir, cuenta con tres dimensiones; sin embargo, tiene una alta correlación con la pobreza y es un indicador disponible para una muestra global de países. Existe una tendencia al aumento generalizado del IDH en todos los países de la muestra global y en América Latina y el Caribe, lo que muestra una mejora en el bienestar promedio de las poblaciones de dichos países. En un período de 29 años, el IDH de Panamá subió 0,140 puntos para llegar a 0,815 puntos en 2019. Panamá presenta una mejora importante de su IDH y se posiciona como uno de los países con el IDH más alto entre los países de la muestra (véanse los cuadros A4.2 y A4.3 en el anexo).

En 2018, el IDH promedio de los países miembros de la OCDE era de 0,895 puntos, es decir, 0,100 puntos superior al IDH de Panamá (0,795 puntos). En la OCDE aumentó 0,110 puntos desde 1990, a un nivel inferior al de Panamá en el mismo período (0,136 puntos). En este sentido, la brecha en el IDH entre Panamá y los países miembros de la OCDE se redujo ligeramente. El país con el IDH más elevado del mundo es Noruega, con un IDH de 0,956 puntos, superior de 0,161 puntos al índice de Panamá. En el cuadro 6 se resume el desempeño estático y dinámico horizontal de Panamá en materia de pobreza.

Cuadro 6
Panamá: desempeño estático y dinámico en materia de pobreza^a

Indicador	Tipo de brecha	Análisis estático	Análisis dinámico
Tasa de pobreza	Horizontal regional (países de América Latina y el Caribe)	En 2018 Panamá se ubicó en el segundo lugar entre los 12 países analizados (2/12).	Entre 2000 y 2018 Panamá se ubicó en el lugar 6 entre los 12 países analizados (6/12).
Índice de desarrollo humano	Horizontal global	En 2019 Panamá se ubicó en el tercer lugar entre los 10 países analizados (3/10).	Entre 1990 y 2019 Panamá se ubicó en el lugar 6 entre los 10 países analizados (6/10).
Índice de desarrollo humano	Horizontal regional (países de América Latina y el Caribe)	En 2019 Panamá se ubicó en el tercer lugar entre los 14 países analizados (3/14).	Entre 1990 y 2019 Panamá se ubicó en el lugar 9 entre los 14 países analizados (9/14).

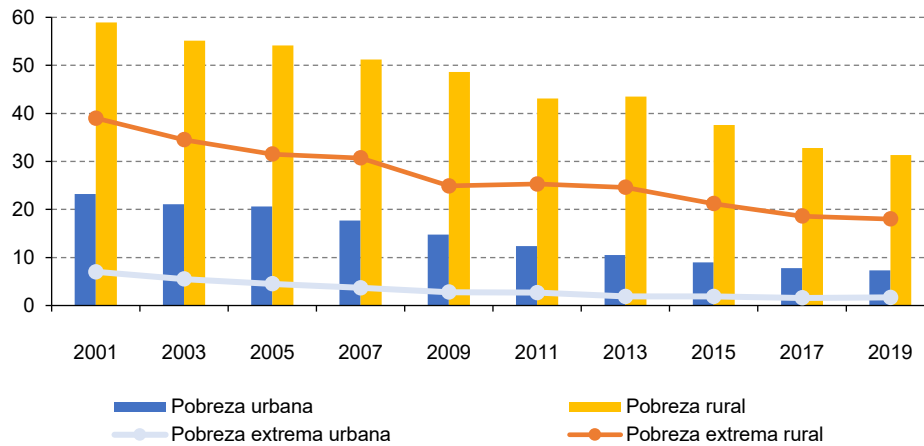
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

^a El número total de países con los que se compara la economía panameña depende de la disponibilidad de información dentro de los países seleccionados.

¹⁸ Cada país cuenta con su propia metodología de medición de la pobreza, por lo que la comparación de las tasas de pobreza tiene ciertos límites analíticos.

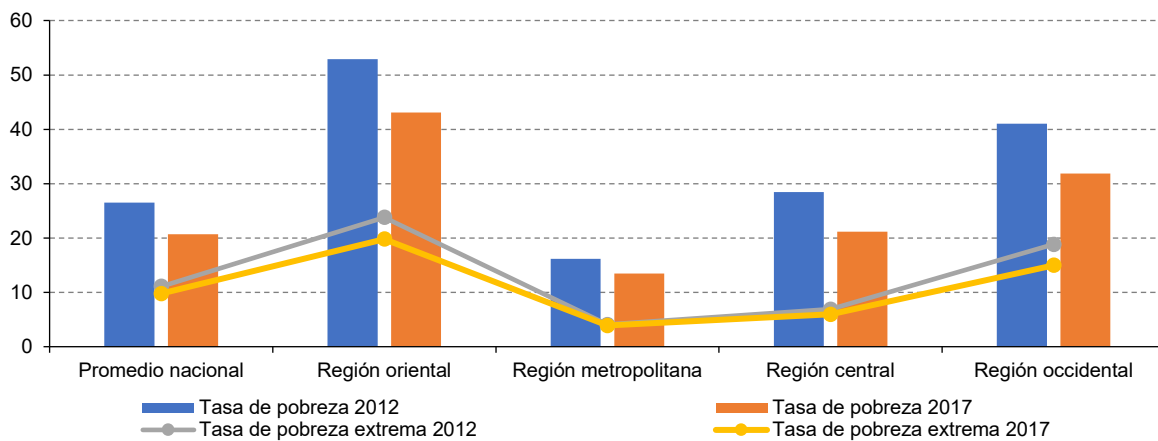
La brecha vertical de pobreza puede analizarse comparando diferentes grupos de población, por ejemplo, entre diferentes áreas geográficas, hombres y mujeres o personas indígenas y no indígenas. En el gráfico 6 se observan diferencias importantes en cuanto a las tasas de pobreza y pobreza extrema en áreas urbanas y rurales. Es evidente que existe una mayor proporción de la población en pobreza y pobreza extrema en áreas rurales que en áreas urbanas. Las tasas de pobreza y pobreza extrema en ambas áreas disminuyeron entre 2001 y 2019 pero la brecha (la amplitud de las diferencias) de pobreza rural-urbana no se redujo de manera significativa. La brecha de pobreza extrema entre áreas urbanas y rurales se redujo de manera más significativa desde 2001¹⁹, en particular por su disminución importante en las áreas rurales (véase el cuadro A4.4 en el anexo). Por lo tanto, y a pesar de una mejora en ambas áreas, es evidente la persistencia de la brecha rural-urbana en términos de pobreza y pobreza extrema.

Gráfico 6
Panamá: población en situación de pobreza y pobreza extrema según área geográfica, 2001-2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html> y de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Gráfico 7
Panamá: tasas de pobreza y pobreza extrema, según territorio, en 2012 y 2017
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Panamá.

¹⁹ Datos de CEPALSTAT y Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En el gráfico 7 se observa que existen importantes brechas verticales regionales relacionadas con las tasas de pobreza y pobreza extrema, con una tendencia general a la disminución en todas las regiones del país (véase el cuadro A4.5 en el anexo). Sin embargo, las disparidades siguen siendo importantes entre las regiones más rezagadas como la región oriental y la región occidental, en comparación con la región metropolitana.

E. Brecha de inversión y ahorro

La brecha de inversión se puede medir, entre otros indicadores, a través de los montos de formación bruta de capital fijo por habitante o mediante la relación entre inversión y PIB. En Panamá, la formación bruta de capital per cápita en 2018 alcanzó 5.272,7 dólares (a precios constantes), ubicándolo en el primer lugar entre los 10 países de la muestra global²⁰. Entre 1995 y 2018, este indicador creció un 205,4%, en el quinto lugar entre los países de la muestra. La formación bruta de capital fijo por habitante en Panamá se posiciona por encima de las economías de la muestra global. Con respecto al análisis dinámico, Camboya y Lituania experimentaron un crecimiento del 514,9% y del 487,4%, respectivamente, en el período analizado²¹. En comparación, el Líbano experimentó una disminución del 2,6% (véase el cuadro A5.1 en el anexo).

La capacidad de inversión de una economía está estrechamente vinculada con su tasa de ahorro interno²². En este sentido, Panamá tenía en 2018 una tasa de ahorro interno bruto del 37,0% del PIB, lo que representa un aumento de 20,6 puntos porcentuales desde 1990. Panamá se posiciona en el primer lugar entre los diez países de la muestra en términos de desempeño estático y el segundo en términos dinámicos entre 1990 y 2018. De manera comparativa, Omán, Camboya y Lituania contaban con una tasa bruta de ahorro interno del 36,9%, 24,4% y 21,73% en 2018, respectivamente, con un crecimiento de 4,9 puntos, 25,1 puntos y 9,6 puntos desde 1990 para el primero y desde 1995 para los últimos.

De la misma manera, algunos países experimentaron una disminución de su tasa de ahorro interno bruto en el período entre 1990 y 2018: Armenia tenía en 2018 una tasa de ahorro interno bruto del 6,7% del PIB, su menor tasa desde 2010. Túnez también experimentó una disminución de su tasa de ahorro bruto, al 7,0% del PIB en 2018 lo que significa una disminución de 13 puntos porcentuales en comparación con 1990 (véase el cuadro A5.2 en el anexo). Estas tendencias se pueden explicar, en el caso de Armenia, por cambios políticos, relacionados con la caída de la Unión Soviética y la inestabilidad política y económica durante la década de los años 1990 y 2000, y en el caso de Túnez, debido a la revolución de 2011 y la inestabilidad sociopolítica derivada.

El índice de desarrollo financiero²³ es un indicador que evidencia la existencia de instrumentos financieros y bancarios que constituyen componentes importantes para el fomento del ahorro, la inversión el crecimiento y el desarrollo. Panamá experimentó un aumento moderado de 0,10 puntos entre 1990 y 2018, para llegar a un índice de desarrollo financiero de 0,35 puntos. El Líbano, Omán y Sri Lanka experimentaron en el mismo período un aumento de 0,10 puntos, 0,13 puntos y 0,12 puntos, respectivamente, para llegar a un índice de desarrollo financiero de 0,30 puntos, 0,42 puntos y 0,28 puntos en 2018, en ese orden. Ghana y Túnez tuvieron un incremento de 0,04 puntos y 0,02 puntos, respectivamente, para llegar a un índice de desarrollo financiero de 0,15 puntos y 0,25 puntos en 2018, en

²⁰ El nivel elevado de las inversiones en Panamá resulta en gran parte de las inversiones realizadas en el mantenimiento y ampliación del canal transoceánico.

²¹ Entre 1995 y 2018 o último año disponible.

²² Para más información, véase el modelo Harrod-Domar desarrollado a partir de los años cuarenta (Harrod, 1939; Domar, 1946).

²³ El indicador de desarrollo financiero es un índice compuesto desarrollado por el Fondo Monetario Internacional que da cuenta del nivel de desarrollo de las instituciones y de los mercados financieros en términos de profundidad (tamaño y liquidez), acceso (capacidad de las personas y de las empresas para acceder a servicios financieros) y eficiencia (capacidad de dichas instituciones para ofrecer servicios financieros a un precio competitivo, generar ingresos duraderos y con un nivel y un mercado de capital dinámico).

ese orden (véase el cuadro A5.3 en el anexo). A pesar del desempeño moderado del sistema financiero de Panamá, no existe un rezago significativo en comparación con las economías de la muestra.

Hay grandes disparidades en América Latina y el Caribe en cuanto a la formación bruta de capital fijo por habitante. En este indicador Panamá se posiciona encima del promedio regional, en el primer lugar en 2018 entre los 14 países de la muestra con un aumento del 195,6% desde 2006, el mayor desempeño dinámico regional (véase el cuadro A5.4 en el anexo). Por ello, de manera general, se puede afirmar que esta disparidad no genera para Panamá una brecha estructural horizontal en materia de ahorro e inversión. Las inversiones para la ampliación del canal transoceánico explican en parte este desempeño por habitante, muy por encima del promedio de América Latina y el Caribe.

En 2019, la formación bruta de capital per cápita en dólares constantes de los países miembros de la OCDE era de 9.700 dólares en promedio, es decir, casi el doble que el monto per cápita en Panamá (5.273 dólares). En la OCDE aumentó un 50% desde 1990, un ritmo muy inferior al observado en Panamá en el mismo período (508%). En este sentido, la brecha de inversión entre Panamá y los países miembros de la OCDE se redujo de manera significativa. El país con la formación bruta de capital per cápita más elevada del mundo es Irlanda²⁴, con 35.058 dólares en 2019, un monto per cápita casi 7 veces mayor que en Panamá gracias a un aumento del 54,0% desde 1990. En el cuadro 7 se resume el desempeño estático y dinámico horizontal comparado de Panamá en materia de inversión y ahorro.

Cuadro 7
Panamá: desempeño estático y dinámico en materia de inversión y ahorro^a

Indicador	Tipo de brecha	Análisis estático	Análisis dinámico
Formación bruta de capital	Horizontal global	En 2018 Panamá se ubicó en el primer lugar entre los 10 países analizados (1/10).	Entre 1995 y 2018 Panamá se ubicó en el quinto lugar entre los 10 países analizados (5/10).
Tasa de ahorro	Horizontal global	En 2018 Panamá se ubicó en el primer lugar entre los 10 países analizados (1/10).	Entre 1990 y 2018 Panamá se ubicó en el segundo lugar entre los 10 países analizados (2/10).
Índice de Desarrollo Financiero	Horizontal global	En 2018 Panamá se ubicó en el tercer lugar entre los 10 países analizados (3/10).	Entre 1995 y 2018 Panamá se ubicó en el lugar 7 entre los 10 países analizados (7/10).
Formación bruta de capital	Horizontal regional (países de América Latina y el Caribe)	En 2018 Panamá se ubicó en el primer lugar entre los 14 países analizados (1/10).	Entre 2006 y 2018 Panamá se ubicó en el primer lugar entre los 14 países analizados (1/10).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Banco Mundial.

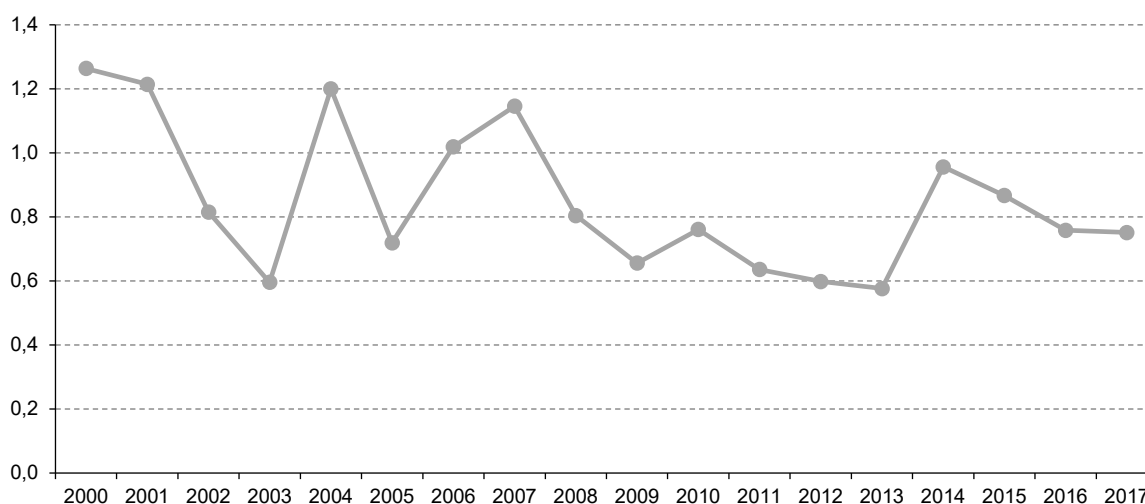
^a El número total de países con los que se compara la economía panameña depende de la disponibilidad de información dentro de los países seleccionados.

Evidenciar la brecha vertical de inversión y ahorro entre áreas rurales y urbanas es una tarea compleja debido a la falta de indicadores disponibles: suelen existir por división administrativa o por sector de actividad económica. En este caso, en el gráfico 8 se propone utilizar los datos del sector agropecuario como una variable proxy de las zonas rurales²⁵. Se observa que el gasto del gobierno central en agricultura, silvicultura, pesca y caza (sector mayormente rural) es muy bajo y tiende a disminuir de manera continua. Se puede explicar por la diversificación productiva de las áreas rurales con un peso creciente de los sectores secundario y terciario, entre otros factores. Cabe aclarar que el gasto público aquí mencionado hace referencia tanto a gastos corrientes como gastos de inversión. De esta manera, el indicador “gasto público del gobierno central en el sector agropecuario” es una variable proxy (aproximada o semejante) que evidencia la falta de inversión en las áreas rurales de Panamá.

²⁴ Irlanda es el país con la formación bruta de capital más elevada del mundo en términos per cápita, ya que tiene solamente 4,8 millones de habitantes.

²⁵ La teoría de la nueva ruralidad evidencia que lo rural no es sinónimo de agrícola y que una tendencia a la diversificación productiva rural sigue tomando relevancia en América Latina y el Caribe y en Panamá en particular.

Gráfico 8
Panamá: gasto público del gobierno central y general en agricultura, silvicultura, pesca y caza, 2000-2017
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

F. Brecha de fiscalidad

La brecha de fiscalidad se puede medir y analizar a través del ingreso total del sector público como porcentaje del PIB. Este indicador da cuenta de las capacidades que tiene un estado para apoyar la puesta en marcha de políticas públicas para fomentar la inversión en sectores estratégicos, corregir las desigualdades estructurales y coyunturales en sus respectivos países, y fomentar un crecimiento de largo plazo e inclusivo. Sin embargo, no existe una correlación directa entre el nivel de ingreso del gobierno y la calidad del gasto público, así como el impacto concreto de este mismo para el crecimiento económico, el desarrollo y el bienestar.

Hay grandes disparidades entre las economías de la muestra global en materia fiscal. Algunos cuentan, en términos relativos, con elevados ingresos públicos como Croacia y Armenia, cuyos ingresos fiscales alcanzaron un 22,25% y un 22,20% del PIB en 2018, respectivamente. Los países seleccionados experimentaron trayectorias fiscales muy heterogéneas. Por ejemplo, Ghana y Sri Lanka observaron una disminución de sus ingresos fiscales de 4,95 y 3,45 puntos porcentuales, respectivamente, entre 1999 y 2019, cuando Camboya experimentó un fuerte crecimiento de sus ingresos fiscales pasando del 8,17% del PIB al 19,73% del PIB en 2019. En el caso de Panamá, se observa una disminución del ingreso fiscal como porcentaje del PIB de 1,90 puntos al 14,10% del PIB en 2019. De esta manera, el país se posicionó como el sexto país entre los 8 países de la muestra en 2019, con el quinto mejor desempeño dinámico desde 1999 (véase el cuadro A6.1 en el anexo). El rezago de Panamá comparado con los países seleccionados sigue siendo importante y no se redujo de manera significativa entre 1999 y 2019.

En el ámbito latinoamericano se observan disparidades relevantes entre países en cuanto al ingreso fiscal como porcentaje del PIB. Además, ciertos países experimentaron un aumento de sus ingresos públicos cuando otros registraron una disminución. Con ingresos fiscales que representaron el 14,5% del PIB en 2006, Panamá se distinguió por contar con recursos fiscales muy bajos en comparación con otros países de la región, de hecho, están entre los más bajos de la región. En Brasil, los ingresos fiscales representaron en 2018 un 33,2% del PIB. El desempeño dinámico de Panamá entre 2006 y 2019 fue el séptimo entre los 13 países de América Latina y el Caribe de la muestra, para llegar en 2018 a ubicarse en

el antepenúltimo lugar (véase el cuadro A6.2 en el anexo). En consecuencia, Panamá muestra un rezago regional relativamente importante en comparación con otros países de la región en materia fiscal.

En 2017, los ingresos públicos, como porcentaje del PIB, de los países miembros de la OCDE eran del 40,7% en promedio, es decir, 26,6 puntos porcentuales más que en Panamá (15,1%). En la OCDE aumentaron 4,7 puntos porcentuales desde 1990, un ritmo superior al desempeño de Panamá en el mismo período (disminución de 1,5 puntos porcentuales). En este sentido, la brecha fiscal entre Panamá y los países miembros de la OCDE se amplió. El país con los ingresos públicos como porcentaje del PIB más elevados entre los países miembros de la OCDE es Noruega, con el 55,5% del PIB, un monto superior en 40,4 puntos porcentuales a la tasa observada en Panamá. En el cuadro 8 se resume el desempeño estático y dinámico horizontal comparado de Panamá en materia de fiscalidad.

Cuadro 8
Panamá: desempeño estático y dinámico en materia de fiscalidad^a

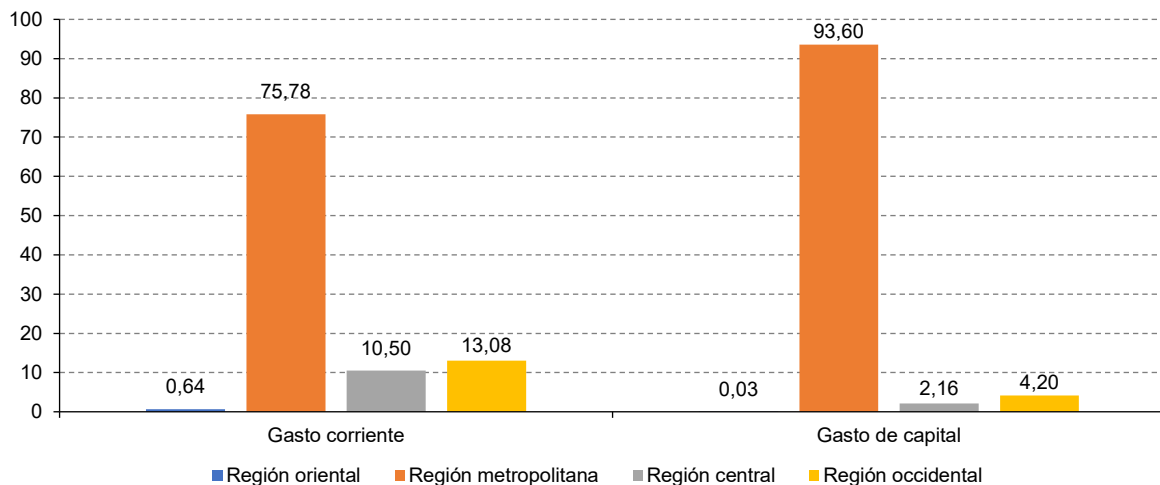
Indicador	Tipo de brecha	Análisis estático	Análisis dinámico
Ingresos públicos como porcentaje del PIB	Horizontal global	En 2019 Panamá se ubicó en el sexto lugar entre los 8 países analizados (6/8).	Entre 1999 y 2019 Panamá se ubicó en el lugar 5 entre los 8 países analizados (5/8).
Ingresos públicos como porcentaje del PIB	Horizontal regional (países de América Latina y el Caribe)	En 2018 Panamá se ubicó en el lugar 11 entre los 13 países analizados (11/13).	Entre 2006 y 2018 Panamá se ubicó en el séptimo lugar entre los 13 países analizados (7/13).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Mundial y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

^a El número total de países con los que se compara la economía panameña depende de la disponibilidad de información dentro de los países seleccionados.

El nivel de gasto público es un indicador de la actividad económica en una región y de la capacidad de las autoridades públicas para fomentar el crecimiento económico, la inclusión y el bienestar. En el gráfico 9, se observa que existen importantes disparidades entre regiones del país en cuanto al gasto corriente y de capital de los municipios del país. La región metropolitana concentra la gran mayoría del gasto municipal corriente, y la casi totalidad del gasto en capital. Si bien los municipios de la región metropolitana representan aproximadamente la mitad de la población panameña, concentran el 93,60% del gasto en capital, por lo que se evidencia una importante brecha estructural en materia fiscal.

Gráfico 9
Panamá: gasto público de los municipios por región, 2012
(En porcentajes del total de cada objeto de gasto)



Fuente: Elaboración propia, con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Panamá.

G. Brecha medioambiental

El tema ambiental puede ser analizado a través de diversos indicadores, por ejemplo, por la capacidad para reciclar los desechos, proteger las áreas forestales y marítimas, o limitar la contaminación atmosférica. La brecha medioambiental horizontal ofrece un marco de análisis para examinar el nivel de conservación y preservación del capital medioambiental y evidencia el carácter sustentable de los procesos de crecimiento económico y desarrollo en cada país.

La tasa anual de variación de las áreas forestales como porcentaje del área nacional es un indicador del nivel de protección del medioambiente. Existen importantes disparidades entre países en la preservación de los bosques. Panamá, Sri Lanka y Camboya experimentaron una deforestación continua de su territorio, lo que implica un rezago del desempeño ambiental. Estas trayectorias difieren de la tendencia de países como Túnez, Lituania y Ghana, los cuales han tenido una mejor conservación de sus áreas forestales. La tasa de variación anual de las áreas forestales solo refleja una tendencia en cuanto a la protección de las áreas forestales y del carácter sustentable o no de su explotación económica: en este sentido, no ofrece información sobre la tendencia de Panamá en materia de protección del medio ambiente en su conjunto. Además, cabe recordar que las áreas forestales pueden ocupar un mayor porcentaje del territorio nacional en países tropicales que en países templados o áridos (véase el cuadro A7.1 en el anexo).

En términos específicos sobre el tema de la deforestación, Panamá experimentó una deforestación continua, a un ritmo superior al promedio de América Latina y el Caribe. Entre los 14 países de la muestra, Panamá se posiciona en 2016 en el décimo lugar, con el octavo mejor desempeño dinámico. El ritmo de deforestación de Panamá se mantuvo estable entre 2006 y 2016, destacando el rezago relativo regional de Panamá en temas ambientales con una deforestación continua y más importante que el promedio regional (véase el cuadro A7.2 en el anexo).

En 2016, la tasa de variación de conservación de las áreas forestales de los países miembros de la OCDE era positiva, de 0,07 puntos en promedio, cuando en Panamá era negativa (-0,36 puntos). Entre 1990 y 2016, esta tasa aumentó 0,98% en promedio para los países miembros de la OCDE, mientras que disminuyó el 8,72% en Panamá. En este sentido, la brecha medioambiental entre Panamá y los países miembros de la OCDE se amplió de manera significativa. El país con la tasa de variación de conservación de las áreas forestales más positiva entre 1990 y 2016 fue Islandia, con una variación positiva del 213,66% entre 1990 y 2016. Es decir, se observa una brecha medioambiental importante y creciente. En el cuadro 9 se resume el desempeño estático y dinámico horizontal comparado de Panamá en materia medioambiental.

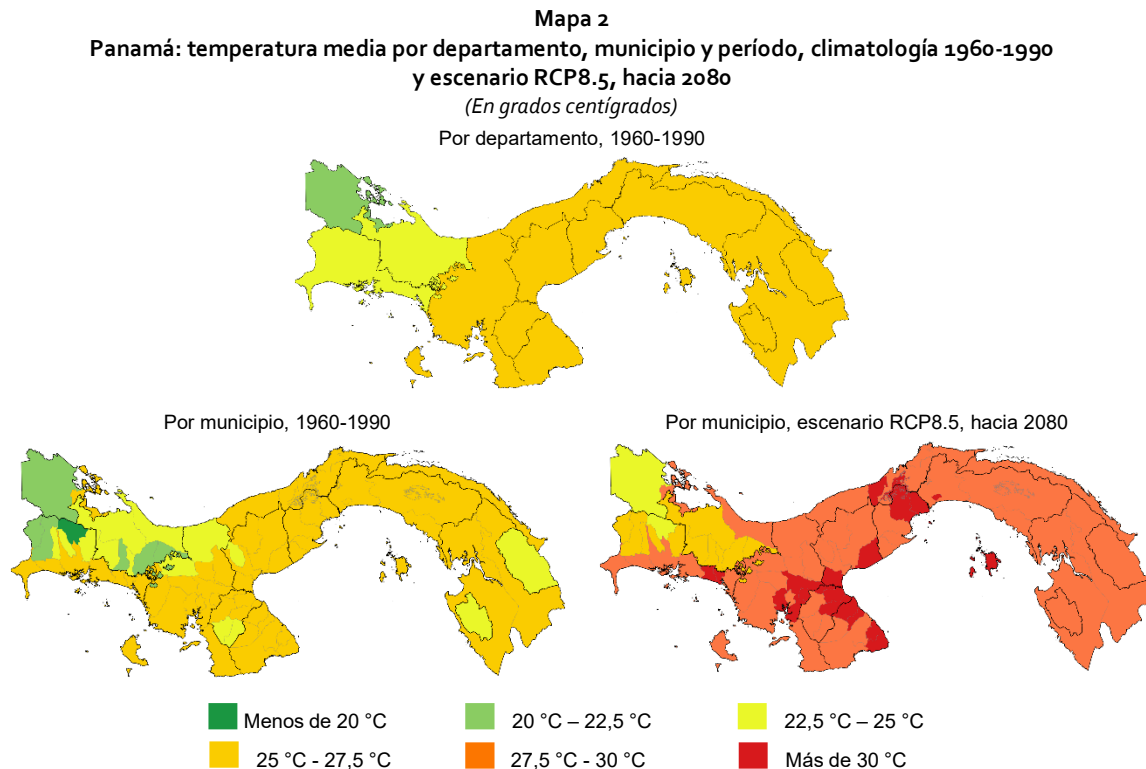
Cuadro 9
Panamá: desempeño estático y dinámico en materia medioambiental^a

Indicador	Tipo de brecha	Análisis estático	Análisis dinámico
Tasa de deforestación	Horizontal global	En 2016 Panamá se ubicó en el penúltimo lugar entre los 9 países analizados (8/9).	Entre 1991 y 2016 Panamá se ubicó en el sexto lugar entre los 9 países analizados (6/9).
Tasa de deforestación	Horizontal regional (países de América Latina y el Caribe)	En 2016 Panamá se ubicó en el décimo lugar entre los 14 países analizados (10/14).	Entre 2006 y 2016 Panamá se ubicó en el octavo lugar entre los 14 países analizados (8/14).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Mundial.

^a El número total de países con los que se compara la economía panameña depende de la disponibilidad de información dentro de los países seleccionados.

Si bien a nivel provincial es posible identificar brechas estructurales y proponer medidas de política pública para remediarlas, es más valioso hacer un análisis a nivel municipal, ya que se evidencia la importancia de un enfoque más detallado, que muestra que al interior de algunas provincias en las que se supone que no hay un grave deterioro ambiental, sí existen territorios y municipios con un importante aumento de la temperatura media, precipitaciones extremas, una gran aridez o la aparición de eventos climáticos extremos (véase, CEPAL/CAC-SICA, 2020). En el mapa 2 se muestra que, cuando se analizan los datos de temperatura media por departamento o provincia, no se distinguen a detalle los municipios o las comunidades que poseen altas temperaturas. Por ello, un análisis más detallado permitiría que se pongan en marcha políticas públicas focalizadas que atiendan esa problemática de forma focalizada y haciendo un uso más eficiente de los recursos públicos.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Consejo Agropecuario Centroamericano del Sistema de la Integración Centroamericana (CAC-SICA), *Análisis espacial de datos históricos y escenarios de cambio climático en México, Centroamérica, Cuba, Haití y la República Dominicana* (LC/MEX/TS.2020/43), Ciudad de México, 2020.

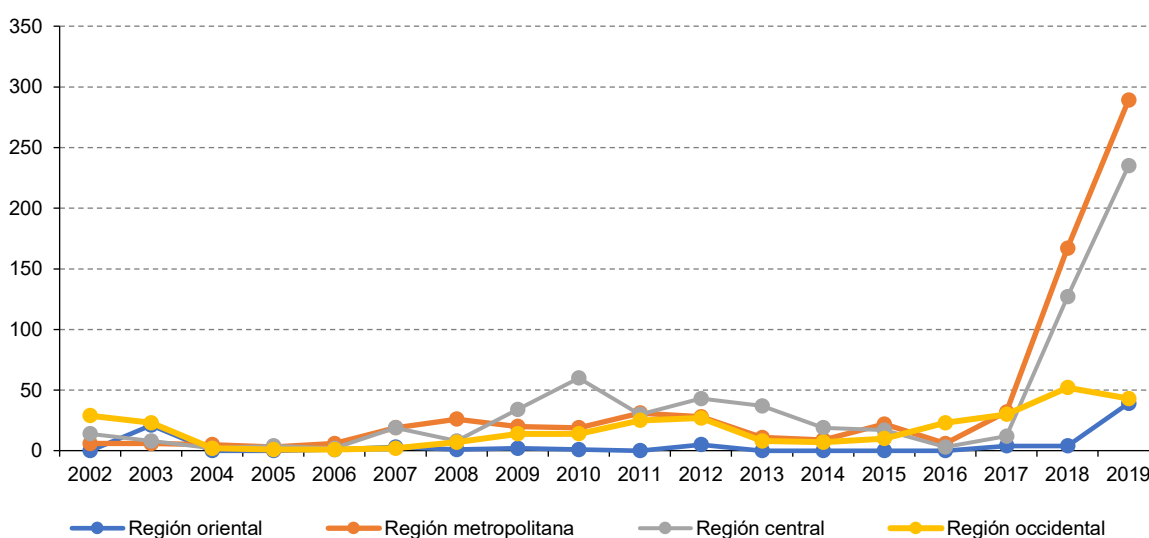
Notas: El escenario de cambio climático RCP8.5 es el más extremo.

Los límites y los nombres que figuran en estos mapas no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

El análisis de la brecha vertical medioambiental busca evidenciar las disparidades existentes entre áreas urbanas y rurales en cuanto al bienestar de las poblaciones derivadas de la calidad del medio ambiente, y a la preservación del medioambiente por parte de las poblaciones y sus actividades económicas. En este sentido, se muestra que el sector secundario genera, en promedio, más gases de efecto invernadero que el sector primario. Sin embargo, las áreas rurales sufren de otro tipo de contaminación, como, por ejemplo, de los recursos hídricos derivados de la agricultura intensiva o de los desechos orgánicos generados por la ganadería. Las áreas urbanas y rurales sufren de altos niveles de contaminación en ciertas áreas, pero con características distintas, lo que dificulta, en el marco de este trabajo, la realización de un diagnóstico profundo de brechas medioambientales rurales-urbanas en Panamá.

Todas las regiones de Panamá cuentan con áreas urbanas y rurales donde las formas y niveles de contaminación pueden variar mucho. En el gráfico 10, se observa que hasta 2017 todas las regiones del país sufrieron de daños al medio ambiente de manera relativamente similar. Sin embargo, desde 2017, se observa que la región metropolitana y la región central experimentaron un número muy elevado de daños al medio ambiente, cuando las demás regiones del país experimentaron un aumento de daños al medio ambiente menos intenso. Si bien no se puede observar características realmente estructurales de las brechas medioambientales, se puede concluir que las disparidades entre regiones tienden a aumentar de manera muy importante y que los daños al medio ambiente aumentaron de manera importante en todas las regiones del país. Los desajustes climáticos pueden explicar en gran parte esta situación reciente.

Gráfico 10
Panamá: número de daños al medioambiente según región, 2002-2019
(En grados centígrados)



Fuente: elaboración propia, sobre la base de datos de la Dirección de Protección de la Calidad Ambiental del Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE).

Nota: Se consideran como daños al medio ambiente los daños siguientes: contaminación por derrame de hidrocarburos, contaminación por productos químicos, incendios, manejo inadecuado de desechos sólidos, emisión de polvo, olores y partículas químicas, extracción de material pétreo, movimiento de tierra, contaminación por agroquímicos, posición ilegal de madera y retención ilegal de fauna. Los recursos afectados pueden ser: áreas forestales y protegidas, agua, suelo, atmósfera, costas y lecho marino, asentamientos humanos, fauna y flora.

H. Brecha de educación

Analizar la brecha horizontal de educación consiste en evidenciar un conjunto de disparidades en cuanto al acceso promedio de la población a bienes y servicios educativos, a la calidad de estos y, de manera general, al nivel de instrucción de la población en diferentes países. En este sentido, es posible evidenciar dicha brecha comparando los años promedio de escolaridad en la población de 25 años y más en los diferentes países de referencia. Todos los países de la muestra global experimentaron un aumento en el número promedio de años de escolaridad, pero también destaca la existencia de importantes brechas entre países.

Por ejemplo, en Croacia y Lituania, el número promedio de años de escolaridad de la población de más de 25 años era de 6,0 y 9,0 años en 1990, y 11,4 y 13,0 años en 2018, respectivamente, mientras que, en Camboya y Ghana, el número promedio de años de escolaridad de la población de más de 25 años era de 2,7 y 4,9 años en 1990, y 4,8 y 7,2 años en 2018, respectivamente. Ciertos países

experimentaron un aumento relativamente importante del número promedio de años de instrucción de su población de más de 25 años entre 1990 y 2018: de 5,4 años en el caso de Croacia y de 4,4 años en el caso de Omán (entre 2000 y 2018, para este último).

En el caso de Panamá, el número promedio de años de escolaridad de la población de más de 25 años pasó de 7,3 años en 1990 a 10,2 años en 2018. Panamá se posiciona en 2018 como el quinto país de la muestra, con el sexto desempeño dinámico entre 1990 y 2018. En este sentido, Túnez, Croacia y Omán redujeron significativamente sus rezagos en comparación con los países que contaron con el desempeño más dinámico (véase el cuadro A8.1 en el anexo).

En América Latina y el Caribe existe una tendencia generalizada al aumento del número de años promedio de escolaridad de las personas de más de 25 años. Panamá se posicionó encima del promedio regional, tanto en 1990 como en 2018. Experimentó un aumento continuo, el sexto entre los países de la muestra en el período de referencia. En este sentido, no es evidente una brecha con respecto a la escolaridad de las personas mayores de 25 años de los países de la región (véase el cuadro A8.2 en el anexo).

En 2018, la escolaridad de las personas mayores de 25 años en los países miembros de la OCDE era de 12,0 años en promedio, es decir, 1,8 años más que en Panamá (10,2 años). En la OCDE aumentó 2,7 años desde 1990, un ritmo inferior al desempeño de Panamá en el mismo período (2,9 años). Así, la brecha de educación entre Panamá y los países miembros de la OCDE se redujo ligeramente. El país con el mayor número de años de escolaridad de las personas mayores de 25 años fue Alemania, con 14,1 años de escolaridad en promedio en 2018, un número superior por 3,9 años comparado con Panamá. En el cuadro 10 se resume el desempeño estático y dinámico horizontal comparado de Panamá en materia de educación.

Cuadro 10
Panamá: desempeño estático y dinámico en materia de educación^a

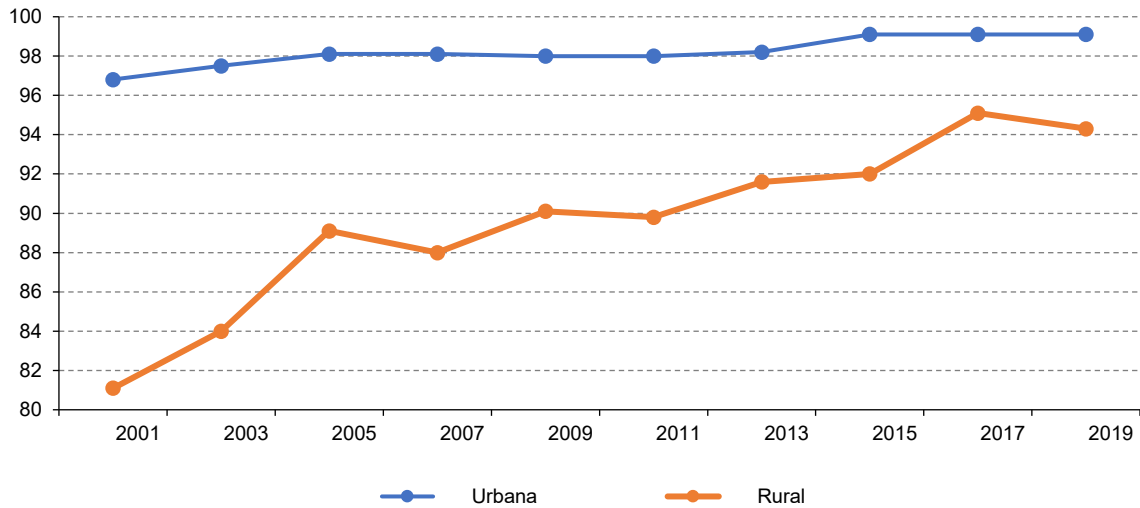
Indicador	Tipo de brecha	Análisis estático	Análisis dinámico
Años promedio de escolaridad	Horizontal global	En 2018 Panamá se ubicó en el quinto lugar entre los 10 países analizados (5/10).	Entre 1990 y 2018 Panamá se ubicó en el sexto lugar entre los 10 países analizados (6/10).
Años promedio de escolaridad	Horizontal regional (países de América Latina y el Caribe)	En 2018 Panamá se ubicó en el cuarto lugar entre los 14 países analizados (4/14).	Entre 1990 y 2018 Panamá se ubicó en el sexto lugar entre los 14 países analizados (6/14).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Mundial y de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

^a El número total de países con los que se compara la economía panameña depende de la disponibilidad de información dentro de los países seleccionados.

La brecha vertical de educación ilustra las disparidades que pueden existir entre áreas urbanas y rurales en cuanto al acceso, la calidad y el nivel de educación de las personas en ambas áreas. En el gráfico 11 se observa que existe una gran desigualdad entre áreas urbanas y rurales en cuanto a la proporción de personas de 15 a 19 años que cuentan con el ciclo de educación primaria completo. Sin embargo, esa brecha se ha ido reduciendo de manera significativa desde 2001, aunque persiste una desigualdad importante en detrimento de las poblaciones rurales (véase el cuadro A8.3 en el anexo).

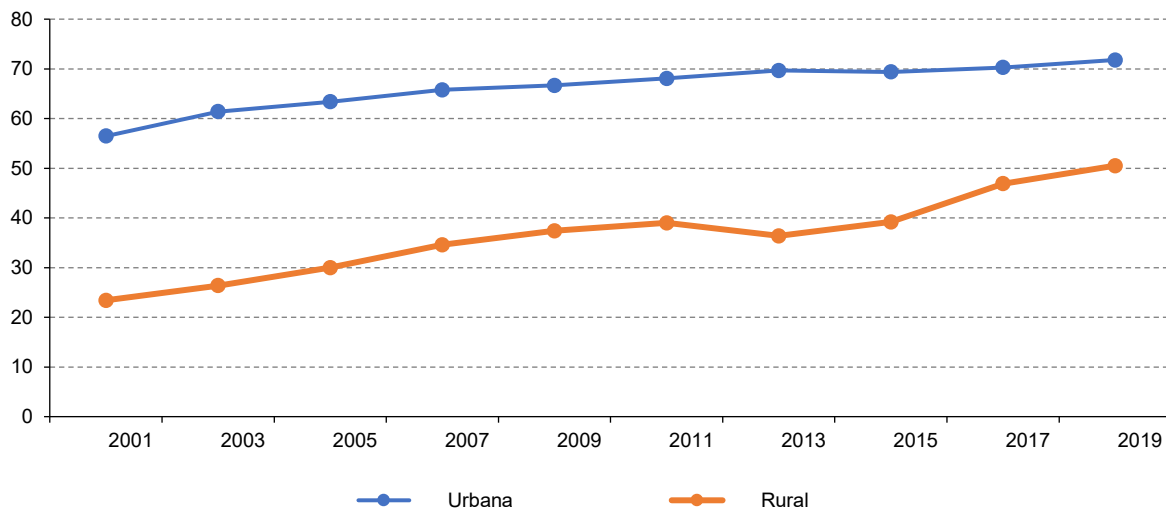
Gráfico 11
Panamá: personas de 15 a 19 años con educación primaria completa según área geográfica, 2001-2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html> y Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En cuanto a la educación secundaria completa, existe una importante brecha persistente entre las áreas urbanas y rurales de Panamá, aunque con una mejora leve y continua desde 2000. Sin embargo, el rezago de las áreas rurales contra las urbanas es evidente (véase el gráfico 12 y el cuadro A8.4 en el anexo), por lo que se puede hablar de una brecha estructural rural-urbana en materia de educación tanto primaria como secundaria.

Gráfico 12
Panamá: personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa según área geográfica, 2001-2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html> y Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Una importante brecha de educación se presenta entre las diferentes regiones de Panamá, aunque ha ido cerrando lentamente. Existe, entre otras disparidades, una brecha entre la región metropolitana y la región central por una parte y las regiones occidental y oriental por otra parte en cuanto al año promedio de escolarización de las personas económicamente activa, en detrimento de las últimas. Por ejemplo, según datos del INEC, en 2009 la diferencia en términos de promedio de años de escolaridad entre la región metropolitana (10,7 años) y la región oriental (6,1 años) es de 4,6 años. De esta manera, se puede afirmar que existe una importante brecha estructural territorial en materia de educación en Panamá.

I. Brecha de salud

Analizar la brecha horizontal de salud consiste en examinar un conjunto de desigualdades en cuanto al acceso a bienes y servicios de salud, a su calidad y al nivel general de salud de la población en diferentes países. En este sentido, una aproximación a la existencia de una brecha de salud se puede analizar comparando la tasa de mortalidad infantil en una muestra de países. Este indicador proporciona información sobre la calidad del sistema de salud para atender las necesidades de una población vulnerable como la infancia e indica su nivel de accesibilidad y el de sus familias a bienes y servicios de salud²⁶.

Existe una tendencia generalizada a la baja en este indicador y una clara disminución de las brechas entre los países de la muestra global. Por ejemplo, en Camboya, el país más rezagado en 1990 entre los países seleccionados, la tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 niños nacidos vivos) bajó de 84,7 en 1990 a 24,0 en 2018. En Ghana, la tasa disminuyó de 79,8 en 1990 a 34,9 en 2018. En el caso de Panamá, pasó de 25,6 en 1990 a 13,1 en 2018. Desde una perspectiva de largo plazo, se observa en general que la brecha horizontal de salud se está cerrando, pero de una manera lenta. En 2018, Panamá se posicionaba en el séptimo lugar entre los 10 países de la muestra, con un ritmo de reducción inferior al promedio de los países de la muestra global (el séptimo entre los 10 países de la muestra) (véase el cuadro Ag.1 en el anexo).

En América Latina y el Caribe se observa desde los años 1990 una tendencia generalizada a la disminución de la tasa de mortalidad infantil. En 2018, Panamá se ubicaba en el décimo lugar entre los 14 países de la muestra. Entre 2000 y 2018 la mortalidad infantil por cada 1.000 niños nacidos vivos en Panamá mostró una disminución de 11 puntos, inferior al desempeño promedio en la región (véase el cuadro Ag.2 en el anexo).

Por su parte, en la brecha de salud, medida ahora a través de la esperanza de vida al nacer, Panamá se posicionó en el quinquenio 2000-2005, con 75 años, y en el quinquenio 2015-2020 se ubicó en 78 años, muy por encima del promedio de los países de América Latina y el Caribe con 72 y 75 años, respectivamente. Destacaron los casos de Chile y Costa Rica con una esperanza de vida de 80 años para el período 2015-2020²⁷ (véase el cuadro Ag.3 en el anexo).

En 2018, la tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacidos vivos en los países miembros de la OCDE era de 6,1 en promedio, es decir, 7,0 puntos menos que en Panamá (13,1 por cada mil). En la OCDE disminuyó 11,5 puntos desde 1990, un ritmo ligeramente inferior al desempeño de Panamá en el mismo período (bajó 12,5 puntos). En este sentido, la brecha de salud entre Panamá y los países miembros de la OCDE se redujo. El país con la menor tasa de mortalidad infantil es Islandia, con 1,6 por cada 1.000 en 2018, una tasa inferior en 11,5 puntos comparado con Panamá, es decir, se ubica muy lejos del mejor país de referencia. En el cuadro 11 se resume el desempeño estático y dinámico horizontal comparado de Panamá en materia de salud.

²⁶ Los bienes de salud pueden hacer referencia a equipos o medicinas para atender ciertas patologías, como por ejemplo equipos y máquinas para realizar un diagnóstico. Los servicios hacen referencia a la posibilidad para la población de acceder a una consulta médica y a los protocolos sanitarios y curativos requeridos.

²⁷ Promedios simples con datos sobre hombres y mujeres.

Cuadro 11
Panamá: desempeño estático y dinámico en materia de salud^a

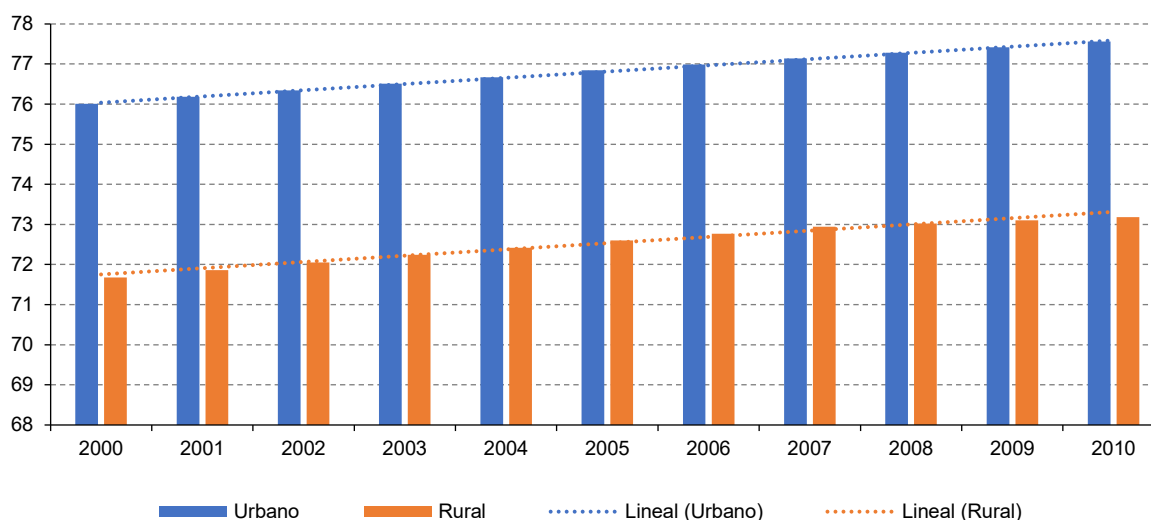
Indicador	Tipo de brecha	Análisis estático	Análisis dinámico
Tasa de mortalidad infantil	Horizontal global	En 2018 Panamá se ubicó en el séptimo lugar entre los 10 países analizados (7/10).	Entre 1990 y 2018 Panamá se ubicó en el séptimo lugar entre los 10 países analizados (7/10).
Tasa de mortalidad infantil	Horizontal regional (países de América Latina y el Caribe)	En 2018 Panamá se ubicó en el décimo lugar entre los 14 países analizados (10/14).	Entre 1990 y 2018 Panamá se ubicó en el noveno lugar entre los 14 países analizados (9/14).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Banco Mundial y de Organización Mundial de la Salud (OMS).

^a El número total de países con los que se compara la economía panameña depende de la disponibilidad de información dentro de los países seleccionados.

La brecha de salud vertical refleja las desigualdades en términos de calidad y acceso a bienes y servicios de salud entre diferentes poblaciones, en este caso entre poblaciones urbanas y rurales. La esperanza de vida al nacer según área geográfica proporciona información sobre las disparidades en términos de calidad y acceso a servicios de salud, y de manera general de las condiciones sanitarias en ambas áreas (véase el cuadro A9.4 en el anexo). En este sentido, en el gráfico 13 se puede observar que existen importantes disparidades estructurales en cuanto a la esperanza de vida entre áreas urbanas y rurales que se mantienen relativamente constantes.

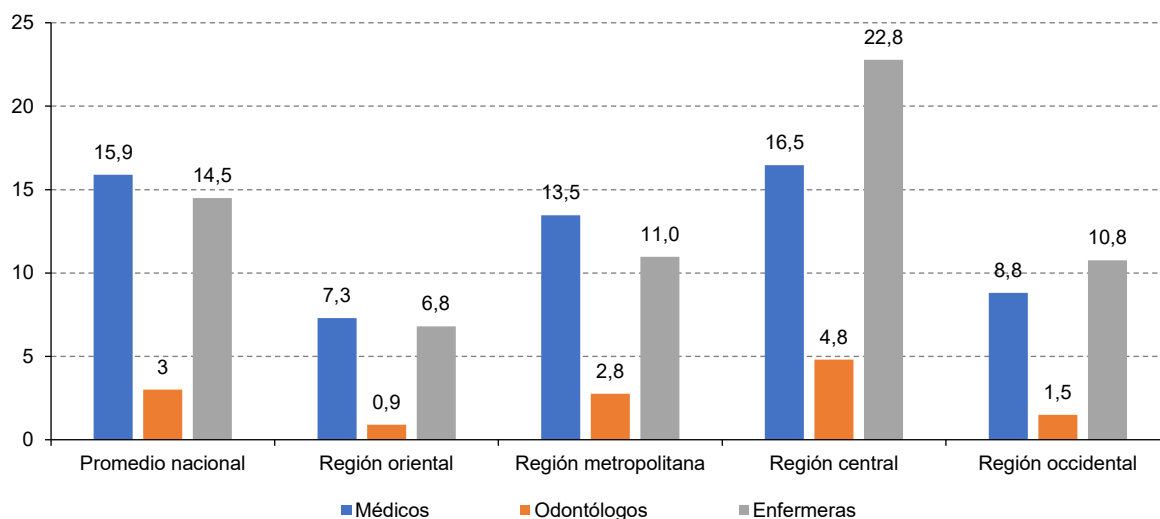
Gráfico 13
Panamá: esperanza de vida según área geográfica, 2000-2010
(En años)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Ministerio de Salud de Panamá (MINSa).

La densidad de recursos humanos en salud por región es un indicador que evidencia las disparidades que pueden existir en cuanto a la cobertura territorial y al acceso a servicios de salud de calidad por parte de la población panameña. En este sentido, se puede observar en el gráfico 14 que existen importantes disparidades entre regiones. Las regiones oriental y occidental aparecen claramente rezagadas en comparación con la región metropolitana y la región central (véase el cuadro A9.5 en el anexo).

Gráfico 14
Panamá: tasa de médicos, odontólogos y enfermeras según región, 2017
(Tasa por cada 10.000 habitantes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Ministerio de salud de Panamá.

Nota: promedios simples sobre la base de datos por provincia.

J. Brecha de infraestructura

El análisis de la brecha horizontal de infraestructura evidencia la calidad y cobertura de la infraestructura pública y privada en un país comparado con otros. Este indicador está asociado con el nivel de bienestar de la población, el grado de cohesión social y territorial del país y con la competitividad de su economía. La calidad de la infraestructura portuaria es un indicador que da cuenta de las facilidades del país para intercambiar mercancías a través del comercio marítimo y de la competitividad logística de la economía nacional²⁸.

De manera general, las economías de la muestra global no mejoraron la calidad de sus respectivas infraestructuras portuarias entre 2007 y 2017. En promedio experimentaron un estancamiento en la calidad de sus respectivas infraestructuras portuarias, aunque, persisten importantes brechas entre los países seleccionados, y trayectorias distintas entre países, destacando Croacia, Lituania y Sri Lanka por la mejora de la calidad de dicha infraestructura. Panamá mejoró la calidad de su infraestructura portuaria entre 2007 y 2011, con una ligera disminución entre 2013 y 2017. La calidad de su infraestructura se posiciona encima de los países de la muestra, en la primera posición desde 2007 (véase el cuadro A10.1 en el anexo).

En América Latina y el Caribe, Panamá se posiciona en la primera posición en cuanto a la calidad de su infraestructura portuaria. Su índice aumentó de 5,7 puntos en 2007 a 6,3 puntos en 2017, sobre un total de 7 puntos que conforma la evaluación de dicha infraestructura (véase el cuadro A10.2 en el anexo). Asimismo, en América Latina y el Caribe y en Panamá, de manera particular, el acceso a la electricidad

²⁸ La calidad de la infraestructura portuaria mide las percepciones de los ejecutivos comerciales sobre las instalaciones portuarias de su país. La calificación varía de 1 a 7, y una calificación más alta indica un mejor desarrollo de la infraestructura portuaria. Este indicador es uno de los componentes del índice de competitividad global que publica anualmente el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés). Representa una evaluación de la calidad de las instalaciones portuarias en un país determinado basada en datos de la Encuesta de Opinión Ejecutiva del WEF, una encuesta extensa y de larga duración que recoge las opiniones de más de 14.000 líderes empresariales en 144 países. Este indicador informa sobre la capacidad del país para importar insumos y exportar mercancías de forma competitiva, y también hace referencia a su capacidad para integrarse a las cadenas globales de valor.

ha aumentado de forma importante en los últimos 20 años. En 2001 ya se alcanzaba un 81,9% de la población con acceso al servicio de electricidad en Panamá y para 2018 se alcanzó un 100%, resultado que se mantiene por encima del promedio regional gracias a un desempeño dinámico relativamente importante (véase el cuadro A10.3 en el anexo).

En 2017, el índice de calidad de la infraestructura portuaria en los países miembros de la OCDE era de 5,0 en promedio, es decir, 1,2 puntos menos que en Panamá (6,2 puntos). En la OCDE no aumentó desde 2007, mientras que en Panamá aumentó 0,5 puntos. El país con la mejor calidad de infraestructura portuaria es Holanda, con un índice de 6,8 puntos, es decir, 0,6 puntos más que en Panamá. En el cuadro 12 se resume el desempeño estático y dinámico horizontal comparado de Panamá en materia de infraestructura.

Cuadro 12
Panamá: desempeño estático y dinámico en materia de infraestructura^a

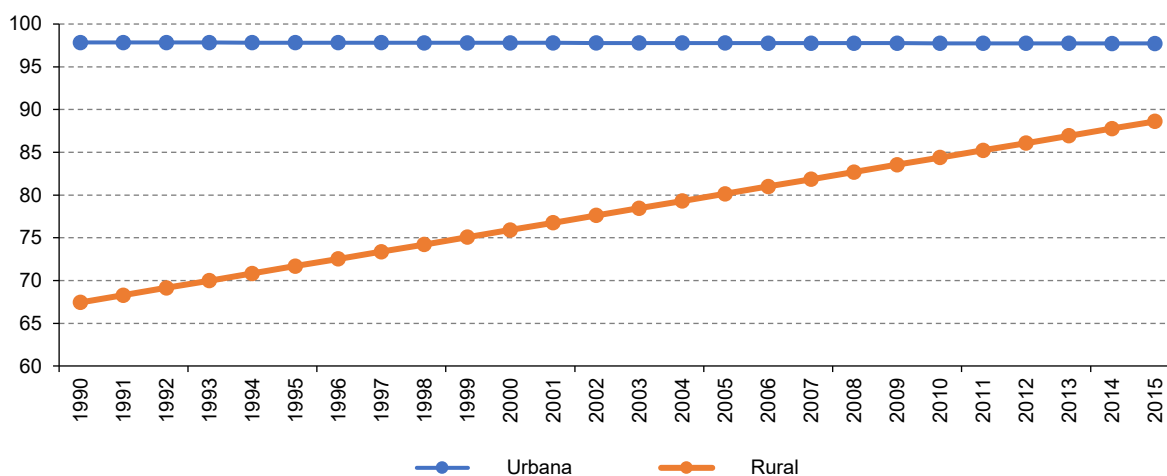
Indicador	Tipo de brecha	Análisis estático	Análisis dinámico
Calidad de la infraestructura portuaria	Horizontal global	En 2017 Panamá se ubicaba en el primer lugar entre los 9 países analizados (1/9).	Entre 2007 y 2017 Panamá se ubicaba en el quinto lugar entre los 9 países analizados (5/9).
Calidad de la infraestructura portuaria	Horizontal regional (países de América Latina y el Caribe)	En 2017 Panamá se ubicaba en el primer lugar entre los 13 países analizados (1/13).	Entre 2007 y 2017 Panamá se ubicaba en el séptimo lugar entre los 13 países analizados (7/13).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Foro Económico Mundial.

^a El número total de países con los que se compara la economía panameña depende de la disponibilidad de información dentro de los países seleccionados.

En el gráfico 15 se evidencia una importante brecha estructural entre áreas urbanas y rurales en cuanto al acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable en detrimento de las viviendas en áreas rurales (véase el cuadro A10.4 en el anexo). Esta brecha se redujo de manera significativa y continua entre 1990 y 2015.

Gráfico 15
Panamá: población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable, 1990-2015
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

De acuerdo con datos del Censo de población de 2010, hay una importante brecha entre regiones en cuanto a la proporción de viviendas con acceso a agua potable. En el caso de la región oriental, el 40,7% de las viviendas no cuenta con un acceso a agua potable. Esta tasa es muy encima del promedio nacional (7,1%). También la región occidental se encuentra rezagada con el 33,0% de las viviendas sin acceso a agua potable. Por su parte, la región central y la región metropolitana cuentan con una mejor cobertura, con solamente el 5,2% y el 4,0% de las viviendas sin acceso a agua potable, respectivamente. Persiste en este sentido una importante brecha estructural territorial en Panamá en cuanto a la calidad y acceso a la infraestructura.

K. Brecha étnica

La brecha horizontal étnica evidencia las disparidades socioeconómicas o de oportunidades que pueden existir entre poblaciones no indígenas y pueblos indígenas. Los países de América Latina y el Caribe se caracterizan por contar con importantes poblaciones indígenas presentes en el continente antes de la colonización europea. Hoy en día, todos los países de la América Latina continental cuentan, en diferentes proporciones, con pueblos indígenas.

En América Latina y el Caribe, la pobreza afecta más a los pueblos indígenas que al resto de la población. En Panamá no es la excepción: la tasa de pobreza es superior en 7,8 puntos porcentuales en pueblos indígenas en comparación con el resto de la sociedad. En el caso de Ecuador, las disparidades son aún más importantes, con una diferencia de 27,1 puntos porcentuales. En tanto, en Chile y en Panamá las diferencias se ubican en 4,7 y 7,8 puntos porcentuales, respectivamente. En ese sentido, las disparidades de pobreza entre personas indígenas y no indígenas en Panamá muestran una brecha horizontal inferior al promedio de los países de la muestra, en el segundo lugar entre los países de la muestra.

Sin embargo, Panamá experimentó el mejor desempeño dinámico entre los países estudiados. Con respecto a las tasas de pobreza extrema existe una tendencia relativamente similar a la anterior. Es decir, en Panamá las disparidades entre poblaciones indígenas y no indígenas son amplias, pero se redujeron de manera significativa, más que en los demás países de la muestra (véase el cuadro A11.1 en el anexo). En el cuadro 13 se resume el desempeño estático y dinámico horizontal comparado de Panamá en materia étnica²⁹.

Cuadro 13
Panamá: desempeño estático y dinámico en materia étnica^a

Indicador	Tipo de brecha	Análisis estático	Análisis dinámico
Brecha ^b de pobreza entre población indígena y no indígena	Horizontal regional (países de América Latina y el Caribe)	En 2018 Panamá se ubicó en el segundo lugar entre los 7 países analizados (2/7).	Entre 2001 y 2018 Panamá se ubicó en el primer lugar entre los 7 países analizados (1/7).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>.

^a El número total de países con los que se compara la economía panameña depende de la disponibilidad de información dentro de los países seleccionados.

^b La brecha hace referencia a la diferencia en puntos porcentuales en las tasas de pobreza entre población indígena y la población total de los países de referencia.

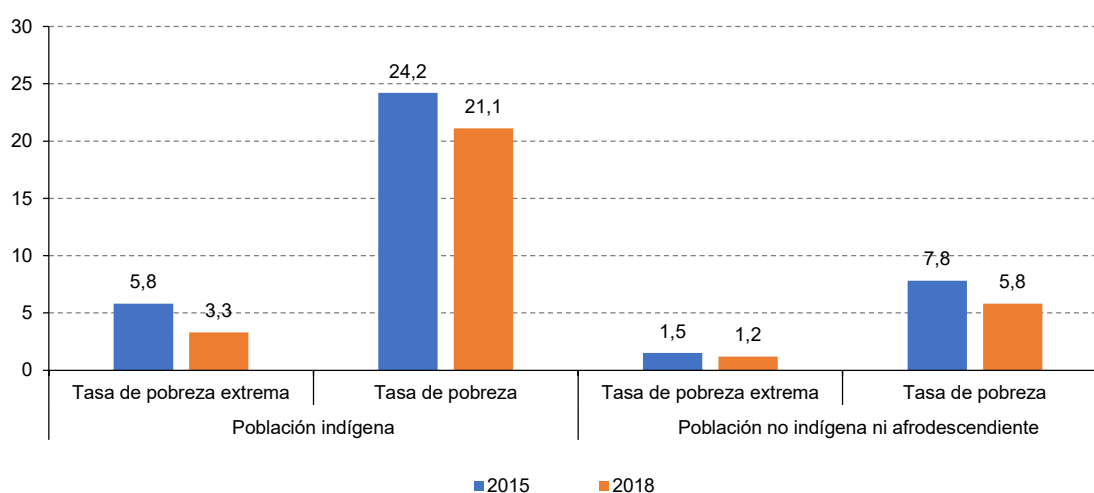
El análisis de la brecha vertical étnica en el marco de la elaboración de un diagnóstico de brecha estructural rural-urbana busca evidenciar desigualdades socioeconómicas basadas en el origen

²⁹ No existen datos sobre minorías étnicas con los otros países seleccionados que permitan una comparación entre naciones. Las realidades étnicas y sociodemográficas no son comparables, por lo que se analiza de manera comparativa la situación de las poblaciones indígenas y afrodescendientes exclusivamente en América Latina y el Caribe.

geográfico y étnico de grupos de población dentro de un país. La brecha étnica es histórica y estructural en Panamá, entre áreas geográficas y entre grupos étnicos. Sin embargo, a partir de los datos presentados en los gráficos 16 y 17, se observa una lenta tendencia a la disminución de la amplitud de esta brecha en cuanto a las tasas de pobreza y pobreza extrema entre poblaciones indígenas y no indígenas, y también entre habitantes de áreas rurales y urbanas (véase el cuadro A11.2 en el anexo). La brecha étnica sigue siendo muy importante en todo el territorio de Panamá. Aunque hay una leve reducción en la pobreza y en la pobreza extrema, esta es mayor en las áreas urbanas que en las áreas rurales y en la población que no es indígena ni afrodescendiente, ya que la pobreza y la pobreza extrema de hecho aumentó en la población indígena rural.

Gráfico 16

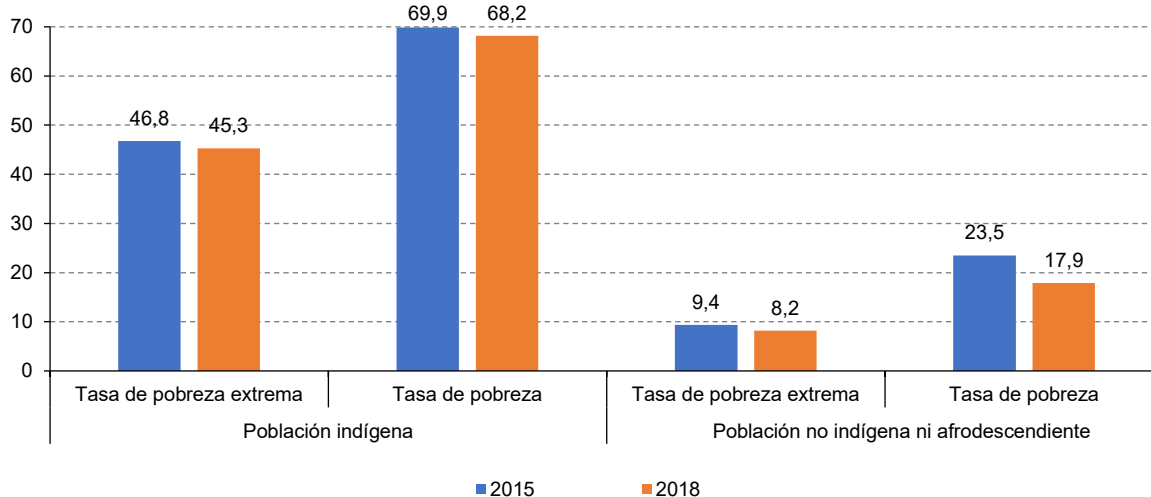
Panamá: tasa de pobreza y pobreza extrema en áreas urbanas entre población indígena y no indígena, 2015 y 2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html> y Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Gráfico 17

Panamá: tasa de pobreza y pobreza extrema en áreas rurales según grupo étnico, 2015 y 2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html> y Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En cuanto a la brecha étnica territorial, existe una mayor proporción de población indígena en la región oriental y occidental. Asimismo, las provincias más rezagadas en cuanto a tasas de pobreza y pobreza extrema son las provincias que forman parte de estas dos regiones. Como ejemplo, las tasas de pobreza en la provincia del Darién (región oriental) y en la provincia de Bocas del Toro (región occidental) alcanzaron un 19,8% y 22,0% en 2017, respectivamente, cuando era del 4,8% en la provincia de Colón (región metropolitana) y del 2,3% en la provincia de Los Santos (región central) en ese mismo año³⁰. En este sentido, existe una importante brecha estructural étnica rural-urbana y territorial en Panamá.

L. Brecha de bienes y servicios públicos

La brecha horizontal de bienes y servicios públicos analiza las disparidades que pueden existir entre países en cuanto a la calidad y el acceso a bienes y servicios públicos³¹ por parte de la población y muestra el esfuerzo de las autoridades de cada país para ofrecer un mayor conjunto de bienes y servicios a su población. En 2020, el índice de calidad de los servicios públicos³² de Panamá era de 4,4 puntos: experimentó una mejora de 1,0 punto desde 2008. Existe evidencia de que la brecha estructural en cuanto al acceso y la calidad de los servicios públicos de Panamá es importante y se ha ampliado con la mayoría de los países de la muestra global, en particular con respecto a Omán, Túnez y Armenia (véase el cuadro A12.1). En el ámbito latinoamericano, Panamá también se encuentra rezagado, en particular con países como la Argentina, Chile y Costa Rica. Sin embargo, su desempeño dinámico ha sido muy superior al desempeño dinámico promedio observado en la región, por lo que se redujo la brecha con los países de América Latina y el Caribe (véase el cuadro A12.2 en el anexo).

El país con la mejor calidad de servicios públicos en 2020 era Finlandia, con una mejora continua de su índice desde 2008, pasando de 1,5 puntos a 0,6 puntos (entre más bajo el puntaje mejor es el desempeño). En este sentido, la brecha entre Panamá y Finlandia, y de manera general con los países que experimentaron el mejor desempeño, se mantuvo en niveles importantes a pesar de un desempeño dinámico de Panamá relativamente importante. En el cuadro 14 se resume el desempeño estático y dinámico horizontal comparado de Panamá en materia de bienes y servicios públicos.

Cuadro 14
Panamá: desempeño estático y dinámico en materia de bienes y servicios públicos^a

Indicador	Tipo de brecha	Análisis estático	Análisis dinámico
Brecha de bienes y servicios públicos	Horizontal global	En 2020 Panamá se ubicó en el lugar 7 entre los 10 países analizados (7/10).	El desempeño de Panamá entre 2008 y 2020 se ubicó en el lugar 7 entre los 10 países analizados (7/10).
Brecha de bienes y servicios públicos	Horizontal regional (países de América Latina y el Caribe)	En 2020 Panamá se ubicó en el lugar 5 entre los 14 países analizados (5/14).	El desempeño de Panamá entre 2008 y 2020 se ubicó en el segundo lugar entre los 14 países analizados (2/14).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de The Fund for Peace [sitio web] <https://fundforpeace.org/>.

^a El número total de países con los que se compara la economía panameña depende de la disponibilidad de información dentro de los países seleccionados.

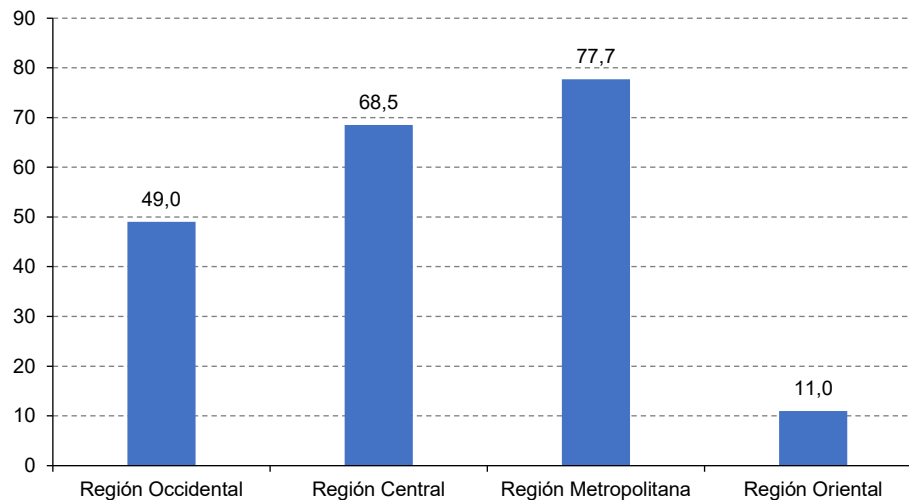
³⁰ Índice de pobreza multidimensional para 2017; datos del MEF, MIDES e INEC.

³¹ Los bienes y servicios públicos se refieren a lo que puede brindar una autoridad de gobierno a la población para la mejora de su calidad de vida y de su bienestar. Pueden ser servicios de salud, educación, infraestructura pública como luz, alcantarillado, pavimento, internet, entre otros.

³² El indicador de servicios públicos del Fund for Peace (índice de 0 a 10 donde 10 corresponde al peor desempeño y 0 al mejor desempeño) se refiere a la presencia de funciones estatales básicas que sirven a las personas. Por un lado, esto puede incluir la provisión de servicios esenciales, como salud, educación, agua y saneamiento, infraestructura de transporte, electricidad y energía e internet y conectividad. Por otro lado, puede incluir la capacidad del estado para proteger a sus ciudadanos, por ejemplo, del terrorismo y la violencia, a través de una vigilancia policial efectiva y percibida. Además, incluso cuando se brindan funciones y servicios estatales básicos, el indicador considera además a quién, si el Estado sirve de manera limitada a las élites gobernantes, como las agencias de seguridad, el personal presidencial, el banco central o el servicio diplomático, mientras no brinda servicios comparables. niveles de servicio a la población en general, como poblaciones rurales versus urbanas. El indicador también considera el nivel y el mantenimiento de la infraestructura general en la medida en que su ausencia afectaría negativamente el desarrollo real o potencial del país.

El análisis de la brecha de bienes y servicios públicos examina las desigualdades estructurales que pueden existir entre grupos de población en cuanto al acceso y la calidad de los bienes y servicios que provee el Estado. En Panamá existen importantes desigualdades estructurales entre grupos de población dependiendo de su lugar de residencia. La población indígena tiene carencias significativas en cuanto al acceso a bienes y servicios públicos, particularmente en áreas rurales. La brecha en cuanto a las carencias de seguridad social y servicios básicos en la vivienda rural sigue siendo muy importantes comparada con las viviendas en áreas urbanas y no se observa una disminución significativa. Esta brecha también es importante en términos de educación y la calidad de la vivienda entre las dos áreas poblacionales referidas. En el gráfico 18 se observa que existen diferencias y desigualdades en cuanto a la cobertura territorial de infraestructuras sanitarias y alcantarillados. Las comarcas indígenas son las más rezagada y de manera general, las provincias de la región oriental y occidental se encuentran en una posición rezagada en comparación con las provincias de la región central y metropolitana.

Gráfico 18
Panamá: viviendas donde habitan niños, niñas o adolescentes que tienen acceso a servicios sanitarios conectados a alcantarillado, 2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta de Propósitos Múltiples de 2018, Panamá; y de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), "Derecho a un ambiente seguro y limpio", 2019 [en línea] <https://www.unicef.org/panama/media/1641/file/Derecho%20a%20un%20ambiente%20seguro%20y%20limpio.pdf>.

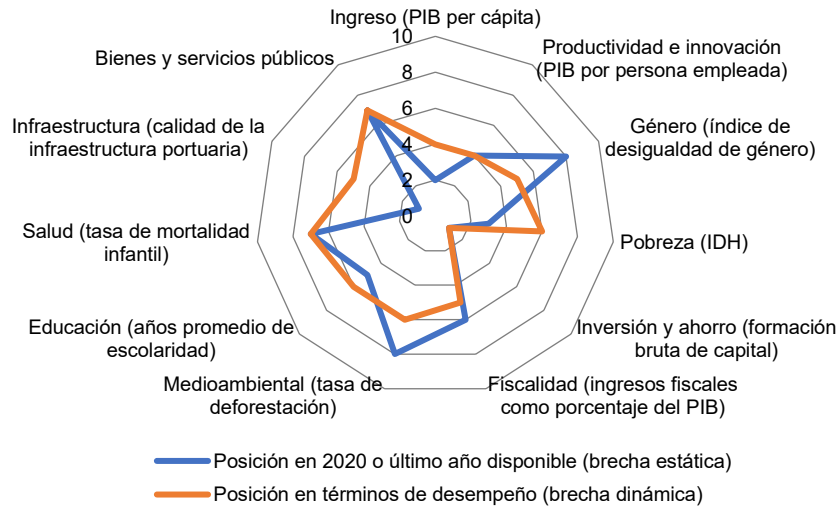
IV. Síntesis de la evidencia empírica presentada

A partir del análisis de las brechas estructurales horizontales y verticales, se concluye que Panamá posee indicadores de desigualdad persistentes y elevados. En algunas brechas se observan disminuciones que en ocasiones son pequeñas o de lento avance. En los gráficos 19 y 20 se muestran las brechas horizontales estáticas (línea azul) y dinámicas (línea naranja) de Panamá en el ámbito global y regional, respectivamente (véanse los cuadros A13.1 y A13.2 en el anexo). Para elaborar estas gráficas se obtuvo el desempeño promedio de todos los indicadores evaluados tomando en cuenta la ubicación de Panamá en el último año de la información disponible (evaluación estática) y para todo el período de estudio (evaluación dinámica).

En el gráfico 19 se evidencia que, para algunas brechas, tanto en términos estáticos como dinámicos, Panamá se encuentra en una posición rezagada frente a los países de la muestra global, en particular las brechas de género, de fiscalidad, medioambiental, de salud y de bienes y servicios públicos. Su desempeño relativo dinámico ha sido moderado para la mayoría de las brechas, con la excepción de la brecha de inversión y ahorro³³.

³³ Una brecha horizontal es siempre relativa, ya que evidencia la posición de un país en relación con otro. En este sentido, puede haber una brecha o no dependiendo del desempeño de Panamá en comparación con los países de la muestra, no en términos de mejora o deterioro. Es decir, si todos los países de la muestra experimentan un aumento de su brecha, pero Panamá experimenta un deterioro menos importante, la brecha de Panamá se cierra de manera relativa. La brecha con otros países se puede abrir o cerrar, la brecha vertical es la que da cuenta de la desigualdad al interior del país. Además, si se cierra la brecha, no significa que desaparece la desigualdad, sino que la posición de Panamá se acerca a la de los demás países de estudio.

Gráfico 19
Panamá: brechas horizontales estáticas y dinámicas comparadas con los 10 países de la muestra global

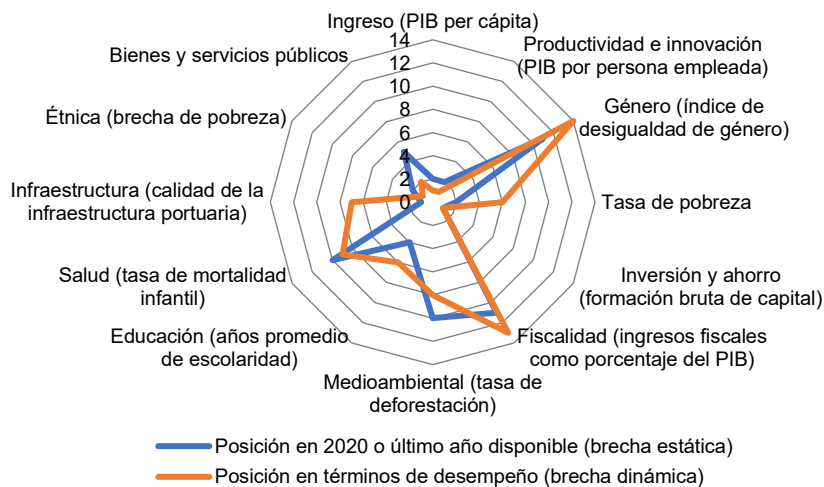


Fuente: Elaboración propia.

Nota: Dadas las características demográficas de los países del G20 y su comparabilidad con Panamá, en esta gráfica no se incluye la brecha étnica.

En el gráfico 20 se evidencia que, en el ámbito latinoamericano, si bien Panamá muestra un desempeño estático superior al promedio de la región, en particular en materia de ingreso por habitante, pobreza, inversión y ahorro, infraestructura y desigualdad étnica, se encuentra en una posición muy rezagada en materia de fiscalidad, de género, medioambiental y de salud. El desempeño dinámico de Panamá sigue una tendencia similar: ha sido particularmente lento en materia de género, fiscalidad y salud. Sin embargo, el desempeño relativo entre los países seleccionados varía mucho según la disponibilidad para la construcción del indicador. Por ejemplo, para muchas brechas Panamá se compara con 14 países de la América Latina y el Caribe, pero en el caso de la brecha de fiscalidad y étnica, la muestra incluye solamente 8 y 7 países, respectivamente.

Gráfico 20
Panamá: brechas horizontales estáticas y dinámicas comparadas con países de América Latina y el Caribe



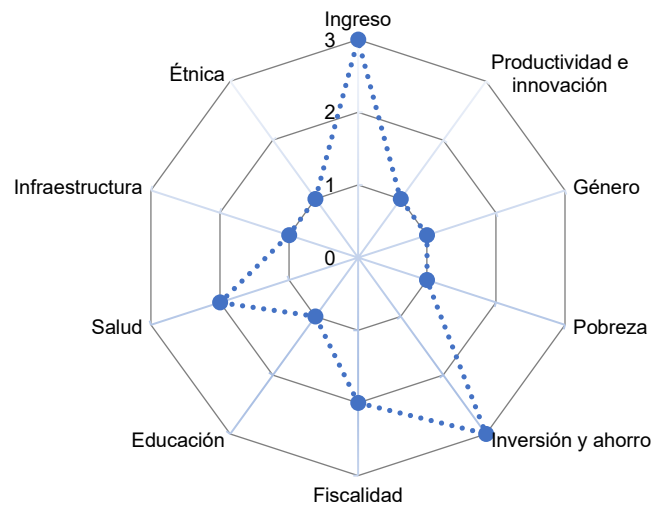
Fuente: Elaboración propia.

Nota: Entre más alejado se está del centro de la telaraña, es decir, entre mayor sea la posición, se encuentra en una posición de mayor rezago relativo.

En los gráficos 21 y 22 se ilustra la evolución de las brechas verticales entre zonas urbanas y rurales y entre diferentes territorios del país, respectivamente. Si se reduce la brecha en el tiempo se muestra un 1, si se mantiene se presenta un 2 y si aumenta se indica con un 3. Sin embargo, no dan cuenta de la amplitud de estas brechas ni tampoco presentan el esfuerzo absoluto realizado. Para elaborar estas gráficas se obtuvo el desempeño promedio de todos los indicadores evaluados tomando en cuenta, en términos de puntos porcentuales, cómo se modificó la ubicación de los indicadores entre las áreas rurales y urbanas o entre los territorios de Panamá para todo el período de estudio.

En el gráfico 21 se muestra una síntesis general de los principales resultados de las brechas verticales presentadas, en términos de su evolución promedio (aumenta la brecha, se reduce o se mantiene), referida a los cambios de los indicadores entre zonas urbanas y rurales (entre hombres y mujeres y entre personas indígenas y no indígenas, en algunos casos) de Panamá. Por ejemplo, se verifica si al interior del país se redujo, se mantuvo o se amplió la brecha de ingreso entre las zonas urbanas y rurales del país, en el período analizado. En este caso se observa que a lo largo del tiempo se reducen 6 de las 12 brechas estudiadas, se mantiene 2 y aumentan 2 de las brechas estructurales identificadas. Para evaluar la brecha medioambiental y de bienes y servicios públicos no hay información suficiente o concluyente, por lo que se excluyeron del gráfico.

Gráfico 21
Panamá: evolución promedio de las brechas verticales estructurales entre zonas urbanas y rurales

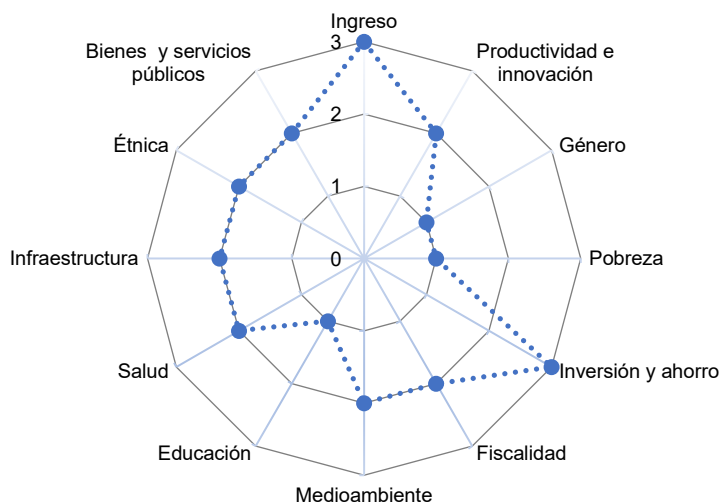


Fuente: Elaboración propia.

Nota: Si se reduce la brecha se muestra un 1, si se mantiene se presenta un 2 y si aumenta se indica con un 3.

En el gráfico 22 se muestran, a grandes rasgos, los principales resultados de las 12 brechas presentadas, en términos de su evolución promedio (aumenta la brecha, se reduce o se mantiene), referida a los cambios de los indicadores entre territorios de Panamá (entre hombres y mujeres y entre personas indígenas y no indígenas, en algunos casos). Por ejemplo, se verifica si al interior del país se redujo, se mantuvo o aumentó la pobreza entre la región occidental, central, metropolitana y oriental en el período analizado. Si se reduce la brecha en el tiempo se muestra un 1, si se mantiene se presenta un 2 y si aumenta se indica con un 3. Se verifica que a lo largo del tiempo se mantienen estables 7 de las 12 brechas estructurales identificadas, 3 se reducen, es decir, género, pobreza y educación, y se incrementan las brechas de ingreso y la de inversión y ahorro.

Gráfico 22
Panamá: evolución promedio de las brechas verticales estructurales entre territorios del país



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Si se reduce la brecha se muestra un 1, si se mantiene se presenta un 2 y si aumenta se indica con un 3.

V. Conclusiones

Los indicadores para el análisis de brechas estructurales horizontales de Panamá no se encuentran, en general, rezagados frente al promedio de los indicadores para los países de América Latina y el Caribe, sino que se ubican en una mejor posición que la mayoría de los países que fueron seleccionados para el ejercicio de comparación. Sin embargo, el desempeño comparado de los indicadores de Panamá en el ámbito global indica que la brecha estática con los países desarrollados no se ha cerrado.

Al igual que los demás países de América Latina y el Caribe, Panamá presenta indicadores de desigualdad persistentes y elevados. Muestra tendencias positivas en algunas áreas, aunque con un desempeño lento en cuanto a al desarrollo productivo, al desarrollo humano e indicadores agregados de bienestar. Los indicadores de desigualdad y pobreza mostraron una mejora muy moderada desde los años 1990 hasta 2018, pero es posible que se haya dado una reversión importante en 2020, producto de la pandemia por COVID-19 y sus variantes.

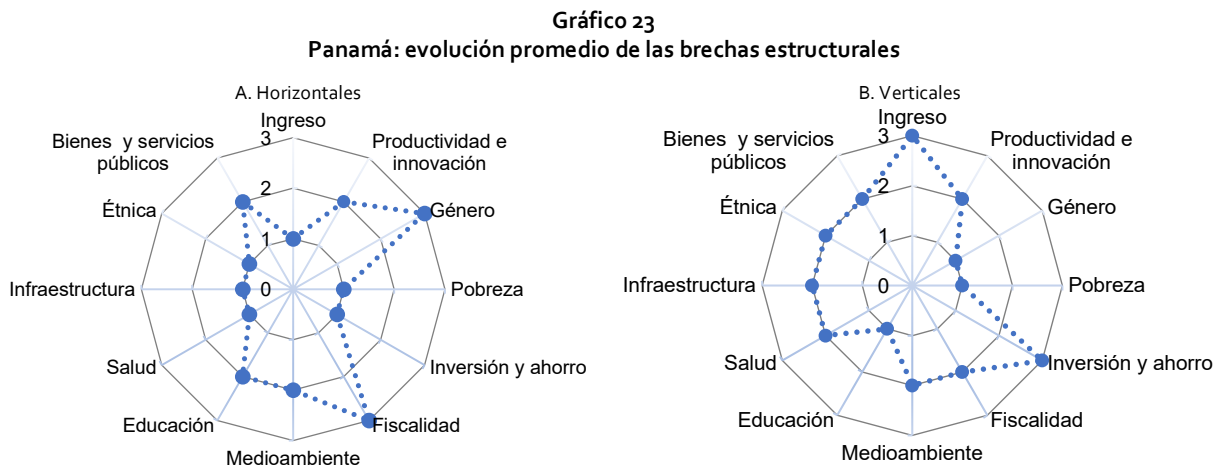
En el marco de un diagnóstico de brechas verticales, se concluye que hay una marcada amplitud de las desigualdades existentes en Panamá entre la población urbana y rural y entre diferentes territorios del país. Esta desigualdad socioeconómica es de naturaleza estructural porque es amplia y duradera en el tiempo y, aunque las brechas verticales se están reduciendo, esto ha sucedido de manera muy lenta y diferenciada entre distintos grupos de población. Por ejemplo, estas disparidades suelen reducirse de manera menos marcada para las mujeres y para las poblaciones indígenas que para el resto de la población.

En Panamá existen importantes brechas estructurales rural-urbanas y territoriales, incluso más importantes que las observadas en las brechas horizontales. Las áreas rurales y los territorios del occidente y del oriente del país se encuentran rezagados con respecto a las regiones central y metropolitana. Las brechas rural-urbanas y territoriales tienden a reducirse, pero de manera muy lenta y siguen muy importantes, por lo que es evidente que persisten importantes brechas territoriales en este sentido. Existen ciertas brechas, tanto horizontales como verticales, demasiado grandes y costará mucho tiempo y esfuerzo cerrarlas, sin embargo, también coexisten otras brechas horizontales en las

que Panamá no está tan distante de los líderes mundiales de la muestra global y es más factible alcanzar su cierre en el mediano plazo.

A continuación se muestran dos gráficos radiales (de telaraña) que ilustran, a grandes rasgos, los principales resultados cualitativos de las 12 brechas estructurales descritas en este documento, tanto horizontales como verticales (véase el gráfico 22). En la dimensión horizontal se describe si, en promedio, la brecha de los indicadores para Panamá se redujo, se mantuvo o aumentó con respecto a los indicadores de otros países en el período de estudio. En la dimensión vertical, se muestra si la brecha de los indicadores al interior del país, entre regiones, grupos étnicos o entre hombres y mujeres, se redujo, se mantuvo o aumentó con respecto a los indicadores del mismo país. Si se reduce la brecha en el tiempo se asigna un 1, si se mantiene se presenta un 2 y si aumenta se indica con un 3.

En el gráfico 23 se destaca que, si bien hay una mejora relativa en algunas brechas horizontales y verticales en Panamá, es decir, se ha observado un cierre de brechas, hay otras que se han mantenido a lo largo de los últimos 30 años o incluso han aumentado. En el caso de las brechas horizontales se observa un aumento de las brechas de género y de fiscalidad. En tanto, en las verticales, el mayor crecimiento de la brecha se muestra en las referentes a ingreso e inversión y ahorro. Todas las brechas requieren de atención para no retroceder en la mejoría alcanzada o para alcanzar en el mediano y largo plazo una disminución.



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Si se reduce la brecha se muestra un 1, si se mantiene se presenta un 2 y si aumenta se indica con un 3.

La reducción relativa de una brecha con respecto a otro país o dentro de una misma nación (entre regiones), no implica, sin embargo, que la reducción o eliminación de esa brecha específica no siga siendo un importante problema público y de acceso efectivo a los derechos que se tenga que resolver. De hecho, como se evidenció, algunos de los indicadores de Panamá muestran la existencia de brechas con respecto a los del promedio de los países de la OCDE y del país mejor ubicado en el mundo, lo que sugiere la necesidad de imprimir un mayor esfuerzo para el cierre de brechas en Panamá. La heterogeneidad en los resultados sugiere la importancia del análisis y de políticas públicas focalizadas en las personas y en las comunidades.

La desigualdad estructural en Panamá es multifacética y está asociada a factores diferentes de acuerdo con las épocas y los grupos de personas que sufren de ella. La evidencia empírica presentada constituye una herramienta importante para diseñar estrategias públicas y priorizar esfuerzos para la disminución de las diferentes brechas estructurales en Panamá.

A partir de estas conclusiones se presentan reflexiones preliminares, que posteriormente pueden detallarse y desarrollarse en futuros trabajos para continuar en la misma línea de este texto. Por ejemplo, la evidencia mostrada y la complejidad de las brechas, tanto horizontales como verticales, hacen indispensable la construcción de una agenda de políticas públicas con amplia participación social concentrada en la disminución de las brechas estructurales, ya que su tratamiento requiere de un conocimiento fino de las características de la desigualdad en Panamá, y de la acción conjunta de una diversidad de actores, entre ellos el gobierno, la iniciativa privada, las organizaciones sociales y comunitarias, la sociedad civil y la academia. La generación de una dinámica colectiva permitirá, a partir de la información estadística presentada, construir sinergias que posibiliten definir prioridades y una agenda público-privada para el desarrollo inclusivo en el largo plazo.

La reducción de todas las brechas en una agenda única e integral resultaría difícil en un contexto de recursos públicos limitados. Por ello, identificar las brechas específicas permitirá concentrar los esfuerzos para realizar un trabajo más focalizado, con el objetivo de reducirlas y analizar el impacto sistémico sobre el conjunto de brechas. Por ejemplo, mejorar la calidad y cobertura territorial de los servicios públicos permitiría reducir las brechas entre poblaciones indígenas y no indígenas.

En 2021, Panamá, con motivo del bicentenario de su independencia de España, publicó un documento titulado *Pacto del Bicentenario: cerrando brechas*, en el cual se presentan los resultados de una serie de diálogos y conversaciones con la ciudadanía para el cierre de brechas y la construcción de acuerdos que permitan orientar la acción pública en la dirección de alcanzar un mayor bienestar para todos y todas. Esto constituye un paso fundamental para el cierre de brechas que va en la dirección correcta.

Panamá cuenta con un sistema de información estadística sólido y con una gran variedad de indicadores para hacer un diagnóstico de brechas verticales rurales-urbanas y territoriales, sin embargo, la existencia y la disponibilidad de datos desagregados, georreferenciados y a una escala temporal suficiente para evidenciar el carácter estructural de las desigualdades son limitadas. Esta es una ventana de oportunidad para que el Gobierno de Panamá amplíe las series de tiempo de las variables analizadas (y todas aquellas relacionadas con las brechas estructurales) y su cobertura estadística, de tal manera que sea posible hacer un análisis más detallado, tal vez a nivel municipal y local, tomando en cuenta factores diferenciadores como el género y la etnia.

El cierre de brechas estructurales requiere, entre muchas otras cosas, que los logros alcanzados por el país en materia de crecimiento económico se concreten también en un mayor desarrollo inclusivo y sustentable para el cumplimiento de los ODS (igualar para crecer y crecer para igualar)³⁴. Las diferentes brechas que se presentaron en el marco de este diagnóstico se inscriben en un sistema de desigualdades que se relacionan entre sí, en una correlación mutua de causas y consecuencias. La permanencia y la amplitud de ciertas desigualdades puede impactar de manera diferenciada a otras desigualdades, por lo que su reducción puede tener un efecto positivo sobre el sistema de desigualdades que constituyen las diferentes brechas estructurales, tanto horizontales como verticales, dada su característica de interdependencia. Esto constituye la fuente de líneas de investigación futura, en donde se profundice el estudio de brechas particulares en Panamá.

Con todo y la relevancia e innovación que tiene el análisis de brechas estructurales, se reconoce que la metodología muestra algunas limitantes:

³⁴ El Plan de Acción Colmena, enfocado en el desarrollo social y económico de Panamá, va en esta dirección. Véase [en línea] <https://www.gabinetesocial.gob.pa/plan-de-accion-colmena-enfocado-en-el-desarrollo-social-y-economico-beneficiara-a-mas-de-un-millon-de-residentes-de-la-provincia-de-panama/>.

- La selección de la variable que evidencia el carácter estructural de la brecha puede dar cuenta de una realidad limitada por el carácter simple en la forma de su construcción. Un índice compuesto podría dar una visión más completa del fenómeno de brecha estructural, permitiendo su comprensión de manera más integral y sistémica, aunque se perdería la riqueza de un análisis detallado de cada uno de sus componentes.
- Hay que tomar en cuenta que los factores de segmentación seleccionados (por ejemplo, género, grupo poblacional, entre otros) muestran realidades muy complejas entre territorios o inclusive entre comunidades de una misma región, por lo que el análisis de brechas estructurales aquí presentado puede ser complementado con análisis territoriales y temáticos específicos.
- A pesar de que Panamá cuenta con un sistema de información estadística sólido y que existe una gran variedad de indicadores para la realización de un diagnóstico de brechas verticales rurales-urbanas y territoriales, la selección de las variables estuvo sujeta a la existencia y disponibilidad de datos desagregados y a una escala temporal suficiente para evidenciar, en su caso, el carácter estructural de las desigualdades.
- La presentación de la evidencia empírica para cada brecha no permite medir ni entender en detalle las relaciones sistémicas que pueden existir entre ellas y la profundidad de la problemática.

Un trabajo exhaustivo que gire en torno al diseño de estrategias públicas para el cierre de las brechas estructurales aquí descritas se plantea como un próximo paso para fortalecer la comprensión del fenómeno de brechas estructurales en Panamá y avanzar hacia una agenda de políticas públicas concreta y concertada. Además, queda como tarea pendiente evaluar cómo la reducción de una brecha específica puede tener efectos multiplicadores específicos positivos sobre otras brechas y sobre el cumplimiento de los ODS. También resulta de especial interés analizar los efectos específicos que tendrá la pandemia por COVID-19 y sus variantes en los indicadores sobre brechas estructurales en Panamá y en América Latina y el Caribe.

A partir de los aportes de este diagnóstico de brechas estructurales, resulta necesario analizarlas de manera específica, con una mayor amplitud de indicadores y un análisis profundo de causas y consecuencias para entender las relaciones sistémicas que pueden existir entre las brechas. En este contexto, en el marco del proyecto CEPAL-FIDA "Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe", se llevará a cabo una serie de estudios de brechas específicas en Centroamérica y el Caribe en una gran diversidad de temas como los fiscales, de innovación, de género, étnicas y de energía, entre otros. Los resultados de estos estudios permitirán medir y entender de manera detallada las implicaciones de las brechas específicas en un territorio dado, para formular recomendaciones de políticas públicas específicas.

Bibliografía

- Azariadis, C. (1996), "The economics of poverty traps: part one. Complete markets", *Journal of Economic Growth*, vol. 1, N°4.
- Banco Mundial (2020), "Desigualdad de ingresos", *Nota técnica*, LAC Equity Lab: Plataforma de Análisis de Pobreza y Desigualdad, Washington, D.C. [fecha de consulta: 2 de octubre de 2020]
- Cimoli, M. y S. Rovira (2008), "Elites and structural inertia in Latin America: An introductory note on the political economy of development", *Journal of Economic Issues*, vol. 42, N° 2.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", *Informe Especial*, N° 5, julio.
- _____ (2020b), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial*, N°3, Santiago.
- _____ (2020c), *Hacia un nuevo estilo de desarrollo: Plan de Desarrollo Integral. El Salvador, Guatemala, Honduras y México*, Ciudad de México.
- _____ (2018a), *La ineficiencia de la desigualdad*, trigésimo período de sesiones de la CEPAL, Santiago.
- _____ (2018b), *La ineficiencia de la desigualdad. Síntesis. (LC/SES.37/4)*, Santiago, 2018.
- _____ (2017), *Panorama Social de América Latina, 2016 (LC/PUB.2017/12-P)*, Santiago.
- _____ (2016a), *Productividad y brechas estructurales en México (LC/MEX/L.1211)*, Ciudad de México, mayo.
- _____ (2016b), *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica (LC/L.4265)*, Santiago.
- CEPAL/CAC-SICA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Consejo Agropecuario Centroamericano del Sistema de la Integración Centroamericana) (2020), *Análisis espacial de datos históricos y escenarios de cambio climático en México, Centroamérica, Cuba, Haití y la República Dominicana (LC/MEX/TS.2020/43)*, Ciudad de México.
- Domar, E. D. (1946), "Capital expansion, rate of growth, and employment", *Econometrica*, vol. 14, N° 2.
- Gaudin, Y. y R. Pareyón Noguez (2020), "Brechas estructurales en América Latina y el Caribe, una perspectiva conceptual-metodológica", *Documentos de Proyectos*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Harrod, R. F. (1939), "An Essay in Dynamic Theory", *The Economic Journal*, vol. 49, N° 193.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2020), Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) [sitio web] <https://www.ine.gob.gt>.

- Kaldewei, C. (2015), "Las brechas estructurales en los países de renta media: consideraciones para un diagnóstico a nivel de país", *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 258, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lupano, J. (2021), "Propuesta metodológica para la identificación, caracterización y medición de brechas estructurales en América Latina y el Caribe: nuevas narrativas para la transformación rural en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), febrero.
- Musango, J.K., P. Currie y B. Robinson (2017), *Urban Metabolism for Resource Efficient Cities: From Theory to Implementation*, París, UN Environment.
- Naciones Unidas (2021), *Objetivos de Desarrollo Sostenible* [sitio web] <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>.
- Pardo Beltrán, E. (2014), "Diagnóstico del desarrollo en países de renta media a partir de brechas estructurales. El caso de América Latina y el Caribe", *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 252, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Perrotti, D. y R. Sánchez (2011), "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 153, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- República de Panamá (2021), *Pacto del Bicentenario: cerrando brechas*, noviembre.
- _____ (2017), *Informe del índice de pobreza multidimensional de Panamá, 2017*, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo Social/Instituto Nacional de Estadística y Censo, junio.
- Rivas Valdivia, J. C. (2020), *Apuntes técnicos sobre la sostenibilidad de la deuda pública en Centroamérica, 2018-2023*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rivas Valdivia, J. C. y Y. Gaudin (2021), "Diagnóstico de las brechas estructurales en México: una aproximación sistémica general", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/207-LC/MEX/TS.2021/26), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sánchez, R. y otros (2017), "Inversiones en infraestructura en América Latina", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 187, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo

Indicadores sobre brechas estructurales

1. Brechas de ingreso

Cuadro A1.1
Brecha horizontal de ingreso, muestra global, 1990-2019
(PIB per cápita en PPP y dólares constantes de 2017)

País	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Armenia	5 180	3 008	4 048	7 420	9 286	11 321	13 654
Camboya		1 182	1 491	2 121	2 717	3 544	4 389
Croacia		14 845	18 120	23 423	24 124	24 449	28 509
Ghana	2 344	2 510	2 737	3 093	3 732	4 670	5 413
Panamá	10 726	12 637	14 508	16 302	21 343	28 431	31 432
Líbano	7 553	13 309	14 362	14 264	19 499	16 299	14 717
Lituania		10 671	13 902	21 129	23 992	30 801	36 975
Omán	26 976	29 497	33 846	31 916	34 901	30 193	27 896
Sri Lanka	3 878	4 790	5 950	6 944	9 127	11 891	13 078
Túnez	5 432	5 931	7 329	8 523	10 113	10 520	10 756

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Banco Mundial.

Cuadro A1.2
Países de América Latina y el Caribe: brecha horizontal de ingreso, 2000, 2008 y 2018
(PIB por habitante en dólares corrientes)

	2000	2008	2018
Argentina	7 708,1	9 020,9	11 683,9
Brasil	3 749,8	8 831,0	9 001,2
Chile	5 074,9	10 751,5	15 923,4
Colombia	2 520,5	5 461,8	6 667,8
Costa Rica	3 772,9	6 859,1	12 027,4
Cuba	2 747,1	5 411,3	8 821,8
El Salvador	2 001,5	2 933,4	4 058,3
Guatemala	1 655,6	2 794,2	4 549,0
Honduras	1 080,5	1 727,8	2 505,8
México	7 157,8	10 016,6	9 673,4
Nicaragua	1 007,5	1 499,3	2 020,5
Panamá	4 060,3	7 154,3	15 575,1
Perú	1 955,6	4 220,6	6 941,2
República Dominicana	2 869,1	5 088,0	8 050,6
América Latina y el Caribe	4 392,4	7 953,8	9 072,7
Países de ingreso medio	1 272,6	3 381,8	5 489,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Banco Mundial.

Cuadro A1.3
Países de América Latina y el Caribe: brecha horizontal de ingreso, 2001 y 2018
(En porcentajes)

Participación en el ingreso del 10% peor y mejor remunerado de la población				
	2001		2018	
	Decil pobre	Decil rico	Decil pobre	Decil rico
Argentina	0,7	39,5	1,8	29,9
Brasil	0,8	46,1	1,0	42,5
Chile	1,3	42,6	2,3	36,3
Colombia	0,5	46,3	1,4	39,7
Costa Rica	1,1	39,7	1,5	36,3
El Salvador	0,9	38,6	2,4	29,4
Guatemala	1,2	43,9	1,7	38,1
Honduras	0,8	41,6	0,9	39,1
México	1,3	42,0	2,0	36,4
Nicaragua	1,4	42,9	2,0	37,2
Panamá	0,5	42,6	1,2	37,1
Perú	1,1	39,2	1,8	32,1
República Dominicana	1,5	39,2	2,3	35,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Banco Mundial.

Nota: Año de referencia o último año disponible.

Cuadro A1.4
Países de América Latina y el Caribe: brecha horizontal de ingreso, 1992, 2005 y 2018

	Índice de Gini		
	1992	2005	2018
Argentina	0,455	0,477	0,414
Brasil	0,532	0,563	0,539
Chile	0,548	0,515	0,444
Colombia	0,515	0,539	0,504
Costa Rica	0,457	0,475	0,480
El Salvador	0,54	0,485	0,386
Guatemala	0,596	0,542	0,483
Honduras	0,518	0,595	0,521
México	0,526	0,501	0,454
Nicaragua	N/A	0,488	0,462
Panamá	0,582	0,538	0,492
Perú	N/A	0,504	0,428
República Dominicana	0,514	0,5	0,437

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Banco Mundial.

Nota: Año de referencia o último año disponible.

Cuadro A1.5
Brecha vertical rural-urbana de ingreso, 2000-2018

	Ingreso medio de la población ocupada según área geográfica <i>(Como múltiplo de la línea de pobreza)</i>	
	Área urbana	Área rural
2000	5,9	4,4
2005	4,9	3,1
2009	5,2	3,5
2014	6,0	4,0
2018	6,9	4,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html> y del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Cuadro A1.6
Brecha vertical territorial de ingreso, 2007-2018
(En dólares corrientes)

Provincia	PIB per cápita por Provincia											
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bocas del Toro	2 140,60	3 281,90	3 238,60	3 102,20	3 552,80	3 709,40	4 118,60	4 146,60	4 405,60	4 629,60	4 758,40	5 049,40
Coclé	2 849,40	3 178,00	3 163,60	3 542,40	3 926,30	4 430,20	5 149,20	5 760,70	5 891,70	6 143,10	6 360,80	6 572,20
Colón	10 240,00	12 182,90	12 325,60	13 072,20	15 560,80	17 288,30	16 385,60	16 206,70	20 044,80	25 928,70	32 106,80	34 883,50
Chiriquí	2 328,40	2 683,60	2 931,20	3 065,60	3 096,30	3 521,20	3 753,70	3 887,50	4 348,10	4 686,20	4 875,20	5 060,00
Darién	1 410,70	1 745,90	1 692,20	1 878,40	2 109,70	2 329,00	2 558,90	2 565,30	2 620,60	2 802,80	2 929,50	2 890,10
Herrera	2 719,60	3 075,40	3 709,70	3 964,30	4 269,90	4 719,60	5 196,90	6 202,20	6 043,10	6 125,70	6 446,50	6 615,60
Los Santos	3 097,80	3 569,60	3 156,10	3 504,80	3 908,80	4 381,80	4 839,40	5 354,10	5 572,70	6 223,00	6 578,60	6 714,50
Panamá	8 525,90	9 799,30	10 460,70	11 154,10	13 034,50	15 051,30	17 029,50	18 586,40	19 355,60	19 567,30	20 007,60	20 304,20
Panamá (excluyendo Panamá Oeste)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	23 605,60	24 000,80	24 271,60	24 960,10	25 450,60
Panamá Oeste	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	4 738,80	6 614,40	6 707,70	6 500,50	6 294,70
Veraguas	2 247,40	2 518,40	2 710,00	2 949,50	3 336,70	3 687,60	4 680,40	4 547,80	4 866,00	5 315,50	5 570,00	5 746,10

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Panamá.

2. Brechas de productividad e innovación

Cuadro A2.1
Brecha horizontal de productividad e innovación, muestra global, 1991-2020
(PIB por persona empleada en PPP y dólares constantes de 2011)

País	1991	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Armenia	8 453	5 920	8 280	14 469	18 175	21 912	27 712
Ghana	4 869	5 118	5 756	6 240	7 507	9 666	11 289
Croacia	32 728	31 454	41 880	51 210	52 726	55 861	62 565
Camboya	3 624	2 564	3 041	3 915	4 473	6 012	7 615
Líbano	31 393	35 453	36 368	34 603	44 387	37 261	35 736
Sri Lanka	10 662	12 973	14 411	16 704	21 903	28 156	32 118
Lituania	31 237	23 532	30 161	43 220	52 804	58 789	69 734
Omán	116 854	111 102	134 021	115 730	103 537	73 970	65 728
Panamá	22 945	23 245	25 780	27 602	36 061	45 844	51 399
Túnez	21 896	22 652	26 811	30 044	33 538	35 862	38 758

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Cuadro A2.2
Brecha horizontal de productividad e innovación, muestra global, 2000, 2008 y 2018
(PIB por persona empleada en PPP y dólares corrientes)

	2000	2008	2018
Argentina	39 792	45 186	43 601
Brasil	28 181	30 758	32 335
Chile	38 850	45 215	49 176
Colombia	23 149	25 818	27 768
Costa Rica	25 169	28 666	35 477
Cuba	18 470	25 690	31 255
El Salvador	15 494	16 183	17 935
Guatemala	17 804	19 033	18 826
Honduras	9 102	10 968	10 297
México	41 992	40 944	41 986
Nicaragua	9 914	10 319	11 191
Panamá	25 780	33 823	48 550
Perú	15 433	18 101	23 091
República Dominicana	22 864	27 814	36 273

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Banco Mundial.

Cuadro A2.3
Países de América latina y el Caribe: brecha horizontal de productividad e innovación, 2000, 2010 y 2017
(En porcentajes del PIB)

	Gasto en ciencia, tecnología e innovación		
	2000	2010	2017
Argentina	0,44	0,56	0,54
Brasil	1,05	1,16	1,26
Colombia	0,14	0,2	0,24
México	0,31	0,49	0,33
Costa Rica	0,41	0,48	0,42
Guatemala	N/A	0,04	0,03
Honduras	0,04	N/A	0,04
Panamá	0,36	0,14	0,15
Chile	N/A	0,33	0,36
Cuba	0,48	0,61	0,43
Nicaragua	0,11	N/A	0,12
Perú	N/A	0,08	0,18

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Banco Mundial.

Cuadro A2.4
Brecha vertical rural-urbana de productividad e innovación, 2001-2019
(En porcentajes)

Estructura de la población ocupada por sector de actividad económica según área geográfica																		
	Área urbana									Área rural								
	Agricultura	Minería	Manufactureras	Electricidad, gas y agua	Construcción	Comercio	Transporte	Servicios financieros	Otros servicios	Agricultura	Minería	Manufactureras	Electricidad, gas y agua	Construcción	Comercio	Transporte	Servicios financieros	Otros servicios
2001	3,1	0,2	10,1	1,1	7,9	26,6	9,9	8,0	33,1	55,4	0,2	7,1	0,5	4,7	12,6	3,3	1,0	15,3
2003	2,8	0,1	9,7	0,9	8,3	26,9	9,9	8,3	33,2	54,3	0,1	8,5	0,6	4,6	12,3	3,1	1,1	15,3
2005	2,6	0,1	9,0	0,8	8,7	28,6	9,3	9,7	31,5	49,9	0,2	9,3	0,3	4,6	14,6	3,7	1,4	15,9
2007	2,4	0,1	9,0	0,8	10,5	27,7	8,7	10,1	30,7	50,1	0,6	8,6	0,3	6,6	14,3	3,1	1,3	15,0
2009	2,2	0,1	8,6	0,6	11,2	27,3	9,6	10,3	30,0	48,9	0,4	8,9	0,4	6,6	13,6	3,6	1,6	15,9
2011	2,3	0,1	6,9	1,3	11,7	26,9	9,9	11,8	29,1	49,1	0,4	6,9	0,5	7,7	14,1	4,1	3,0	14,1
2013	2,0	0,2	7,2	1,2	12,7	26,8	10,7	11,2	28,1	48,3	0,6	8,8	0,5	7,8	14,0	3,5	3,0	13,6
2015	2,1	0,2	7,4	1,2	11,8	27,1	10,5	10,9	28,9	46,8	0,3	7,6	0,6	7,8	15,7	3,9	2,7	14,7
2017	2,1	0,2	7,1	1,1	11,4	27,2	11,2	11,1	28,7	43,1	0,4	8,4	0,3	8,3	16,6	4,3	3,1	15,5
2019	2,0	0,3	7,4	1,0	11,1	26,5	10,2	11,5	30,1	41,0	0,8	8,5	0,4	8,0	16,8	4,7	3,4	16,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html> y del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

3. Brechas de género

Cuadro A3.1
Brecha horizontal de género, muestra global, 1990-2018

Índice de desigualdad de género (0 = perfecta igualdad; 1 = perfecta desigualdad)							
País	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Armenia	0,36	0,40	0,45	0,39	0,35	0,30	0,26
Camboya	N/A	N/A	0,61	0,57	0,49	0,48	0,47
Croacia	N/A	N/A	0,18	0,17	0,15	0,15	0,12
Ghana	N/A	0,63	0,61	0,58	0,57	0,56	0,54
Líbano	N/A	N/A	N/A	N/A	0,41	0,40	0,36
Lituania	N/A	0,33	0,28	0,17	0,17	0,13	0,12
Omán	N/A	N/A	N/A	0,39	0,33	0,32	0,30
Panamá	0,55	0,52	0,51	0,47	0,52	0,47	0,46
Sri Lanka	0,46	0,47	0,46	0,43	0,41	0,40	0,38
Túnez	0,57	0,50	0,39	0,30	0,31	0,30	0,30

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Cuadro A3.2
Países de América Latina y el Caribe: brecha horizontal de género, 2006 y 2018

Índice de desigualdad de género (1: igualdad perfecta 2: desigualdad perfecta)		
	2006	2018
Argentina	0,38	0,35
Brasil	0,47	0,39
Chile	0,38	0,29
Colombia	0,51	0,41
Costa Rica	0,37	0,29
Cuba	0,37	0,31
El Salvador	0,47	0,4
Guatemala	0,58	0,49
Honduras	0,51	0,48
México	0,42	0,33
Nicaragua	0,52	0,46
Panamá	0,47	0,46
Perú	0,43	0,38
República Dominicana	0,5	0,45

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Cuadro A3.3
Brecha vertical rural-urbana de género, 2001-2019
(En porcentajes)

Población sin ingresos propios por sexo y área geográfica				
	Hombres urbanos	Hombres rurales	Mujeres urbanas	Mujeres rurales
2001	13,3	12,8	37,1	57,7
2003	10,9	11,2	28,9	40,9
2005	9,0	9,7	31,5	48,4
2007	7,4	10,1	28,9	46,1
2009	6,8	10,2	28,7	38,6
2011	6,3	8,2	26,8	35,3
2013	5,1	7,8	24,6	34,0
2015	5,6	8,9	24,7	34,5
2017	6,2	8,0	23,2	31,5
2019	6,1	8,2	21,7	30,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html> y del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Cuadro A3.4
Brecha vertical rural-urbana de género, 2000-2019

Tasa de participación económica de la población según área y sexo				
	Hombres		Mujeres	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
2000	74,2	82,2	47,0	28,6
2001	74,6	83,2	46,2	27,6
2002	75,4	84,2	49,0	31,0
2003	75,8	84,2	49,4	33,6
2004	77,2	84,2	49,8	35,4
2005	77,0	84,6	50,6	38,4
2006	76,4	85,2	49,2	36,6
2007	75,6	85,0	50,0	38,8
2008	78,8	86,2	51,0	37,6
2009	78,2	85,2	51,6	40,6
2010	N/A	N/A	N/A	N/A
2011	77,4	81,6	50,2	34,8
2012	N/A	N/A	N/A	N/A
2013	77,4	84,0	51,8	43,0
2014	77,4	83,2	52,8	43,0
2015	78,0	82,4	54,2	43,2
2016	76,8	83,2	53,6	46,0
2017	76,0	82,2	54,0	46,2
2018	78,0	83,2	55,8	49,2
2019	76,4	82,8	55,6	50,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html> y del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Cuadro A3.5
Brecha vertical territorial de género, 2013
(En porcentajes)

Área, provincia y comarca indígena	Asistencia a la escuela primaria y secundaria por sexo, tasa neta de asistencia ajustada e índice de paridad de género, según provincia y comarca indígena			
	Tasa neta de asistencia ajustada (TNA) a la escuela primaria		Tasa neta de asistencia ajustada (TNA) a la escuela secundaria	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Bocas del Toro	97,5	97,1	71,3	68,4
Coclé	99,6	96,5	82,1	90,7
Colón	97,3	98,3	81,9	84,7
Chiriquí	100,0	96,4	78,5	88,9
Darién	96,6	93,6	63,2	70,9
Herrera	98,1	99,6	86,2	93,9
Los Santos	97,7	98,0	77,0	90,1
Panamá	96,3	97,4	80,7	91,2
Veraguas	97,1	98,9	74,5	78,9
Comarca Kuna Yala	97,0	95,7	44,7	52,3
Comarca Emberá	92,2	95,9	57,1	56,5
Comarca Ngäbe Buglé	94,7	95,1	47,3	44,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Panamá.

4. Brechas de pobreza

Cuadro A4.1
Países de América Latina y el Caribe: brecha horizontal de pobreza, 2000, 2009 y 2018
(En porcentajes)

Tasas de pobreza en América Latina y el Caribe			
	2000	2009	2018
Brasil	38,4	23,8	19,4
Chile	42,8	29,0	10,7
Colombia	53,8	43,2	29,9
Costa Rica	27,5	21,4	16,1
El Salvador	49,1	50,1	34,5
Guatemala	53,6	42,7	50,5
Honduras	57,4	51,0	55,7
México	48,8	44,5	41,5
Nicaragua	65,1	58,3	46,3
Panamá	29,8	27,1	14,5
Perú	45,1	28,8	16,8
República Dominicana	32,5	39,4	22,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>.

Cuadro A4.2
Brecha horizontal de pobreza, muestra global, 1990-2019
(Índice de desarrollo humano (IDH))

País	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Armenia	0,654	0,627	0,669	0,712	0,747	0,768	0,776
Camboya	0,368	0,391	0,424	0,494	0,539	0,57	0,594
Croacia	0,677	0,703	0,757	0,792	0,815	0,84	0,851
Ghana	0,465	0,483	0,494	0,52	0,565	0,59	0,611
Líbano	N/A	N/A	N/A	0,74	0,766	0,744	0,744
Lituania	0,738	0,71	0,762	0,817	0,831	0,862	0,882
Omán	N/A	N/A	0,693	0,736	0,782	0,814	0,813
Panamá	0,675	0,704	0,735	0,754	0,774	0,799	0,815
Sri Lanka	0,629	0,654	0,691	0,725	0,754	0,776	0,782
Túnez	0,567	0,605	0,651	0,688	0,716	0,729	0,74

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Cuadro A4.3
Países de América Latina y el Caribe: brecha horizontal de pobreza, 1990-2019
(Índice de desarrollo humano (IDH))

País	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Argentina	0,718	0,741	0,781	0,788	0,829	0,84	0,845
Brasil	0,613	0,651	0,685	0,7	0,727	0,756	0,765
Chile	0,706	0,728	0,756	0,791	0,803	0,842	0,851
Colombia	0,603	0,637	0,666	0,689	0,729	0,756	0,767
Costa Rica	0,665	0,697	0,721	0,738	0,765	0,797	0,81
Cuba	0,68	0,659	0,691	0,734	0,781	0,772	0,783
El Salvador	0,536	0,58	0,615	0,646	0,668	0,668	0,673
Guatemala	0,481	0,511	0,549	0,574	0,606	0,652	0,663
Honduras	0,519	0,54	0,566	0,593	0,61	0,618	0,634
México	0,656	0,677	0,708	0,737	0,748	0,766	0,779
Nicaragua	0,497	0,531	0,577	0,601	0,622	0,652	0,66
Panamá	0,675	0,704	0,735	0,754	0,774	0,799	0,815
Perú	0,613	0,646	0,679	0,699	0,721	0,759	0,777
República Dominicana	0,599	0,63	0,659	0,681	0,706	0,738	0,756

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Cuadro A4.4
Brecha vertical rural-urbana de pobreza, 2001-2019
(En porcentajes)

	Tasas de pobreza y pobreza extrema según área geográfica			
	Pobreza extrema urbana	Pobreza extrema rural	Pobreza urbana	Pobreza rural
2001	7,0	39,0	23,2	58,9
2003	5,5	34,5	21,1	55,1
2005	4,5	31,5	20,6	54,1
2007	3,7	30,7	17,7	51,2
2009	2,8	24,9	14,8	48,6
2011	2,7	25,3	12,4	43,1
2013	1,9	24,6	10,5	43,5
2015	1,9	21,2	9,0	37,6
2017	1,6	18,6	7,8	32,8
2019	1,7	18,0	7,3	31,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html> y del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Cuadro A4.5
Brecha vertical territorial de pobreza, 2012 y 2017

Provincias	Tasas de pobreza y pobreza extrema según departamento			
	2012		2017	
	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema
Bocas del Toro	54,6	27,3	43,8	22
Coclé	34	13	26,6	11,5
Colón	17,2	5	14,6	4,8
Chiriquí	27,5	10,4	20	8
Darién	52,9	23,8	43,1	19,8
Herrera	20,8	4,9	13,8	4,1
Los Santos	16,8	2,8	10,2	2,3
Panamá	15,2	3,2	12,3	3
Veraguas	42,2	N/A	34	N/A

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Panamá.

5. Brechas de inversión y ahorro

Cuadro A5.1
Brecha horizontal de inversión y ahorro, muestra global, 1990-2018

Formación bruta de capital per cápita a dólares constantes de 2010							
País	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Armenia	N/A	331,8	349,9	963,1	1 249,2	870,6	1 167,2
Camboya	N/A	42,1	57,5	93,4	136,4	219,1	258,6
Croacia	N/A	1 317,7	1 947,2	3 374,3	2 937,9	3 077,0	3 998,4
Ghana	N/A	N/A	N/A	N/A	170,2	196,4	248,4
Líbano	502,2	1 665,4	1 118,4	1 194,2	1 935,5	1 566,7	1 621,5
Lituania	N/A	574,3	971,7	2 057,1	2 164,8	3 102,0	3 372,9
Omán	N/A	N/A	2 011,2	1 570,5	4 326,6	5 007,7	N/A
Panamá	867,2	1 726,7	1 823,2	1 600,1	3 088,4	5 048,6	5 272,7
Sri Lanka	275,0	346,7	481,4	566,8	849,8	1 268,0	1 432,5
Túnez	578,1	556,2	679,8	688,0	1103,7	N/A	N/A

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial.

Cuadro A5.2
Brecha horizontal de inversión y ahorro, muestra global
(En porcentajes del PIB)

Tasa de ahorro interno bruto							
País	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Armenia	33,1	-17,5	-13,0	10,9	1,7	8,8	6,7
Camboya	N/A	-0,7	6,6	9,9	12,4	17,8	24,4
Croacia	N/A	8,7	15,9	18,2	19,4	20,8	22,4
Ghana	5,5	11,6	5,6	3,7	-0,7	15,5	19,0
Líbano	-35,7	-15,1	-1,3	3,5	-0,1	-3,3	-5,9
Lituania	N/A	12,1	12,6	16,8	16,1	20,2	21,7
Omán	32,0	23,5	43,2	48,6	48,2	33,0	36,9
Panamá	16,4	25,6	25,0	22,9	30,0	38,2	37,0
Sri Lanka	17,7	16,5	18,0	17,9	23,1	23,6	23,0
Túnez	20,0	20,8	22,7	21,3	20,8	9,1	7,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial.

Cuadro A5.3
Brecha horizontal de inversión y ahorro, muestral global

Índice de desarrollo financiero (0 = nulo desarrollo, 1 = máximo desarrollo)							
País	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Armenia	0,00	0,08	0,11	0,11	0,18	0,23	0,26
Camboya	0,00	0,07	0,07	0,08	0,11	0,15	0,16
Croacia	0,00	0,27	0,31	0,41	0,48	0,48	0,49
Ghana	0,11	0,10	0,11	0,10	0,10	0,14	0,15
Lebanon	0,20	0,21	0,27	0,31	0,34	0,30	0,30
Lituania	0,00	0,11	0,17	0,26	0,25	0,22	0,23
Omán	0,29	0,28	0,32	0,39	0,37	0,36	0,42
Panamá	0,25	0,27	0,30	0,29	0,32	0,33	0,35
Sri Lanka	0,16	0,20	0,21	0,26	0,29	0,28	0,28
Túnez	0,23	0,21	0,19	0,18	0,23	0,24	0,25

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial.

Cuadro A5.4
Países de América Latina y el Caribe: brecha horizontal de inversión y ahorro, 2006 y 2018
(En dólares constantes de 2010)

	Formación bruta de capital per cápita	
	2006	2018
Argentina	1 458,5	1 824,2
Brasil	1 765,1	1 920,8
Chile	2 411,5	3 366,1
Colombia	1 119,6	1 812,3
Costa Rica	1 420,7	1 918,3
Cuba	573,4	878,1
El Salvador	687,7	651,6
Guatemala	565,2	437,6
Honduras	535,4	572,5
México	2 156,4	2 225,7
Nicaragua	401,1	448,6
Panamá	1 783,8	5 272,7
Perú	682,5	1 374,8
República Dominicana	1 284,4	2 006,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial.

Nota: Año de referencia o último año disponible.

6. Brechas de fiscalidad

Cuadro A6.1
Brecha horizontal de fiscalidad, muestra global, 1999-2019

País	Ingresos fiscales como porcentaje del PIB				
	1999	2005	2010	2015	2019
Armenia	19,33	17,82	21,22	20,93	22,20
Camboya	8,17	7,89	10,00	14,58	19,73
Croacia	22,84	20,57	19,75	20,85	22,25
Ghana	17,19	12,81	13,39	18,67	12,24
Panamá	16,00	13,60	16,40	15,20	14,10
Lebanon	13,37	15,17	16,84	13,46	15,29
Lituania	22,21	19,75	15,96	16,69	19,85
Sri Lanka	15,01	13,73	11,30	12,40	11,56

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Banco Mundial y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Cuadro A6.2
Países de América Latina y el Caribe: brecha horizontal de fiscalidad, 2006 y 2018

	Ingresos fiscales como porcentaje del PIB	
	2006	2018
Argentina	25,1	28,9
Brasil	33,2	33,2
Chile	22,0	21,1
Colombia	19,3	19,3
Costa Rica	22,1	23,2
México	11,6	16,2
Panamá	14,5	14,8
República Dominicana	14,2	13,2
El Salvador	18,3	21,2
Guatemala	13,9	13,2
Honduras	18,3	22,4
Nicaragua	18,1	23,2
Perú	18,1	16,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

7. Brechas medioambientales

Cuadro A7.1
Brecha horizontal medioambiental, muestra global, 1991-2016
(En porcentajes del área de tierra)

País	Tasa de variación de las áreas forestales					
	1991	1996	2001	2006	2011	2016
Armenia	-0,12	-0,06	-0,06	-0,06	0,06	0,06
Camboya	-1,08	-1,14	-1,41	-1,19	-1,26	-1,35
Croacia	0,00	0,06	0,19	0,18	0,02	0,02
Ghana	0,33	0,32	0,32	0,31	0,31	0,30
Líbano	0,00	0,00	0,84	0,06	0,06	0,06
Lituania	0,00	0,38	1,00	0,46	0,09	0,10
Panamá	-0,34	-0,35	-0,35	-0,35	-0,35	-0,36
Sri Lanka	-0,40	-0,41	-0,68	-0,14	-0,31	-0,32
Túnez	3,00	2,62	1,86	1,64	1,03	0,98

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial.

Cuadro A7.2
Países de América Latina y el Caribe: brecha horizontal medioambiental, 2006-2016
(En porcentajes del área de la tierra)

	Tasa de variación de las áreas forestales	
	2006	2016
Argentina	-1,05	-1,09
Brasil	-0,33	-0,2
Chile	0,24	1,7
Colombia	-0,52	-0,05
Costa Rica	0,92	1,1
Cuba	1,75	1,68
El Salvador	-1,42	-1,66
Guatemala	-2	-1,03
Honduras	-2,07	-2,61
México	-0,17	-0,14
Nicaragua	-2,02	0
Panamá	-0,35	-0,36
Perú	-0,19	-0,23
República Dominicana	2	1,67

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial.

8. Brechas de educación

Cuadro A8.1
Brecha horizontal de educación, muestra global, 1990-2018

Años promedio de escolarización para personas mayores de 25 años							
País	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Armenia	10,10	10,40	10,80	10,90	11,10	11,60	11,80
Camboya	2,70	3,00	3,20	3,50	4,40	4,70	4,80
Croacia	6,00	7,30	9,40	9,70	10,80	11,30	11,40
Ghana	4,90	5,70	6,10	6,40	6,70	6,90	7,20
Libano				7,50	7,90	8,50	8,70
Lituania	9,00	9,90	10,70	11,80	11,60	12,80	13,00
Omán			5,30	6,80	7,90	9,50	9,70
Panamá	7,30	8,00	8,50	9,00	9,30	9,90	10,20
Sri Lanka	8,30	9,10	10,00	10,40	10,80	10,90	11,10
Túnez	3,40	4,10	4,90	5,80	6,70	7,00	7,20

Fuente: elaboración propia, sobre la base del Banco Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Cuadro A8.2
Países de América Latina y el Caribe: brecha horizontal de educación, 1990-2018

Años promedio de escolarización para personas mayores de 25 años							
País	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Argentina	7,9	8,3	9,1	9,1	10,3	10,4	10,6
Brasil	3,8	4,6	5,6	6,3	6,9	7,6	7,8
Chile	8,1	8,4	8,8	9,5	9,0	10,2	10,4
Colombia	5,5	6,1	6,5	6,8	7,4	8,1	8,3
Costa Rica	6,9	7,4	8,0	7,9	8,3	8,6	8,7
Cuba	8,5	9,2	9,6	9,9	11,0	11,4	11,8
República Dominicana	5,0	5,8	6,4	7,0	7,3	7,8	7,9
El Salvador	3,7	4,2	5,2	6,0	7,1	6,6	6,9
Guatemala	3,1	3,5	3,7	3,5	4,3	6,4	6,5
Honduras	3,5	3,9	4,3	4,7	5,4	6,3	6,6
México	5,5	6,4	6,7	7,6	8,0	8,6	8,6
Nicaragua	4,1	4,6	5,1	5,5	6,0	6,5	6,8
Panamá	7,3	8,0	8,5	9,0	9,3	9,9	10,2
Perú	6,6	7,3	8,0	8,7	8,4	9,1	9,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Banco Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Cuadro A8.3
Brecha vertical rural-urbana de educación, 2001-2019

Porcentaje de personas de 15 a 19 años con educación primaria completa por área geográfica		
Año	Urbana	Rural
2001	96,8	81,1
2003	97,5	84,0
2005	98,1	89,1
2007	98,1	88,0
2009	98,0	90,1
2011	98,0	89,8
2013	98,2	91,6
2015	99,1	92,0
2017	99,1	95,1
2019	99,1	94,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html> y del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Cuadro A8.4
Brecha vertical rural-urbana de educación, 2001-2019

Porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa por área geográfica		
Año	Urbana	Rural
2001	56,5	23,4
2003	61,4	26,4
2005	63,4	30,0
2007	65,8	34,6
2009	66,7	37,4
2011	68,1	39,0
2013	69,7	36,4
2015	69,4	39,2
2017	70,3	46,9
2019	71,8	50,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html> y del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

9. Brechas de salud

Cuadro Ag.1
Brecha horizontal de salud, muestra global,

País	Tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacimientos						
	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Armenia	41,8	34,0	27,1	21,3	16,5	12,8	11,0
Camboya	84,7	86,6	79,5	53,2	37,7	27,5	24,0
Croacia	11,2	8,6	7,2	5,8	4,7	4,2	4,0
Ghana	79,8	72,3	64,2	55,5	47,5	38,9	34,9
Libano	26,8	21,6	17,0	12,2	8,8	7,1	6,4
Lituania	11,9	12,0	8,5	7,2	4,8	4,0	3,3
Omán	31,6	20,4	14,2	11,0	10,1	9,7	9,8
Panamá	25,6	23,5	21,8	19,5	17,0	14,5	13,1
Sri Lanka	18,7	17,1	14,2	12,2	10,0	7,5	6,4
Túnez	43,3	34,5	25,0	18,8	15,8	14,8	14,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial y de Organización Mundial de la Salud (OMS).

Cuadro Ag.2
Países de América Latina y el Caribe: brecha horizontal de salud, 1990-2018

País	Tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacimientos						
	1990	1994	1998	2003	2008	2013	2018
Argentina	25,3	22,4	18,9	15,8	13,7	11,3	8,8
Brasil	52,5	43,4	34,4	25,2	18,4	14,9	12,8
Chile	16,1	11,8	10,1	8,1	7,6	7,1	6,2
Colombia	28,9	25,6	22,5	19,4	16,8	14,4	12,2
Costa Rica	14,2	12,7	12,3	9,5	8,9	8,2	7,6
Cuba	10,9	8,9	7,4	6,0	5,0	4,3	3,7
República Dominicana	46,5	40,2	35,0	31,0	28,9	27,1	24,1
El Salvador	46,2	37,7	30,3	23,3	18,1	14,3	11,8
Guatemala	59,3	50,8	43,7	36,6	30,8	25,9	22,1
Honduras	45,0	38,3	36,5	26,8	21,7	17,9	15,1
México	35,9	29,9	24,6	19,1	15,8	13,7	11,0
Nicaragua	50,6	42,0	34,8	25,1	19,0	16,4	15,7
Panamá	25,6	23,8	22,6	20,4	18,0	15,5	13,1
Perú	56,9	46,0	34,6	23,7	17,3	13,7	11,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial y de Organización Mundial de la Salud (OMS).

Cuadro Ag.3
Brecha horizontal de salud, 2000 y 2018

	Esperanza de vida al nacer según sexo			
	Hombres		Mujeres	
	2000	2018	2000	2018
Argentina	70	73	77	80
Brasil	66	72	74	79
Chile	73	78	79	82
Colombia	70	74	76	80
Costa Rica	75	78	80	83
Cuba	75	77	79	81
El Salvador	64	68	73	78
Guatemala	65	71	71	77
Honduras	68	73	73	77
México	72	72	77	78
Nicaragua	67	71	72	78
Panamá	73	75	78	82
Perú	69	74	73	79
República Dominicana	67	71	72	77

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial.

Cuadro Ag.4
Brecha vertical rural-urbana de salud, 2000-2010

	Esperanza de vida al nacer según área										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Urbano	76,01	76,18	76,34	76,51	76,67	76,84	76,99	77,14	77,28	77,42	77,56
Rural	71,68	71,86	72,05	72,24	72,42	72,6	72,77	72,94	73,02	73,1	73,18

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Salud de Panamá (MINSa).

Cuadro Ag.5
Brecha vertical territorial de salud, 2017

	Tasa de médico, odontólogos y enfermeras por provincia y comarca, 2017 (tasa por 10.000 habitantes)		
	Médicos	Odontólogos	Enfermeras
Bocas del Toro	7,9	1,9	10,6
Coclé	13,1	3,3	15,5
Colón	9,7	2,2	10,5
Chiriquí	17,1	2,1	20,6
Darién	7,4	0,7	6,8
Herrera	21,5	6,3	38,5
Los Santos	18,9	5,9	20,2
Panamá	23,8	3,7	16,6
Panamá Oeste	6,9	2,4	5,8
Veraguas	12,4	3,7	16,9
Guna Yala	7,2	1,1	6,8
Ngäbe Buglé	1,4	0,5	1,1

Fuente: Elaboración propia, con datos del Ministerio de Salud de Panamá (MINSa).

10. Brechas de infraestructura

Cuadro A10.1
Brecha horizontal de infraestructura, muestra global, 2007-2017

País	Calidad de la infraestructura portuaria (1=baja; 7=alta)					
	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Camboya	3,4	3,5	4,0	4,0	3,7	3,7
Croacia	3,3	3,8	4,0	4,3	4,5	4,6
Ghana	N/A	4,0	4,2	4,2	3,5	3,6
Líbano	N/A	N/A	4,3	4,3	3,9	3,5
Lituania	4,1	4,7	4,9	5,1	4,9	4,8
Omán	4,8	5,2	5,4	5,5	4,9	4,6
Panamá	5,7	5,5	6,4	6,4	6,3	6,2
Sri Lanka	4,1	4,8	4,9	4,2	4,3	4,5
Túnez	4,8	4,9	4,6	4,0	3,6	3,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Foro Económico Mundial.

Cuadro A10.2
Países de América Latina y el Caribe: brecha horizontal de infraestructura

	Calidad de la infraestructura portuaria (1=baja; 7=alta)	
Argentina	3,2	3,7
Brasil	2,6	3,1
Chile	4,8	4,9
Colombia	2,7	3,8
Costa Rica	2,2	3,4
El Salvador	3,5	3,4
Guatemala	3,7	3,6
Honduras	4,7	4,4
México	3,3	4,3
Nicaragua	2,3	3,1
Panamá	5,7	6,3
Perú	2,4	3,7
República Dominicana	3,6	4,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Foro Económico Mundial.

Cuadro A10.3
Países de América Latina y el Caribe: brecha horizontal de infraestructura, 2008-2018
(En porcentajes de la población)

	Acceso a la electricidad		
	2001	2008	2018
Argentina	95,5	97,5	100,0
Brasil	96,0	98,5	100,0
Chile	97,2	98,3	100,0
Colombia	94,2	96,8	99,9
Costa Rica	98,2	99,3	100,0
Cuba	96,2	97,4	100,0
El Salvador	87,1	91,0	100,0
Guatemala	73,8	81,8	94,7
Honduras	64,2	76,4	91,9
México	97,2	98,9	100,0
Nicaragua	72,2	77,8	88,1
Panamá	81,9	88,2	100,0
Perú	72,1	84,7	95,2
República Dominicana	89,8	97,6	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial.

Cuadro A10.4
Brecha vertical rural-urbana de infraestructura, 1990-2015

Proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable, por área		
Año	Urbana	Rural
1990	97,8	67,5
1991	97,8	68,3
1992	97,8	69,1
1993	97,8	70,0
1994	97,8	70,8
1995	97,8	71,7
1996	97,8	72,5
1997	97,8	73,4
1998	97,8	74,2
1999	97,8	75,1
2000	97,8	75,9
2001	97,8	76,8
2002	97,8	77,6
2003	97,8	78,5
2004	97,8	79,3
2005	97,8	80,2
2006	97,8	81,0
2007	97,8	81,8
2008	97,8	82,7
2009	97,8	83,5
2010	97,7	84,4
2011	97,7	85,2
2012	97,7	86,1
2013	97,7	86,9
2014	97,7	87,8
2015	97,7	88,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS) y de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

11. Brechas étnicas

Cuadro A11.1
Países de América Latina y el Caribe: brecha horizontal étnica, 2001, 2009 y 2018

País/años	Población en situación de pobreza extrema y pobreza según etnia (<i>en porcentajes</i>)			
	Población total		Población Indígena	
	Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza
Bolivia (Estado Plurinacional de)				
2001	28,1	58,7	37,1	66,5
2009	16,8	37,8	24,3	48,1
2018	14,7	33,2	27,5	47,7
Brasil				
2001	7,3	38,3	18,6	49,2
2009	4,3	23,7	10,4	31,4
2018	5,4	19,4	8,2	32,5
Chile				
2000	6,2	42,6	16,3	59,9
2009	3,8	28,9	6,8	39,6
2017	1,4	10,7	1,9	15,4
Ecuador				
2001	20,1	53,4	30,7	64,0
2009	11,0	34,5	34,2	63,4
2018	6,3	23,4	22,6	50,5
Guatemala				
2000	15,6	50,3	24,5	69,8
2006	10,3	42,6	19,6	64,5
2014	15,3	50,4	25,4	69,6
Panamá				
2001	19,0	36,4	79,0	90,0
2009	10,3	26,4	47,0	79,8
2018	6,3	14,9	3,9	22,7
Perú				
2001	15,7	44,5	26,9	60,5
2009	8,3	28,0	18,0	46,3
2018	2,8	13,8	5,0	21,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html> y del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Cuadro A11.2
Brecha vertical rural-urbana étnica

	Áreas urbanas				Áreas rurales				
	Población indígena		Población no indígena ni afrodescendiente		Población indígena		Población no indígena ni afrodescendiente		
	Tasa de pobreza extrema	Tasa de pobreza	Tasa de pobreza extrema	Tasa de pobreza	Tasa de pobreza extrema	Tasa de pobreza	Tasa de pobreza extrema	Tasa de pobreza	
2015	5,8	24,2	1,5	7,8	2015	46,8	69,9	9,4	23,5
2018	3,3	21,1	1,2	5,8	2018	45,3	68,2	8,2	17,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html> y del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

12. Brechas de bienes y servicios públicos

Cuadro A12.1
Brecha horizontal de bienes y servicios públicos, muestra global, 2008 y 2020

País	Indicador de servicios públicos del Fund for Peace	
	2008	2020
Armenia	6	3,3
Camboya	7,6	7,7
Croacia	4,1	2,6
Finlandia	1,5	0,6
Ghana	6,9	6,9
Panamá	5,4	4,4
Líbano	6,7	4,8
Lituania	3,5	2,7
Omán	4,4	2,7
Sri Lanka	6,6	4,2
Túnez	5,9	4,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Fund For Peace.

Nota: El indicador de servicios públicos del Fund for Peace (índice de 0 a 10 donde 10 corresponde al peor desempeño y 0 al mejor desempeño) se refiere a la presencia de funciones estatales básicas que sirven a las personas. Por un lado, esto puede incluir la provisión de servicios esenciales, como salud, educación, agua y saneamiento, infraestructura de transporte, electricidad y energía e internet y conectividad. Por otro lado, puede incluir la capacidad del estado para proteger a sus ciudadanos, por ejemplo, del terrorismo y la violencia, a través de una vigilancia policial efectiva y percibida. Además, incluso cuando se brindan funciones y servicios estatales básicos, el indicador considera además a quién, si el Estado sirve de manera limitada a las élites gobernantes, como las agencias de seguridad, el personal presidencial, el banco central o el servicio diplomático, mientras no brinda servicios comparables. niveles de servicio a la población en general, como poblaciones rurales versus urbanas. El indicador también considera el nivel y el mantenimiento de la infraestructura general en la medida en que su ausencia afectaría negativamente el desarrollo real o potencial del país.

Cuadro A12.2
Países de América Latina y el Caribe: brecha horizontal de bienes y servicios públicos, 2008 y 2020

País	Indicador de servicios públicos del Fund for Peace	
	2008	2020
Argentina	3,9	3,3
Brasil	6	6,9
Chile	3,8	3,5
Colombia	6	5,6
Costa Rica	3,5	3,2
Cuba	4	3,8
República Dominicana	6,9	6,0
El Salvador	6,5	5,7
Guatemala	6,6	6,7
Honduras	6,6	6,5
México	5,7	5,9
Nicaragua	7,5	5,9
Panamá	5,4	4,4
Perú	6,4	6,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Fund For Peace.

Nota: El indicador de servicios públicos del Fund for Peace (índice de 0 a 10 donde 10 corresponde al peor desempeño y 0 al mejor desempeño) se refiere a la presencia de funciones estatales básicas que sirven a las personas. Por un lado, esto puede incluir la provisión de servicios esenciales, como salud, educación, agua y saneamiento, infraestructura de transporte, electricidad y energía e internet y conectividad. Por otro lado, puede incluir la capacidad del estado para proteger a sus ciudadanos, por ejemplo, del terrorismo y la violencia, a través de una vigilancia policial efectiva y percibida. Además, incluso cuando se brindan funciones y servicios estatales básicos, el indicador considera además a quién, si el Estado sirve de manera limitada a las élites gobernantes, como las agencias de seguridad, el personal presidencial, el banco central o el servicio diplomático, mientras no brinda servicios comparables. niveles de servicio a la población en general, como poblaciones rurales versus urbanas. El indicador también considera el nivel y el mantenimiento de la infraestructura general en la medida en que su ausencia afectaría negativamente el desarrollo real o potencial del país.

13. Brechas horizontales estáticas y dinámicas de Panamá

Cuadro A13.1
Brechas estáticas y dinámicas de Panamá, muestra global,

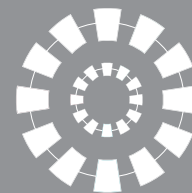
	Ingreso (<i>PIB per cápita</i>)	Productividad e innovación (<i>PIB por persona empleada</i>)	Género (<i>índice de desigualdad de género</i>)	Pobreza (<i>IDH</i>)	Inversión y ahorro (<i>formación bruta de capital</i>)	Fiscalidad (<i>ingresos fiscales como porcentaje del PIB</i>)	Medioambiental (<i>tasa de deforestación</i>)	Educación (<i>años promedio de escolaridad</i>)	Salud (<i>tasa de mortalidad infantil</i>)	Infraestructura (<i>calidad de la infraestructura portuaria</i>)	Bienes y servicios públicos
Posición en 2020 o último año disponible (brecha estática)	2	4	8	3	1	6	8	5	7	1	7
Posición en términos de desempeño (brecha dinámica)	4	4	5	6	1	5	6	6	7	5	7

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A13.2
Países de América Latina y el Caribe: brechas estáticas y dinámicas de Panamá

	Ingreso (<i>PIB per cápita</i>)	Productividad e innovación (<i>PIB por persona empleada</i>)	Género (<i>Índice de desigualdad de género</i>)	Tasa de pobreza	Inversión y ahorro (<i>formación bruta de capital</i>)	Fiscalidad (<i>ingresos fiscales como porcentaje del PIB</i>)	Medioambiental (tasa de deforestación)	Educación (<i>años promedio de escolaridad</i>)	Salud (<i>tasa de mortalidad infantil</i>)	Infraestructura (calidad de la infraestructura portuaria)	Étnica (<i>brecha de pobreza</i>)	Bienes y servicios públicos
Posición en 2020 o último año disponible (brecha estática)	2	2	11	2	1	11	10	4	10	1	2	5
Posición en términos de desempeño (brecha dinámica)	1	1	14	6	1	13	8	6	9	7	1	2

Fuente: Elaboración propia.



**NUEVAS
NARRATIVAS**

Para una transformación rural

Los niveles de pobreza y desigualdad en Panamá han disminuido en los últimos 30 años. Sin embargo, en el país existen grandes brechas estructurales, definidas como las diferentes expresiones de la desigualdad, amplias y persistentes, que dificultan la consecución de un desarrollo sostenible e inclusivo. En el marco del diagnóstico de brechas verticales (en el interior del país) realizado en este estudio, se hallan marcadas desigualdades entre la población urbana y la rural, y se observa que esta desigualdad socioeconómica es de naturaleza estructural.

A pesar de que algunas de las brechas verticales se están reduciendo, este proceso se está dando de forma muy lenta y diferenciada entre las áreas urbanas y las rurales y entre los diferentes territorios del país. En el marco del diagnóstico de brechas horizontales (entre países), algunos indicadores de desarrollo socioeconómico de Panamá exhiben un buen desempeño, incluso mejor que el de los de algunos países con un nivel de desarrollo similar o superior seleccionados para este estudio. Sin embargo, en casi todos los indicadores, se observa una brecha significativa del desempeño de Panamá con respecto al del país con mejores resultados a escala mundial.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org