



Organización
Internacional
del Trabajo

Diagnóstico del empleo productivo a partir de metas de pobreza

INFORME DE PANAMÁ

Este Informe ha sido realizado por Juan Carlos Obando, técnico del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana, en el marco del proyecto de la OIT “Fortalecimiento del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana”, con el apoyo de la consultora Hazel Elizondo Barboza.

Índice

1. Introducción
2. Objetivos y metodología
3. Pobreza, producción y empleo en Panamá: características generales del período 2001-2009
 - 3.1 Evolución de la pobreza
 - 3.2 Evolución de la producción y del valor agregado
 - 3.3 Evolución de la elasticidad empleo-producto en Panamá (2003-2009)
4. Resultados del ejercicio de coherencia: factibilidad de las metas del Gobierno en materia de empleo y pobreza (2010-2020)
 - 4.1 Antecedentes (2003-2009)
 - 4.2 Escenario de pobreza y el empleo en el corto y mediano plazo (2010-2015)
 - 4.3 Escenario de la pobreza y el empleo en el mediano y largo plazo (2015-2020)
5. Principales conclusiones

Anexos

1. Introducción¹

En los últimos años, los diversos gobiernos de Centroamérica han venido perfilando los escenarios esperados y objetivos de desarrollo para sus respectivos países. Dentro de estos objetivos, se asigna una importancia crucial a la relación entre reducción de la pobreza, creación de empleos y aumento de la producción. La base argumentativa sobre la que se fundamenta la agenda de desarrollo de estos gobiernos es que el aumento en la producción económica del país puede traducirse en una reducción de la pobreza, en tanto la calidad del empleo sea alta. Esto porque, mientras más produce un país, más empleos potenciales pueden generarse. Si estos empleos pagan bien, es factible pensar en un mayor ingreso para los hogares, lo que, a su vez, se traduce en una reducción de la pobreza. Entonces, cabe la pregunta: ¿cuáles son las metas de desempleo y reducción de la pobreza de los gobiernos centroamericanos y cuál es la factibilidad de que estas metas puedan ser alcanzadas?

Este documento intenta responder a estas preguntas para el caso de Panamá. Para ello, en una primera sección se muestran los objetivos planteados y la metodología utilizada para la elaboración del diagnóstico de empleo. Seguidamente, en la segunda sección, se resumen las generalidades del comportamiento de la pobreza, la producción y el empleo, así como las relaciones que se generan entre estos factores durante los últimos diez años (2000-2009). Esto permite comprender cómo se ha comportado la economía de este país y, a su vez, describir potenciales escenarios de cómo se comportará en el futuro cercano (2010-2015 y 2015-2020). Posteriormente, en una tercera sección, se describen y ponderan las principales metas estatales en materia de reducción de la pobreza y generación de empleo, con el objetivo de comparar dichas metas con los diferentes escenarios económicos a futuro. Al final del Informe, en una última sección, se muestran las principales conclusiones obtenidas. De esta forma, este documento aspira a determinar cuán factible será para el estado panameño alcanzar las metas propuestas.

Este documento traza dos escenarios para la economía panameña, fundamentados en el desempeño económico del primer y del segundo cuatrienio de la década pasada (2001-2005 y 2006-2009). Ambos escenarios plantean que si el crecimiento económico registra un nivel similar al de ambos períodos, se podrían alcanzar las metas de reducción del desempleo (4.2%), variando únicamente el ritmo. No obstante, la situación cambia si se consideran las metas de reducción de la pobreza, que en 2010 fue mayor al 30% de la población nacional. Si el

¹ Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan el pensamiento de la Institución.

crecimiento económico se mantiene en niveles similares a los del primer cuatrienio, es factible pensar en una reducción de la pobreza al 26.3%. No ocurriría lo mismo si se propone una reducción de esta cifra al 20%, dadas las expectativas de crecimiento económico del país. De hecho, únicamente podría alcanzarse esta cifra si el PIB creciera de la misma forma que lo hizo en el período 2006-2008, lo cual fue una situación extraordinaria.

2. Objetivos y metodología

La OIT desarrolló una guía metodológica y conceptual para el análisis del diagnóstico de empleo² con el propósito de facilitar el análisis de contexto para el crecimiento inclusivo e intensivo en el empleo y llegar al entendimiento de la naturaleza de la deficiencia del empleo productivo, al objeto de contar con una base de conocimiento sólida que permita el diseño e implementación de políticas efectivas, reformas institucionales y otras intervenciones, todo esto dirigido a mejorar las condiciones del empleo.

De acuerdo con la metodología planteada, un diagnóstico de empleo se convierte en una herramienta capaz de generar información sobre el panorama del mercado laboral así como del desarrollo económico del ámbito en que se aplique.

Un punto crucial en un diagnóstico de empleo es la identificación de los principales retos, restricciones y oportunidades para mejorar el crecimiento inclusivo e intensivo del trabajo. Identificar lo que debe ser resuelto prioritariamente para mejorar el empleo productivo ayuda además al análisis e implementación de un proceso que permita llegar a las metas del empleo preestablecidas en el corto, mediano y largo plazo.

Congruente con lo anterior la OIT se dio a la tarea de desarrollar una guía que viniera a fortalecer la capacidad analítica entre los estudiosos y tomadores de decisiones acerca de los temas y metas de empleo (*OIT, 2011*).

Diferentes países han aplicado esta guía en la elaboración de diagnósticos de empleo, basados en conceptos clave dentro de los que se encuentra el déficit del empleo productivo visto como la suma de: 1) los desempleados y los trabajadores desincentivados o bien 2) los pobres que trabajan (*working poor*).

Para la mayoría de los países resulta relevante conocer las razones por las cuales se produce un déficit de empleo productivo, siendo una de ellas los bajos niveles educativos, la carencia de destrezas y habilidades y los problemas de salud pública, entre otros, es decir, lo relacionado con el recurso humano y el acceso a otros factores de producción, como la tierra. Otra razón

² ILO Employment Sector, 2010

identificada es la deficiencia de la economía para utilizar de manera plena y productiva los recursos humanos, lo cual no permite la igualdad de oportunidades y participación para salir de la pobreza.

Este tipo de diagnóstico se caracteriza por estar enfocado en el concepto de sostenibilidad, de manera que las oportunidades de acceder a un empleo inclusivo y productivo en la actualidad no afecten las posibilidades de acceso a este tipo de empleo para las futuras generaciones.

De acuerdo con la guía, su aplicación debe de realizarse en dos fases definidas como **1) Dinámica del desarrollo y empleo y 2) Diagnóstico estructurado**.

En la primera fase se realizó un análisis del escenario, de la dinámica del empleo y del desarrollo económico, buscando llegar a la comprensión del contexto de desarrollo y empleo panameño. Para ello se realizó un mapeo y un análisis de los siguientes elementos claves: contexto demográfico, características del empleo y de la fuerza laboral, patrones y tasas de crecimiento del empleo y de la economía, así como patrones y dinámicas del empleo, el ingreso, la desigualdad y la pobreza.

Otro punto importante en esta fase fue abordar el contexto global, teniendo en cuenta factores geográficos e institucionales, lo cual permitió identificar las oportunidades económicas y limitaciones en el mediano y largo plazo.

Asimismo, en esta fase se contempló la aplicación de la siguiente fórmula que permite determinar el crecimiento del Producto Interno Bruto per cápita:

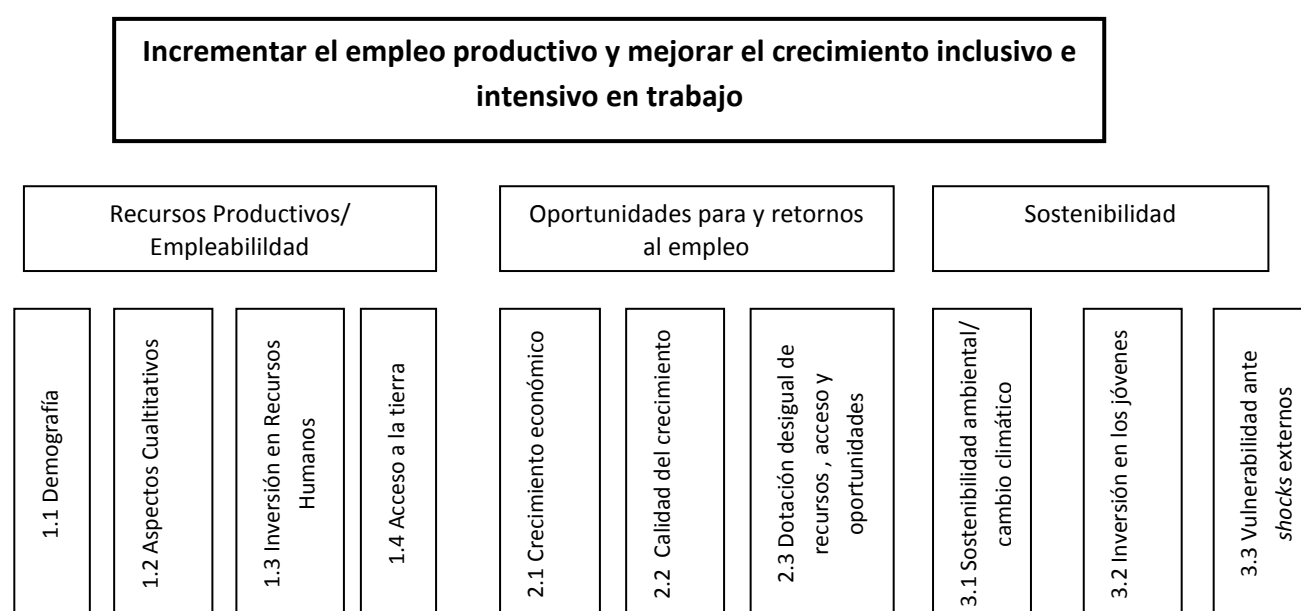
$$\frac{\text{PIB } t}{\text{Población } t} = \underbrace{\frac{\text{Población en edad laboral } t}{\text{Población}}}_{\text{Estructura etárea}} * \underbrace{\frac{\text{Fuerza Laboral } t}{\text{Población en edad laboral } t}}_{\text{Tasa de participación de la fuerza laboral}} * \underbrace{\frac{\text{Empleo}}{\text{Fuerza Laboral } t}}_{\text{Tasa de empleo en la fuerza laboral}} * \underbrace{\frac{\text{PIB } t}{\text{Empleo } t}}_{\text{Productividad del trabajo}}$$

Adicionalmente, la primera fase se completó con un análisis de los cambios y patrones de desigualdad en los ingresos y la pobreza, las características de las personas pobres que trabajan, los salarios y los retornos, los patrones sectoriales de crecimiento en el empleo, el valor agregado y la productividad, que incluye, además, las elasticidades de empleo específicas

por sector. La información se estructuró por género y por áreas geográficas en los casos en que fue relevante y posible.

La segunda fase, el diagnóstico estructurado, consistió en la construcción del “árbol de diagnóstico de empleo” conformado por tres ramas principales (ver ilustración 1): Recursos productivos/“empleabilidad”, oportunidades para y retornos al empleo, así como elementos de sostenibilidad. En esta fase se trató de identificar las relaciones causales que se establecen entre los diferentes niveles del árbol de diagnóstico, al observar las interrelaciones que se pueden extender entre las ramas y subramas.

Ilustración 1. Árbol de diagnóstico del empleo



Fuente: ILO Employment Sector, 2010

La metodología implementada para la realización del diagnóstico de empleo en Panamá presenta fortalezas identificables, entre ellas la capacidad de priorización y ordenamiento de las políticas y reformas y el hecho de que permite una combinación de amplitud y profundidad en el análisis.

A lo anterior se le puede sumar la especificidad del análisis, que, para el caso de Panamá, permitió hallazgos relevantes, entre ellos la importancia de la zona geográfica para determinar la pobreza (tres de cada cinco personas que viven en zonas rurales son pobres, contrastado con un 17% de incidencia en zonas urbanas).

Al igual que en otros países donde se aplicó el diagnóstico, al analizar el valor agregado se encuentra que la estructura de la economía en Panamá se mantuvo relativamente constante en el período 2001-2009 y lo mismo aconteció con la estructura de la población ocupada. Ahora bien, en el periodo 2005-2009 se notó una expansión mayor del valor agregado, al pasar de un crecimiento de 4.9% al año en el primer cuatrienio (2001 y 2005) a un 8.4% en el siguiente, explicándose este comportamiento en cambios de los aportes de los sectores involucrados.

Al contrastar la factibilidad de las metas de empleo y pobreza para el 2010-2015, establecidas en el *Plan estratégico del Gobierno* del país en análisis, para lograr una tasa de desempleo abierto de 4.2% se necesitaría un crecimiento *de 49 mil personas al año o 3.2% al año*, resultando una cifra baja al compararla con periodos anteriores. Asimismo, parece alcanzable, dado el contexto económico y el comportamiento del mercado laboral de Panamá, llegar al cumplimiento de la meta de pobreza de 26.3%.

3. Pobreza, producción y empleo en Panamá: características generales del período 2001-2009

3.1 Evolución de la pobreza

Entre 2001 y 2008, el porcentaje de personas en situación de pobreza parece haber disminuido de forma constante (cuadro 1). Esta tendencia se interrumpió en 2009, con el aumento del nivel de pobreza, dada la fuerte desaceleración económica del país durante la crisis. Una vez reactivada la actividad económica, la pobreza volvió a decrecer hasta ubicarse en un 31.2% en 2010. Cabe decir que aunque la incidencia de la pobreza es sustancialmente menor que en 2003 (39.7%), todavía supera el 30% de la población. Esto responde al alto nivel de pobreza en las zonas rurales. En promedio, tres de cada cinco personas que viven en la zona rural se encuentran en situación de pobreza (2010).³ Este número contrasta con la incidencia de pobreza en las ciudades. En 2010 un 15.6% de la población urbana se encontraba por debajo de la línea de pobreza⁴ contra el 59.9% de la población rural.

³ Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Contraloría General de la República de Panamá.

⁴ La línea de pobreza está determinada por el ingreso mínimo necesario por persona para cubrir el costo de dos veces una canasta básica para la satisfacción de las necesidades alimentarias. Los hogares pobres son aquellos cuyos ingresos no alcanzan para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros.

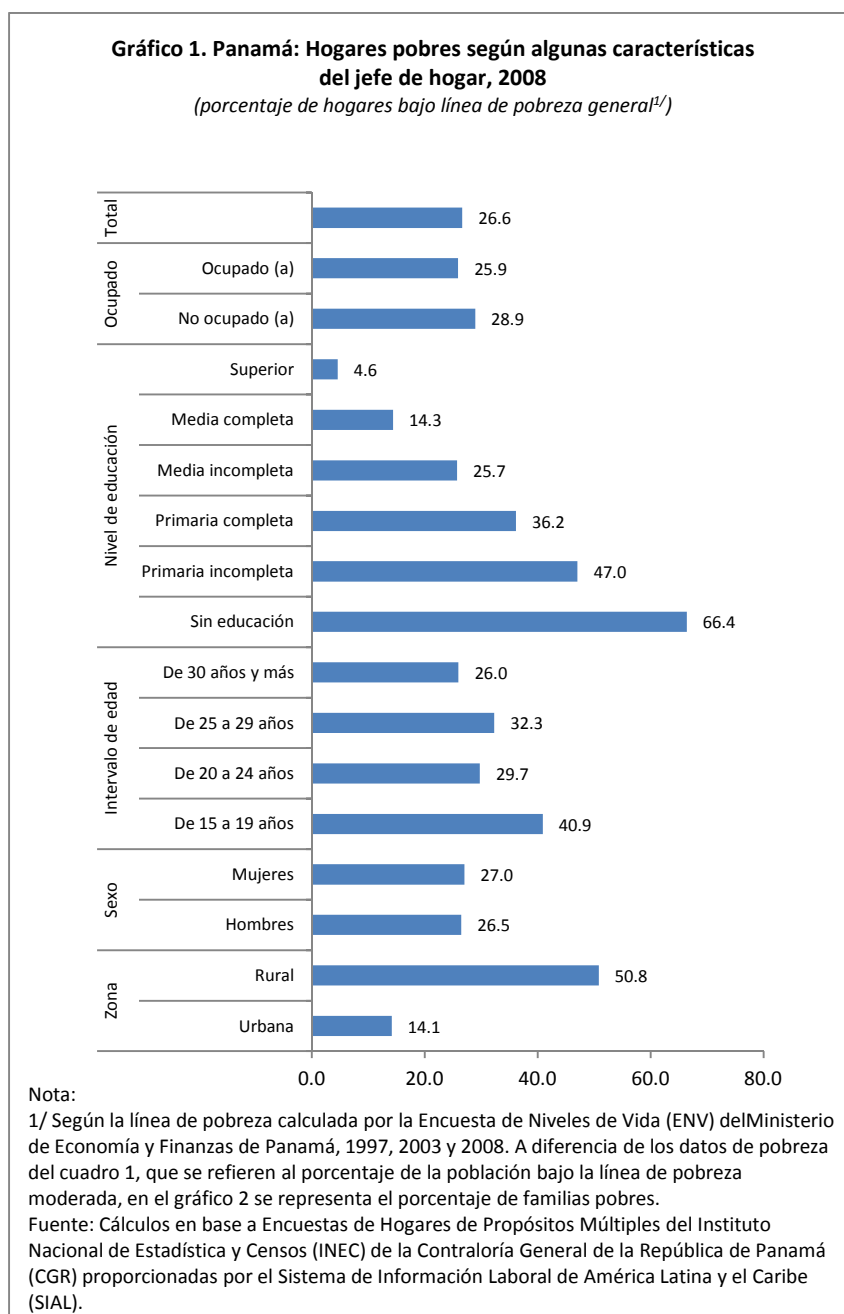
Cuadro 1. Pobreza según la Encuesta de Hogares usando línea de pobreza general de ENV (Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza general)⁵

Años	Total	Urbano	Rural
2001	43.1	27.0	69.8
2003	39.7	23.8	66.9
2005	38.4	23.3	64.9
2006	37.5	22.3	64.4
2007	34.3	18.3	63.0
2008	32.8	17.0	61.2
2009	33.6	17.6	62.6
2010	31.2	15.6	59.9

Fuente: Encuesta de Niveles de Vida, Ministerio de Economía y Finanzas, 1997, 2003, 2008. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de la Contraloría General de la República de Panamá (CGR).

⁵ Ver la nota metodológica sobre cómo se construyeron estas tasas de pobreza.

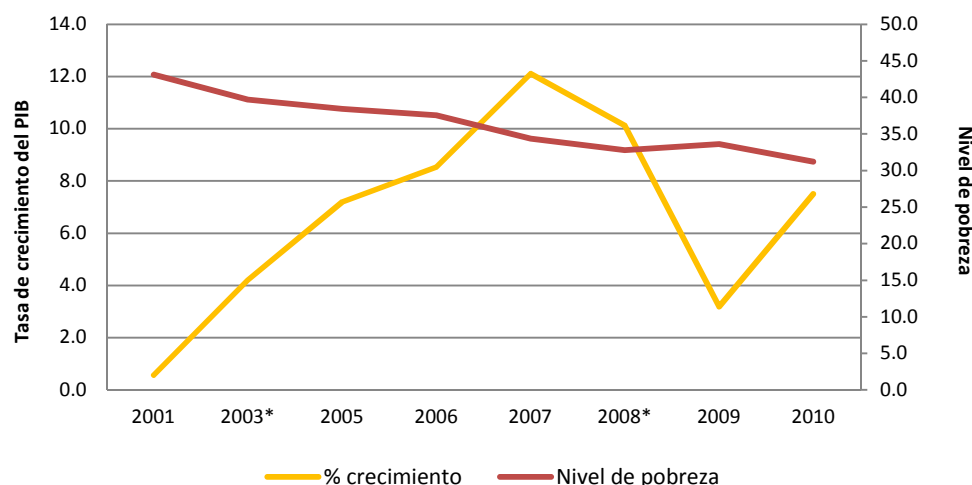
El gráfico 1 realiza un análisis más detallado de la pobreza, considerando algunas características del jefe o jefa del hogar, recogidas por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2008:



- La incidencia de pobreza por zona de residencia confirma la gran diferencia que existe entre las áreas urbanas y rurales. Los niveles de pobreza en zonas rurales triplican aquellos de las familias urbanas (50.8% contra 14.1%). El bajo dinamismo del sector agrícola es una de las razones que explica las inmensas diferencias entre ambas regiones.
- Más allá de las inmensas diferencias regionales, la variable que más afecta la tasa de pobreza es el nivel educativo del jefe o jefa de hogar. La diferencia entre hogares cuyo jefe o jefa no recibió educación formal en comparación con aquellos en que éstos hayan cursado estudios superiores es abismal. En el primer caso, dos de cada tres familias son pobres, dos veces y media más que la medida nacional, mientras que en el segundo caso, únicamente el 5% de las familias son pobres.
- Las diferencias por intervalo de edad parecieran ser determinantes de la pobreza en Panamá. Las familias con un jefe o jefa de hogar que tiene entre 15 a 19 años de edad son mucho más propensas a sufrir necesidades económicas, pues presentan una tasa de pobreza de 40.9%, muy por encima del promedio nacional. La calidad de los trabajos de estos jóvenes puede estar detrás de esta elevada tasa de pobreza. Un dato revelador es que, según la Encuesta de Hogares de 2010, el 71.1% de las personas en ese intervalo de edad se encuentran empleadas en microempresas, por cuenta propia, servicio doméstico y como trabajadores auxiliares no remunerados, que son las formas de inserción laboral más informales. En cambio, este porcentaje cae a cerca de 40% entre los que tienen entre 20 y 49 años.
- Finalmente, las tasas de pobreza muestran algo que llama mucho la atención. Un 26% de los hogares en donde el jefe o jefa de hogar está ocupados son pobres, mientras que un porcentaje apenas inferior a éste (29%) de los hogares en donde los jefes no tienen ocupación, se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Esto sugiere que a nivel nacional, no hay un impacto apreciable de la condición de actividad del jefe o jefa en la mitigación de la pobreza.

Muchos de estos datos tienen que ver con el hecho de que la correlación entre pobreza y crecimiento económico en Panamá ha sido débil. El país ha gozado de un fuerte crecimiento económico hasta el año 2009, superando incluso el 12% anual en 2007. Como se indicó anteriormente, aun cuando ese crecimiento se vio interrumpido en 2009 debido a la crisis financiera internacional, la economía panameña logró recuperarse rápidamente, alcanzando un crecimiento del 7.5% en 2010 (gráfico 2). En síntesis, el impacto del PIB en los sectores más necesitados de la población ha sido discreto.

Gráfico 2. Evolución de la pobreza y el crecimiento del PIB
(porcentaje de personas bajo la línea de pobreza general^{1/})



Nota:

1/ Según la línea de pobreza calculada por la Encuesta de Niveles de Vida (ENV) del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, 1997, 2003 y 2008.

* Año de la ENV.

Fuente: Para los datos de pobreza: Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de la Contraloría General de la República de Panamá (CGR) proporcionadas por el Sistema de Información Laboral de América Latina y el Caribe (SIAL); Para los datos del PIB: Contraloría General de la República de Panamá.

Esta débil correlación depende, por un lado, del alto grado de desigualdad en el país. El coeficiente de Gini es un indicador que mide la desigualdad social con base en la distribución del ingreso. Un coeficiente de Gini de cero expresa un estado de igualdad perfecta en que todo el mundo recibe el mismo ingreso. Cuanto más se aleje de cero y se acerque a 100, el coeficiente de Gini implicará una sociedad cada vez más desigual. En Panamá, el coeficiente de Gini entre los años 1996 y 2009 fue 54.63, situándolo entre los países más desiguales del mundo⁶. A modo de comparación, este coeficiente es mucho mayor que el de Costa Rica y República Dominicana, dos países de la región con índices de crecimiento económico comparable⁷. Tanta es la desigualdad en Panamá, que el Banco Mundial indica que el quintil superior del país controló alrededor de un 59% de los ingresos del país, mientras que el inferior recibió en promedio menos del 3% durante la década pasada (Cuadro 2).

⁶ World Development Indicators, Banco Mundial

⁷ Idem

**Cuadro 2. Panamá: evolución del coeficiente Gini,
1996-2009**

Año	Coeficiente de Gini (sobre 100)	Fracción del ingreso (quintil más pobre)	Fracción del ingreso (quintil más rico)
1996	56.0	2.2	59.1
1997	49.0	3.4	52.3
2000	57.0	2.4	59.8
2001	56.0	2.2	59.7
2002	57.0	2.4	59.6
2004	55.0	2.5	58.0
2006	55.0	2.5	58.0
2009	52.0	3.6	56.8

Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial.

Otro motivo de esta débil correlación tiene que ver con la naturaleza de la estructura productiva panameña. En un documento titulado *La Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009*, el gobierno nacional identificó la presencia de una economía dual como uno de los mayores obstáculos hacia la inclusión social.⁸ Según el diagnóstico, la economía panameña está segmentada en dos grandes sectores: por un lado existe un sector de servicios, muy volcado a la exportación, y, por otro, hay un sector manufacturero y agrícola que depende del mercado interno. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima que el 75% de toda la actividad económica del país ocurre en las zonas metropolitanas de Colón y la Ciudad de Panamá⁹, por lo que es factible decir que el primer sector se beneficia de la ventaja comparativa otorgada por el Canal y la Zona Libre de Colón (la segunda zona de libre comercio más grande del mundo detrás de Hong Kong). En contraposición, los sectores manufactureros y agrícolas generan muy pocos empleos productivos y de calidad. Debido a que ambos sectores no están integrados, un incremento en la demanda agregada y/o salarios en el primer sector no tiene impacto sobre el segundo. En otras palabras, si un sector crece no implica necesariamente que el otro sector también se beneficie de este crecimiento. Consciente del problema el Gobierno Nacional ha trazado como objetivo primordial una mejor distribución del ingreso.

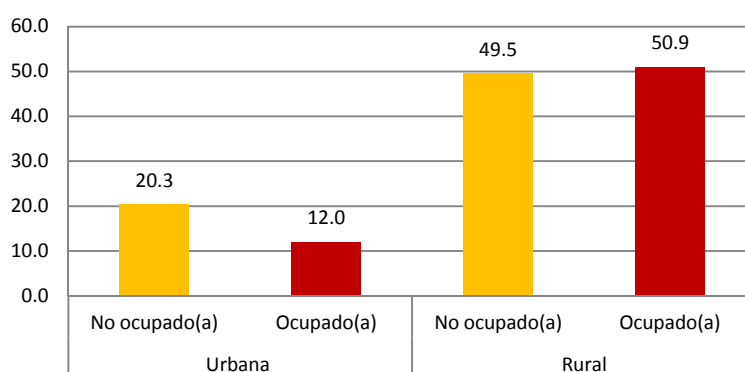
La situación anterior impacta sobre la forma en la que incide la pobreza según la condición de actividad del jefe o jefa de hogar y la zona en que reside. Más allá de las marcadas diferencias en el nivel de pobreza de ambas regiones, se pueden hacer dos observaciones. Primero, que

⁸ La Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009, Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá

⁹ Inter-American Development Bank (November 2009), Country Program Evaluation: Panama (2005-2009), pg. 17

vivir en una zona rural realmente condiciona el bienestar de una familia, aun si el jefe o jefa de hogar tiene ocupación. De hecho, en las zonas rurales, las familias que tienen un jefe o jefa con trabajo experimentan niveles de pobreza levemente mayores respecto a las otras (50.9% contra 49.5% sin ocupación). Esto permite llegar a la conclusión de que aumentar el número de ocupados en las zonas rurales sin prestarle atención a la calidad de los empleos (es decir, el ingreso que generan) no solamente es poco efectivo sino que incluso puede llegar a ser contraproducente. Una segunda observación sería que el contar con un empleo en la zona urbana sí tiene impacto positivo sobre la incidencia de pobreza, pues el 88% de las familias urbanas con jefe o jefa de hogar ocupada superan la línea de pobreza. Cuando el jefe o jefa de hogar no tiene ocupación el porcentaje cae a 79.7% (ver gráfico 3).

Gráfico 3. Incidencia de pobreza por condición de actividad del jefe(a) de hogar por zona, 2008
(porcentaje de hogares debajo de la línea de pobreza general^{1/})



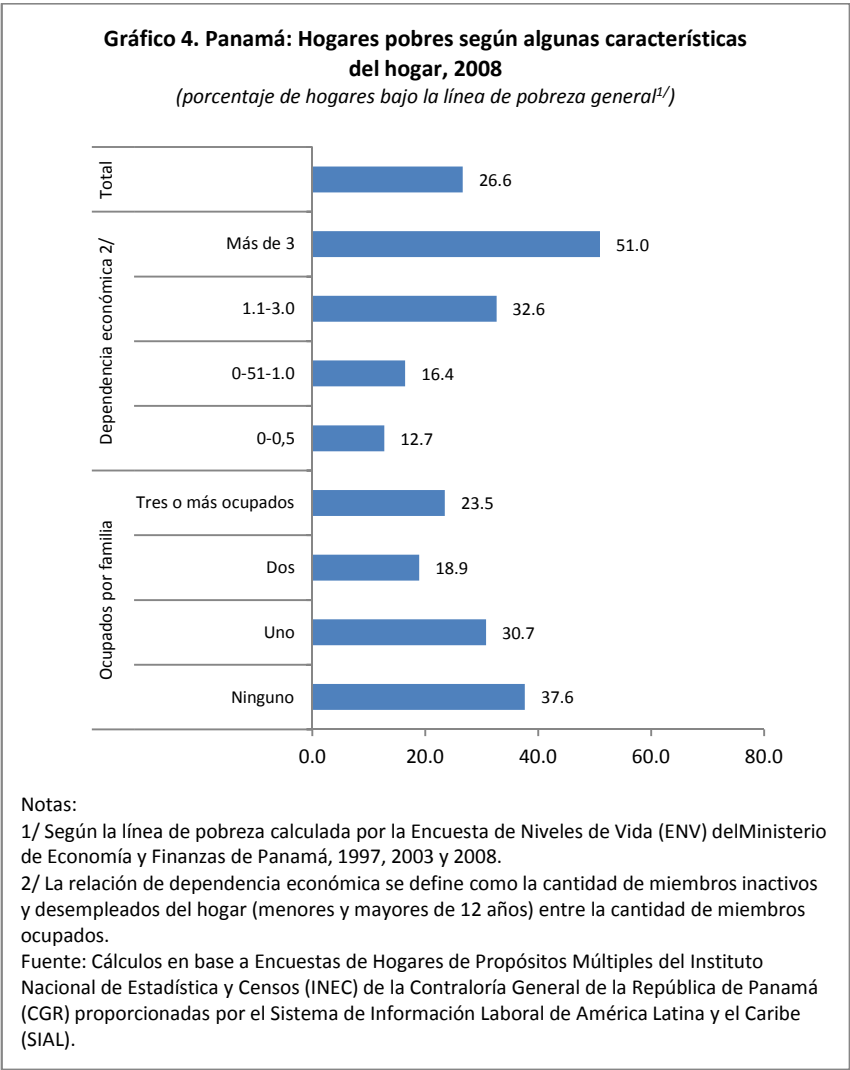
Nota:

1/ Según la línea de pobreza calculada por la Encuesta de Niveles de Vida (ENV) del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, 1997, 2003 y 2008.

Fuente: Cálculos en base a Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de la Contraloría General de la República de Panamá (CGR) proporcionadas por el Sistema de Información Laboral de América Latina y el Caribe (SIAL).

De igual forma, el tema de la calidad del empleo tiene una incidencia en la dependencia dentro de los hogares, es decir la relación entre miembros inactivos y desempleados con respecto a los ocupados en un hogar. Ciertamente, la incorporación de más miembros al mercado de trabajo ayuda a reducir, hasta cierto punto, el nivel de pobreza. El 37.6% de los hogares en donde ningún miembro está ocupado (incluido el jefe o jefa del hogar) son pobres, pero este porcentaje es de 19% cuando hay dos personas ocupadas. Sin embargo, en el caso panameño, cuando existen más de tres personas inactivas por cada una que está ocupada la pobreza afecta a poco más de la mitad de los hogares. Por el contrario, únicamente el 12.7% de los hogares en que hay dos o más empleados por cada persona inactiva o desocupada son pobres. De esta forma, a mayor cantidad de personas empleadas por hogar (y por ende

mayor ingreso total y per cápita), mayor la probabilidad de que una familia supere la línea de pobreza (gráfico 3).



Sin embargo, estos datos nuevamente esconden diferencias entre las zonas urbanas y las rurales. Al igual de lo que sucede a nivel nacional, una razón de dependencia baja en un hogar (es decir, más trabajadores y trabajadoras para sustentar a los miembros inactivos del hogar) implica una menor incidencia de la pobreza con respecto a otros con razones más altas en ambas zonas. No obstante, sorprende el contraste de los índices de pobreza entre hogares con razones de dependencia altas y bajas entre zonas urbanas y rurales (gráfico 5). En las ciudades, un 40% de las familias en las que hay 3 personas inactivas por cada una ocupada viven en la pobreza, mientras que en aquellas familias en que hay dos personas que trabajan por cada una que no, sólo un 3% es pobre. En cambio, en las zonas rurales, si bien es cierto que el nivel de pobreza disminuye conforme la razón de dependencia, éste sigue siendo bastante elevado incluso en los hogares con razones bajas (32.6%). Esto significa que en las zonas rurales panameñas, a diferencia de lo que sucede en las urbes, el principal problema no es tanto la

falta de puestos de trabajo, sino la calidad de los mismos, ya que éstos no generan los ingresos necesarios para que las familias puedan superar la línea de pobreza.

Si bien es cierto que el crecimiento económico permitió que las familias más pobres aumentaran sus ingresos familiares y se redujera la pobreza en las zonas urbanas y rurales, el presupuesto de las familias urbanas casi triplica el de las rurales¹⁰ (CEPAL, 2009). Lo más llamativo es que mientras en la ciudad el aumento del presupuesto familiar del primer quintil se debe a un aumento en el ingreso laboral per cápita, en las zonas rurales se debió a un incremento en el número de ocupados por familia¹¹. Es decir, mientras que la disminución de la pobreza en las zonas urbanas se debió a una mejora en la calidad de los trabajos, vía un aumento del salario real promedio, en las rurales el aumento del ingreso se produjo gracias a la mera incorporación de miembros de la familia al mercado de trabajo, independientemente de la calidad de los puestos.

De ahí la necesidad de tener presente la segmentación de la economía panameña, ya que los datos podrían esconder grandes diferencias por regiones. Esto sugiere que no sólo debemos guiarnos por la creación de nuevos puestos de trabajo sino también por la calidad de los mismos. En las zonas rurales muchos de los trabajos no generan ingresos suficientes como para que las familias puedan superar la línea de pobreza.

3.2 Evolución de la producción y del valor agregado

El valor agregado se refiere al valor adicional creado en una economía a partir de la transformación de bienes y servicios durante el proceso productivo. En cada etapa del proceso productivo de una mercancía o servicio, se va sumando valor al valor original de la materia prima utilizada en un principio. El valor agregado permite hacer una medición de este valor adicional. Es importante recalcar que aquellos sectores que cuentan con mayor valor agregado son, a la vez, los más dinámicos dentro de una economía. Este valor se puede calcular para un país entero usando instrumentos como las Encuestas de Hogares, y así identificar cuáles son los sectores que aportan más al valor agregado y cuáles menos.

El gráfico 5 muestra la composición del valor agregado y de la población ocupada en Panamá, es decir, la población que se encuentra actualmente empleada, por ramas de actividad para los años 2001, 2005 y 2009. Estos datos permiten comparar los sectores que más población emplean con los que generan más valor agregado. En un escenario ideal, los sectores con más valor agregado también generan la mayor parte del empleo.

Destaca, en primer lugar, que la estructura de la economía panameña, a grandes rasgos, se mantuvo relativamente estable durante el período 2001-2009. En segundo lugar, destaca la

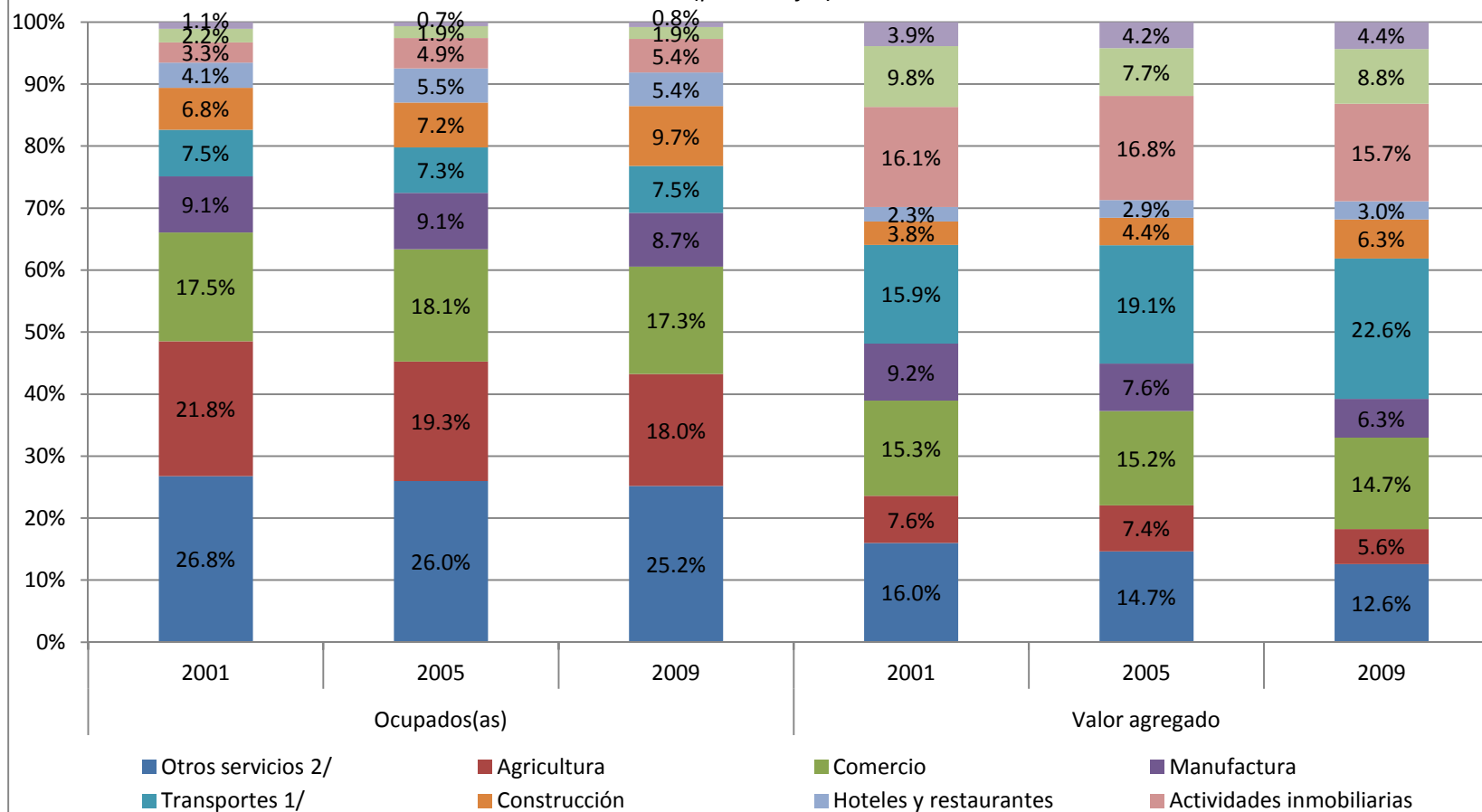
¹⁰ CEPAL, Panamá: Pobreza y Distribución de Ingreso (2001-2007), pg. 53

¹¹ CEPAL, Panamá: Pobreza y Distribución de Ingreso (2001-2007), pg. 62

importancia del sector servicios en la economía panameña, que representa alrededor del 75% de la actividad económica. Los tres sectores con mayor aporte al valor agregado son el transporte, las actividades inmobiliarias y el comercio. Especialmente en el primero, hubo un importante aumento, pasando de producir el 16% del valor agregado en 2003 a casi el 23% en 2009. Otro sector que aumentó su peso relativo en la composición del valor agregado fue la construcción, que pasó de 3.8% en 2001 a 6.3% ocho años después. En contraste, la manufactura y la agricultura no solamente representan una proporción muy baja del valor agregado, sino que son de los pocos sectores que redujeron su aporte (de 7.6% al 5.6%, y del 9.2% al 6.3%, respectivamente).

Gráfico 5. Panamá: composición de la población ocupada y el valor agregado por actividad económica, 2001-2009

(porcentajes)



Notas:

1) Incluye telecomunicaciones y actividades de almacenamiento

2) Incluye administración pública, enseñanza, salud y atención social, servicios comunitarios y personales, hogares con servicio doméstico, organizaciones extraterritoriales y actividades no especificadas.

Al mismo tiempo, la estructura de la población ocupada también parece haberse mantenido relativamente constante durante el período, aunque el sector agrícola disminuyó levemente (del 21% al 18%), y la construcción aumentó del 7% a casi el 10% en el 2009. De nuevo, es el sector de servicios que emplea la mayor parte de la población ocupada (en total alrededor del 63% entre 2001 y 2009). No obstante, la agricultura y la construcción, dos sectores con relativamente poca participación en el valor agregado (6% y 5% en promedio, respectivamente), son dos de los cuatro más importantes para la generación de empleo (alrededor del 20% y 10%, respectivamente). Es decir, una buena parte de la población ocupada trabajó en dos sectores poco dinámicos.

Dicho de otra forma, los sectores de mayor peso relativo en la población ocupada no son necesariamente los de mayor contribución al valor agregado. Por ejemplo, mientras los transportes constituyen un quinto del valor agregado, sólo el 7% de los trabajadores están empleados en este sector. Algo similar ocurre con las actividades inmobiliarias. Finalmente, el comercio es el único sector de importancia que aporta de manera similar a ambas variables (alrededor del 15% en ambos casos). Estas observaciones son la base del análisis de la elasticidad empleo-producto de la sección 4.

Lo anterior también se ve reflejado en cómo se relacionan el comportamiento de la ocupación laboral y el crecimiento de la producción por ramas de actividad (Anexo estadístico 1 – Cuadro AE1). La economía panameña creció a un ritmo promedio del 6.6% anual durante la pasada década, expandiéndose más rápidamente durante la segunda mitad (8.4%) en comparación con la primera (4.9%). Empezando por analizar la evolución del valor agregado, se puede apreciar cómo la economía panameña se expandió mucho más rápidamente entre 2005 y 2009, pasando de un crecimiento de 4.9% al año entre 2001 y 2005, a 8.4% durante el ciclo sucesivo, así que el crecimiento promedio anual de todo el período fue de 6.4%.¹²

En todo el periodo, más del 70% del crecimiento del valor agregado provino de cuatro servicios: el comercio, el transporte, las actividades inmobiliarias y la intermediación financiera. Este dato resalta la importancia que tienen el Canal y la Zona Libre de Colón en el crecimiento del país. El transporte indudablemente fue el sector de mayor aporte al crecimiento, un tercio del crecimiento total fue gracias a este, cuyo aporte se debió tanto

¹² Dichas tasas de crecimiento pueden descomponerse para conocer cuál fue la contribución de cada rama de actividad al crecimiento total. Para interpretar correctamente los componentes del crecimiento, es necesario tener presente que el aporte de cada actividad depende de dos factores: de su propio crecimiento y de la importancia relativa que tiene esa actividad en el valor agregado total. De esta manera, los sectores de mayor aporte al crecimiento nacional no necesariamente son los más dinámicos y viceversa. Se puede dar el caso de que un sector de altísimo crecimiento interanual contribuya muy poco al crecimiento nacional, porque representa un bajo porcentaje de la composición total. La industria hotelera ilustra muy bien esta situación. Si uno se remite al Anexo Estadístico 1 – Cuadro AE1, el aporte de los hoteles y restaurantes al crecimiento del valor agregado es muy bajo. Sin embargo, al ver cuadro 3, que presenta el crecimiento interanual por actividad, se observa que fue el sector de mayor dinamismo de la economía panameña; entre 2001 y 2005, por ejemplo, creció a un ritmo de 10.5%, más que ningún otro sector.

a su participación relativa al valor agregado, como a su crecimiento interanual, es decir que no solo ganó peso en la economía sino también dinamismo. La contribución del comercio también fue significativamente mayor entre el 2005 y el 2009, aunque en menor medida. El comercio es el tercer sector de mayor aporte al crecimiento del valor agregado, a pesar de haber sido también el tercer sector de menor crecimiento durante este período (6.6%, cuadro 3). Sin embargo, el cambio más notable lo experimentó la intermediación financiera. A pesar de contraerse en el primer cuatrienio, en el siguiente tuvo un crecimiento interanual elevado, por lo que pasó a ser el cuarto sector de mayor contribución al valor agregado.

Cuadro 3. Panamá: crecimiento anual promedio de la población ocupada y el valor agregado, 2001-2009

Sector	Ocupados(as)			Valor agregado		
	2001-05	2005-09	2001-09	2001-05	2005-09	2001-09
Agricultura	1.8	1.5	1.7	4.1	1.3	2.7
Manufactura	5.2	2.0	3.6	0.0	3.2	1.6
Electricidad y minas	-6.2	7.1	0.2	7.1	9.3	8.2
Construcción	6.8	11.0	8.9	9.1	18.5	13.7
Comercio	5.8	2.0	3.9	4.7	7.5	6.1
Hoteles	13.5	2.6	7.9	10.5	9.2	9.9
Transportes ^{1/}	4.2	4.1	4.1	9.8	13.1	11.5
Intermediación financiera	1.6	3.4	2.5	-1.4	12.3	5.2
Actividades inmobiliarias	15.9	6.0	10.8	5.9	6.6	6.3
Otros servicios ^{2/}	4.2	2.5	3.3	2.6	4.4	3.5
Total	5.0	3.2	4.1	4.9	8.4	6.6

Notas:

1/ Incluye telecomunicaciones y actividades de almacenamiento.

2/ Incluye administración pública, enseñanza, salud y atención social, servicios comunitarios y personales, hogares con servicio doméstico, organizaciones extraterritoriales y actividades no especificadas.

Fuentes: Para los datos de población ocupada: Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de la Contraloría General de la República de Panamá (CGR) proporcionadas por el Sistema de Información Laboral de América Latina y el Caribe (SIAL); Para los datos del valor agregado por actividad: Contraloría General de la República de Panamá.

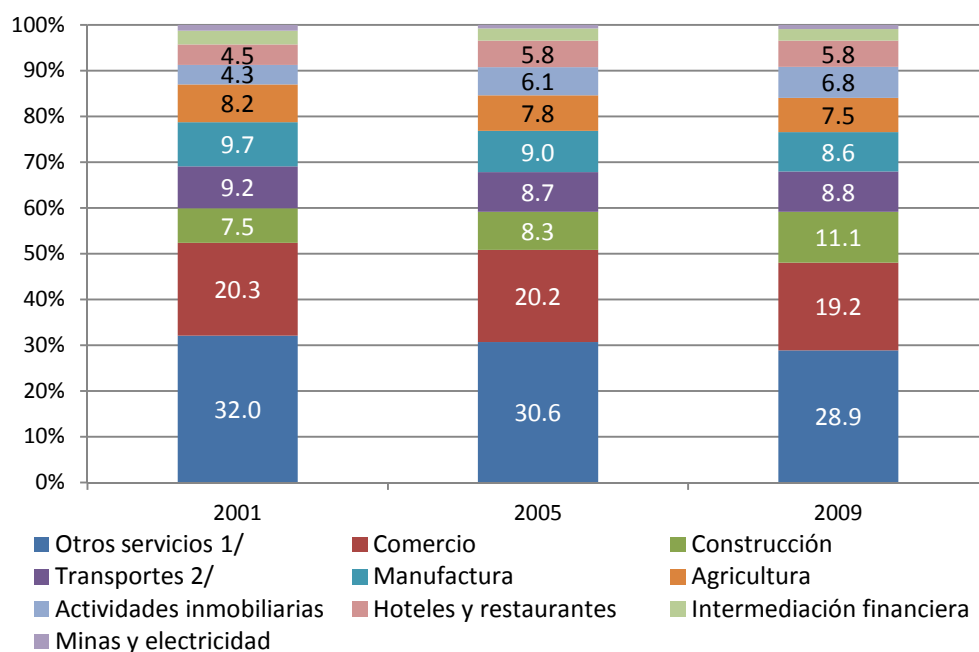
El comportamiento anterior explica por qué, a pesar del alto crecimiento durante el segundo cuatrienio, la tasa de la población ocupada no se comportó igual. Entre 2001 y 2009 mientras que el valor agregado creció en un 6.6% anual, el incremento de la población ocupada fue de 4.1%. Durante el primer cuatrienio, el crecimiento fue mayor (cerca de 5% anual), ritmo que se desaceleró significativamente en el segundo cuatrienio (3.1%). Curiosamente, esta desaceleración sucedió en el mismo momento en que el valor agregado se duplicaba.

La razón de este desajuste en los ritmos responde a la naturaleza del crecimiento económico por sectores. En el primer lapso, el grueso del aumento se debió al aporte del comercio y otros servicios, que contribuyeron con 43% del aumento en el empleo. Esto se debe al peso que este sector tiene sobre el empleo nacional, pues, a pesar de crecer apenas un 4.2% al año, su tasa de participación fue 27% del total. Los hoteles, restaurantes y actividades inmobiliarias fueron grandes partícipes del incremento en la generación de puestos de trabajo, como resultado del alto nivel de crecimiento de ambos sectores. Las actividades inmobiliarias fueron el sector de mayor absorción de nuevos empleos, aunque su contribución en el empleo (4%) no se equipara con su dinámico crecimiento (16%).

En el período siguiente (2005-2009), el comercio tuvo una brusca caída. Así, a pesar de que su participación se mantuvo igual (16%), la crisis financiera afectó fuertemente su capacidad de generación de empleo. Por último, la población ocupada en agricultura no aumentó entre 2001 y 2009. Esto explica por qué la agricultura representa un porcentaje bajo en el crecimiento de la población ocupada a nivel nacional, a pesar de emplear a un quinto de la población (Anexo estadístico 1 – Cuadro AE1).

La Encuesta de Hogares también permite analizar la evolución de la población ocupada productivamente. La población ocupada productivamente, o con empleo productivo, se define como aquellas personas que están ocupadas y que son miembros de familias con un ingreso per cápita por encima de la línea de pobreza. En su defecto, la población ocupada pobre se define como las personas que trabajan y que viven en una unidad doméstica cuyos miembros se encuentran por debajo de la línea de pobreza (gráfico 7 y para la composición de la contribución sectorial al crecimiento de la población ocupada productivamente, el Anexo estadístico 1 - gráfico AE1).

Gráfico 6. Panamá: composición sectorial de la población ocupada productivamente, 2001-2009



Notas:

1/Incluye administración pública, enseñanza, salud y atención social, servicios comunitarios y personales, hogares con servicio doméstico, organizaciones extraterritoriales y actividades no especificadas.

Fuentes: Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de la Contraloría General de la República de Panamá (CGR) proporcionadas por el Sistema de Información Laboral de América Latina y el Caribe (SIAL).

La principal disyuntiva entre la forma en que se compone la población ocupada con relación a la población ocupada productivamente se puede ver en la agricultura. Mientras que este sector representa casi una quinta parte de los ocupados del país (gráfico 5), solamente el 7.5% de los empleados no pobres trabaja en este sector (ver gráfico 6). Es decir, sólo una tercera parte del empleo en la agricultura fue productivo¹³ (ver el cuadro 4).

¹³ En el 2009 se registraron 259915 personas empleadas en agricultura. De ellas 81376 superaban la línea de pobreza. De esta manera 31% (81376/259915) de los trabajadores agrícolas tenían empleos productivos (no pobres) en el 2009.

Cuadro 4. Panamá: porcentaje de empleos productivos por rama de actividad

Sector	2001	2005	2009
Agricultura	25.9	28.6	31.3
Manufactura	73.0	70.3	74.9
Minas y electricidad	79.4	84.0	87.1
Construcción	76.2	81.2	86.4
Comercio	78.4	78.1	83.0
Transportes	83.1	84.8	88.2
Intermediación financiera	94.8	98.4	98.1
Actividades inmobiliarias	88.5	89.0	94.2
Otros servicios	81.8	83.8	86.5
Total	68.3	71.0	75.5

Fuente: Cálculos en base a la Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Panamá (INEC) de la Contraloría General de la República.

El porcentaje que representan los trabajos productivos dentro del empleo total ha aumentado progresivamente para la mayoría de los sectores (ver cuadro 4). Esto indica una reducción en el nivel de pobreza general. Como se puede apreciar, en muchos de los sectores la gran mayoría de trabajadores y trabajadoras están empleados productivamente, como sucede con la intermediación financiera y las actividades inmobiliarias. En ambas actividades, el porcentaje supera el 90%. Asimismo hay sectores como la minería y la construcción que han progresado enormemente. Para el año 2009, el 87% de las personas que estaban trabajando en el sector de la construcción contaban con salarios que les permitían superar la línea de pobreza.

El crecimiento de la población ocupada con empleo productivo supera ampliamente al de la población ocupada (Anexo estadístico 1 – Cuadro AE1). Mientras que la población ocupada creció a un 4% anual, el empleo productivo lo hizo en 5.4%. El comportamiento no varía por sector de actividad, pues el comercio, otros servicios y la construcción son también los tres sectores de mayor aporte.

3.3 Evolución de la elasticidad empleo-producto en Panamá (2003-2009)

El análisis de la relación entre empleo y producción constituye un paso primordial para el diseño de proyecciones que permitan valorar la factibilidad del cumplimiento de metas políticas en materia de empleo. Una medida comúnmente usada con este fin es la elasticidad empleo-producto (EEP). Básicamente, la EEP mide el grado en que varía la cantidad demandada de trabajadores de acuerdo a cambios en el nivel de producción. En otras palabras, lo que busca es diagnosticar el *efecto de difusión* del crecimiento económico sobre el empleo (ver la sección metodológica para una explicación más detallada y su cálculo). Así, si el valor es muy bajo, es factible pensar que el crecimiento económico no se traduzca en más empleos.

No obstante, la interpretación de la EEP se hace siempre con relación al comportamiento histórico del PIB, esto porque el cambio en la producción se puede deber a varios motivos. Puede haber elasticidad baja en contextos de alto crecimiento que reflejarían un agotamiento del mercado de trabajo para un sector puntual, aunque su productividad continúe aumentando. En este sentido, existen casos donde una elasticidad negativa no es necesariamente mala. Por ejemplo, el sector agrícola de Asia de Este presenta una elasticidad negativa, es decir, con más crecimiento económico, el sector agrícola emplea menos gente; pero esto se debe a que estas economías crecen a un paso tal que las personas dejan el sector para emplearse en otras ramas (Islam, 2008). De igual forma, una elasticidad mayor a 1 no es necesariamente buena noticia, más bien podría ser señal de un uso extensivo de la fuerza de trabajo o de un influjo de personas de sectores menos productivos, sin que signifique necesariamente una mayor productividad. En Panamá, los años en que la elasticidad fue mayor a uno (2002 y 2003) también se caracterizaron por una menor productividad laboral (cuadro 5, más información de la EEP en la sección metodológica).

Cuadro 5. Panamá: elasticidad empleo-producto (EEP) y producto por trabajador (PPT), 2002-2009.

Períodos	Crecimiento del PIB	Crecimiento de la ocupación	EEP	PPT (Balboas)	Cambio PPT (%)
2001-02	2.2	6.3	2.83	10,516	-3.8
2002-03	4.2	4.3	1.02	10,510	-0.1
2003-04	7.5	4.6	0.61	10,802	2.8
2004-05	7.2	4.7	0.65	11,058	2.4
2005-06	8.5	2.0	0.23	11,767	6.4
2006-07	12.1	4.8	0.40	12,590	7.0
2007-08	10.1	4.8	0.47	13,231	5.1
2008-09	3.2	1.3	0.42	13,475	1.9

Fuente: Para el PIB: Series históricas de cuentas nacionales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de La República de Panamá; Para la Población ocupada: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de La República de Panamá.

El comportamiento general de la EEP en los últimos años ha sido bastante estable, alrededor de 0.41. Es decir, que un incremento del 1% en el producto generaba un aumento de 0.41% en el empleo para el total del período. La medición es inusualmente baja entre 2005 y 2006, en razón de un alto crecimiento económico acompañado de un bajo crecimiento de la población ocupada, el cual constituye un punto de quiebra en la tendencia de alrededor del 0.6. Sólo los años 2001 y 2003 presentan valores, los cuales, al ser demasiado altos y atípicos en comparación, obligan a descartarlos en razón de la potencial distorsión que generarían de cara al ejercicio de coherencia.

La evolución de la EEP revela que el crecimiento económico parecería haber tenido más impacto sobre el empleo en el primer trienio. Mientras en el 2003-2005 un aumento del 1% en el PIB se traducía en un aumento de la población ocupada del 0.63%, en el 2006-2009 el mismo crecimiento del PIB solo acrecentaba el volumen de ocupados en 0.41%. El cuadro 6 presenta las tasas de elasticidad del empleo por cambios del producto en las diferentes ramas de actividad. Por ejemplo, un cambio de 1% en el producto del sector construcción en el período 2003-2005, conllevó a un aumento del empleo en este sector de 0.91%.

**Cuadro 6. Panamá: elasticidad empleo-producto
promedio por rama de actividad, 2003-2009.**

Sector	2003-05	2006-09	2003-09
Agricultura	0.02	2.59	0.66
Manufactura	1.23	0.65	0.81
Minas y electricidad	-0.92	0.17	0.28
Construcción	0.91	0.53	0.57
Comercio	0.75	0.38	0.41
Hoteles	1.16	0.76	0.56
Transporte	0.24	0.44	0.23
Intermediación financiera	1.20	0.14	0.37
Actividades inmobiliarias	2.44	1.12	1.50
Otros Servicios	1.39	0.59	0.70
<i>EEP del valor agregado</i>	<i>0.65</i>	<i>0.42</i>	<i>0.41</i>
<i>EEP del PIB</i>	<i>0.63</i>	<i>0.41</i>	<i>0.41</i>

Fuente: Para el PIB: Series históricas de cuentas nacionales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de La República de Panamá; Para la Población ocupada por rama: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de La República de Panamá.

Comparando ambos períodos, las elasticidades de ciertos sectores varían de forma diametralmente opuesta. Para entender estos cambios se deben evaluar los cambios en el crecimiento interanual por rama de actividad (ver sección metodológica). El cambio más significativo se produjo en la agricultura, dado que la elasticidad pasó de 0.02 entre 2003 y 2005 a 2.59 en el siguiente período. La situación es muy peculiar, pues el valor agregado de esta actividad creció a un ritmo anual de casi 2%, pero sin aumentar la población ocupada¹⁴. Paradójicamente, en el período siguiente sucedió lo contrario: el valor agregado se redujo bastante (0.35%), pero con una mayor generación de empleos que antes¹⁵.

Otras actividades que experimentaron declives en la EEP entre los períodos analizados fueron el comercio y la construcción. La elasticidad del sector comercial pasó de 0.75 a 0.38, mientras que la construcción pasó de 0.91 a 0.53. Las razones de este comportamiento son muy diferentes. El comercio es posiblemente el sector que sufrió la

¹⁴ Entre el 2003 y el 2005 el valor agregado pasó del sector agrícola pasó de 958.9 millones de balboas a 997 millones. Es decir un incremento de 2% al año (calculado utilizando una tasa de interés compuesto). Por su parte la población ocupada subió de 244430 personas en el 2003 a 244655 en 2005. Es decir un aumento de 0.046% al año por el mismo método.

¹⁵ Entre 2006 y 2009 el valor agregado del sector pasó de 1039.1 millones de balboas a 1050.3 millones (un crecimiento de 0.35% anual). La población ocupada aumentó de 252867 ocupados a 259915 (0.92% al año).

contracción más grande entre ambos períodos, algo que la EEP no permite apreciar. De crecer anualmente a un 10.2% (2003-2005), pasó a hacerlo a un 6.4% (Anexo estadístico – cuadro AE1). La población ocupada en servicios sufrió una contracción aún mayor: de crecer al 7.7% anual pasó a un 2.5% (Anexo estadístico – cuadro AE2). De esta forma, como la población ocupada disminuyó más que proporcionalmente, la EEP fue sensiblemente menor en el segundo período. En la construcción, por su parte, se duplicó el crecimiento del valor agregado entre ambos períodos (de 7.3% a 18.5% anual. Ver Anexo estadístico – cuadro AE1). La baja elasticidad del segundo ciclo se debe a que el aumento en el valor agregado fue mayor al de la población ocupada.

Las elasticidades calculadas se refieren al empleo total y no consideran la deficiencia de empleo productivo o la calidad de los puestos de trabajo que se crean. Una forma de acercarse a la calidad del empleo es analizar las elasticidades del empleo productivo, es decir el empleo en condiciones de no pobreza. El cuadro 7 presenta estos datos para los mismos tres períodos.

Cuadro 7. Panamá: elasticidad empleo productivo-producto promedio por rama de actividad, 2003-2009

Sector	2003-05	2006-09	2003-09
Agricultura	-0.80	6.87	1.31
Manufactura	0.85	1.20	1.04
Minas y electricidad	-1.58	0.19	0.17
Construcción	1.25	0.64	0.73
Comercio	0.60	0.46	0.47
Hoteles	1.07	0.93	0.67
Transportes	0.23	0.49	0.27
Intermediación financiera	1.15	0.14	0.36
Actividades inmobiliarias	2.08	1.30	1.55
Otros servicios	1.49	0.85	0.88
<i>EEP del valor agregado</i>	<i>0.68</i>	<i>0.61</i>	<i>0.56</i>
<i>EEP del PIB</i>	<i>0.65</i>	<i>0.59</i>	<i>0.55</i>

Fuente: Para el PIB: Series históricas de cuentas nacionales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de La República de Panamá; Para la Población ocupada por rama: Cálculos en base a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de La República de Panamá.

La elasticidad total es sensiblemente mayor para las personas que están empleadas productivamente en comparación con la población ocupada total. La elasticidad empleo productivo-producto correspondiente al total del período fue 0.56, mientras que la elasticidad empleo producto fue 0.41. Esto significa que durante el período 2003-2009, el

crecimiento del valor agregado tuvo un mayor impacto sobre el empleo no-pobre, lográndose, con ello, un descenso de la pobreza en Panamá, siendo esto así para ocho de los diez sectores estudiados.

4. Resultados del ejercicio de coherencia: factibilidad de las metas del Gobierno en materia de empleo y pobreza (2010-2020)

Un ejercicio de coherencia es una herramienta metodológica que permite reconocer la factibilidad de las metas políticas de un gobierno en materia económica, mediante su comparación con escenarios sobre el comportamiento económico a futuro. Para ello, primero se deben recopilar las metas del gobierno en relación con las áreas de interés, para confrontarlas con los escenarios contruidos basados en la suposición de que la economía continuará comportándose como lo ha hecho recientemente. En vista de los hallazgos del diagnóstico de este informe, es posible afirmar que existe una fuerte interrelación entre el comportamiento del crecimiento económico, el nivel de empleo y la pobreza, constituyendo éstas las variables centrales para evaluar la factibilidad de las metas de empleo del Gobierno panameño.

De acuerdo al Plan Estratégico de Gobierno uno de los objetivos de la economía panameña es duplicar el PIB para el año 2020. En 2009 el PIB panameño se estimó en 19,414 millones de balboas. Para duplicar ese nivel de producción en 11 años, la economía debería crecer a un ritmo de 7.2% anual, siendo éste el objetivo de crecimiento para el periodo 2010-2020.

Ahora bien, el Plan no incluye las metas específicas en torno a la tasa de desempleo y al nivel de pobreza. Por este motivo fue necesario hacer varios supuestos. Asumiendo que el gobierno panameño aspira a lograr el pleno empleo, y dado que el desempleo ha venido disminuyendo de forma constante desde 2003 (salvo por el período de crisis), se estableció una tasa de desempleo abierto de 4.2% tanto para el 2015 como para el 2020, la cual fue, según la Contraloría General (2008), la tasa de desempleo abierto más baja entre 2003 y 2009.

Las metas de pobreza se propusieron en dos escenarios alternativos. El primero consiste en estimar la tasa de pobreza para 2010 y 2015 asumiendo una disminución constante de ésta. Así, se proyectó una tasa de pobreza de 26.3% en 2015 y 22% en 2020¹⁶. El segundo escenario consiste en evaluar la viabilidad de reducir el porcentaje de personas pobres a un quinto de la población total (cuadro 8).

¹⁶ Se calculó la caída porcentual anual del porcentaje de personas pobres entre 2003 y 2010 a partir de una tasa de crecimiento compuesto. Entre 2003 y 2010 la tasa de pobreza pasó de 39.7% a 31.2%. Es decir, una disminución de 3.39% al año. Si se mantuviese la misma tasa de decrecimiento para el 2015 el porcentaje de personas pobres sería 26.25%. Asimismo para el 2020 sería 22.09%.

Cuadro 8. Panamá: proyecciones para el 2015 y 2020 en base a la Encuesta de Niveles de Vida del Ministerio de Economía y Finanzas y el Plan Estratégico de Gobierno de la República

Meta	2009	2010	2015	2020
Incidencia de pobreza ^{1/}	33.6	31.2	26.3	22.1
Incidencia de pobreza ^{2/}	33.6	31.2	20.0	-
Tasa de desempleo abierto	5.3	4.7	4.2 ^{3/}	4.2 ^{3/}
PIB	3.2	7.5	7.2 ^{4/}	7.2 ^{4/}

Notas:

1/ Estimación de nivel de pobreza por tasa de interés compuesto a partir de los datos de pobreza de la Encuesta de Hogares Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de la República de Panamá.

2/ Tasa de pobreza si Panamá reduce el porcentaje de personas pobres a un quinto de la población total.

3/ El plan no determina una meta específica de desempleo. De esta manera se asume la tasa de desempleo más baja del período: 4.2% en el 2008.

4/ Estimación del PIB según metas establecidas en el Plan Estratégico de Gobierno de la República de Panamá para el período 2010-2014.

Fuente: Elaboración propia.

El nivel de desempleo depende del comportamiento de la población económicamente activa y, subsecuentemente, del crecimiento de la población esperado. Así, se recopilamos estos datos para el periodo 2003 y 2009, con base en la Encuesta de Hogares. Se escogió este período debido a que los resultados de las proyecciones dependen de las elasticidades empleo-producto. Como se recordará, los valores de la EEP para algunos años eran atípicos, en comparación con los otros (2001-2002 y 2002-2003), lo cual puede distorsionar el ejercicio de coherencia. Asimismo, se descubrió una inconsistencia de la serie a partir de 2006, que señala un cambio significativo en las EEP que se venían presentando previamente. Por esta razón, el período 2003-2009 se subdividió, a su vez, en otros dos lapsos: 2003-2005 y 2006-2009.

Para completar la serie hasta el año 2020 se emplearon las proyecciones de la población por intervalo de edad del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La PEA para el 2015 y el 2020 se calculó a partir de las estimaciones de las tasas de actividad por intervalo de edad quinquenal del CELADE.

La población ocupada en situación de pobreza para 2003-2009 se estimó usando dos métodos. El primero, más directo y exacto, consistió en contabilizar a trabajadores y trabajadoras de familias en condición de pobreza, según la Encuesta de Niveles de Vida (ENV) pero empleando microdatos de las Encuestas de Hogares. Un segundo método se basa en una estimación indirecta de la población ocupada multiplicando la población ocupada total por la tasa de pobreza general. Esta forma de calcular la cifra se utiliza cuando no se dispone de microdatos de las EHPM y supone que la distribución de los ocupados entre los hogares pobres y los no pobres es la misma, lo que puede sobreestimar la cantidad de personas ocupadas pobres. Sin embargo, para hacer proyecciones sobre la población al futuro, no se cuenta con microdatos, y por lo tanto se debe trabajar con el método indirecto. Para conocer la magnitud de la sobreestimación que esto implicaría y poder ajustar la proyección, es necesario conocer la relación entre el cálculo directo e indirecto (ver cuadro 9).

Entre el 2001 y el 2010 la población ocupada pobre por el método directo representó, en promedio, 73.3% del valor obtenido por el método abreviado, lo cual indica una sobreestimación de casi el 30% con este último.

Cuadro 9. Panamá: población ocupada en condiciones de pobreza, 2001-2009

Año	Cálculo indirecto ^{1/}	Cálculo directo ^{2/}	Cálculo directo / Cálculo indirecto (%)
2001	450,722	331,331	73.5
2003	460,339	339,230	73.7
2005	487,970	368,315	75.5
2007	466,119	348,302	74.7
2008	465,897	330,321	70.9
2009	484,160	353,174	72.9
2010	454,065	321,703	70.8
2003-2010	2,818,550	2,061,045	73.3
Desviación estándar	-	-	1.7

1/ Tasa de pobreza global, x número de ocupados.

2/ Cálculos propios a partir de las bases de datos de la las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de Panamá.

Fuente: Elaboración propia.

Esta fuerte discrepancia es causada por la diferencia de la incidencia de la pobreza entre hogares con razones de dependencia económica alta con respecto a aquellos con razones más bajas. Esto introduce cierto nivel de complejidad para proyectar la población ocupada en condiciones de pobreza para el término 2015-2020. Afortunadamente, la fracción que representa la cantidad de personas ocupadas pobres que se obtendría por el método directo con respecto a la del método indirecto ha sido muy estable entre 2003 y 2010, lo que permite suponer que ésta se podría mantener en los próximos años (la desviación estándar para el total del período fue apenas 1.7). De esta manera se puede asumir que la población ocupada pobre para el 2015 va a representar cerca del 73.3% de la cifra que se obtiene con el método indirecto (ver Anexo metodológico 2).

Los resultados de las proyecciones y el desempeño de ellas en el período 2003-2020 se recogen más adelante. El análisis se realizó en distintos intervalos: 2003-2005; 2006-2009; 2010-2015; y 2015-2020.

4.1 Antecedentes (2003-2009)

Entre 2003 y 2005, la población panameña de 15 y más años aumentó en 94,291 personas, contribuyendo a un aumento de la población económicamente activa (PEA) de 72 mil personas (32 mil por año). En este contexto, el crecimiento del PIB (7.1% anual) trajo consigo un aumento en la población ocupada de 110,640 personas (55 mil por año, 4.7% anual). Debido a que la población ocupada aumentó más que la PEA, la población desempleada disminuyó en 37,713 personas (18,857 por año), lo que se reflejó en una caída de la tasa de desempleo abierto (11.1% en 2003 a 7.8% en 2005). Es decir, se generaron suficientes empleos para todos los nuevos entrantes, pero así también para otras 37 mil personas que estaban desempleadas (cuadro 10).

El empleo productivo aumentó en un 4.9% anual. Así, de los 110 mil nuevos ocupados, 81 mil se incorporaron al trabajo de manera productiva (55 mil al año). En promedio, tres de cada cuatro empleos generados fueron productivos (74%) en este trienio. El incremento de la población ocupada productivamente, junto con la reducción de la desempleada, redujo el déficit de empleo productivo, que se entiende como la suma de los desempleados y los pobres que trabajan. El resultado de esto fue una caída en la incidencia de pobreza de 39.7% a 38.4%.

Ahora bien, entre 2006 y 2009, la población total creció de forma similar al ciclo anterior, 54,598 personas al año. Sin embargo, la PEA aumentó con mayor rapidez (43 mil personas por año), a un ritmo anual de 3% frente al 2.8% anterior. En cambio, la población ocupada creció en 145 mil personas (3.62% anual), siendo esta cifra menor que la del período anterior. El aumento de la población ocupada sobrepasó el de la PEA, con lo que se redujo

el desempleo en casi 5 mil personas por año. No obstante, el desempleo aumentó levemente al final del período como efecto de la desaceleración del crecimiento del PIB, resultado de la crisis, pero aun así, se creó suficiente trabajo para los nuevos entrantes y para sacar del desempleo a 14,869 personas.

Aunque la población ocupada creció menos, el número de personas que obtuvo empleo en condiciones productivas (155 mil), superó el aumento de la población ocupada (146 mil). Se puede afirmar que los puestos que generó la economía panameña no solo sirvieron para emplear productivamente a los nuevos entrantes, sino que ayudaron a otras 6,131 personas ocupadas en situación de pobreza para que salieran de ella (2,044 por año). Así, el déficit de empleo productivo disminuyó en 7,000 personas al año (casi 3 mil personas más que en el ciclo anterior).

La crisis financiera tuvo un impacto importante en los indicadores, por lo que interesa distinguir el comportamiento antes y después de la misma. Después de la crisis, el crecimiento del PIB pasó de 10.1% (2008) a 3.2% (2009). Ante esta desaceleración en la actividad económica, el desempleo abierto y la incidencia de la pobreza aumentaron. Esto contrasta con datos de 2006-08 en que: la población ocupada creció en 64 mil individuos por año, casi 15 mil más que el promedio interanual para el período completo (48 mil por año), y la población desempleada disminuyó en 16 mil personas al año, reflejando una altísima capacidad de absorción (similar al 2003-05). Así, Panamá redujo su déficit de empleo productivo en 30 mil personas, dado que la población ocupada productivamente aumentó en 77 mil personas por año, dato que resulta mucho mayor que el observado entre el 2003 y 2005.

Cuadro 10. Panamá: evolución de indicadores básicos del mercado laboral y del empleo productivo, 2003-2005 y 2006-2009

Indicador	2003	2005	2006	2008	2009	Cambio total 2003-05	Cambio anual 2003-05	Cambio total 2006-09	Cambio anual 2006-09	Cambio anual 2006-08
Población total	3,073,659	3,183,605	3,238,450	3,347,904	3,402,243	109,946	54,973	163,793	54,598	54,727
Población de 15 y más años	2,121,904	2,216,195	2,262,998	2,356,900	2,403,651	94,291	47,145	140,653	46,884	46,951
PEA	1,303,952	1,376,879	1,390,077	1,484,973	1,521,072	72,927	36,463	130,995	43,665	47,448
Población ocupada	1,159,155	1,269,795	1,294,937	1,421,921	1,440,801	110,640	55,320	145,864	48,621	63,492
Población desempleada	144,797	107,084	95,140	63,052	80,271	-37,713	-18,857	-14,869	-4,956	-16,044
Población ocupada pobre ^{1/}	339,230	368,315	359,305	330,321	353,174	29,085	14,543	-6,131	-2,044	-14,492
Déficit de empleo productivo ^{1/}	484,027	475,399	454,445	393,373	433,445	-8,628	-4,314	-21,000	-7,000	-30,536
Población ocupada productivamente ^{1/}	819,925	901,480	935,632	1,091,600	1,087,627	81,555	40,777	151,995	50,665	77,984
Tasa de actividad	61.5	62.1	61.4	63.0	63.3	-	-	-	-	-
Tasa de desempleo abierto	11.1	7.8	6.8	4.2	5.3	-	-	-	-	-
Tasa de pobreza	39.7	38.4	37.5	32.8	33.6	-	-	-	-	-
Población ocupada productivamente / Población ocupada total	70.7	71.0	72.3	76.8	75.5	73.7	73.7	104.2	104.2	122.8
Elasticidad empleo-producto	-	-	-	-	-	-	0.63	-	0.41	0.43
Crecimiento población total	-	-	-	-	-	-	1.8	-	1.7	1.7
Crecimiento población de 15 y más años	-	-	-	-	-	-	2.2	-	2.0	2.1
Crecimiento PEA	-	-	-	-	-	-	2.8	-	3.0	3.4
Crecimiento población ocupada	-	-	-	-	-	-	4.7	-	3.6	4.8
Crecimiento población ocupada productivamente	-	-	-	-	-	-	4.9	-		8.0
Crecimiento del PIB	-	-	-	-	-	-	7.1	-	8.4	11.1

Nota:

1/ La población ocupada pobre, población ocupada productivamente y el déficit del empleo productivo son los datos correspondientes al cálculo directo en base a los micro datos de la Encuesta de Hogares.

Fuente: Para los datos de población, ocupación y pobreza: Cálculos a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de la República de Panamá; Para el crecimiento del PIB: Contraloría General de la República de Panamá.

4.2 Escenario de pobreza y empleo en el corto y mediano plazo (2010-2015)

Los resultados subsiguientes dependen de las proyecciones demográficas de CELADE, así como de nuestras estimaciones y supuestos de las tasas de pobreza y desempleo abierto. Según CELADE, la población total y la PEA crecerían a un ritmo de 63 mil personas y de 49 mil personas al año (cuadro 11), cifras superiores a los dos períodos anteriores. De esta forma, para lograr una tasa deseable de desempleo abierto de 4.2%, la población ocupada necesita crecer en 49 mil personas por año (3.2% anual), una cifra relativamente baja en comparación con periodos previos. Entre 2003 y 2005 la población ocupada aumentó en 55 mil personas al año con un crecimiento del PIB muy similar al proyectado para el 2015. Dado que Panamá ha logrado reducir constantemente el número de desempleados año tras año, gracias a sus altas tasas de crecimiento, **la cifra de desempleo se muestra alcanzable.**

Cuadro 11. Panamá: evolución de indicadores básicos del mercado laboral y del empleo productivo, 2010-2015

Indicador	2010	2015	Cambio total	Cambio anual
Población total	3,456,443	3,773,368	316,925	63,385
Población de 15 y más años	2,450,374	2,745,095	294,721	58,944
PEA	1,528,632	1,775,125	246,493	49,299
Población ocupada	1,455,592	1,700,570	244,978	48,996
Población desempleada	71,846	74,555	1,515	303
Población ocupada pobre ^{1/}	321,703	326,999	5,296	1,059
Déficit de empleo productivo ^{1/}	394,743	401,554	6,811	1,362
Población ocupada productivamente ^{1/}	1,133,889	1,373,571	239,682	48,074
Tasa de actividad	62.4	64.7	-	-
Tasa de desempleo abierto	4.7	4.2	-	-
Tasa de pobreza	31.2	26.3	-	-
Población ocupada productivamente / Población ocupada total	77.9	80.8	97.8	98.1
Crecimiento población total	-	-	-	1.8
Crecimiento población de 15 y más años	-	-	-	2.3
Crecimiento PEA	-	-	-	3.0
Crecimiento población ocupada	-	-	-	3.2
Crecimiento PIB con elasticidad 2003-2005 (0,63)	-	-	-	5.0
Crecimiento PIB con elasticidad 2006-2009 (0,41)	-	-	-	7.7
Crecimiento PIB con elasticidad 2003-2009 (0,41)	-	-	-	7.7
Crecimiento PIB proyectado Plan Estratégico de Gobierno	-	-	-	7.2
Crecimiento del PIB según FMI	-	-	-	5.4

Nota:

1/ La población ocupada pobre, población ocupada productivamente y el déficit del empleo productivo son los datos correspondientes al cálculo directo en base a los micro datos de la Encuesta de Hogares.

Fuente: Para los datos de población, ocupación y pobreza: Cálculos a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de la República de Panamá; Para el crecimiento del PIB: Contraloría General de la República de Panamá.

Ahora bien, para lograr una tasa de pobreza de 26.3% en 2015, la cantidad de trabajadores con empleo productivo debería incrementarse, al menos, en 239,682 individuos. Es decir, un 98% de los trabajos que se creen en el período deben darse en condiciones de no pobreza. En otras palabras, la población ocupada pobre no debe crecer en más de 5,296 personas durante el período. Esto contrasta con la evolución previa de la población ocupada pobre. En comparación con el período 2003-05, esta cifra parecería muy difícil de lograr, debido a que la población ocupada pobre aumentó en 14,543 personas. Sin embargo, comparado con el período subsiguiente, en que la población ocupada pobre disminuyó en 14 mil personas, la meta de reducir la pobreza a 26.3% **luce bastante al alcance**. Así, el déficit de empleo productivo puede aumentar un máximo de 6,811 (1362 anuales).¹⁷

Mientras que el escenario anterior permite un aumento máximo de la población ocupada pobre de 5,296 personas en el período, para lograr una tasa de pobreza de 20% en 2015, los cambios requeridos son mucho más drásticos. Además de crear un puesto productivo para los 244,978 nuevos ocupados del quinquenio, se necesitarían generar otros 72,400 empleos no pobres para quienes trabajaban antes en condiciones de pobreza. Esto es factible solamente si se replican el crecimiento y el ritmo de reducción del déficit de empleo productivo del 2006-08 (cuadro 12).

¹⁷ La magnitud del incremento o decrecimiento de la población ocupada productivamente entre dos años depende directamente de la fracción que representa la cantidad de personas ocupadas pobres que se obtendría por el método directo con respecto a la del método indirecto (μ en Fórmula 1). Por este motivo, se crearon varios escenarios con distintos valores de μ para 2010 y 2015, según los valores máximos y mínimos de μ entre 2003 y 2010. En el mejor de los casos, la población ocupada productivamente debería incrementarse en 231 mil personas (46 mil por año) entre 2010 y 2015 para alcanzar la meta de pobreza y, en el peor, 248 mil en el mismo intervalo y 49 mil por año; así que la principal conclusión sobre la naturaleza del problema de la pobreza en Panamá se mantiene.

Cuadro 12. Panamá: comparación entre objetivos de pobreza (2010-2015)

Indicador	Tasa de pobreza de 26.3%		Tasa de pobreza de 20%	
	Cambio total	Cambio anual	Cambio total	Cambio anual
Población ocupada pobre	5,296	1,059	-72,399	-14,480
Población ocupada productivamente	239,682	48,074	317,377	63,475
Déficit de empleo productivo	6,811	1,362	-70,884	-14,177

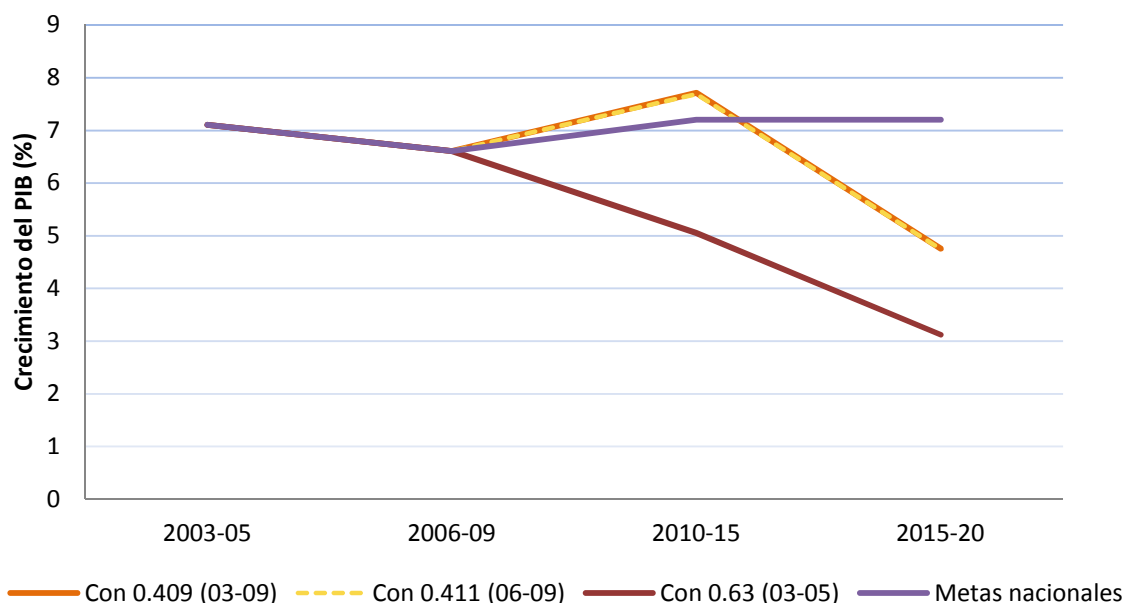
Fuente: Cálculos propios en base a los datos de pobreza de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de la República de Panamá.

La coherencia de estos valores con las metas de gobierno depende del crecimiento económico estimado (según el Plan Estratégico de Gobierno) y de la elasticidad empleo-producto del período.

Como ya se vio, para lograr una tasa de desempleo de 4.2% en 2015, el crecimiento de la población ocupada debería ser de alrededor de 3.2% para el periodo 2010-15. Si se toma como referencia la elasticidad empleo-producto del período 2003-2009 (0.41), el PIB debería crecer un 7.8% anual para cumplir las metas establecidas¹⁸. Por otro lado, si la elasticidad alcanza los niveles del 2003-05 (0.63), es decir, se presentaría una situación en que el crecimiento económico cause una reacción más fuerte de creación de puestos de trabajo, sólo se necesitaría un crecimiento de 5% para cumplir con la meta establecida. Finalmente, de mantenerse la elasticidad presente en el 2006-2009 (0.411), Panamá debería crecer, como mínimo, un 7.7% anual (gráfico 7).

¹⁸ Para ver cómo se llega a esta cifra, hay que dividir la tasa de crecimiento de la población ocupada (3.2%) por la EEP (0.41). Así, el crecimiento del PIB necesario sería: $3.2\% / 0.409 = 7.8\%$.

Gráfico 7. Panamá: Crecimiento del PIB según elasticidad empleo producto



Fuente: Para las elasticidades: Series históricas de cuentas nacionales y Encuestas de Hogares de Propósitos múltiples de I Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de la República de Panamá; Para las proyecciones de la población ocupada: Estimaciones de población y tasa de actividad del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

En dos de los tres escenarios, el crecimiento económico necesario para cumplir las metas de desempleo y pobreza supera el del Plan Estratégico de Gobierno (7.2% anual). Si el aumento de la población ocupada es de 3.2%, y la elasticidad cae debajo de 0.44, el crecimiento económico deja de ser coherente con las metas propuestas en el Plan. Aunque la situación no es crítica, si Panamá replica la elasticidad empleo-producto del 2003-09, necesitaría de un crecimiento un poco mayor al esperado. Ahora bien, antes de 2009, Panamá registró tasas de crecimiento bastante mayores a 7.7%, y supo retomar rápidamente la senda de crecimiento en 2010. En estas circunstancias, de mantenerse la línea de crecimiento previa al 2009, Panamá podría superar los requisitos de crecimiento.

Por otro lado, el hecho de que la elasticidad empleo-producto haya caído tanto en 2006-09 es preocupante, en especial si la economía panameña depende en buena medida de sectores con poca capacidad de generación de empleo. Para evitar que el impacto del crecimiento sobre la fuerza laboral se diluya, una alternativa sería tratar de estimular el empleo en los sectores más dinámicos. Así, incluso con un crecimiento menor al esperado, los resultados podrían ser coherentes con los objetivos de desempleo y pobreza. Esto no necesariamente implica estimular los tres o cuatro sectores con mayor elasticidad empleo-producto. La agricultura y la manufactura cuentan con elasticidades muy

superiores a 1, pero el problema es que su contribución tanto para el valor agregado como para la población ocupada, es muy baja. En estos casos, la elevada elasticidad es signo de baja productividad del empleo, lo que podría acarrear una fuerte caída de los salarios y precarización de los puestos de trabajo. Lo ideal sería respaldar a aquellas actividades con un alto crecimiento de valor agregado y un peso importante en la composición de la población ocupada, como la construcción, los transportes, las actividades inmobiliarias y el comercio.

La actividad comercial panameña, es bastante más moderna que la del resto de Centroamérica. El país cuenta con la zona libre de Colón, la más grande de América; de manera similar, una gran parte del turismo en Panamá está orientado a la compra de ropa, electrodomésticos, equipos de computadoras, de sonido, entre otros; pues pueden adquirirse libres de impuestos. Además, el centro de conexión (hub) de COPA Airlines y el canal de Panamá, han facilitado que una gran cantidad de viajeros en tránsito visiten cualquiera de los centros comerciales. De esta manera, además de ser un sector muy importante en el valor agregado del país, también tiene el potencial de generar puestos de trabajo con alta productividad.

Dado el desempeño reciente de la economía y del mercado de trabajo panameño, **cumplir con la meta de 26.3% de pobreza es un objetivo alcanzable**. Con una tasa de pobreza de 26.3%, el déficit de empleo productivo puede inclusive aumentar (máximo 1,225 personas anuales). Por el contrario, **reducir el porcentaje de personas pobres al 20% para el 2015 es una tarea más ardua**. Se requieren de esfuerzos ingentes para reducir las desigualdades a nivel rural-urbano en educación y salarios. Así, la población ocupada pobre debería de pasar de una reducción de 2,044 personas por año a disminuir en 14 mil personas al año en el ciclo siguiente, asimismo la población ocupada productivamente debería crecer bastante más que en 2003-05.

Cabe destacar que la gran mayoría de los nuevos empleos generados entre 2003 y 2009 fueron productivos, por lo que la adición de un ingreso extra en la familia a nivel nacional, permitiría que pueda superar la línea de pobreza. Por supuesto, esta situación probablemente no es igual para los trabajadores rurales, por lo que todo plan para disminuir la pobreza en Panamá debe incluir un componente de redistribución de riqueza hacia zonas rurales.

4.3 Escenario de la pobreza y el empleo en el mediano y largo plazo (2015-2020)

Entre 2015 y 2020, la CELADE estima que la población total va a aumentar en 253,313 personas (50 mil anualmente), mientras que la PEA se incrementará en 179 mil personas (35 mil por año), es decir, el crecimiento será más lento que en los períodos previos. Así,

para lograr una tasa de desempleo de 4.2% es necesario que la población ocupada crezca un mínimo de 34 mil individuos al año (2% anual). Este número también es menor que en los tres períodos anteriores.

Dado lo anterior, Panamá se encontraría en condiciones de cumplir con la meta de desempleo aún si la población desempleada aumentase en 1,511 individuos anualmente. **Lograr este objetivo no debería ser un problema si el país mantiene la línea previa al 2009.**

En materia de pobreza, si se busca una reducción a un 22%, la población ocupada pobre debería disminuir en cerca de 24 mil personas en este quinquenio (4,789 anuales). A pesar de que la meta de desempleo es altamente factible, esta reducción implica otra en el déficit de empleo productivo de 3,278 personas anualmente. Esto es logable si Panamá ofrece 172 mil empleos productivos a los nuevos entrantes y, además, saca de la pobreza a 23 mil ocupados pobres.

Cuadro 13. Panamá: evolución de indicadores básicos del mercado laboral y del empleo productivo, 2015-2020

Indicador	2015	2020	Cambio total	Cambio anual
Población total	3,773,368	4,026,681	253,313	50,663
Población de 15 y más años	2,745,095	2,998,815	253,720	50,744
PEA	1,775,125	1,954,964	179,839	35,968
Población ocupada	1,700,570	1,872,856	172,286	34,457
Población desempleada	74,555	82,108	7,553	1,511
Población ocupada pobre	326,999	303,056	-23,943	-4,789
Déficit de empleo productivo	401,554	385,164	-16,390	-3,278
Población ocupada productivamente	1,373,571	1,569,800	196,229	39,246
Tasa de actividad	64.7	65.2	-	-
Tasa de desempleo abierto	4.2	4.2	-	-
Tasa de pobreza	26.3	22.1	-	-
Población ocupada productivamente / Población ocupada total	80.8	83.8	113.9	113.9
Crecimiento población total	-	-	-	1.3
Crecimiento población de 15 y más años	-	-	-	1.8
Crecimiento PEA	-	-	-	1.9
Crecimiento población ocupada	-	-	-	1.9
Crecimiento PIB con elasticidad 2003-2005 (0,63)	-	-	-	3.1
Crecimiento PIB con elasticidad 2006-2009 (0,41)	-	-	-	4.8
Crecimiento PIB con elasticidad 2003-2009 (0,41)	-	-	-	4.8
Crecimiento PIB proyectado en el Plan Estratégico de Gobierno	-	-	-	7.2

Nota:

1/ La población ocupada pobre, población ocupada productivamente y el déficit del empleo productivo son los datos correspondientes al cálculo directo en base a los micro datos de la Encuesta de Hogares.

Fuente: Para las proyecciones de la población ocupada: Estimaciones de población y tasa de actividad del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Para el crecimiento proyectado del PIB: Plan de Gobierno 2010-2014 de la República de Panamá; Para la tasa de pobreza: Cálculos a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de la República de Panamá.

Como antes, la coherencia de estas metas dependerá del crecimiento económico y la elasticidad empleo-producto. Se estima que la población ocupada ha de aumentar un 2% anual. Si tomamos la elasticidad correspondiente al período 2003-2009 (0.41) el PIB debería crecer 4.8% al año para cumplir con las metas establecidas. Este número es sustancialmente menor a la proyección nacional. Con la elasticidad empleo-PIB para el 2006-2009 (0.411) el PIB debería crecer en 4.7% y con una elasticidad de 0.63 (2003-2005) el cumplimiento de las metas pasaría a ser factible con un crecimiento económico de apenas 3.1%. Sólo con una elasticidad de 0.27 o menor se evitaría que se cumplieran las metas de empleo. Es decir, a diferencia del período previo, **Panamá podría cumplir con creces las metas de crecimiento, empleo y pobreza al largo plazo.**

5. Principales conclusiones

Pobreza en la zona rural y urbana

El porcentaje de personas en situación de pobreza en Panamá durante el período 2000-2010 es alto, siempre por encima del 30%. No obstante, esta tasa decreció de forma constante desde 2001. Solo en el 2009, se interrumpió esta tendencia decreciente, por una fuerte desaceleración económica del país durante la crisis. Sin embargo, en el 2010 volvió a decrecer hasta ubicarse en un 31.2% en el 2010.

Una gran parte de la pobreza en Panamá se explica por la situación en que viven los hogares rurales. En las zonas rurales, en promedio, tres de cada cinco personas están en situación de pobreza, comparado con 17% en las zonas urbanas.

Esta disparidad entre las zonas urbanas y rurales panameñas se basa en la segmentación económica de este país. Existe una economía dual compuesta, por un lado, de un sector de servicios moderno, vinculado principalmente a la exportación, que se beneficia de la ventaja comparativa otorgada por el Canal y la Zona Libre de Colón. Por el otro hay un sector manufacturero y agrícola más tradicional que depende del mercado interno, y que genera muy pocos empleos productivos. Debido a que ambos sectores no se integran, un

incremento en la demanda agregada y/o salarios en el primer sector no tiene un impacto significativo sobre el segundo.

Además, vivir en una zona rural realmente condiciona el bienestar de una familia, aún si el jefe de hogar tiene ocupación. De hecho, en las zonas rurales, las familias que tienen un jefe o jefa con empleo experimentan niveles de pobreza muy similares a las que tienen un jefe o jefa sin empleo (50.9% contra 49.5%, respectivamente). Esto implica que si una familia rural quiere salir de la pobreza, no basta con mandar uno de sus integrantes a buscar un empleo, ya que también hay que prestarle atención a la calidad del empleo obtenido.

Además, la situación de pobreza cambia mucho entre la zona rural y la ciudad en cuanto al número de dependientes en el hogar. Específicamente, la relación de dependencia económica por zonas de residencia resalta aún más las disparidades en la calidad de empleo rural. En las zonas rurales, a diferencia de las urbanas, el nivel de pobreza sigue siendo bastante elevado incluso en los hogares con razones de dependencia bajas (32.6%), es decir, cuando más miembros del hogar trabajan. Esto significa que en las zonas rurales panameñas, el principal problema no es tanto la falta de puestos de trabajo, sino la calidad de estos para generar ingresos necesarios que permitan a las familias superar la línea de pobreza (Ver sección 3.1).

Valor agregado y su impacto sobre la ocupación laboral

La composición del valor agregado por rama de actividad demuestra que la estructura de la economía panameña se mantuvo relativamente estable durante el período 2001-2009. Alrededor del 75% de la actividad económica panameña depende de los servicios, particularmente: transporte, actividades inmobiliarias y comercio. Asimismo, la estructura de la población ocupada también parece haberse mantenido relativamente constante durante el período. Al igual que con el valor agregado, los servicios dominan la composición de la población ocupada. No obstante, cabe recalcar que una buena parte de la población se encuentra ocupada en las actividades económicas agricultura y construcción, dos sectores de poco aporte al valor agregado.

El valor agregado se expandió más rápidamente entre 2005 y 2009, pasando de un crecimiento anual de 4.9% entre el primer cuatrienio (2001 y 2005), a un 8.4% en el siguiente. Más del 70% del crecimiento del valor agregado provino de los cuatro sectores de servicios: comercio, transporte, actividades inmobiliarias e intermediación financiera. Salvo por la construcción, los sectores primario y secundario han tenido poco impacto sobre el incremento del valor agregado panameño. La ocupación laboral mostro crecimiento entre 2001 y 2009. Durante el primer cuatrienio el crecimiento fue mayor,

alcanzando cerca de 5% anual, para luego desacelerarse entre 2005-2009 (3.1%). Esto es paradójico, debido a que en este último período el crecimiento del valor agregado se duplicó, mientras que para el periodo 2001 y 2005, la población ocupada y el valor agregado crecieron a un ritmo similar. Esta situación se debió a importantes cambios a nivel sectorial, en el primer lapso, el grueso del aumento se debió al aporte del comercio y otros servicios, los cuales fueron afectados por brucas caídas en el período siguiente. Esta situación también se vincula con la crisis financiera, que afectó fuertemente la capacidad de generación de empleo en la economía panameña.

El crecimiento de la población con empleo productivo, es decir con empleo que representa un ingreso per cápita por encima de la línea de pobreza, supera ampliamente al de la población ocupada general. Esto es indicativo de una reducción en el nivel de pobreza general. Entre 2001 y 2009 la población ocupada creció 4% al año mientras que el empleo productivo aumentó en 5.4%. Al igual que para la población ocupada, el comercio, otros servicios y la construcción son los tres sectores de mayor aporte al crecimiento del empleo productivo. Respecto a la composición de la población ocupada productivamente, solo la agricultura presenta un gran cambio con respecto a la población ocupada total. *Mientras la agricultura representa casi un cuarto de los ocupados, solamente el 7.5% de los empleados no pobres trabaja en este sector.* Es decir, solo una tercera parte del empleo en la agricultura fue productivo. No obstante, el porcentaje de empleos productivos ha aumentado progresivamente para la mayoría de los sectores (Ver sección 3.2).

Coherencia entre política de empleo y perspectivas de empleo, producción y pobreza

Tomando en cuenta las proyecciones de crecimiento poblacional y de la PEA para el período 2010-2015, *para lograr una tasa de desempleo abierto de 4.2% - como plantea el Plan Estratégico del Gobierno - la población ocupada necesita crecer en 49 mil personas al año o lo que es lo mismo en un 3.2% al año,* la cual es una cifra relativamente baja comparada con periodos previos. Teniendo en cuenta que Panamá ha reducido constantemente el número de desempleados año tras año, gracias a las altas tasas de crecimiento, *la cifra de desempleo parece alcanzable.* Considerando la elasticidad empleo-producto del período 2006-2009 (0,41) el PIB debería crecer un 7.7% anual para cumplir las metas establecidas. Por otro lado, si la elasticidad alcanza los niveles del 2003-05 (0.63) solo se necesitaría un crecimiento de 5%. Siguiendo el escenario más reciente, el crecimiento económico necesario para cumplir las metas de desempleo y pobreza supera el del Plan Estratégico. En este sentido, cabe recalcar que las proyecciones del crecimiento económico panameño que hace el FMI son menos optimistas (cerca del 5% para 2015).

Ahora bien, *para lograr una tasa de pobreza de 26.3% en 2015, la cantidad de trabajadores y trabajadoras con un empleo productivo debería incrementarse en, al menos, 239,682 individuos.* Es decir, el 98% de todos los trabajos que se creen en el período deben darse en condiciones fuera de la pobreza. Comparada con el comportamiento de la pobreza entre 2003 y 2005, esta cifra parecería muy difícil de lograr, no obstante, es bastante alcanzable si se considera la tendencia del segundo cuatrienio. De esta forma, la meta de reducir la pobreza a 26.3% presenta altas probabilidades de alcance.

Los cambios requeridos para lograr una tasa de pobreza de 20% para el 2015 son mucho más drásticos. Concretamente, además de crear un puesto productivo para 244,978 ocupados y ocupadas que se incorporarán en todo el quinquenio, se necesita generar otros 72,400 empleos adicionales en condiciones de no pobreza para aquellos y aquellas que previamente trabajaban en condiciones de pobreza (14,480 anualmente). Panamá podría lograr esta reducción, solamente al replicar los extraordinarios niveles de crecimiento del 2006-08 (Ver sección 4.2).

En líneas generales, dado el desempeño reciente de la economía y del mercado de trabajo panameños, cumplir con la meta de 26.3% de pobreza es un objetivo alcanzable. Por el contrario, reducir el porcentaje de personas pobres al 20% para el 2015 es una tarea más ardua. *Se requieren de esfuerzos ingentes para reducir las desigualdades a nivel regional, educacional y salarial, particularmente aquéllas que separan a las zonas rurales de las urbanas. Un dato importante es que la gran mayoría de los nuevos empleos generados en Panamá entre 2003 y 2009 fueron productivos.* Esto sugiere que, a nivel nacional, la adición de un ingreso extra en la familia permitiría que esta pueda superar la línea de pobreza. Por supuesto, que esta situación probablemente no sea igual para los trabajadores rurales. Por este motivo todo plan para disminuir la incidencia de la pobreza en Panamá debe incluir un componente de redistribución de la riqueza hacia las zonas rurales (Ver sección 4.3.).

ANEXOS

Anexo Metodológico 1. Nota metodológica sobre el cálculo de la tasa de pobreza en Panamá

En Panamá la información oficial sobre la cantidad de personas en situación de pobreza se recolecta por medio de la Encuesta de Niveles de Vida (ENV) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Desafortunadamente, el MEF no lleva a cabo esta encuesta anualmente, por lo que se carece de una serie de tiempo que de seguimiento año a año del nivel de pobreza en este país. La ENV, que se ha realizado en 1997, 2003 y 2008, estima la pobreza utilizando un valor per cápita de una canasta mínima de consumo necesario para la sobrevivencia de una familia que se actualizada por el índice de precios al consumidor (IPC).

Cuadro AM1. Panamá: estimación de la pobreza en base al dato oficial de la Encuesta de Niveles de Vida por zona, 1997-2009

Años	Línea de pobreza (Balboas mensuales)		IPC	Variación IPC	Pobreza según la Encuesta de Niveles de Vida (ENV) (Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza general)			Pobreza según la Encuesta de Hogares usando línea de pobreza general de ENV (Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza general)		
	Extrema	General			Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
1997*	43.3	75.4	-	-	37.3	15.3	64.9	-	-	-
2001	44.8	78.2	98.4	-	-	-	-	43.1	27.0	69.8
2003*	44.5	79.4	100.0	0.1	36.8	20.0	62.7	39.7	23.8	66.9
2005	46.0	82.0	102.5	2.9	-	-	-	38.4	23.3	64.9
2006	47.1	84.1	105.0	2.5	-	-	-	37.5	22.3	64.4
2007	49.1	87.6	109.4	4.2	-	-	-	34.3	18.3	63.0
2008*	53.2	93.8	119.0	8.7	32.7	17.7	59.7	32.8	17.0	61.2
2009	54.5	96.0	121.9	2.4	-	-	-	33.6	17.6	62.6
2010	56.4	99.4	126.1	3.5	-	-	-	31.2	15.6	59.9

Nota:

*Año de la Encuesta de Niveles de Vida.

Fuente: Encuesta de Niveles de Vida, Ministerio de Economía y Finanzas, 1997, 2003, 2008. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de la Contraloría General de la República de Panamá (CGR). Datos del IPC: CGR.

Así que, a fin de tener datos anuales del nivel de pobreza, se generó una serie anual de línea de pobreza (extrema y moderada) para el período 2001-2010 a partir del costo de la canasta que estima la ENV y la variación del IPC en los años intermedios de esa encuesta. Seguidamente, se calculó el ingreso mensual per cápita con base a las preguntas de ingreso de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) que lleva de manera anual el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de la Contraloría General de Panamá. El ingreso per cápita de la EHPM se compara, entonces, con las líneas de pobreza para cada uno de los años para determinar la condición de pobreza de cada familia. Los resultados de este ejercicio se muestran en el cuadro AM1. Aunque con este método se da una sobreestimación de la pobreza con la EHPM respecto al dato oficial de la ENV en 2003, se obtiene una cifra bastante similar en 2008. No obstante el hecho de que la serie de nivel de pobreza calculada no se trata de un dato oficial, por lo que se deben evitar afirmaciones categóricas, ésta ofrece información muy interesante en cuanto a la evolución reciente de este fenómeno.

Anexo Metodológico 2. Fórmula para calcular la población ocupada pobre a partir de la población ocupada total

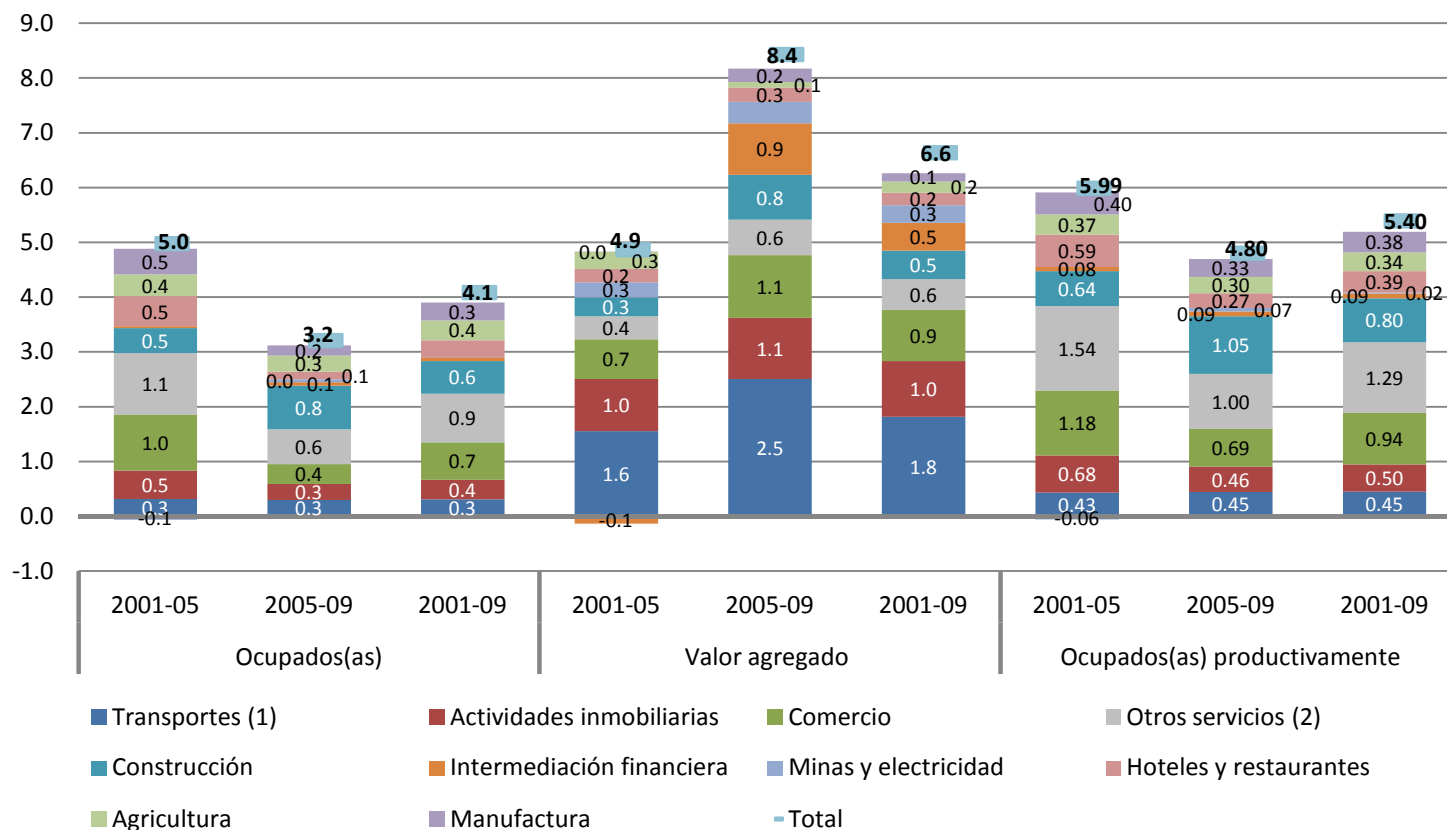
La fórmula para calcular la población ocupada pobre a partir de la población ocupada total, a partir de la estimación usando el método directo, sería:

$$(1) \quad POP_y = POT_y \times \rho_y \times \mu \quad \text{Dónde:}$$

POP_y = Población ocupada pobre en el año y
 POT_y = Población ocupada total en año y
 ρ_y = Meta de pobreza para el año y
 μ = Promedio 2003-2010 (Población ocupada pobre método directo/ Población ocupada pobre método directo=73.3%)

Anexo Estadístico 1. La composición del crecimiento de la población ocupada (productivamente) y el valor agregado, 2001-2009.

Gráfico AE1. Panamá: contribución por actividad económica al crecimiento de la población ocupada y al valor agregado, 2001-2009



Notas:

1) Incluye telecomunicaciones y actividades de almacenamiento

2) Incluye administración pública, enseñanza, salud y atención social, servicios comunitarios y personales, hogares con servicio doméstico, organizaciones extraterritoriales y actividades no especificadas.

Fuentes: Para los datos de población ocupada: Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de la Contraloría General de la República de Panamá (CGR) proporcionadas por el Sistema de Información Laboral de América Latina y el Caribe (SIAL); Para los datos del valor agregado por actividad: Contraloría General de la República de Panamá.

Anexo Estadístico 2. Crecimiento interanual del valor agregado, y de la población ocupada, por ramas de actividad, 2003-05, 2006-09 y 2003-09.

Cuadro AE1. Crecimiento interanual del valor agregado

Rama de Actividad	2003-05	2006-09	2003-09
Agricultura	1.97	0.36	1.53
Manufactura	3.14	3.00	3.19
Electricidad y minas	5.89	10.14	8.12
Construcción	7.27	18.46	14.60
Comercio	10.17	6.38	8.40
Hoteles	12.29	8.26	10.24
Transportes (1)	13.34	12.93	13.20
Intermediación financiera	4.83	11.38	9.73
Actividades inmobiliarias	7.44	6.74	6.91
Otros servicios (2)	2.13	4.80	3.65
Total	7.10	8.22	7.99

Nota:

1) Incluye telecomunicaciones y actividades de almacenamiento

2) Incluye administración pública, enseñanza, salud y atención social, servicios comunitarios y personales, hogares con servicio doméstico, organizaciones extraterritoriales y actividades no especificadas.

Fuente: Series históricas de cuentas nacionales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de La República de Panamá

Cuadro AE2. Crecimiento interanual de la población ocupada

Rama de Actividad	2003-05	2006-09	2003-09
Agricultura	0.05	0.92	1.03
Manufactura	3.86	1.97	2.63
Minas y electricidad	-5.74	1.89	2.62
Construcción	6.624	10.57	9.53
Comercio	7.72	2.50	3.88
Hoteles y restaurantes	14.16	6.41	6.30
Transportes (1)	3.31	6.08	3.82
Intermediación financiera	5.79	1.75	4.19
Actividades inmobiliarias	17.32	7.51	9.64
Otros servicios (2)	2.94	2.86	2.61
Total	4.66	3.62	3.69

Nota:

1) Incluye telecomunicaciones y actividades de almacenamiento

2) Incluye administración pública, enseñanza, salud y atención social, servicios comunitarios y personales, hogares con servicio doméstico, organizaciones extraterritoriales y actividades no especificadas.

Fuente: Cálculos en base a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de la Contraloría General de la República de Panamá (CGR).

El proyecto “Fortalecimiento del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana” está financiado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España.

