

La desigualdad de Panamá: su carácter territorial y el papel de las inversiones públicas

Jhonatan Astudillo
Marco Fernández
Carlos Garcimartín

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

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-1703

La desigualdad de Panamá: su carácter territorial y el papel de las inversiones públicas

Jhonatan Astudillo
Marco Fernández
Carlos Garcimartín

Jhonatan Astudillo es Asistente de Investigación del Departamento de Países de Centro América, México, Panamá y la República Dominicana del BID

Marco Fernández es socio y economista de INDESA

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

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Astudillo, Jhonatan.

La desigualdad de Panamá: su carácter territorial y el papel de la inversión pública /
Jhonatan Astudillo, Marco Fernández y Carlos Garcimartín.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1703)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Regional economic disparities-Panama. 2. Income distribution-Panama. 3.
Economic development-Panama. 4. Public investments-Panama. 5. Equality-Panama.
6. Panama-Economic conditions-Regional disparities. I. Fernández, Marco. II.
Garcimartín Alférez, Carlos. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Representación
en Panamá. IV. Título. V. Serie.

IDB-TN-1703

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

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

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

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



La desigualdad de Panamá: su carácter territorial y el papel de la inversión pública

Jhonatan Astudillo¹, Marco Fernández² y Carlos Garcimartín³

Resumen

Pese a que durante los últimos años ha sido una de las economías más dinámicas de la región, Panamá continúa siendo uno de los países más desiguales de América Latina. Si bien la desigualdad se ha reducido en este tiempo, lo ha hecho a un ritmo notablemente inferior al de otros países del entorno. Esta elevada desigualdad y su persistencia están estrechamente relacionadas con los fuertes desequilibrios territoriales que existen en el país, aunque, lógicamente, este factor no agota la explicación. Pese al reducido tamaño de Panamá y a carecer de grandes accidentes orográficos, estos desequilibrios territoriales son comparativamente más altos que en el resto de la región. Utilizando diferentes estimaciones del índice de Gini y la descomposición del índice de Theil se revela que la desigualdad en el interior de las provincias ha venido cayendo, pero entre ellas ha aumentado. En términos de producto, la fuerte concentración en la provincia de Panamá, que ya existía antes del período de expansión económica, se ha intensificado aún más desde entonces. Por otro lado, y a pesar de lo que en principio pudiera parecer, no existe relación entre la elevada pobreza de las comarcas indígenas y la alta desigualdad del país. Por último, si se analiza el papel desempeñado por la inversión pública en los desequilibrios territoriales, se encuentra que su asignación geográfica no parece estar corrigiendo la desigualdad territorial. Al contrario, en general, cuanto mayor es el ingreso per cápita de una provincia, mayor ha sido la inversión pública recibida.

JEL Clasificación: D30, H50, H54, O10, O18, O20

Palabras clave: desarrollo territorial, descentralización, Gini, desigualdad, inversiones públicas

¹ Analista de investigación. Banco Interamericano de Desarrollo

² INDESA

³ Economista. Banco Interamericano de Desarrollo

La desigualdad de Panamá: su carácter territorial y el papel de la inversión pública

1. Introducción

Aunque durante los últimos años Panamá ha sido una de las economías más dinámicas de América Latina, los importantes avances registrados no se han plasmado en la misma medida en logros sociales. En particular, en el caso de la desigualdad, Panamá continúa siendo uno de los países más desiguales de la región; el tercero, según datos del Banco Mundial, solo superado por Brasil y Honduras. Además, aunque la desigualdad se ha reducido, lo ha hecho a un ritmo notablemente inferior al de otros países de América Latina, pese a que el crecimiento de éstos ha sido mucho menor. Entre 2007 y 2017 por cada punto porcentual de aumento del PIB el índice de Gini se ha reducido un 0.05% en Panamá, frente a un 0.28% en promedio regional.

Ante ello, cabe preguntarse por qué se produce esta diferencia respecto a la región. Si bien puede pensarse que la respuesta a esta pregunta se encuentra en la elevada pobreza que existe en las comarcas indígenas, con tasas superiores al 80%, en este trabajo intentamos argumentar que este factor no es clave para explicar la persistencia de la desigualdad en Panamá. Por el contrario, como se expondrá en la sección 2, la elevada y persistente desigualdad en Panamá está estrechamente vinculada a sus desequilibrios territoriales, que van más allá de las comarcas, aunque, lógicamente, este factor no agota la explicación.

Estos desequilibrios territoriales no solo son muy grandes, sino que, además, han ido en aumento. La desigualdad en el interior de las provincias ha venido cayendo, pero entre ellas ha aumentado. En términos de producto, la fuerte concentración en la provincia de Panamá, que ya existía antes del período de expansión, se ha intensificado aún más desde entonces. Panamá es el tercer país latinoamericano con mayores desigualdades territoriales en PIB per cápita, lo cual resulta muy llamativo, habida cuenta del tamaño del país y que, además, no tiene grandes accidentes orográficos que dificulten los vínculos económicos entre sus territorios. En el Salvador o Uruguay, por ejemplo, las desigualdades son una tercera parte las de Panamá.

En la sección tercera analizamos el papel desempeñado por la inversión pública en los desequilibrios territoriales de Panamá. La principal conclusión es que, en general, cuanto mayor es el ingreso per cápita de una provincia, mayor ha sido la inversión recibida. En promedio de 2013/17 la provincia de Panamá, la más rica del país, ha recibido un 28% más de inversión per cápita que la media. Por el contrario, la comarca de Ngäbe Buglé, con apenas un 26% de ingreso per cápita respecto al promedio nacional, ha recibido un 70% menos de inversión por habitante. Excepto la comarca de Emberá y la provincia de Darién, que prácticamente se hallan en equilibrio, todas las comarcas y provincias reciben un porcentaje de la inversión pública total menor de lo que correspondería a su peso en la población del país. La excepción a esta regla es la provincia de Panamá, que supone aproximadamente la mitad de la población, pero recibe el 68% de la inversión pública.

Por último, en la sección cuarta se recogen las principales conclusiones.

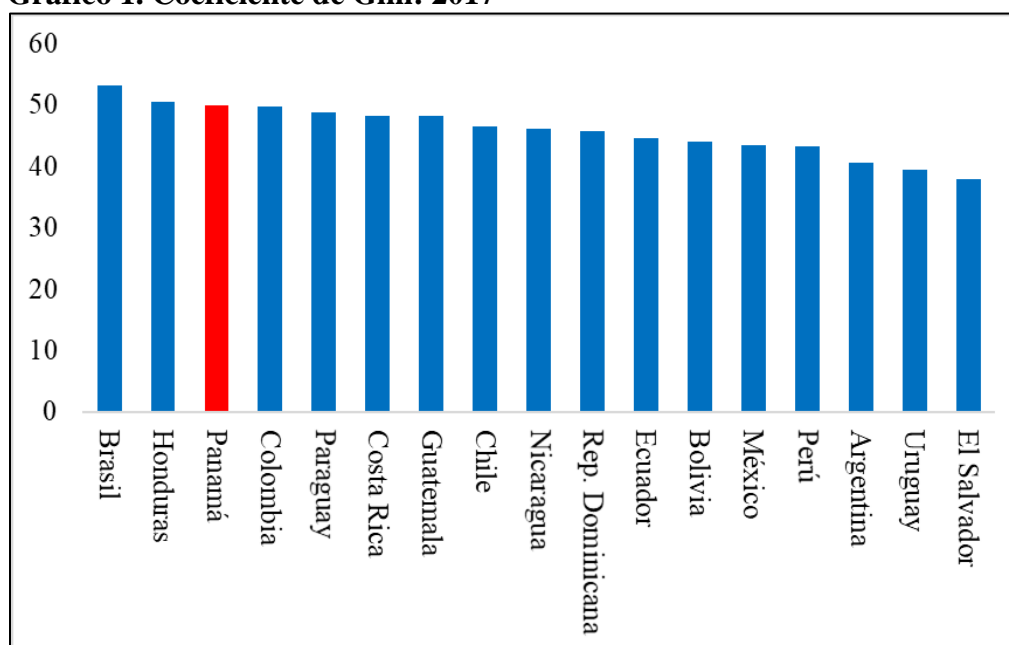
2. La desigualdad de Panamá

Desde mediados de la década pasada, la economía panameña ha sido una de las más dinámicas del mundo. Entre 2004 y 2018 el país tuvo un crecimiento promedio anual del 7.0%, frente al 3.3% de América Latina. Como consecuencia de este dinamismo, Panamá es hoy uno de los tres países con mayor renta per cápita en paridad de poder adquisitivo de la región y considerados países de ingreso alto (siendo los otros Chile y Uruguay).

Sin embargo, este notable progreso económico no se ha reflejado en la misma medida en logros sociales. Desde 2006 la tasa de pobreza se ha reducido casi 18 puntos, llegando en 2017 al 20.7%, claramente inferior al 27% en América Latina, pero la situación podría ser mejor, dado el dinamismo de la economía. Por cada punto de crecimiento del PIB, la pobreza ha bajado 0.15 puntos en Panamá, mientras que en la región lo ha hecho en 0.22 puntos. Además, las brechas urbano-rurales han disminuido, pero continúan siendo amplias. La tasa de pobreza es casi el doble en la población rural (40.8%) que en el conjunto del país (20.7%) y en la población indígena es cuatro veces superior (82%).

En cuanto a la desigualdad, aunque también se ha reducido, presenta menos avances que los registrados en materia de pobreza. La mejora general de los ingresos producto del crecimiento económico, más que la reducción de la desigualdad fue, en mayor medida, la responsable de la reducción de la pobreza (OCDE, 2018). Al día de hoy, Panamá continúa estando entre los países con mayor desigualdad de la región. A 2017, el índice de Gini, el indicador más habitualmente empleado para medir la desigualdad muestra un valor de 50 en Panamá¹, frente a 46 en promedio de la región, según datos del Banco Mundial. Panamá es el tercer país más desigual de América Latina, solo superado por Brasil y Honduras (gráfico 1).

Gráfico 1. Coeficiente de Gini: 2017



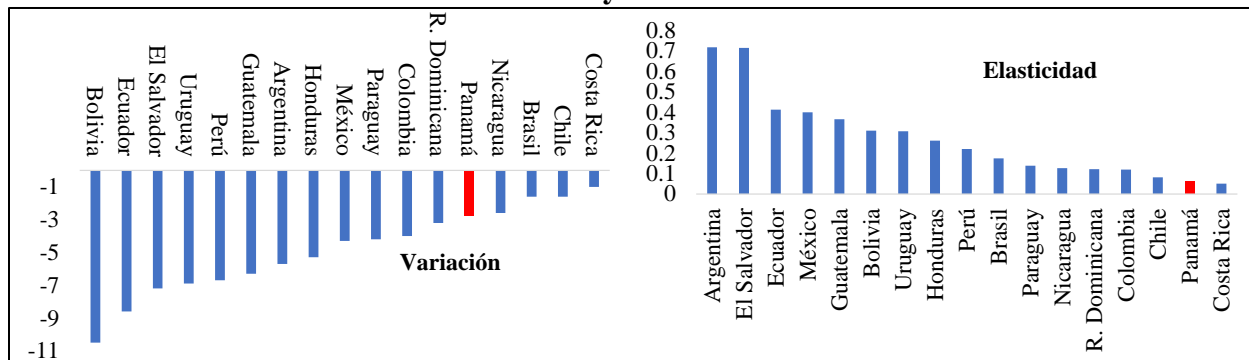
Fuente: Banco Mundial. Rep. Dominicana y México, 2016; Nicaragua y Guatemala, 2014.

Además, pese al mayor crecimiento económico de Panamá, la desigualdad se ha reducido menos que en la región: 2.8 puntos desde el año 2007, frente a 5 en promedio en el conjunto de países latinoamericanos. Si calculamos la elasticidad aparente de la distribución del ingreso al crecimiento, se observa que entre 2007 y 2017 por cada punto porcentual de aumento del PIB el índice de Gini se ha reducido un 0.05%, frente a un 0.28% en promedio regional. Es decir, por

¹ Esta cifra difiere de la última registrada por el Ministerio de Economía y Finanzas: 49 a 2015.

cada punto de crecimiento del PIB la caída proporcional de la desigualdad ha sido unas cinco veces mayor en el resto de países de América Latina que en Panamá (gráfico 2).

Gráfico 2. Variación del coeficiente de Gini y elasticidad al crecimiento: 2007/17



Fuente: elaboración propia a partir del Banco Mundial. Chile, 2006/17; Colombia, 2005/17; R. Dominicana, 2007/16; México 2006/16; Nicaragua, 2005/14; y Guatemala 2006/14.

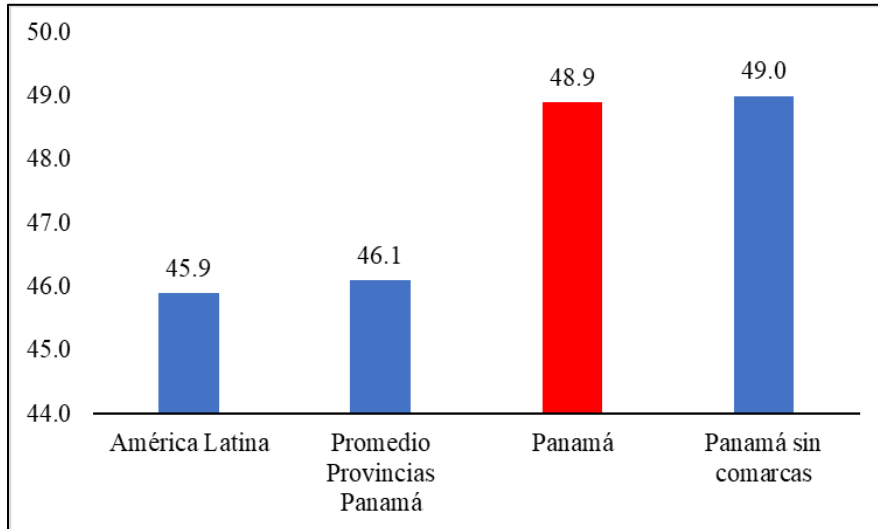
Ante este panorama, cabe preguntarse por qué se produce esta diferencia respecto a la región; ¿cuáles son las razones que nos pueden ayudar a entender por qué la desigualdad no solo es comparativamente superior en Panamá, sino además mucho más persistente, pese al mayor dinamismo de su economía?

3. El carácter territorial de la desigualdad

Cabe pensar que la explicación a la pregunta anterior se encuentra en la elevada pobreza que existe en las comarcas indígenas, con tasas superiores al 80%. Sin embargo, no es así. Hemos calculado la desigualdad dejando fuera a la población de las comarcas y, de acuerdo a nuestras estimaciones, el índice de Gini es prácticamente el mismo que el total del país (49 por 48.9, respectivamente) (gráfico 3). En otras palabras, la desigualdad seguiría siendo muy alta en Panamá incluso si no se tuviera en cuenta a las comarcas². Por el contrario, el promedio del índice de Gini de cada una de las provincias de Panamá es 46.1; es decir, prácticamente el mismo que el promedio del de los países de América Latina. En otras palabras, la desigualdad en el interior de cada provincia es — en promedio— la misma que en la región y claramente inferior a la nacional.

² La razón principal es que la población de las comarcas (Ngäbe-Buglé, Guna Yala y Emberá-Wounaan) apenas representa el 6.5% del total nacional.

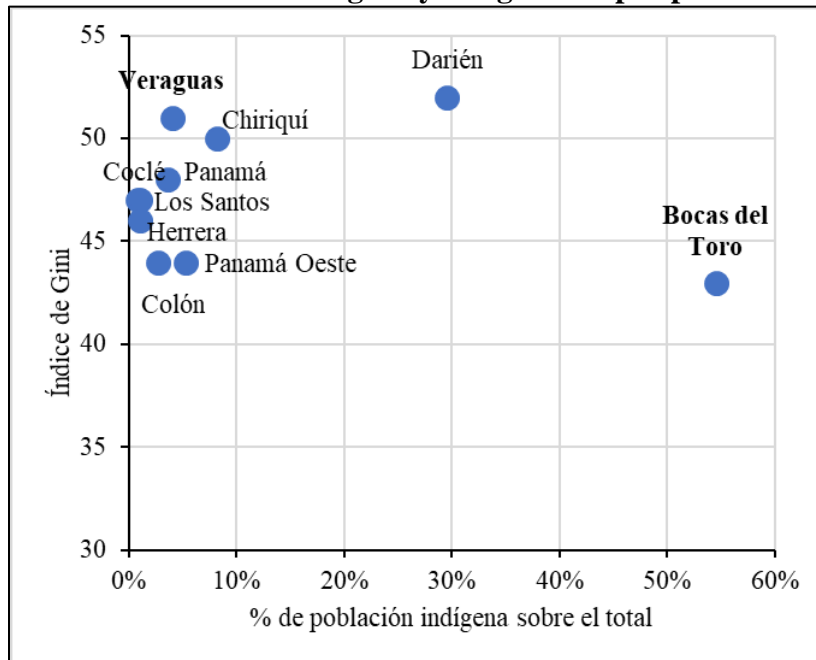
Gráfico 3. Coeficiente de Gini: circa 2005



Fuente: elaboración propia a partir de MEF para Panamá y Banco Mundial para América Latina.

Más aún, tampoco el porcentaje de población indígena dentro de cada provincia está vinculado a la desigualdad. Algunas de ellas, como Bocas del Toro, tienen un porcentaje muy elevado de población indígena (59%) y una baja desigualdad (un índice de Gini de 43), mientras que otras, como Veraguas, con poca población indígena (4%), tienen una elevada desigualdad (índice de Gini de 51) (gráfico 4).

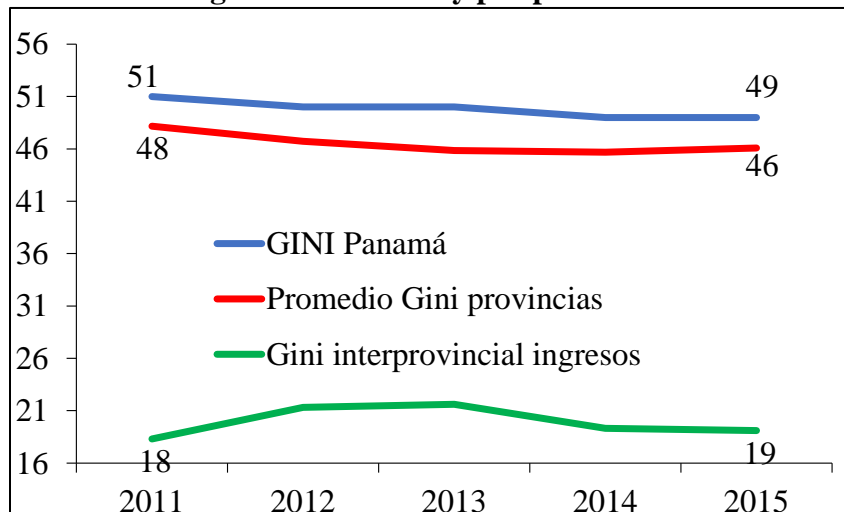
Gráfico 4. Población indígena y desigualdad por provincias: 2015



Fuente: elaboración propia a partir de MEF e INEC.

Lo que diferencia a Panamá no es la desigualdad que existe al interior de cada provincia, sino las diferencias entre ellas. Estos desequilibrios territoriales no solo son muy grandes, sino que, además, han ido en aumento³. Entre 2011 y 2015, años para los que se cuenta con datos, la desigualdad de ingresos ha caído alrededor de dos puntos, tanto en el conjunto del país como en el interior de las provincias, mientras que entre ellas ha aumentado cerca de un punto (gráfico 5).

Gráfico 5. Desigualdad nacional y por provincias: 2011-2015



Fuente: elaboración propia a partir de MEF.

Si efectuamos una descomposición del índice de desigualdad de Theil aplicado a los ingresos de los hogares, se observa que en 2011 (primer año con datos disponibles de desigualdad provincial) la desigualdad intra provincias explicaba el 94.3% de la desigualdad total en el país, mientras que las diferencias entre provincias lo hacían en un 5.7% (cuadro 1). En 2017, este último efecto había aumentado hasta el 8.4%: es decir, los desequilibrios interterritoriales han aumentado su peso como responsable de la desigualdad existente en Panamá.

³ Se realizó una prueba estadística de convergencia de los ingresos por habitante en cada provincia respecto a un conjunto de variables explicativas, como inversión pública, educación, entre otros. Se concluyó que dicha convergencia no ha ocurrido, más bien al contrario, aunque esto no puede tomarse como conclusión robusta, dados los escasos grados de libertad de la muestra.

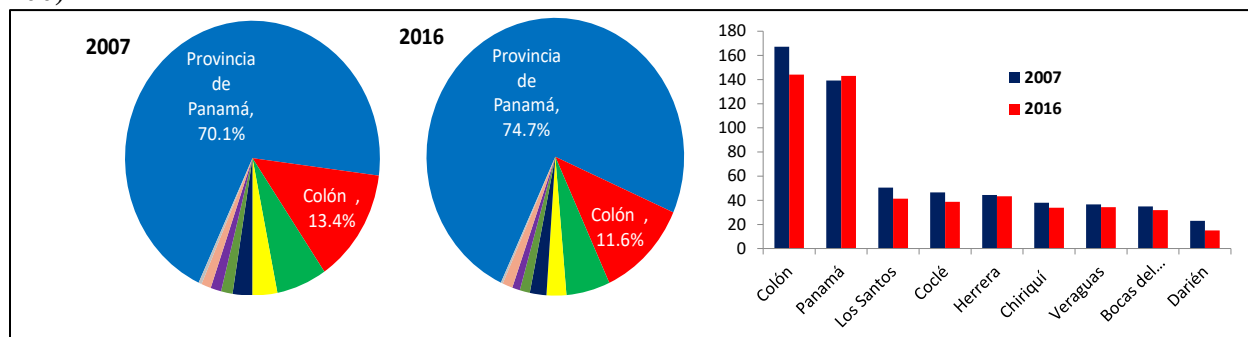
Cuadro 1. Índice de Theil del ingreso de los hogares y su descomposición: 2011, 2017

	Índice de Theil	Efecto Intra provincias	Contribución a la desigualdad del Efecto Intra provincias	Efecto Entre provincias	Contribución a la desigualdad del Efecto Entre provincias
2011	0.486	0.458	94.30%	0.028	5.70%
2017	0.458	0.420	91.58%	0.039	8.42%

Fuente: elaboración propia a partir del INEC.

Si nos fijamos en el PIB per cápita, en lugar de los ingresos, la desigualdad también ha crecido, e incluso lo ha hecho a mayor ritmo. La fuerte concentración del producto nacional en la provincia de Panamá, que ya existía antes del período de expansión, se ha intensificado aún más desde entonces, acompañada, más recientemente, de Colón, debido a la mina de cobre⁴. La provincia de Panamá es la única cuya participación en el PIB ha aumentado entre 2007 y 2016⁵; ya casi supone el 75% del producto total del país. En términos per cápita, las provincias de Panamá y Colón están muy por encima del resto, las cuales ni siquiera llegan al 45% del promedio total y algunas ni al 15%. De hecho, durante este período el PIB per cápita relativo solo ha aumentado en la provincia de Panamá; en todas las demás ha caído⁶ (gráfico 6).

Gráfico 6. Distribución provincial del PIB (% sobre total) y PIB per cápita (total nacional = 100)



Fuente: elaboración propia a partir del INEC.

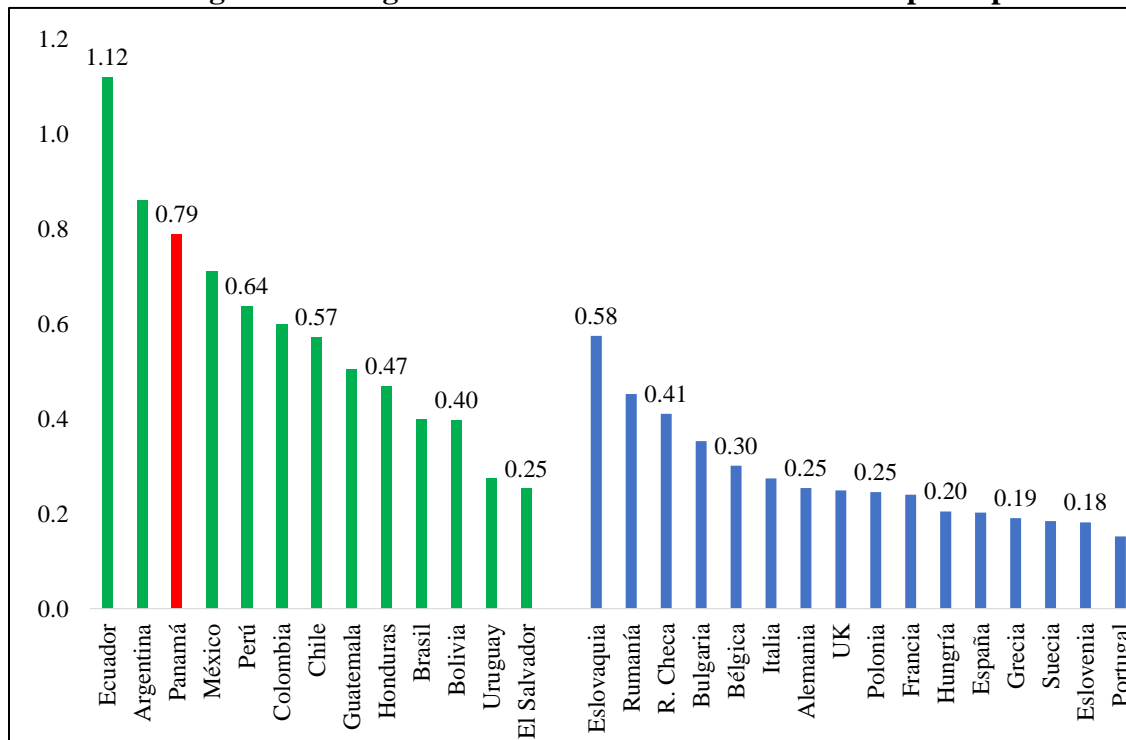
⁴ Hausmann et. al (2017) destacan la alta concentración de la estructura productiva en el Eje Panamá-Colón con 80% del PIB y dos tercios los empleos creados entre el año 2000-2010.

⁵ Para mantener la homogeneidad respecto a 2007, la provincia de Panamá incluye la de Panamá Oeste, creada mediante la Ley No. 119 del 30 de diciembre de 2013. Por otro lado, aunque existen datos para 2017, se produjeron modificaciones metodológicas que hacen difícil las comparaciones con años anteriores. Por ejemplo, según la nueva serie, el PIB per cápita de Colón se dobló entre 2014 y 2017.

⁶ Ver nota anterior. Con los cambios metodológicos de 2017 Colón también ha aumentado su PIB per cápita relativo y supera con creces al de la Provincia de Panamá, aunque eso no parece corresponderse con los datos de pobreza. Con todo, la entrada en funcionamiento de la nueva mina, situada en Colón, darán un fuerte impulso a esta provincia.

De hecho, Panamá es el tercer país latinoamericano con mayores desigualdades territoriales en PIB per cápita, solo superado por Ecuador y Argentina⁷, lo cual resulta muy llamativo, habida cuenta de la dimensión del país⁸. Se esperaría encontrar grandes desequilibrios territoriales en países de gran tamaño, pero no tanto en un país pequeño, como es el caso de Panamá, que, además, no tiene grandes accidentes orográficos que dificulten los vínculos económicos entre sus territorios. En el Salvador o Uruguay, por ejemplo, las desigualdades son una tercera parte las de Panamá; en Bolivia o Brasil, la mitad; en Honduras o Guatemala, un 40%. Hay que tener en cuenta, además, que en América Latina las desigualdades territoriales ya son altas de por sí. Si comparamos a Panamá con países de la Unión Europea, las diferencias son mucho mayores, cuatro veces la desigualdad territorial que tiene Eslovenia, Grecia o España (gráfico 7).

Gráfico 7. Desigualdades regionales. Coeficiente de variación PIB per cápita



Fuente: elaboración propia a partir de CEPAL para Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay; INDEC para Argentina; DANE para Colombia; PNUD para El Salvador y Honduras; Orozco para Guatemala⁹; INEGI para México; e INEC para Panamá. Eurostat para la UE.

⁷ El segundo en 2017 si se emplea la última actualización del INEC (ver nota 3). En realidad, las desigualdades en Panamá son mayores de lo indicado, ya que no existen datos del PIB de las comarcas, que es precisamente la parte más pobre del país.

⁸ CEPAL (2015) destacaba Panamá como el quinto país con mayor concentración geográfica del PIB en 2012 y el primero donde más había crecido de 2000 a 2012.

⁹ Orozco, P. (2014): Comercio Interno Guatemala (PIB departamental 2001 al 2010).

En suma, puede decirse que en términos de desigualdad se han generado dos fuerzas opuestas en Panamá. Una al interior de cada provincia, que ha favorecido la reducción de las desigualdades; otra, en sentido contrario, que ha aumentado las diferencias entre los habitantes de los distintos territorios. Alcanzar mayores logros en la reducción de la desigualdad pasa, por tanto, por un mayor equilibrio territorial de la actividad económica del país.

De hecho, si efectuamos una regresión de la desigualdad entre personas, índice de Gini, sobre la desigualdad territorial y el PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo, como variable de control, el resultado (en logs.) es (estadístico t entre paréntesis):

$$G = 4.66 - 0.08 \text{ PIB } pc + 0.07 \text{ CV} + 0.16B$$

$$(11.72) \quad (-1.91) \quad (1.68) \quad (2.02)$$

donde G es el índice de Gini, PIB pc el PIB per cápita, CV el coeficiente de variación del PIB per cápita provincial, B una variable *dummy* para Brasil. El coeficiente de la variable que captura los desequilibrios territoriales fue significativo al 90%¹⁰, es decir, los desequilibrios territoriales tienden a aumentar la desigualdad de ingresos entre los habitantes de un país.

Esta relación parece clara en el caso de Panamá, donde, como hemos señalado, existen fuertes desigualdades territoriales, cuyo origen tiene un carácter histórico relacionado el vínculo entre su estructura productiva y ciertas características geográficas, que comenzaron con la independencia de Colombia en 1903 y se han ido consolidando desde entonces. Entre los factores más importantes (Fernández, 2011), cabe señalar la instauración del Centro Bancario Internacional, la devolución del Canal por parte de Estados Unidos el 31 de diciembre de 1999 y su posterior ampliación en 2016, el notable impulso del sector logístico y el fuerte crecimiento de la construcción en los últimos años, que ha más que duplicado su peso en el PIB. Todo ello ha supuesto un importante impacto positivo principalmente en la Ciudad de Panamá y en menor medida, en la ciudad de

http://www.deguate.com/artman/publish/ecofin_analisis/comercio-interno-guatemala-pib-departamental-2001-al-2010.shtml

¹⁰ Naturalmente, este análisis no tiene ninguna intención demostrativa, dado el reducido número de observaciones (13), pero muestra una línea interesante de investigación entre la relación de los desequilibrios territoriales y las desigualdades de ingreso. El R² fue 0.45

Colón, mientras que el efecto sobre el desarrollo de las provincias centrales y de las comarcas indígenas ha sido mucho menor.

Existe, además, una diferencia fundamental en el patrón de desarrollo geográfico de Panamá respecto a otros países de la región. En estos últimos se han configurado patrones de la producción en los cuales la manufactura moderna y los servicios se localiza en las principales ciudades, normalmente en las capitales, pero la producción de bienes con destino a los mercados internacionales se genera en territorios, a menudo con menores condiciones de desarrollo relativo. Esta división espacial de la producción transfiere valor a las grandes ciudades de cada país, donde por lo general se localizan los centros de gestión de los principales polos o complejos exportadores (CEPAL, 2018). Este no es el caso de Panamá, ya que las exportaciones de bienes producidos en el territorio nacional representan sólo alrededor del seis por ciento del total de exportaciones (promedio del último lustro)¹¹.

No obstante, a partir de 2019, esta distribución regional de la producción podría cambiar en la medida en que la exportación de cobre alcance los mil millones de dólares anuales y se proyecta el doble de este valor a partir del 2020. La única mina de cobre se encuentra fuera de la región metropolitana y cerca de la ciudad intermedia de Penonomé, ubicada a 135 kilómetros de la Ciudad de Panamá.

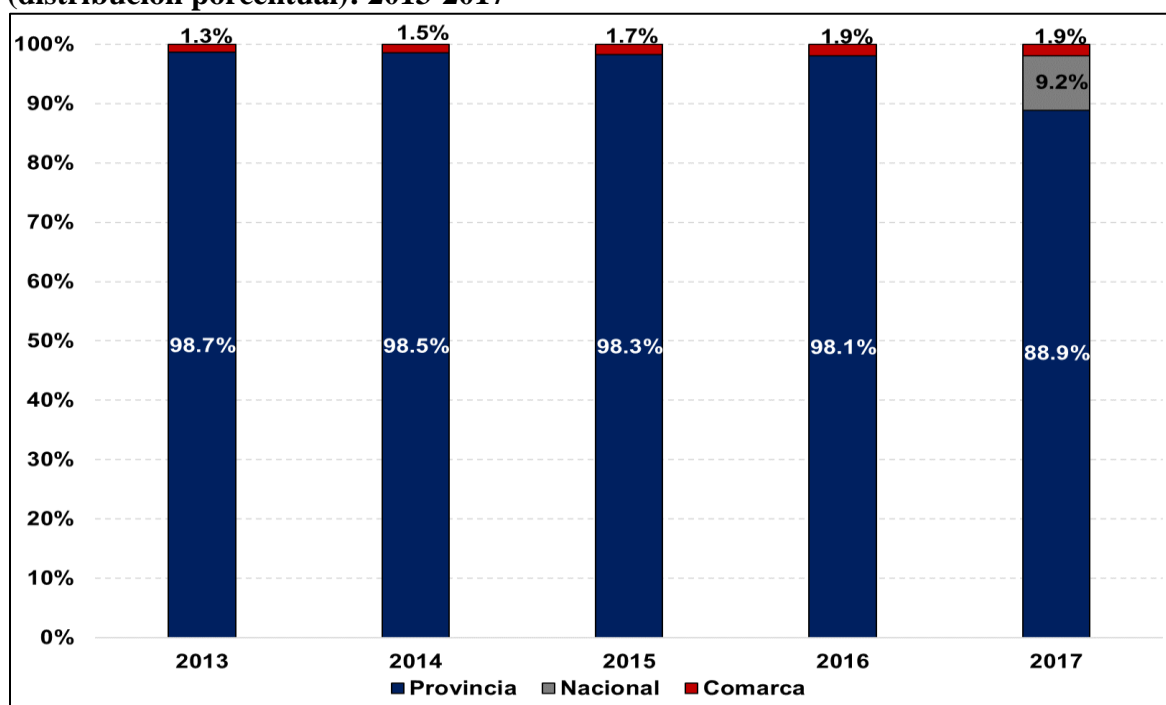
4. Análisis territorial de la inversión pública en Panamá

Ante la notable desigualdad territorial que existe en Panamá y sus consecuencias sobre la distribución del ingreso, cabe preguntarse si la asignación geográfica de la inversión pública está corrigiendo estas desigualdades. De acuerdo con la información publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en el Programa de Inversiones Públicas no Financieras, la estructura del presupuesto asignado durante los últimos cinco años se puede resumir agrupando su distribución entre las 10 provincias y 5 comarcas que conforman el país (gráfico 8).

¹¹ A pesar de que las exportaciones de bienes en Panamá no han representado más del 2% del PIB en los últimos cuatro años, el grueso de su producción -principalmente Frutas tropicales y otros bienes básicos- se genera en las provincias centrales y no en la capital.

Las provincias —en comparación con las comarcas— han recibido una proporción del presupuesto asignado que se ha mantenido alrededor del 98% entre 2013 y 2017. En términos absolutos, este porcentaje representa un presupuesto asignado promedio de \$5,115 millones de dólares anuales. En el otro extremo se encuentran las comarcas indígenas: les fue asignado el 1.7% del presupuesto durante este periodo, es decir, un monto promedio de \$87 millones al año. En otras palabras, el presupuesto asignado a las entidades provinciales es 58 veces mayor que el asignado a las comarcas, mientras que la población es 16 veces superior, a pesar de que en términos absolutos el presupuesto asignado a estas últimas ha aumentado de forma importante (\$22 millones entre 2017 y 2013).

Gráfico 8. Asignación del presupuesto de acuerdo con el tipo de entidad territorial (distribución porcentual): 2013-2017

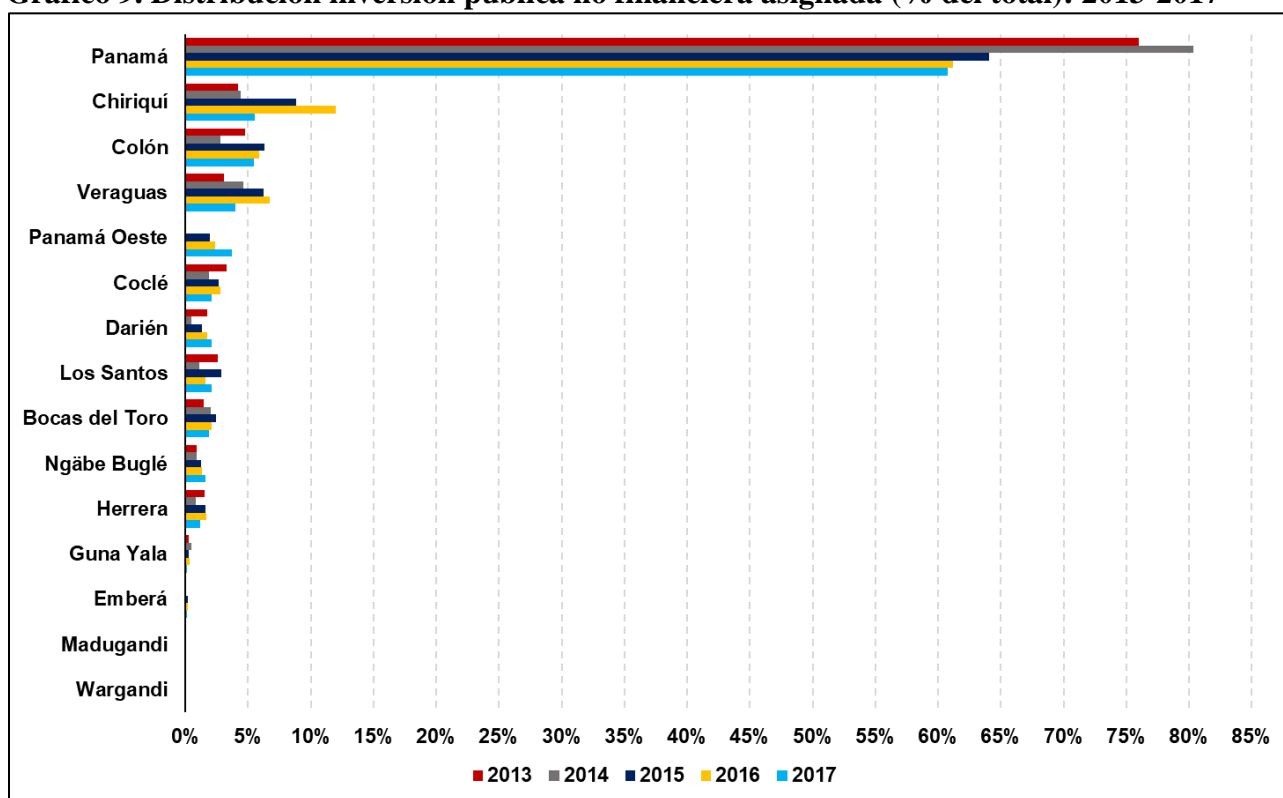


Fuente: elaboración propia con datos del MEF. Nota: En el año 2018 se utilizó la clasificación “nacional” para agrupar los gastos que no pudieron ser asignados a una entidad territorial específica.

Al desagregar estas cifras entre las 15 entidades territoriales que utiliza la Dirección de Programación de Inversiones del MEF en la clasificación geográfica del gasto y analizar los cinco años de manera agregada, se observa que la provincia de Panamá ha sido la más beneficiada, con

un promedio del 68.5% del presupuesto¹², es decir \$3,621 millones de balboas; por cada dólar asignado a inversiones en la provincia de Panamá, se asignaron tres centavos en las comarcas indígenas (gráfico 9). Tras Panamá, las siguientes en orden de importancia fueron Chiriquí (8%), Colón (5%) y Veraguas (5%). A las comarcas indígenas se les asignó un 1.7% del presupuesto, monto que se distribuyó de la siguiente manera: comarca Ngäbe Buglé (1%), Guna Yala (0.30%) y Emberá (0.15%). En el extremo más lejano, se encuentran las comarcas de Madugandí (0.02%) y Wargandí (0.02%).

Gráfico 9. Distribución inversión pública no financiera asignada (% del total): 2013-2017



Fuente: elaboración propia con datos del MEF.

Si atendemos a la evolución, la mayor disparidad ocurrió en 2013 y 2014, ya que la provincia de Panamá llegó a abarcar el 80% del presupuesto de inversiones. El año 2015 marca un punto de inflexión, que parece dar inicio a una posible reducción de la brecha en la distribución de la

¹² Cabe destacar que durante los años 2013 y 2014, la participación del presupuesto asignado en la provincia de Panamá fue de 76% y 80% respectivamente; a partir de la creación de la provincia de Panamá oeste, la participación en el presupuesto asignado osciló alrededor del 62%.

asignación presupuestaria, ya que la provincia de Panamá pasó de recibir el 80% del presupuesto en 2014 al 64% en ese año. Aunque este comportamiento responde, en parte, a la creación de la provincia de Panamá Oeste y la consiguiente asignación presupuestaria destinada a esta provincia, también se produjo un notable incremento en la asignación presupuestaria en las demás entidades territoriales, entre las cuales destacan: Colón (114%), Darién (\$42 millones), Los Santos (137%), Comarca Emberá (158%), Comarca de Madugandí (247%) y Comarca de Wargandí (136%). El Gobierno en ejercicio puso especial énfasis en los programas de desarrollo de la ciudad de Colón, los cuales aún se encuentran en ejecución. No obstante, a pesar de estos incrementos, la inversión continúa concentrándose en la provincia de Panamá y en menor medida, en las provincias de Colón, Chiriquí, Veraguas y Panamá Oeste.

En términos sectoriales y para el total de unidades territoriales, “Transporte” y “Salud” representan casi la mitad del presupuesto del Estado y “Educación” añade alrededor de un 13% adicional (cuadro 2). Las asignaciones de “Trabajo y Bienestar Social” son realmente gastos de apoyo directo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que podrían ser clasificados como subsidios (gastos corrientes) y que, de alguna forma, distorsionan al análisis.

Cuadro 2. Presupuesto asignado según sector: 2013-2017

Sector	2013	2014	2015	2016	2017
Administración y Servicios Generales	7.0%	7.0%	5.6%	7.9%	9.9%
Agropecuario	1.9%	1.0%	1.7%	1.5%	1.7%
Ambiente	0.4%	0.3%	0.3%	0.5%	6.0%
Educación y Cultura	9.9%	10.5%	14.6%	13.6%	12.9%
Energía	0.5%	0.4%	0.6%	0.6%	0.4%
Finanzas	1.3%	1.2%	1.2%	1.9%	1.4%
Industria, Comercio y Turismo	5.8%	3.6%	3.6%	2.6%	2.2%
Justicia	1.8%	1.5%	1.6%	1.9%	1.3%
Minería	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Protección Ciudadana	3.8%	3.5%	1.1%	1.9%	1.7%
Salud	15.4%	28.4%	25.1%	17.9%	17.5%
Telecomunicaciones	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Trabajo y Bienestar Social	13.8%	9.1%	8.5%	9.3%	10.5%
Transporte	34.0%	31.6%	32.0%	32.3%	30.5%
Vivienda	2.3%	3.3%	4.2%	8.2%	9.5%

Fuente: elaboración propia con datos del MEF.

Al cruzar el análisis sectorial y territorial, se puede obtener una idea del diseño regional del Gobierno, pues en una economía donde aún rige la centralización presupuestaria, el Presupuesto General de la Nación, en particular, su programa de inversiones, es el principal indicador de la estrategia regional de las políticas públicas. Pues bien, en todas las provincias, la asignación más importante de la inversión pública descansa en los programas de salud (cuadro 3). Educación y cultura es relativamente baja en Darién, Los Santos, Veraguas y Panamá (menores al 13% de promedio del país), pero es el gasto relativo más alto en las comarcas. En la provincia de Panamá, la inversión privada en educación es un sustituto importante de la inversión pública, algo que ocurre en menor proporción en el interior del país, especialmente en las zonas rurales. La asignación para la vivienda pública es relativamente elevada en Colón, como resultado de los programas dirigidos a grupos de ingresos medios y bajos en los últimos años.

Cuadro 3. Distribución de la asignación presupuestaria según sector (%): promedio período 2013-2017

Sector	Bocas del Toro	Coclé	Colón	Chiriquí	Darién	Herrera	Los Santos	Panamá	Panamá Oeste	Veraguas	Guna Yala	Emberá	Ngäbe Buglé	Madugandí	Wargandí
Admón. y servicios generales	0.3	1.1	2.0	1.1	0.0	0.2	3.1	10.7	2.3	0.0	-	0.1	0.1	-	-
Agropecuario	0.1	1.8	0.0	2.2	1.4	1.2	6.4	1.7	0.0	1.0	0.1	-	1.2	-	-
Ambiente	0.3	0.2	0.0	0.0	0.7	0.1	0.1	0.5	-	0.2	-	2.0	1.4	-	-
Educación y cultura	19.8	16.7	13.0	14.1	9.0	16.3	9.5	12.2	13.5	8.8	39.2	28.4	34.7	54.6	61.2
Energía	10.8	0.4	0.0	0.1	0.1	1.7	0.2	0.3	0.1	3.0	-	0.9	2.9	-	-
Finanzas	0.8	1.5	0.2	1.5	3.2	2.1	3.9	1.1	-	0.8	-	-	0.0	-	-
Industria, comercio y turismo	0.2	0.4	4.9	0.0	0.0	0.1	0.0	4.8	0.2	-	-	-	-	-	-
Justicia	0.2	1.3	1.0	2.5	0.2	0.8	0.2	2.0	0.5	0.5	-	-	0.2	-	-
Minería	-	-	0.0	-	-	-	-	0.0	-	-	-	-	-	-	-
Protección ciudadana	0.0	0.0	0.7	0.0	0.0	0.1	0.0	3.1	2.8	0.1	-	-	0.1	-	-
Salud	19.2	15.3	17.5	22.4	23.0	25.7	31.1	20.8	30.7	27.1	23.0	17.0	6.7	21.1	22.2
Telecomunicaciones	-	-	-	-	0.0	-	0.0	0.1	-	0.0	-	-	-	-	-
Trabajo y bienestar social	22.6	24.3	6.7	18.6	12.6	26.1	21.1	6.3	5.5	15.7	25.9	39.9	36.4	24.4	16.3
Transporte	15.7	29.4	24.6	29.3	42.1	15.7	16.9	34.2	19.9	34.8	4.5	1.7	6.9	-	0.3
Vivienda	9.9	7.6	29.4	8.2	7.7	10.0	7.4	2.4	24.5	8.0	7.4	10.0	9.5	-	-

Fuente: elaboración propia con datos del MEF.

En cuanto a la ejecución presupuestaria, se ha ejecutado, en promedio, un 75% del presupuesto de inversiones en Panamá durante los últimos cinco años (cuadros 4 y 5). Para el periodo de análisis, este promedio se ha mantenido con una “sobre ejecución” relativa en las provincias de Colón (en todos los años) y recientemente en Los Santos. La provincia de Veraguas es la de menor ejecución promedio del período en estudio (70%). Por su parte, Chiriquí, Darién y Herrera, ejecutaron en promedio el 81% del monto asignado. Es destacable el nivel de ejecución (91%) que han tenido las comarcas indígenas durante estos años —a excepción de 2014—, que supera a las entidades provinciales. No obstante, en algunos casos se observa un comportamiento volátil de la ejecución; por ejemplo, la comarca de Wargandí llegó a ejecutar tan solo el 28% de los recursos asignados en 2015, pero obtuvo el porcentaje de ejecución más alto en el país durante 2017.

Cuadro 4. Ejecución presupuestaria según entidad territorial (millones de dólares): 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Total	4,805.3	3,995.7	3,587.4	3,599.8	3,876.5
Provincias	4,737.6	3,938.5	3,514.9	3,513.6	3,335.5
Bocas del Toro	74.3	89.6	75.5	72.2	69.5
Coclé	160.2	74.0	98.3	111.0	69.6
Colón	200.9	112.2	287.3	253.8	262.7
Chiriquí	195.5	150.9	409.6	537.5	223.8
Darién	89.3	18.6	54.7	66.8	93.1
Herrera	73.8	28.3	56.2	62.7	47.9
Los Santos	110.9	31.7	120.9	65.2	100.3
Panamá	3,677.3	3,286.0	2,061.6	1,958.7	2,156.0
Panamá Oeste	-	-	67.8	85.3	142.8
Veraguas	155.5	147.3	282.9	300.4	169.9
Comarcas	67.6	57.2	72.4	86.2	81.5
Guna Yala	15.0	12.5	10.5	13.8	6.6
Emberá Wounaan	2.9	2.9	6.7	9.9	5.5
Ngäbe Buglé	48.9	41.1	54.4	60.7	67.5
Madugandi	0.6	0.2	0.4	0.6	1.1
Wargandi	0.3	0.5	0.4	1.2	0.7
Nacional*	-	-	-	-	459.5

*Nota: inversión que no es posible asignar a una provincia en particular.

Fuente: elaboración propia con datos del MEF.

Cuadro 5. Presupuesto ejecutado según entidad territorial (% del presupuesto asignado): 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Total	87.0	74.0	70.0	74.0	71.0
Provincias	87.0	74.0	70.0	73.0	69.0
Bocas del Toro	91.0	81.0	61.0	70.0	69.0
Coclé	88.0	74.0	72.0	81.0	60.0
Colón	76.0	75.0	90.0	88.0	88.0
Chiriquí	84.0	64.0	90.0	92.0	74.0
Darién	91.0	73.0	81.0	79.0	81.0
Herrera	86.0	64.0	68.0	78.0	75.0
Los Santos	77.0	52.0	83.0	82.0	88.0
Panamá	87.0	76.0	63.0	65.0	65.0
Panamá Oeste	-	-	67.0	74.0	71.0
Veraguas	91.0	59.0	88.0	91.0	78.0
Comarcas	94.0	72.0	83.0	91.0	80.0
Guna Yala	93.0	48.0	86.0	91.0	78.0
Emberá Wounaan	85.0	79.0	71.0	86.0	86.0
Ngäbe Buglé	95.0	84.0	86.0	92.0	79.0
Madugandi	77.0	71.0	37.0	90.0	96.0
Wargandi	76.0	82.0	28.0	93.0	96.0
Nacional*					91.0

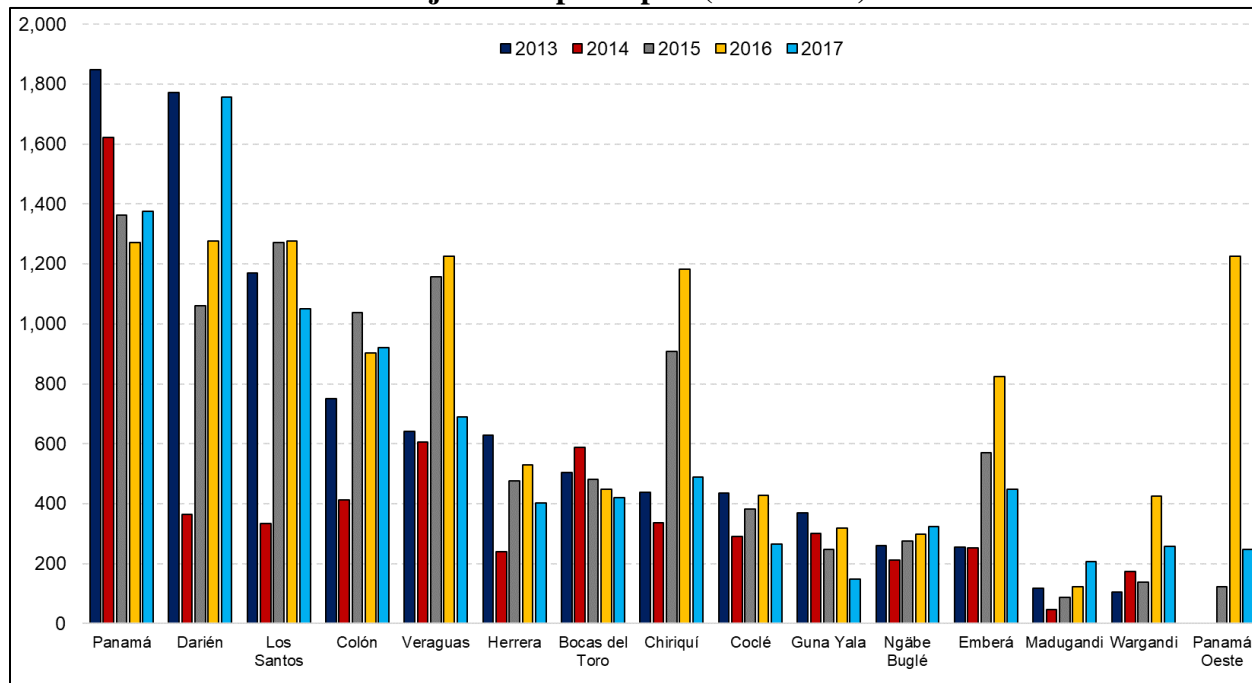
*Nota: inversión que no es posible asignar a una provincia en particular.

Fuente: elaboración propia con datos del MEF.

Si atendemos a los valores per cápita del presupuesto ejecutado, lo primero que llama la atención es la gran disparidad existente. Durante este período, la provincia de Panamá presenta en promedio los mayores niveles de inversión per cápita, aunque con una notable disminución, que se podría explicar por la reciente culminación de grandes obras de infraestructura que estimularon la inversión en los últimos años (Línea 1 del Metro, Cinta Costera III, entre otros) (gráfico 10). La provincia de Darién ha recibido una inversión pública per cápita superior a los \$1,000 dólares; en el año 2017, el monto más elevado de todas, superando a la provincia de Panamá. Por su parte, los Santos, Veraguas y Colón muestran un comportamiento similar en el nivel de ejecución presupuestaria per cápita; en los dos primeros casos (2016), después de superar la barrera de los \$1,200 dólares ejecutados, presentaron una disminución considerable. Las provincias de Herrera y Coclé han estado por debajo de los \$600 dólares per cápita ejecutados durante los últimos 5 años. Por su parte, Chiriquí ha presentado fluctuaciones considerables, al pasar de \$370 en el 2014 a

\$1,200 en el 2016 y \$500 en el 2017. La provincia de Panamá Oeste recibió en el año de su reconocimiento como provincia (2015) un monto per cápita de \$170, \$1,300 en 2016 y se redujo drásticamente en 2017, cuando pasó a \$250. Respecto a las comarcas indígenas, se puede afirmar que Madugandí y Wargandí han sido las menos favorecidas en la ejecución per cápita, al promediar alrededor de \$200 en este período.

Gráfico 10. Inversión Pública ejecutada per cápita (en balboas): 2013-2017

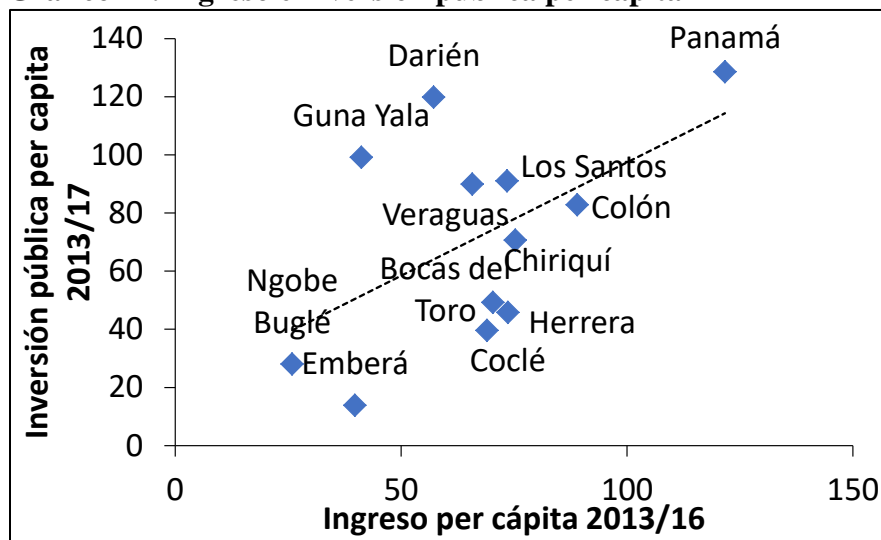


Fuente: elaboración propia con datos del MEF.

Si comparamos el nivel recibido de inversión por habitante con el ingreso per cápita de cada territorio, lo primero que llama la atención es que existe una relación positiva entre ambas variables, excepto en Darién y la comarca de Guna Yala; aunque entre ambas apenas representan el 2.5% de la población del país. Así, en promedio de 2013/17 la provincia de Panamá, la más rica del país, ha recibido un 28% más de inversión per cápita que la media (gráfico 11). Por el contrario, la comarca de Ngäbe Buglé, con apenas un 26% de ingreso per cápita respecto al promedio nacional, ha recibido un 70% menos de inversión por habitante. Para Emberá las cifras son 40% y 14%, respectivamente.

Por otro lado, si contrastamos la distribución de la inversión con la de la población, observamos que, excepto la comarca de Emberá y Darién, que prácticamente se hallan en equilibrio, todas las comarcas y provincias reciben un porcentaje de la inversión pública menor de lo que correspondería a su peso en la población del país. Chiriquí, por ejemplo, representa un 11% de la población, pero apenas recibe un 8% de la inversión. La única excepción a esta regla es la provincia de Panamá, que supone aproximadamente la mitad de la población del país, pero recibe el 68% de la inversión pública.

Gráfico 11. Ingreso e inversión pública per cápita

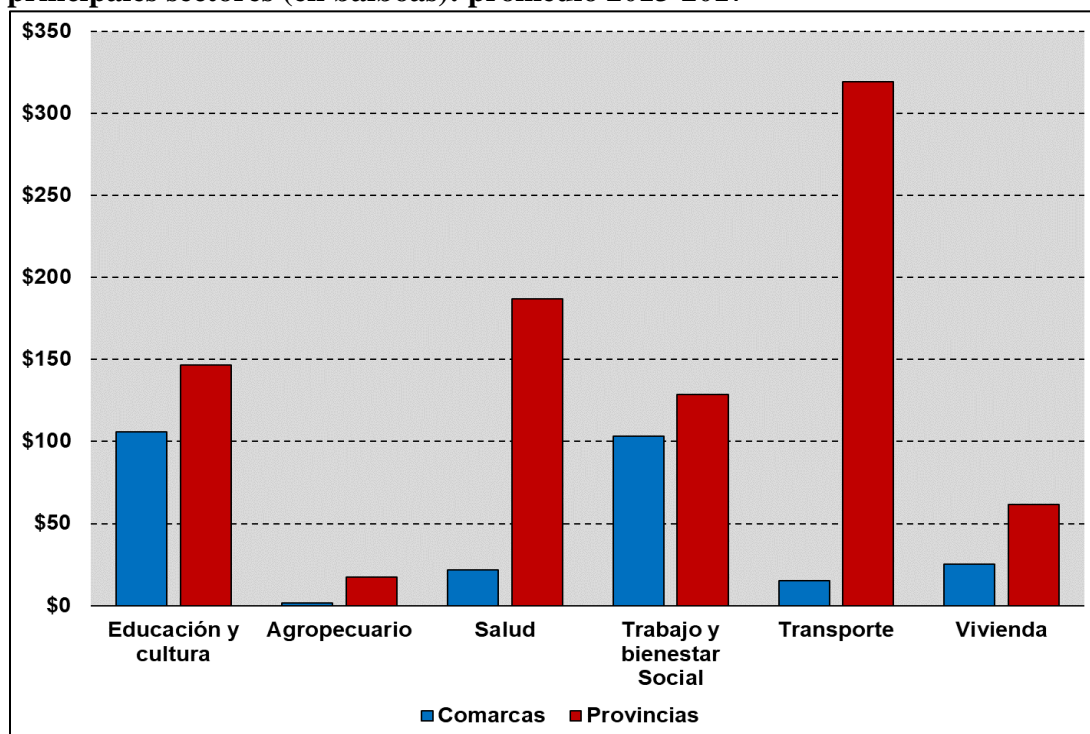


Fuente: elaboración propia con datos del MEF.

Finalmente, si analizamos las disparidades entre las provincias, por un lado, y las comarcas, por otro, se observa que el monto de inversión per cápita es mucho mayor en las provincias que en las comarcas (gráfico 12). Aunque la diferencia a favor de las provincias existe en todos los sectores principales, mientras que en educación y cultura es menos de una vez y media, en el sector agropecuario es once veces mayor, lo cual es importante ya que en las comarcas prima la agricultura de subsistencia y este tipo de inversiones garantiza la continuidad y mejora de los cultivos. En materia de salud, el desequilibrio que existe entre las provincias y las comarcas es de 165 dólares; en Trabajo y bienestar social, la diferencia es menor, lo que puede obedecer a los programas de transferencias monetarias que se han implementado en los últimos años. En cuanto a transporte, es el sector con el mayor desequilibrio, lo que se explica por las grandes obras de

infraestructura que se han desarrollado en la Ciudad de Panamá. Por cada dólar per cápita recibido en las provincias, los habitantes de las comarcas recibieron aproximadamente 4 centavos. En vivienda, el monto per cápita en las provincias es un 69% superior que en las comarcas.

Gráfico 12. Inversión pública per cápita en las entidades territoriales del país según principales sectores (en balboas): promedio 2013-2017

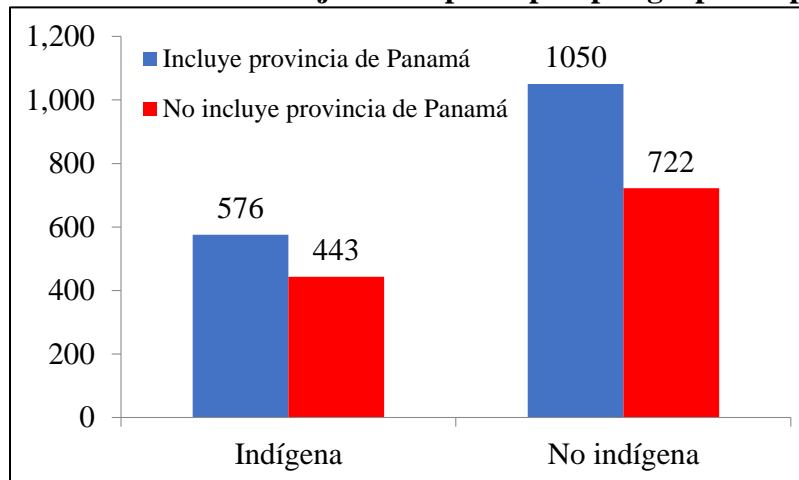


Fuente: elaboración propia con datos del MEF e INEC.

Aunque de forma imperfecta, podemos tener una idea de la inversión (ejecutada) per cápita según población indígena y no indígena, atribuyendo la inversión a cada grupo poblacional en cada unidad territorial según el peso que le corresponde en ella. Sumando, entonces, para cada grupo el total de provincias y comarcas y dividiendo por la población de cada uno de ellos obtenemos la inversión per cápita. Pues bien, mediante este cálculo, la inversión en el conjunto del país que se puede atribuir a la población indígena en promedio 2013/17 es de 576 dólares per cápita, frente a 1,050 en la no indígena; es decir la inversión es 1.8 superior en la población no indígena (gráfico 13). Aunque puede pensarse que este resultado obedece a la elevada proporción que tiene la provincia de Panamá en la inversión total y al reducido peso de la población indígena en esta

provincia, los resultados, si se la excluye, siguen siendo 1.6 veces a favor de la población no indígena

Gráfico 13. Inversión ejecutada per cápita por grupos de población



Fuente: elaboración propia con datos del MEF e INEC.

5. Conclusiones

A lo largo de las páginas anteriores, hemos visto que la elevada desigualdad que existe en Panamá y su persistencia están estrechamente relacionadas con los fuertes desequilibrios territoriales que existen en el país. Panamá, pese a su reducido tamaño y a carecer de grandes accidentes orográficos que dificulten los vínculos económicos entre sus territorios, es uno de los países con mayores diferencias territoriales de América Latina.

Reducir las desigualdades en Panamá pasa, por tanto, por generar mayor actividad productiva fuera de la cuenca del Canal. Entre otras cosas, ello exige una inversión en infraestructuras que mejore la conectividad del resto de provincias con el área del Canal. En general, las infraestructuras en Panamá son buenas cuando se comparan con el resto de América Latina, pero el agregado esconde diferencias territoriales muy importantes. La red secundaria de transporte terrestre, las telecomunicaciones, el acceso a agua potable y saneamiento o la cobertura de electricidad, por citar algunos ejemplos, reflejan diferencias territoriales notables (PNUD, 2015). Lo mismo sucede con los servicios educativos y de salud. Sin embargo, como hemos visto, la inversión pública, lejos

de tender a corregir estos desequilibrios, se ha concentrado en mayor medida en el área más desarrollada del país. La generación de valor añadido en las provincias más rezagadas, en actividades como turismo o agroindustria, pasa por dotar a estos territorios de las infraestructuras necesarias.

Por otro lado, conviene señalar que las fuertes diferencias territoriales no son la única razón que explica la persistencia de altas desigualdades en Panamá. Otro factor que nos ayuda a entender este fenómeno se encuentra en el gasto social. En 2007, representaba, según datos de CEPAL, el 8.8% del PIB, en 2010 alcanzó un máximo del 10% y posteriormente comenzó a descender hasta llegar al 8.6% en 2016. Es una cifra casi tres puntos inferior al promedio de América Latina y casi la mitad de Chile y Uruguay; en ambos casos alrededor del 16%. Además, mientras en Panamá el gasto social apenas ha variado, en América Latina ha aumentado 2.2 puntos del PIB (4 puntos en Uruguay y 4.4 en Chile). Este hecho resulta llamativo, ya que en este tiempo el PIB de Panamá ha crecido un 79%, mientras que el promedio latinoamericano lo ha hecho en menos de la mitad, un 36%. En todos los rubros de gasto social Panamá presenta cifras inferiores al promedio de la región, excepto en vivienda y servicios comunitarios (2.3% del PIB frente a 0.6% en América Latina), pero la diferencia es especialmente reseñable en protección social: 0.9% del PIB por 4.6% en América Latina. Además, en todos ellos, excepto vivienda, el gasto —en términos de PIB— ha caído en estos años.

Por último, el moderado avance en la distribución del ingreso de los últimos años en Panamá también obedece a lo ocurrido con la distribución entre beneficios empresariales y salarios. Entre 2007 y 2015, el excedente de explotación aumentó su participación en el PIB del 44% al 57%, mientras que la remuneración de asalariados disminuyó del 32% al 25%. Esta caída de la participación de los asalariados se debe no solo a un menor aumento del empleo que del PIB, sino también al menor crecimiento de los salarios que de la productividad. Entre 2007 y 2017 el salario mediano real aumentó un 47.8%, la productividad un 60.1% y el PIB un 88.6%.

En suma, la alta y persistente desigualdad que existe en Panamá obedece en parte a los fuertes desequilibrios territoriales que presenta el país. Reducirla, por tanto, pasa por corregir estos desequilibrios. No se trata solo de un problema de justicia social, sino también de desempeño

económico, pues el potencial de actividades de futuro de la economía panameña, como el turismo o la agroindustria de calidad, se localizan en territorios distintos a la capital. Para que este potencial se materialice, es necesario que la dotación de infraestructuras, servicios básicos y capital humano en estos territorios sea adecuada.

6. Referencias

- CEPAL. 2015. “Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2015”. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*.
- CEPAL. 2018. “Panorama del desarrollo territorial en América Latina y El Caribe 2017”. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*.
- Fernández, M. 2011. “Políticas de Desarrollo Productivo en Panamá: Autodescubrimiento y fallas de coordinación”. *Banco Interamericano de Desarrollo*, Documento de trabajo del BID # IDB-WP-172.
- Hausmann, R., Santos, M., Obach, J. 2017. “Appraising the Economic Potential of Panama: Policy Recommendations for Sustainable and Inclusive Growth”. *Center for International Development at Harvard University*. CID Faculty Working Paper No. 334.
- MEF. 2017. “Informe de Ejecución del Programa de Inversiones Públicas No Financieras”. *Ministerio de Economía y Finanzas*.
- PNUD. 2015. “Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015”. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*.
- OCDE. 2018. “Estudio multidimensional de Panamá. Volumen 1. Evaluación inicial”. *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*.