

Informe Nacional de Desarrollo Humano
Panamá 2024



ENTENDER EL PRESENTE PARA DEVELAR EL FUTURO



CUADERNO I: DESIGUALDADES Y NUEVOS DESAFÍOS



Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD

María del Carmen Sacasa, Representante Residente
Itziar González, Representante Residente Adjunta
Gabriel Boyke González, Oficial de Programa

Equipo de revisión técnica PNUD:

Martín Fuentes Besoain, Cyntia Karina Domínguez, Jéssica Young, Patricia Pérez,
Massimo Lorenzato, Nelva Marissa Araúz-Reyes, Aníbal Cárdenas, Manuel Esteban Rodríguez,
Tilcia Elena Delgado, Cynthia Rodríguez González.

Apoyo técnico externo

Ricardo Fuentes-Nieva

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es el principal organismo de las Naciones Unidas dedicado a poner fin a la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Trabajamos con nuestra extensa red de expertos y aliados en 170 países para ayudar a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta.

Para más información visitar

www.pnud.org.pa o seguirnos en @PNUDPanama

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe/ documento no reflejan necesariamente la postura social del PNUD o de las sociedades nacionales que la conforman.

Fecha de producción: Marzo 2024

Edición: Malema De León

Fotografías: Gabriel Rodríguez

Portada: José Durango/Imagen IA

Diseño e ilustraciones: Tiwys Workshop S.A.

Copyright: ©PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Panamá.

Todos los derechos reservados.

ISBN: 978-9962-663-49-2

PRÓLOGO

Panamá es un país de contrastes, donde la exuberante biodiversidad se entrelaza con marcadas desigualdades. Donde la riqueza y la escasez coexisten, generando grandes oportunidades, pero también erigiendo barreras que limitan el bienestar de todos y todas por igual. Estas disparidades están intrínsecamente ligadas al lugar de nacimiento, la etnia y el género al que se pertenece.

En este contexto, el futuro se encuentra en una encrucijada entre el esplendor de la diversidad y el desafío de alcanzar un desarrollo humano sostenible, donde cada hombre y mujer gocen de igualdad de oportunidades, en armonía con el medio ambiente.

Las desigualdades en Panamá plantean desafíos ineludibles, exigiendo un compromiso colectivo para hacer frente a diferentes escenarios y transformaciones que enfrenta y que enfrentará el país, así como generar bienestar económico y social, a través de políticas públicas que trasciendan gobiernos y que tomen en cuenta las particularidades territoriales, culturales y ambientales de cada grupo poblacional.

Las desigualdades presentes no solo limitan el potencial de desarrollo de la población, sino que representan una seria amenaza para el crecimiento económico del país. Las disparidades de acceso a servicios básicos como agua, electricidad y alcantarillado son evidencia de la necesidad de un cambio del modelo de crecimiento que genera desigualdades. La marcada inequidad en la distribución de la riqueza agudiza aún más esta realidad, con el 10% más rico de la población controlando el 66% de los recursos económicos, mientras que el 50% más pobre apenas tiene acceso al 5% de dichos recursos.

La concentración de riqueza tiene un impacto sustancial en la capacidad para progresar económicamente, lo que perpetúa las desigualdades y alimenta las tensiones sociales. Estas disparidades no solo generan descontento, sino que también fomentan la desconfianza e incertidumbre sobre el futuro.

En este contexto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) analiza las desigualdades presentes y emergentes, con el fin de develar el futuro y proporcionar las herramientas que permitan anticiparse a los desafíos mientras se esbozan las soluciones. Y lo hace a través del Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH), el cual se presenta con un nuevo formato. Mediante cuadernos analizan diversos temas que pueden ser cruciales para el desarrollo del país.

El primer paso hacia la búsqueda de soluciones a las desigualdades de oportunidades es reconocer cómo se manifiestan y quiénes se ven afectados por ellas; sin embargo, este reconocimiento inicial no es suficiente. Es importante abordar las desigualdades arraigadas y/o estructurales, pero a su vez identificar y enfrentar las nuevas formas de desigualdad que pueden surgir en un mundo en permanente transformación. Vivimos en una era de cambios rápidos y constantes, donde cada día trae consigo nuevos desafíos para aquellos que tienen la responsabilidad de liderar los países. Por lo tanto, el esfuerzo debe estar dirigido no solo a corregir las injusticias del pasado, sino también a garantizar que las personas puedan adaptarse y responder de manera efectiva a los desafíos emergentes, considerando que estamos interconectados con el resto del mundo.

En este primer cuaderno, hemos delineado un panorama de las desigualdades en Panamá. Sin

embargo, también hemos contemplado un futuro que se vislumbra a la vuelta de la esquina. En este horizonte próximo, nuevas desigualdades pueden sumarse a las ya existentes, como resultado de los profundos cambios que se están dando globalmente. El cambio climático es uno de los temas que particularmente nos interesa abordar considerando la intensidad y frecuencia de los acontecimientos, impactando con mayor intensidad aquellos asentamientos humanos en condición de vulnerabilidad.

Asimismo, el cambio tecnológico, si bien representa una gran oportunidad para acortar distancias y mejorar la calidad de vida, también conlleva el riesgo de dejar rezagadas a más personas, si la calidad de la educación no acompaña esta transformación o si el acceso es dispar.

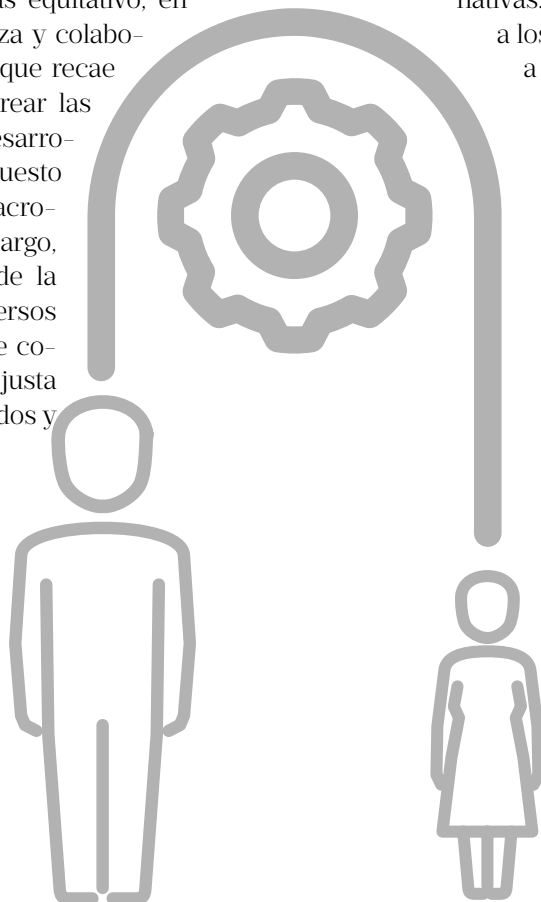
Estos fenómenos, junto con muchos otros, ejercen una influencia directa en la capacidad de personas, para convivir en paz, bajo el amparo de reglas justas y compartidas. Un abordaje sistémico, que tenga a la cohesión social, como armazón seguramente contribuirá a construir un país más armónico, más equitativo, en un ambiente de confianza y colaboración. Es en el Estado que recae la responsabilidad de crear las condiciones para un desarrollo sostenible, y por supuesto trasciende las cifras macroeconómicas. Sin embargo, este proceso requiere de la participación de los diversos sectores sociales porque co-crear una sociedad más justa es responsabilidad de todos y todas.

El PNUD, desde su perspectiva global, emite una seria advertencia: nuestras sociedades, incluida la panameña, enfrentan un proceso de disgregación social que podría poner en peligro la democracia y la paz social. Los riesgos son significativos y requieren el esfuerzo conjunto de todos para evitar este peligro inminente.

Nuestro compromiso es continuar analizando los diversos aspectos que fortalezcan la cohesión social, a través de un enfoque participativo que involucre a todos los actores y a la ciudadanía.

Buscamos soluciones concretas que partan de estudios rigurosos y científicos. Es mediante este trabajo colaborativo, basado en evidencia que podremos enfrentar los desafíos que se nos presentan y construir un futuro más justo y próspero para todos.

A este primer cuaderno le seguirán otros que explorarán diversos aspectos de las desigualdades y la cohesión social, diseñando escenarios prospectivos y ofreciendo soluciones alternativas. El objetivo es proporcionar a los tomadores de decisiones y a la población panameña insumos que aporten al fortalecimiento de un desarrollo inclusivo y sostenible. Estamos comprometidos a trabajar en colaboración con todas las partes interesadas para construir un futuro más justo, equitativo y próspero para toda la ciudadanía del país.



CONTENIDO

Prólogo	3
Introducción	6
Desarrollo humano y desigualdades presentes y futuras en Panamá	7
Abordaje conceptual	10
La Paradoja del crecimiento con desigualdades y baja cohesión social en Panamá	12
2.1. Los logros en desarrollo de Panamá	14
2.2. La interconexión de las múltiples desigualdades en Panamá	17
Las dinámicas que reproducen las desigualdades en Panamá	25
3.1. La ubicación del hogar como destino	27
3.2. La bifurcación temprana: educación y salud en la vida	29
3.3. Empleos de buena y mala calidad	31
3.4. Acumulación de la riqueza y reproducción de clases sociales	34
3.5. Percepciones sobre la desigualdad y el proceso político	35
La oportunidad y amenaza del cambio tecnológico	39
4.1. El espejismo del cambio tecnológico	40
4.2. El futuro tecnológico de Panamá y sus consecuencias para el desarrollo	43
4.2.1. Canales	46
Un medio ambiente sano y recursos naturales para todos, en el presente y en el futuro	48
5.1. Transformar los recursos naturales en desarrollo humano	52
5.2. Cambio climático y desarrollo humano	54
Conclusiones	57
Referencias bibliográficas	60



DESARROLLO HUMANO Y DESIGUALDADES PRESENTES Y FUTURAS EN PANAMÁ

A diferencia de las últimas dos décadas del siglo XX, los debates académicos y políticos del siglo XXI han evidenciado los grandes problemas sociales, económicos y políticos que representan las desigualdades en las sociedades.

Un parteaguas en esta discusión fue la publicación del documento seminal de Thomas Piketty **Capital en el Siglo XXI**. En este libro Piketty analiza las tendencias históricas de la desigualdad económica en los países para los cuales había datos y destacó un fenómeno notable después de la Segunda Guerra Mundial: durante el período posterior a la guerra, la desigualdad económica disminuyó significativamente en comparación con las décadas anteriores. Esto fue resultado de políticas públicas: la imposición de impuestos progresivos y la expansión de programas de bienestar contribuyeron a una distribución más equitativa de la riqueza y del ingreso. (Piketty 2014).

Sin embargo, ese proceso igualador que siguió a la tragedia de la Segunda Guerra Mundial fue revertido a partir de la década de los años 80. Al mismo tiempo que la distribución del ingreso y de la riqueza se revertía hacia niveles más altos de desigualdad, a fines del siglo XX había una especie de consenso en las discusiones de políticas públicas: la desigualdad económica no era un objetivo relevante, sino que había que enfocarse en indicadores de pobreza y crecimiento económico. La aparición de nuevas fuentes de datos sobre la concentración del ingreso y de la riqueza alrededor del mundo junto con la crisis financiera de 2008, dieron un impulso al estudio y preocupación de las desigualdades económicas.

Como parte de este cambio, se empezó a dar relevancia al hecho de que las desigualdades económicas estaban relacionadas de manera muy cercana con otro tipo de desigualdades sociales, políticas y culturales. El primer estudio de Oxfam sobre desigualdades, publicado a inicios de 2014, se mostró cómo la captura política y la creciente desigualdad económica están interconectadas en un ciclo que socava la equidad y la representación democrática. En particular, el informe documentó el proceso en el que las élites económicas, a través de su influencia desproporcionada en los procesos políticos, moldean las políticas a su favor (desregulación financiera y reducción de impuestos para la parte alta de la distribución, por ejemplo).

La falta de medidas efectivas para abordar esta captura política amenaza la estabilidad de las democracias y profundiza las disparidades socioeconómicas. (Fuentes-Nieva y Galasso 2014). Las investigaciones llevadas a cabo por el PNUD en diferentes países de Latinoamérica, confirmando la conclusión de Fuentes-Nieva y Galasso, revelan la interrelación entre las dimensiones de la cohesión social, las estructurales (desigualdades), las institucionales (gobernanza y democracia) y las culturales (pertenencia, aceptación y confianza). La percepción de una progresiva y profunda disgregación de la cohesión social en Panamá será objeto de una investigación específica que acompañará el trabajo contenido en este informe y que explorará los vínculos y las diferencias entre la cohesión social y las desigualdades, que son conceptos relacionados pero distintos.

Desde entonces ha habido varios esfuerzos para documentar las dinámicas perniciosas de los procesos que incrementan las desigualdades en múltiples dimensiones. La tradición de los informes de desarrollo humano globales, regionales y nacionales han contribuido a través de los años a esta discusión.

Por ejemplo, el **Informe de Desarrollo Humano global de 2005** explica la relación entre desigualdades y capacidades humanas:

Las desigualdades extremas en oportunidades y



posibilidades de vida tienen una relación directa con lo que las personas pueden ser y hacer, es decir, con las capacidades humanas.

Los niños y niñas que enfrentan un mayor riesgo de muerte porque nacen en un hogar indígena o de bajos ingresos o porque son mujeres, por ejemplo, claramente tienen menos oportunidades de realizar su potencial.

La desventaja heredada en materia de oportunidades es incorrecta por razones intrínsecas: viola preceptos básicos de justicia social. También hay fuertes razones instrumentales para preocuparse por la desigualdad. Las profundas disparidades basadas en la riqueza, la región, el género y el origen étnico son malas para el crecimiento, malas para la democracia y malas para la cohesión social.

(PNUD, 2005, p 52).

Más recientemente, el **Informe de Desarrollo Humano para América Latina 2021** y el **Informe de Desarrollo Humano Global de 2019** dedicaron todo su espacio al tema de la desigualdad y las perniciosas dinámicas que genera. El informe regional llamó a esta dinámica un círculo vicioso de alta desigualdad y bajo crecimiento que limita el desarrollo humano en todos sus frentes (PNUD 2021).

Los desafíos actuales y futuros sobre las desigualdades en Panamá no son únicos en el mundo. En el pasado, después de grandes crisis muchos paí-

ses implementaron sistemas de bienestar que han demostrado cómo reducir algunas desigualdades con intervenciones públicas de largo plazo. El interés por las desigualdades en el ámbito mundial genera múltiples desafíos, pero también muchas oportunidades de políticas públicas que garanticen un impacto duradero. Pero tanto, en el pasado como en el presente, una conclusión es clara: los niveles y las dinámicas de las desigualdades en cualquier país no son inamovibles, sino el resultado de decisiones, instituciones e inversiones. Esta conclusión también es relevante para Panamá. Dado este contexto, el presente documento espera contribuir a la reflexión y toma de decisiones en Panamá considerando tendencias actuales y previendo posibles señales que nos permitan anticiparnos a superposiciones constructivas y destructivas. Las siguientes secciones documentan el estado de desarrollo humano y de distintas desigualdades, así como las dinámicas que reproducen dichas desigualdades a través del tiempo. Finalmente, se exploran dos dinámicas específicas: el uso de lo digital y la tecnología para mejorar las vidas de las personas, así como gobernanza ambiental y el cambio climático.

La expectativa es que este documento sea un catalizador de las discusiones y decisiones públicas que hagan de Panamá una sociedad más justa e inclusiva, y que pueda transformar el crecimiento económico en la expansión sostenida de oportunidades para cada persona en todo el territorio nacional, ahora y en el futuro.



ABORDAJE CONCEPTUAL

El enfoque de funcionamientos y capacidades del profesor Amartya Sen se basa en la necesidad de ampliar las posibilidades de elección efectiva de las personas.

En la medida en la que se cuenta con más capacidades, las personas tienen mayores opciones para elegir quiénes ser y qué hacer (Sen, 2000). En ese sentido, la libertad se entiende más allá de un derecho legal, puesto que éste debe poder ejercerse sin que medien condicionamientos que limiten su ejercicio.

Desde una perspectiva convencional de mercado, el espacio de realización de las personas está determinado tanto por el lado de la oferta como de la demanda. Así, en términos de las posibilidades de ser y hacer, no basta con realizar inversiones en capital humano que deriven en mayor educación y salud, porque gran parte de las posibilidades de realización de dichas capacidades pasan por la existencia de un espacio en el que puedan ejercerse. Un ejemplo de esto es el mercado laboral.

Si bien la adquisición de una formación escolar incrementará las posibilidades de participación y obtención de recompensas de las personas por el lado de la oferta laboral, las características de la demanda laboral también lo harán. Por eso, en términos de la acción estatal, la regulación gubernamental resulte clave para eliminar barreras de participación determinadas por marcadores sociales ajenos a las capacidades adquiridas y a la productividad de las personas.

A partir de lo anterior, la propuesta de abordaje de la desigualdad para el presente documento se extiende hacia el papel de las reglas del juego de la sociedad; es decir, el de las instituciones,

así como el Estado de derecho, de la gobernanza efectiva y las normas sociales.

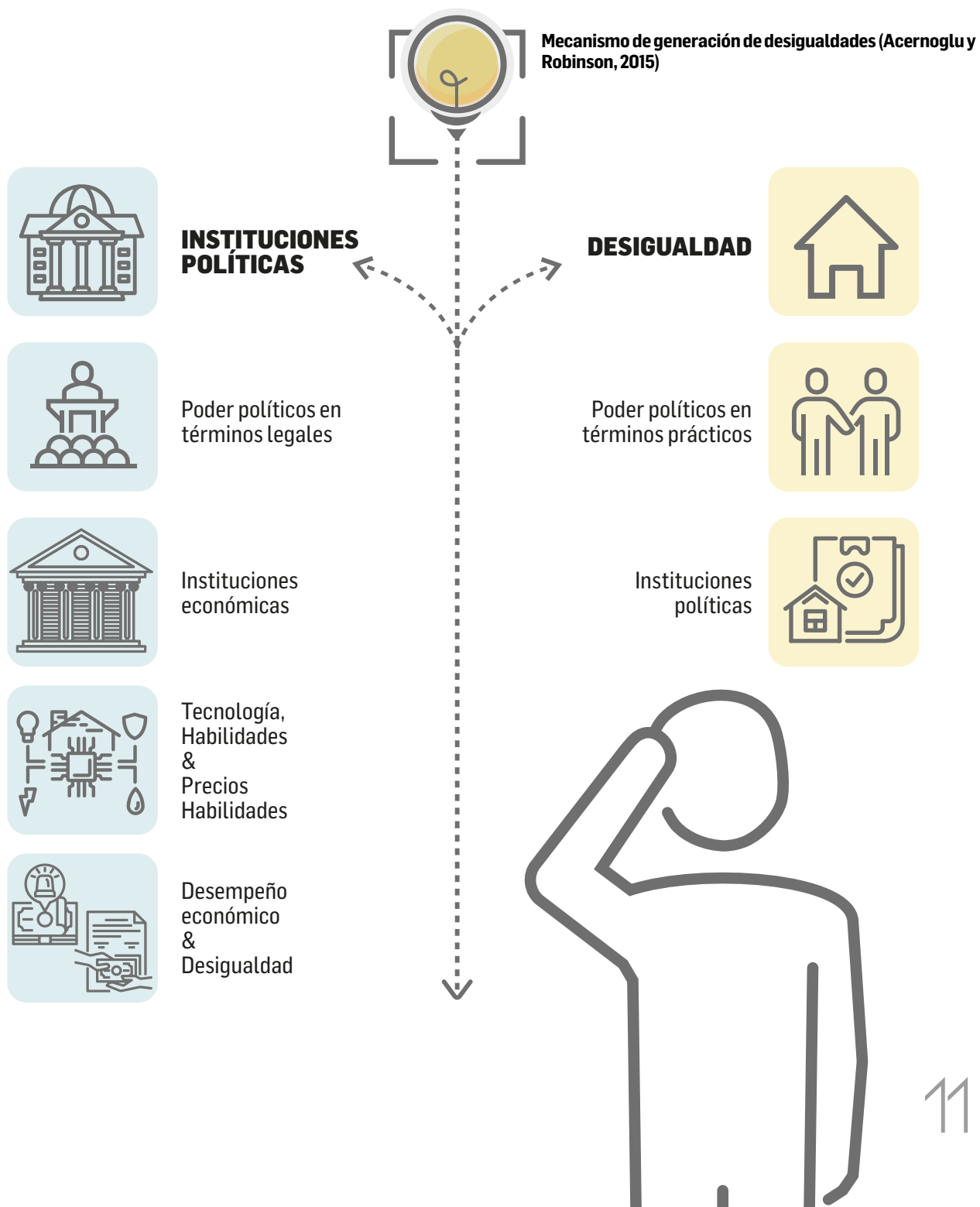
Como lo plantean Acemoglu y Robinson (2015) existe una relación entre las instituciones y el poder político en términos legales (de jure) y prácticos (de facto). Esta relación es bidireccional. En el caso de Latinoamérica y el Caribe, se ha documentado cómo la distribución del poder formal e informal determina las instituciones. En particular se nota la influencia de actores económicos en la legislación e implementación a favor de sí mismos.

Esto, a su vez, determina la organización de grupos sociales, la resolución de problemas de acción colectiva y la influencia de recursos en esta distribución. La dinámica en las instituciones políticas influye en las instituciones económicas, la estabilidad política y la desigualdad. Las instituciones económicas, a su vez, moldean la oferta de habilidades, los precios de bienes y factores, y la tecnología. El resultado es una distribución de los recursos y un nivel de desigualdad económica. En la figura de la página II, de Acemoglu y Robinson (2015), resume estos procesos.

Un ingrediente que se debe agregar al esquema institucional propuesto es la interseccionalidad que, si bien cabe en la aproximación propuesta por estos autores, es necesario se haga explícita. Desde el enfoque de funcionamientos y capacidades, Martha Nussbaum (1999) ofrece un ejemplo sobre ello. En particular, esta autora resalta la desigualdad de trato que enfrentan particularmente las mujeres en distintos ámbitos de la vida, que

pasan por su propia integridad física, hasta aquellos relativos a la participación laboral y política. En muchos casos son las propias leyes e instituciones las que generan o perpetúan la desigualdad que afecta a las mujeres. Se trata, pues, de una

capa adicional de desigualdad, la cual limita todavía más, el espacio de libertad efectiva por factores como el género. De ahí, que la noción de la desigualdad se amplíe transformándola hacia una multiplicidad de desigualdades.



LA PARADOJA DEL CRECIMIENTO CON DESIGUALDADES Y BAJA COHESIÓN SOCIAL EN PANAMÁ

2.1. LOS LOGROS EN DESARROLLO DE PANAMÁ

2.2. LA INTERCONEXIÓN DE LAS MÚLTIPLES DESIGUALDADES EN PANAMÁ

A pesar del destacado crecimiento económico en la última década y la disminución generalizada de la pobreza y la desigualdad económica en Panamá, subsisten notables disparidades en distintas dimensiones como el acceso y la calidad a servicios esenciales, a los mercados laborales y financieros, a la educación, a un ambiente sano, limpio y libre de contaminación; a la atención médica y a la tecnología, que siguen siendo limitados para determinados grupos socioeconómicos y demográficos.

Esta dinámica contrastante de avances y disparidades muestra que el progreso en algunas áreas como el crecimiento económico no resultará automáticamente en progreso similar en cada uno de los indicadores de desarrollo y, sobre todo, que no implicará, de modo necesario, una expansión de oportunidades para toda la población panameña. La distribución sesgada de oportunidades y un proceso donde sólo determinados grupos de la sociedad tienen mayores oportunidades de vivir una vida digna son contrarios a los principios centrales del desarrollo humano siendo el desarrollo un derecho humano.



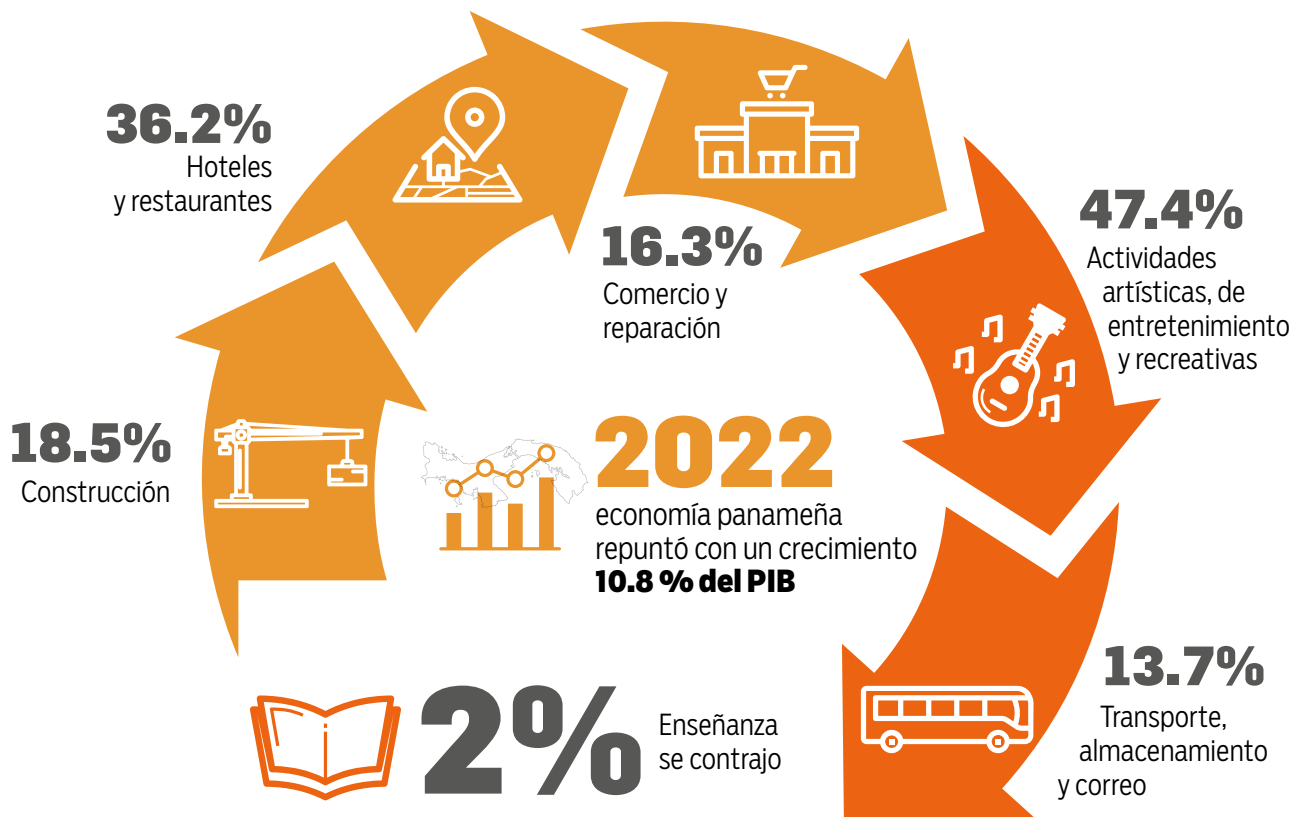


No es de sorprenderse que las desigualdades que persisten a pesar de un notable progreso económico limiten la confianza de la ciudadanía en las instituciones, el Estado de Derecho y la calidad regulatoria. Esta baja confianza entre la ciudadanía y las instituciones crea un círculo vicioso en el que se pierden oportunidades de aprovechar los recursos generados, y de transformarlos en oportunidades generalizadas.

Panamá enfrenta preguntas importantes: ¿Cuáles son los éxitos de los últimos años? y ¿Cuáles son los desafíos?

En las siguientes secciones, primero se describirán los avances y posteriormente los retos que enfrenta el país, sin perder de vista que existen oportunidades para lograr un proceso de desarrollo humano más equitativo y verde.

2.1. LOS LOGROS EN DESARROLLO DE PANAMÁ



Hay diversos hechos que confirman un progreso notable en Panamá. En primer lugar, es un país con muy alto desarrollo humano. De acuerdo con el informe sobre Desarrollo Humano más reciente (PNUD, 2022), el país se ubicaba en el lugar 61 de la clasificación internacional del

Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Pocos países en Latinoamérica exhiben el nivel de desarrollo humano que Panamá: sólo Chile (42), Argentina (47), Costa Rica (58) y Uruguay (58) (del Caribe se suman Bahamas y Trinidad y Tobago). Adicional, Panamá ha vis-

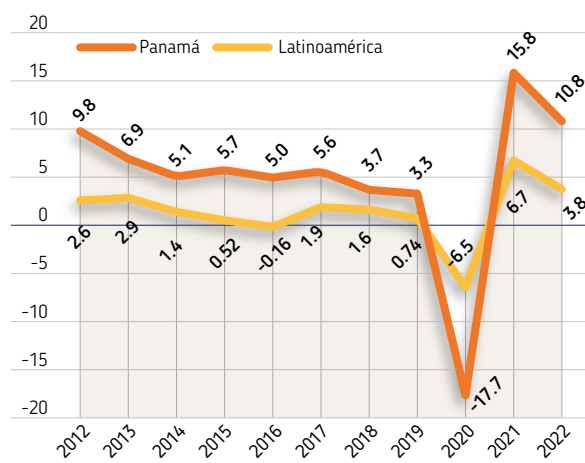
to crecer su Índice de Desarrollo Humano (IDH) de manera sostenida desde que la medida comenzó a calcularse en 1990. Pasó de 0.669 a .805 desde el año 1990 hasta el 2021. Parte de este progreso en desarrollo humano es debido al dinamismo económico.

El país ha experimentado un alto crecimiento económico en la última década. Antes de la pandemia de COVID-19, en el período 2012 - 2019, el Producto Interno Bruto (PIB) de Panamá creció a una tasa promedio del 6 %, cifra mayor que el 1 % de América Latina y el Caribe, aunque en 2020, el PIB se contrajo un 18 %, experimentando la reducción más significativa de la región debido a la estructura de su economía orientada al comercio, a los servicios y a la construcción (Banco Mundial, 2023^a).

En 2022, la economía panameña repuntó con un crecimiento de 10.88 % del PIB, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá (INEC). El crecimiento panameño ha sido generalizado a través de distintos sectores, con excepción del sector enseñanza que se contrajo un 2%.

Los sectores con mayor dinamismo incluyen construcción (18.5%), comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos de motor y motocicletas (16.3%), transporte, almacenamiento y correo

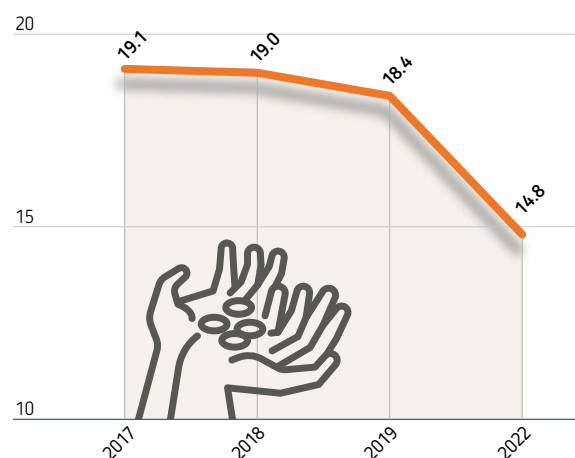
GRÁFICA 1 | CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB EN PANAMÁ



Fuente: Banco Mundial, Indicadores mundiales de desarrollo, 2023

(13.7%), hoteles y restaurantes (36.2%) y actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas (47.4%). Los niveles de pobreza extrema (por ingreso) han disminuido en Panamá pasando de 10.0 % en el 2019 a 9.5 % en 2021, a pesar de la pandemia de coronavirus. Esta reducción se debe, principalmente, a los programas sociales y especialmente a los creados para apoyar a las personas afectadas en el contexto de la crisis del COVID-19 (MEF-Pobreza e Indigencia 2021).

GRÁFICA 2 | INCIDENCIA DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL, SEGÚN ENCUESTA DE PROPÓSITOS MÚLTIPLES, AÑO 2017-2019 Y 2022

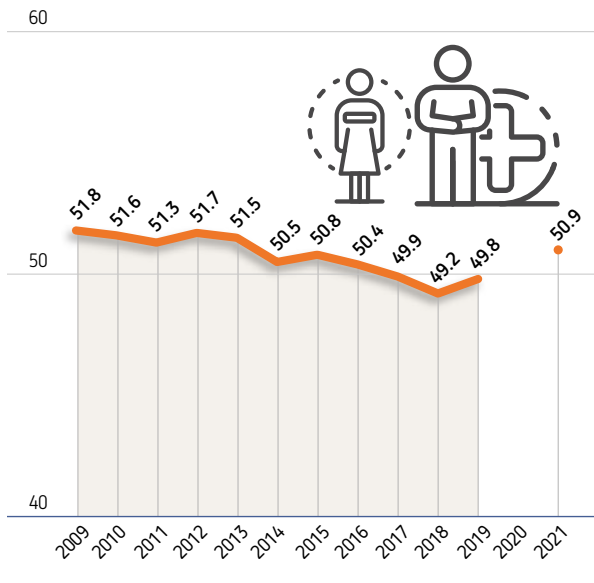


Fuente: Estimaciones en base a la Encuesta de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censo (2017-2019 y 2022)

Por otro lado, la pobreza multidimensional que identifica a las personas que están privadas en aspectos que son considerados necesarios para tener un nivel de bienestar adecuado como salud, educación, vivienda, trabajo y ambiente, ha tenido una notable caída entre los años 2017 y 2022 (los años para los cuales la data está disponible).

La desigualdad económica en Panamá, medida con el coeficiente de Gini, disminuyó de 51.8 a 49.2 entre 2009 y 2018, pero incrementó tras la pandemia de COVID-19, registrando un valor de 50.9 en el año 2021. A pesar de estar aún casi un punto por debajo de su valor en 2009, el coeficiente de Gini de Panamá es de los más altos en América Latina, solo por debajo de Colombia y Brasil (datos de 2021, Banco Mundial, 2023d).

GRÁFICA 3 | DESIGUALDAD EN EL INGRESO EN AMÉRICA LATINA, COEFICIENTE DE GINI, 2009-2019



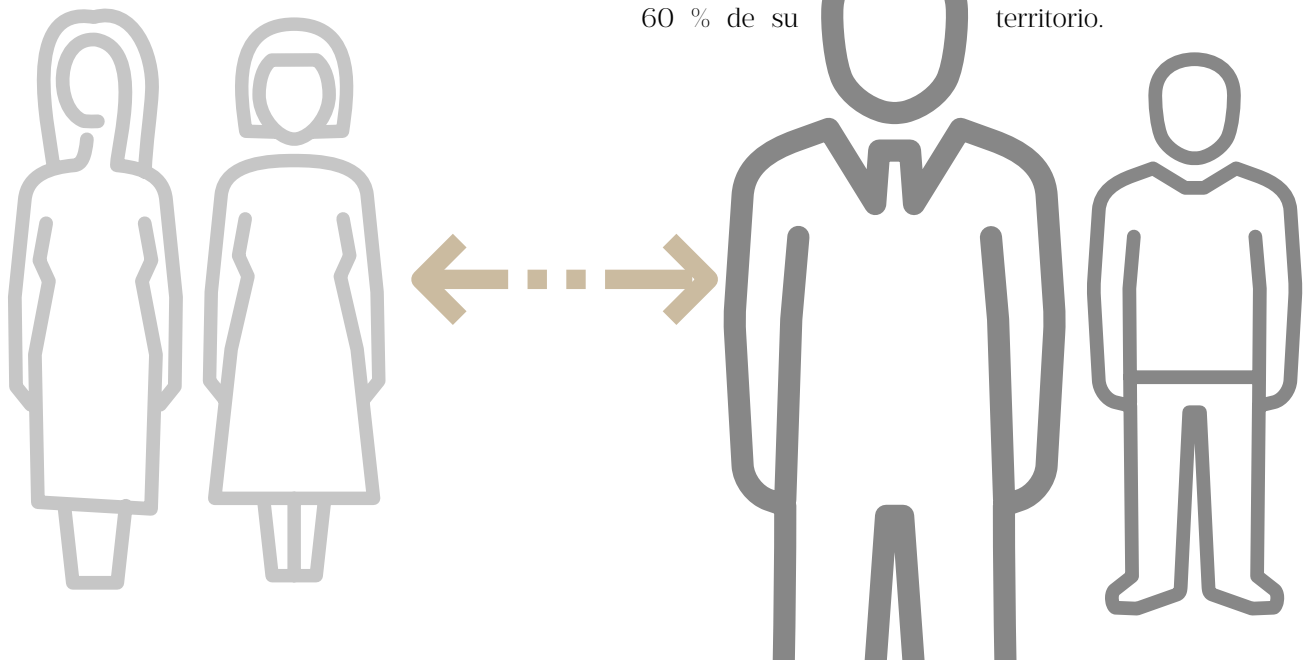
Fuente: Banco Mundial, Indicadores mundiales de desarrollo, 2023

Algunos indicadores de género también muestran avances en Panamá. El Índice de Desarrollo de Género (IDG) del PNUD mide las brechas de género en los logros en tres dimensiones básicas del desarrollo humano (al igual que el IDH): salud (medida por la esperanza de vida al nacer de mujeres y hombres), conocimiento (medido por los años de escolaridad esperados para niños y niñas, y los años promedio de escolaridad para personas adultas de 25 años o más); y nivel de vida (medido por el ingreso nacional bruto per cápita estimado de mujeres y hombres).

En otras palabras, es una relación entre el IDH de las mujeres y el de los hombres. El valor del IDH de las mujeres en Panamá para el año 2021 era de 0.812 en contraste con 0.798 para los hombres, lo que resulta en un valor de IDG de 1.017. Esto colocó a Panamá entre los países con alta igualdad de desarrollo humano.

En esta línea, a nivel de institucionalidad, existen logros importantes para la atención de las desigualdades estructurales de género, entre otros: la creación del Ministerio de la Mujer, (8 de marzo de 2023); la Política de Igualdad de Género en Ciencia, Tecnología e Innovación de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; la implementación del Presupuesto basado en Resultados, con etiquetado de género y cambio climático (liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas y cuenta con la adhesión de más de 50 instituciones); el Plan de Empoderamiento Económico de Mujeres Indígenas; la Agenda Económica de Mujeres Rurales y el Plan Nacional de Género y Cambio Climático.

También, el indicador agregado del IDH que integra la huella planetaria (IDH-P) prevé resultados positivos. Este indicador descuenta el valor del IDH para reflejar la presión que ejerce el país sobre el planeta en dos áreas: En cuanto a las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) y la huella material per cápita, Panamá avanzó 30 posiciones. Esto muestra las bajas emisiones de CO₂ dado que su economía no depende grandemente de combustibles fósiles y su cobertura forestal es de más del 60 % de su territorio.



2.2. LA INTERCONEXIÓN DE LAS MÚLTIPLES DESIGUALDADES EN PANAMÁ

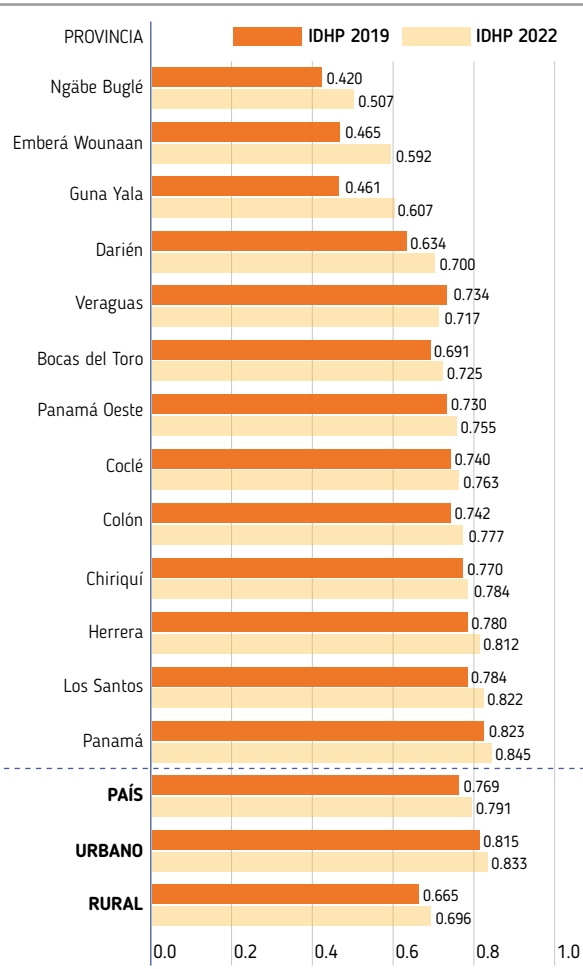
De la sección anterior, se podría deducir que Panamá se encuentra en un camino sostenido a mayores niveles de desarrollo humano. Sin embargo, los indicadores agregados, promedio y monetarios esconden serios desafíos que enfrenta la sociedad panameña. Sobre todo, las disparidades en múltiples dimensiones entre quintiles, regiones, género y etnia. Cuando se analizan de manera desagregada varios de estos datos, se encuentra una realidad que acompaña, aunque no niega, los avances descritos anteriormente.

Las desigualdades regionales, por ejemplo, son muy altas. Aunque el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Panamá por provincia y comarca ha incrementado entre los años 2019 y 2022, las disparidades regionales muestran brechas entre comarcas y provincias que asemejan las diferencias que existen entre un país en Europa Occidental (Panamá) y un país en África sub-Sahariana (Ngäbe Buglé).

Las múltiples dimensiones de las desigualdades se entrecruzan. La intersección entre desigualdades ha sido ampliamente estudiada en el contexto del enfoque de desarrollo humano. Martha Nussbaum (1999), una de las pioneras del estudio de capacidades y funcionamiento, lo documentó de modo amplio. Argumenta la desigualdad de trato a la que las mujeres se enfrentan en distintos ámbitos de la vida, desde su propia integridad física, hasta en los relativos a la participación laboral y política.

En muchos casos, son las propias leyes e instituciones las que generan o perpetúan la desigualdad que afecta a las mujeres. Se trata de una capa adicional de desigualdad, la cual limita aún más el espacio de libertad efectiva por factores como el género. De ahí, que la noción de la desigualdad se amplíe, transformándola hacia una multiplicidad de desigualdades.

GRÁFICA 4 | IDH DE PANAMÁ POR PROVINCIA Y COMARCA. AÑOS 2019 Y 2022



Fuente: Elaborado por PNUD Panamá a partir de la Encuesta de Propósitos Múltiples, 2019-2022. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

En Panamá las mujeres ocupan sólo el 22,5% de los escaños legislativos (significativamente inferior a la media regional del 34,6%), el 14,8% de las alcaldías y sólo el 10,3% de los corregimientos. En cuanto a los cargos designados, sólo el 31,6% de las carteras ejecutivas están dirigidas por mujeres. (PNUD, 2021).



Existen estudios que muestran cómo operan los mecanismos que expulsan a las mujeres del pleno ejercicio de sus derechos políticos, como un embudo en el que, al final, sólo quedan unas pocas. En parte por factores estructurales como la violencia de género, la desigualdad en materia de cuidados y las normas sociales de género, que no solamente dificultan y ponen barreras para el avance, sino que también están generando retrocesos importantes en materia de participación política de las mujeres y de los mecanismos institucionales que garantizan los derechos de las mujeres, en la región de América Latina y de Panamá.

En Panamá, por ejemplo, la Ley 56 de 11 de julio de 2017 ordena participación mínima de 30 % de

mujeres en las juntas directivas de instituciones del gobierno central, entidades descentralizadas, empresas públicas, intermediarios financieros y regulados, y empresas de capital mixto en las que participa el Estado. Sin embargo, el último informe presentado en abril de 2023 muestra que aún hay largas brechas en el cumplimiento de esta ley: solo el 22 % de las posiciones de juntas directivas en el sector público son ocupadas por mujeres. Para lograr una identificación puntual de la operacionalización de dicha interseccionalidad, se requiere, entre otras cosas, explorar en torno a normas e imaginarios sociales que están usualmente correlacionados con sistemas de exclusión y discriminación.



En general, la manera en que las personas se perciben a sí mismas y a las demás (imaginarios sociales), cómo interactúan (instituciones) y las disparidades que existen entre ellas (desigualdad económica, política y social), influyen en las dinámicas entre diversos grupos que van más allá de las diferencias entre mujeres y hombres. Así, por ejemplo, existen diferenciaciones entre población por nivel de riqueza e ingreso; así como por adscripción étnica, grupo etario, género, nacionalidad, territorio, entre otros.

De igual forma, no hay que pasar por alto la combinación múltiple de estas circunstancias, con lo cual la dinámica de desigualdad se refuerza (i.e., las limitaciones en el espacio de elección que en-

frentan las niñas indígenas en condición de pobreza que viven en áreas rurales). El más reciente Índice de Normas Sociales de Género del PNUD muestra que el 90 % de hombres y mujeres tiene sesgos de género, y que esta cifra no ha cambiado en la última década. De igual modo, la mitad de la población mundial aún piensa que los hombres son naturalmente mejores líderes políticos, y el 40 % considera que son mejores personas de negocios. (PNUD, 2023).

Estas diferencias en desarrollo humano entre regiones separadas por una distancia relativamente corta se reproducen en cobertura como en distribución de servicios básicos. El acceso a los servicios básicos en Panamá es relativamente alto

y se ha incrementado en los últimos años, sin embargo, los promedios todavía están por debajo del promedio para América Latina. El 95 % de las y los panameños tiene acceso a electricidad (versus 98 % en América Latina) y agua potable (98 % en América Latina), y un 86 % tiene acceso a servicios básicos de saneamiento (89 % en América Latina).

Más preocupante es la brecha entre áreas: el acceso a los servicios de saneamiento es muy distinto en las áreas urbanas y rurales.

Solo el 66 % de las personas en áreas rurales tiene acceso a éstos mientras que el porcentaje aumenta hasta el 95 % para las áreas urbanas. El acceso a agua potable también muestra diferencias por ubicación. Mientras que 86 % de la población rural tiene acceso a agua potable, en las áreas urbanas se trata de 98 %.

Estas diferencias también se pueden observar por su localización. Los hogares de las provincias de Panamá, Los Santos y Herrera tienen en promedio 84 % de frecuencia diaria de agua, mientras que las tres comarcas indígenas tienen un 26 % en promedio. En lo que respecta al acceso a la vivienda, los registros son más modestos. El porcentaje de personas con casa propia es de 69%, cifra que ha bajado en los dos últimos años. Además, únicamente el 63 % de las personas tiene acceso a alcantarillado o cloaca. El acceso al alcantarillado también presenta diferencias por ubicación: las áreas urbanas gozan de un porcentaje del 75 %; en tanto, en las áreas rurales la proporción se reduce en un 50 %.¹

Probablemente, las desigualdades más profundas se reflejen en las brechas existentes entre comarcas y el resto del país. Así como el IDH por provincia y comarca mostraba brechas en estándares de vida entre los más alto y los más

bajo del mundo, el acceso a agua y calidad de este acceso (más de 12 horas diarias y siete días a la semana) refleja enormes diferencias: en la comarca Emberá, solo una de cada cuatro personas tiene acceso a agua de cualquier tipo.

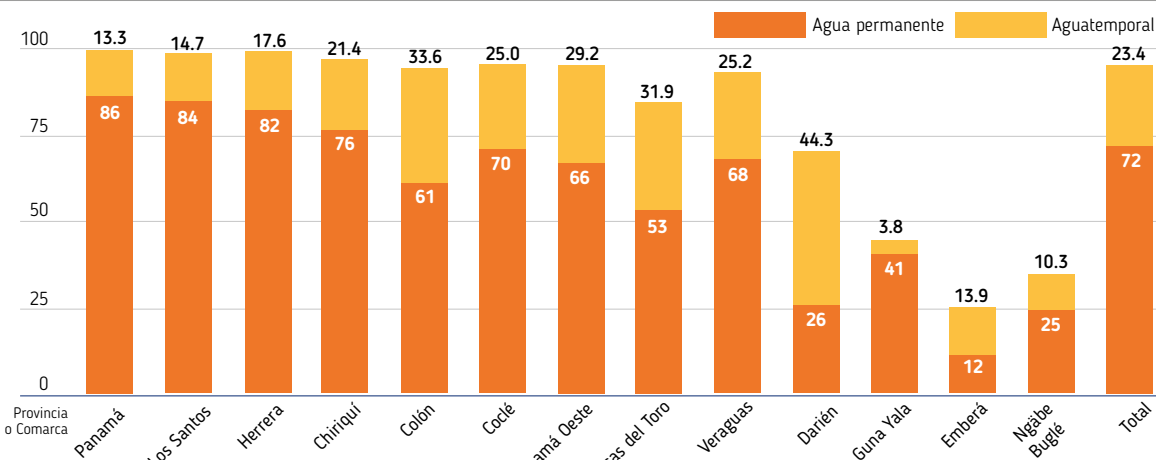
La desigualdad en acceso a los servicios básicos también es notable según los quintiles², que definen los ingresos monetarios del hogar. En los quintiles con ingresos más bajos, solo el 52% de los hogares tienen acceso al agua con frecuencia diaria, mientras que el quintil2 más alto sube al 87%. Otros servicios de vivienda también reflejan diferencias entre la población residente en Panamá de la parte alta y baja de la distribución: el porcentaje de personas con vivienda y servicios adecuados del quintil de ingreso más alto era el doble que el porcentaje de aquellas con vivienda y servicios adecuados del quintil de ingreso más bajo.

En cada una de las variables que componen la visión multidimensional del IDH, Panamá presenta avances en capacidades básicas, pero también brechas asociadas a la desigualdad.

¹ Latinobarómetro, 2020. Áreas urbanas como 100,000 o más habitantes.

² Se construyen quintiles; es decir, cinco grupos de población, de acuerdo con su nivel de ingreso, donde el quintil representa el grupo más pobre o con menos ingresos y el quintil 5 el menos pobre o con mayores ingresos.

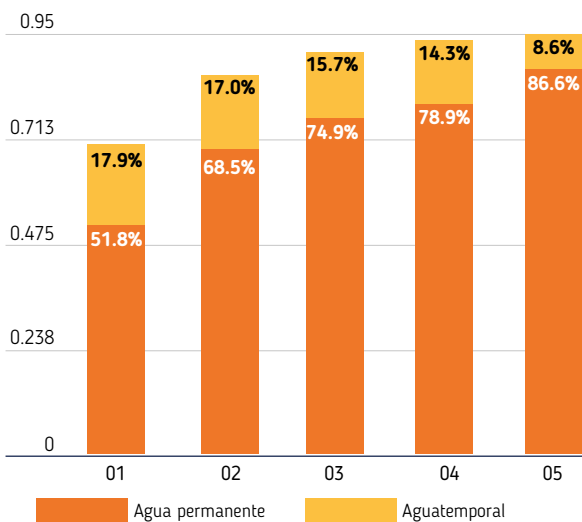
GRÁFICA 5 | PORCENTAJE DE COBERTURA DE AGUA Y FRECUENCIA DIARIA MÁS DE 12 HORAS POR PROVINCIA Y COMARCA. AÑO 2022



Agua permanente: Se refiere al acceso a agua más de 12 horas diarias y 7 días a la semana
 Agua temporal: Acceso a agua menos de 12 horas diarias y menos de 7 días a la semana

Fuente: Elaborado por PNUD Panamá a partir de la Encuesta de Propósitos Múltiples, 2019-2022. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

GRÁFICA 6 | POBLACIÓN CON ACCESO A AGUA POR QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA. AÑO 2022



Fuente: Elaborado por PNUD Panamá a partir de la Encuesta de Propósitos Múltiples, 2022. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

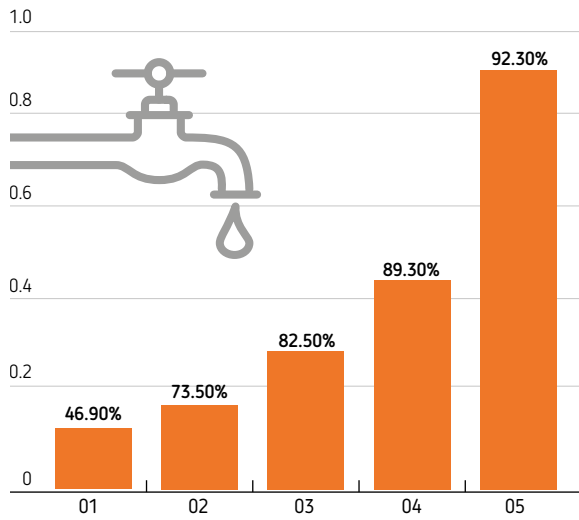
Muchas personas que residen en Panamá comienzan a vivir las desigualdades en el hogar. La zona, provincia y quintil de ingreso donde viven determina si tendrán agua, electricidad y alcantarillado durante su día a día. Pero las desigualdades

en acceso y calidad de servicios y oportunidades continúan una vez que dejan sus casas.

La infancia y adolescencia panameña recibe distinta educación y salud según su región e ingreso. Los años de escolaridad promedio muestran diferencias muy pronunciadas por quintiles de ingreso. Mientras que los pertenecientes al quintil más alto tenían un promedio de 13 años de educación, el quintil más bajo posee menos de la mitad en 2022 (6). Las tres comarcas tienen promedios de escolaridad muy bajos (4 años en promedio), comparados con los de las provincias de Panamá (10), Panamá Oeste (9.5) Los Santos y Colón (9).

No solo es el acceso, sino la calidad educativa. De acuerdo con los últimos resultados de la encuesta PISA, el 42 % de los estudiantes alcanza el Nivel 2 o superior en lectura en Panamá (promedio OCDE: 74 %). Esto significa que pueden comprender ideas básicas, encontrar información específica y reflexionar sobre textos moderadamente complejos. La misma encuesta muestra una brecha sustancial en resultados de matemáticas (77 puntos) entre los estudiantes del quintil socioeconómico más bajo y el más alto.

GRÁFICA 7 | PORCENTAJE DE PERSONAS CON VIVIENDA Y SERVICIOS ADECUADOS, POR QUINTILES DE INGRESO, 2022



Fuente: Elaborado por PNUD Panamá a partir de la Encuesta de Propósitos Múltiples, 2022. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Más preocupante, los resultados del quintil socioeconómico más bajo en Panamá fueron mucho más bajos que en países como Vietnam y Turquía (OECD 2023). Durante la pandemia de COVID-19, especialmente en la etapa de confinamiento, se incrementó el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que no reciben ningún tipo de educación (UNICEF, 2020). Hubo diferencias sustanciales dependiendo del tipo de centro: tres cuartas partes de los estudiantes de escuelas privadas accedieron a educación a distancia, mientras que solo la mitad de las y los estudiantes en escuelas públicas tuvo esta opción.

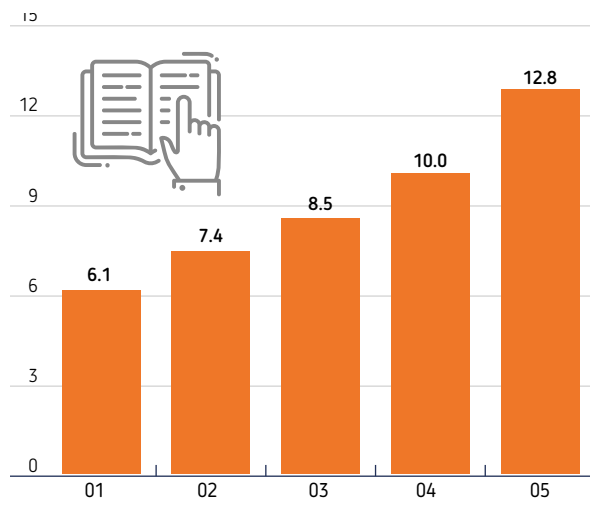
La desigualdad en la infancia panameña también se manifiesta en el acceso a los servicios de salud; niños y niñas que pertenecen a los grupos en condición de vulnerabilidad son aquellos que presentan los peores indicadores de salud.

El promedio de los indicadores muestra cierto progreso: la mortalidad de niños y niñas menores a cinco años por cada 1,000 nacimientos vivos ha bajado de 15.4 en 2018 a 13.9 en el 2021. El por-

centaje de nacimientos asistidos por médicos/as era de 95 % en el año 2019 y la tasa de mortalidad materna era de 50 por 100,000 nacidos vivos en 2020. Sin embargo, el acceso es limitado para los distintos estratos socioeconómicos y diferentes grupos sociales. La tasa de mortalidad materna en las comarcas indígenas fue de tres a cinco veces mayor que el promedio nacional. De la misma forma, este indicador fue cinco veces mayor para la población con menores ingresos (Carrillo, 2017).

Aunado a ello, el embarazo adolescente sigue siendo un tema preocupante en la población panameña, ya que representa el 26% de los embarazos del país, siendo una de las causas de muertes principales en jóvenes adolescentes, (UNICEF, 2022) aunado a los riesgos en materia de infecciones de transmisión sexual y a las consecuencias sociales y económicas, que acarrea tanto para las adolescentes como para sus hijas e hijos. La calidad y el acceso a los servicios básicos para los grupos de bajos ingresos es una injusticia y un desaprovechamiento económico. La educación y salud de calidad, además de ser partes centrales del desarrollo humano, son centrales en la gene-

GRÁFICA 8 | AÑOS DE ESCOLARIDAD PROMEDIO POR QUINTILES



Fuente: Elaborado por PNUD Panamá a partir de la Encuesta de Propósitos Múltiples, 2022. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

ración de capital humano. La sesgada creación de capital humano, donde se reproducen los linajes de aquellas personas que tienen y las que no, se ve reflejada en los mercados laborales. De ahí que no sorprende que el acceso a los mercados laborales en Panamá no sea inclusivo.

A pesar de que la participación laboral de la población total mayor de 15 años ha aumentado y se encuentra por encima del promedio de la región (66 %, mientras que en América Latina se sitúa en 62%), la participación femenina en la fuerza laboral ha disminuido en el mismo periodo. Además, el empleo por cuenta propia, el empleo vulnerable, y las y los trabajadores familiares auxiliares han aumentado. Igualmente, la proporción de jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años que ni trabajan ni estudian ha pasado del 16 % al 19 %. Gasparini y Cruces (2021) han calculado que una mujer en Panamá percibía en el año 2018 un salario por hora, un 25 % inferior al de un hombre con las mismas características observables.

Un punto importante vinculado con lo anterior es la desigual e injusta distribución de los cuidados y trabajos domésticos no remunerados entre hombres y mujeres. Conforme a la única Encuesta del Uso del Tiempo en Panamá (INEC, 2011), los hombres dedicaban 14.2 horas al trabajo no remunerado y las mujeres 29.9 horas; sólo en términos del trabajo doméstico sin remuneración, las mujeres panameñas dedicaban 9.2 horas más a la semana que los hombres en el país, lo que dificulta su posibilidad de entrar y sostenerse en el empleo formal. De hecho, conforme al INEC (2022), el principal motivo por el cual la población femenina no busca trabajo es por atender otras actividades familiares.

Las últimas cifras muestran una imagen cristalina sobre las brechas existentes en Panamá - y aunque sería importante evaluar las tendencias de las brechas, la información relevante no siempre está disponible. Dicho esto, la desigualdad en acceso

a los mercados laborales se ve acompañada por desigualdad en acceso a los mercados financieros y a los servicios de seguridad social.

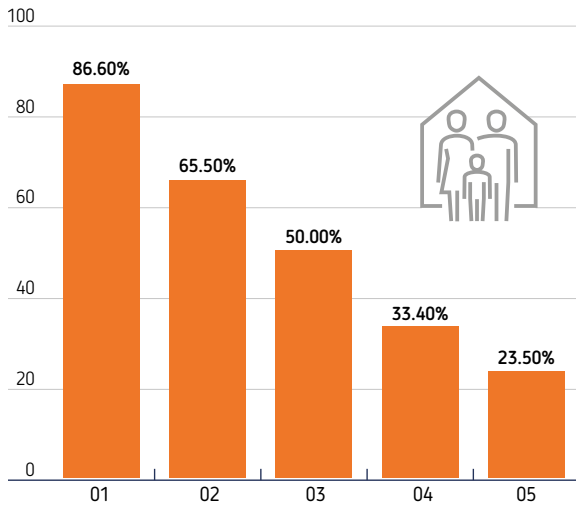
Únicamente el 10% de la población de 15 años o más tuvo acceso a préstamos de una institución financiera; mientras que el 18% pidió prestado a familiares y amistades. Por otro lado, las redes informales parecen muy importantes, en vista que el 79% de las personas considera factible obtener fondos informales para situaciones de emergencia en 30 días.

En lo que se refiere a seguridad social, el 48% de la población panameña tiene seguro social. Sin embargo, esta cobertura no es igual para todas las personas. Al analizar por quintiles de ingreso, los quintiles más bajos tienen tasas de cobertura de 13 %, mientras que el más alto es de 77 %. La comarca Ngäbe Buglé es la que menos cobertura tiene con 6 %, seguida por la comarca Kuna Yala y Emberá con 7 %. En contraste, las provincias con mayor cobertura son Los Santos (59 %), Herrera (58 %) y Panamá con 54 %.

Al mismo tiempo, existe una diferencia significativa por razones de género entre las personas aseguradas. Siendo que para el 2022, del total de personas aseguradas cotizantes activas en la Caja de Seguro Social (CSS), el 61% correspondía a hombres y el 39 % a mujeres. (INEC, 2022).

Las desigualdades acompañan a las personas a lo largo de sus vidas, y en algunos casos las heredan a sus hijos e hijas.

GRÁFICA 9 | POBLACIÓN CON SEGURO SOCIAL POR QUINTILES DE INGRESO



Fuente: Elaborado por PNUD Panamá a partir de la Encuesta de Propósitos Múltiples, 2022. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Estas cifras muestran que en Panamá las desigualdades acompañan a las personas vida a lo largo de sus vidas: Cuando una persona nace en un hogar con pocas opciones y servicios básicos, ya sea determinado por el ingreso, el género, la provincia/comarca o el área donde se encuentra el hogar, es muy probable que, conforme crezca, se encuentre con pocas opciones de salud, educación, empleo y acceso a servicios financieros y protección social.

En el país, las desigualdades se entrecruzan. Los mecanismos que permiten esta reproducción de las desigualdades serán analizados en la siguiente sección.

Desigualdades según las vulnerabilidades de los territorios ante el cambio climático El Ministerio de Ambiente de Panamá ha venido publicando estudios y análisis sobre vulnerabilidades ante el cambio climático y escenarios posibles a futuro. La data disponible arroja que las regiones en mayor grado de pobreza tienen una capacidad de respuesta ante los impactos y efectos del cambio climático reducida.

De acuerdo con el índice de vulnerabilidad ante el cambio climático con datos desde 2021, “las zonas catalogadas con la menor capacidad de adaptarse al cambio climático son la provincia de Bocas del Toro, algunas áreas de la Provincia de Chiriquí y Veraguas, la totalidad de la comarca de Ngäbe Buglé, algunas áreas de la zona suroeste de Veraguas, regiones norte de Coclé y el oeste de Colón, al igual que la comarca de Guna Yala, comarca Emberá y la provincia de Darién”.

Mientras que aquellas provincias con menor índice de pobreza son las que cuentan con mayor capacidad adaptativa: Panamá, Herrera y Los Santos.

Adicional, la publicación confirmó que de estos análisis se espera que el cambio climático incrementará la pobreza rural, que en Panamá impactaría las áreas con menor capacidad adaptativa al cambio climático como lo son “las comarcas indígenas”. “() estas características contribuyen y aumentan la desigualdad social a la que ya se está expuesta, poniendo a los pobladores en una doble desigualdad, ya no solo social y económica, sino que también altamente vulnerables al cambio climático”.

El cambio climático incrementará la pobreza rural... en el país impactaría las áreas con menor capacidad adaptativa como las comarcas indígenas.



LAS DINÁMICAS QUE REPRODUCEN LAS DESIGUALDADES EN PANAMÁ

- 3.1. LA UBICACIÓN DEL HOGAR COMO DESTINO
 - 3.2. LA BIFURCACIÓN TEMPRANA: EDUCACIÓN Y SALUD EN LA VIDA
 - 3.3. EMPLEOS DE BUENA Y MALA CALIDAD
 - 3.4. ACUMULACIÓN DE LA RIQUEZA Y REPRODUCCIÓN DE CLASES SOCIALES
 - 3.5. PERCEPCIONES SOBRE LA DESIGUALDAD Y EL PROCESO POLÍTICO
-

La sección anterior describió, con información estadística, los logros de Panamá en diversos indicadores de desarrollo humano. También mostró las diferencias entre distintos grupos poblacionales mediante otros indicadores. La conclusión es que el proceso de desarrollo en el país avanza, pero se mantienen amplias brechas inequitativas (aunque no podemos evaluar las tendencias con los datos disponibles). De ahí que esta sección provea un marco conceptual sobre cómo se reproducen las desigualdades.

Para ello, se utilizará la literatura existente sobre las dinámicas de la desigualdad y la evidencia de los mecanismos que están fuertemente asociados con las distintas desigualdades durante el ciclo de vida. La sección utilizará, sobre todo, ejemplos de América Latina para ilustrar tales mecanismos.

El marco conceptual es importante, porque permite identificar las fuerzas subyacentes que hacen que las desigualdades tengan inercia y se amplíen, incluso cuando hay un crecimiento económico robusto.

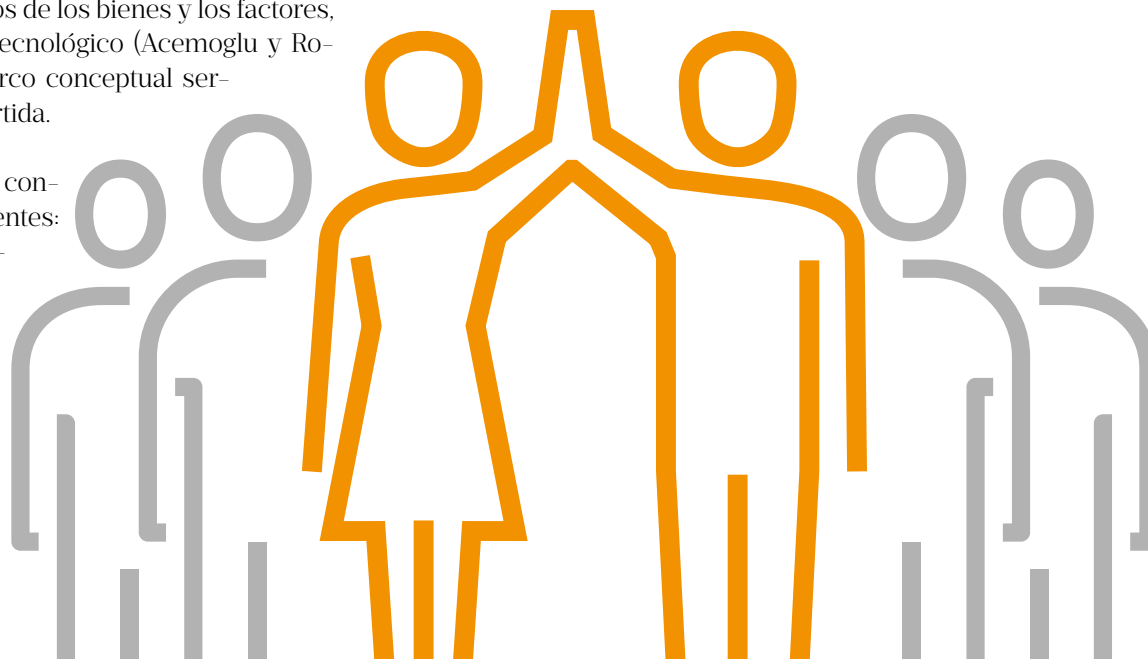
Estas fuerzas no siempre pueden ser capturadas por los indicadores, cuando se hace desagregación por quintil provincia/comarca, género o zona de residencia y están fuertemente asociadas a las instituciones de los países, y Panamá no es una excepción. Acemoglu y Robinson, destacados académicos de Estados Unidos, han estudiado en profundidad las relaciones entre diferentes tipos de instituciones, la evolución en la distribución de recursos y el efecto que tienen en los precios de los bienes y los factores, así como el progreso tecnológico (Acemoglu y Robinson, 2015). Este marco conceptual servirá como punto de partida.

Los detalles del marco conceptual son los siguientes: existe una relación bidireccional entre las instituciones (formales e informales) y el poder político en términos legales (de jure)

y prácticos (de facto). En el caso de América Latina y el Caribe se ha documentado cómo la distribución del poder formal e informal determina las instituciones. En particular se nota la influencia de actores económicos en la legislación e implementación a favor de sí mismos. Esto, a su vez, determina la organización de grupos sociales y sus redes, la resolución de problemas de acción colectiva y la influencia de recursos en esta distribución.

La dinámica en las instituciones políticas influye en las instituciones económicas, normas culturales, la estabilidad política y la desigualdad. Las instituciones económicas, al mismo tiempo, moldean la oferta de habilidades, los precios de bienes y factores, y la tecnología. El resultado es una distribución de los recursos y un nivel de desigualdad económica y de estratificación social.

El tema institucional fue ampliamente abordado en el Informe Nacional de Desarrollo Humano de Panamá de 2019 -INDH del 2019- “Renovando las instituciones para el desarrollo humano sostenible”, donde se estableció, claramente, la necesidad de instituciones que permitieran más efectividad en la intervención institucional para lograr mayor inclusión mediante la redistribución, el reconocimiento y la representación. (UNDP 2019, p 22). También, el informe detalló la interacción entre el sistema político y las “reglas del juego”, así como los sistemas económicos y sociales del país. En este documento se añade la importancia, positiva y negativa, de las instituciones en la reproducción de las desigualdades.



3.1 LA UBICACIÓN DEL HOGAR COMO DESTINO



Un mecanismo de reproducción de las desigualdades entre generaciones guarda relación con la ubicación geográfica (Durlauf, 1996). En el contexto de América Latina, se distingue entre áreas urbanas, rurales, ciudades grandes, periferia, y áreas marginadas.

La ubicación, el acceso a la educación, a la salud, al mercado laboral; la acumulación de riqueza y las percepción sobre las condiciones de desigualdad son dinámicas mediante las cuales se reproducen las desigualdades en Panamá.



El mecanismo de perpetuación de las desigualdades se explica por la segregación de las familias en comunidades según su nivel de ingresos, la falta de oportunidades económicas, la baja calidad de servicios públicos y la consecuente disminución en la interacción social entre clases. Esto produce que el estatus socioeconómico se fije y se transmita de generación en generación. La ubicación influye en los resultados educativos a través de efectos, normas, redes entre pares y mediante factores ambientales como la exposición, la violencia y el encarcelamiento (Durlauf, et al 2022). Estudios demuestran la importancia del lugar donde crecen los niños en su vida adulta (Crowder y South 2011; Wodtke, Harding y Elwert 2011; Chetty y Hendren, 2018, y para América Latina: Muñoz, 2021).

En América Latina y el Caribe, las familias más pobres no solo comparten el lugar de residencia con otras familias de similar condición socioeconómica, sino que también habitan áreas más marginadas.

Esas áreas están, muchas veces, desprovistas de las condiciones básicas que caracterizan un entorno saludable y se encuentran; además, alejadas de las oportunidades que las ciudades ofrecen para habilitar el desarrollo integral de las personas (De la Mata, et al. 2022).

Un ejemplo de lo anterior es la movilidad educativa entre áreas urbanas y rurales. Para América Latina, la probabilidad de finalizar la secundaria para los hijos de padres que no la terminaron es 20 puntos porcentuales mayor para los habitantes de áreas urbanas que para aquellos en ámbitos rurales (De la Mata, et al, 2022). También, este estudio referido encuentra que los grandes centros urbanos presentan, en promedio, mayores oportunidades de ascenso para hijos de padres menos educados.

La elevada desigualdad que existe en Panamá y su persistencia están estrechamente relacionadas con los fuertes desequilibrios territoriales que existen en el país, como se vio en la sección anterior.

Panamá, al ser un país pequeño y al carecer de grandes accidentes orográficos que dificulten los vínculos económicos entre sus territorios, es uno de los estados con mayores desigualdades territoriales de América Latina (Astudillo, 2019).

La fuerte concentración de la actividad económica en la provincia de Panamá se explica, en parte, por la inversión privada en construcción, al igual que la inversión pública que fue otorgada a esta provincia. Según estimaciones de Astudillo y coautores (2019), entre 2013 y 2017, la provincia de Panamá (la más rica del país) ha tenido, en promedio, un 28 % más de inversión per cápita que el resto de los territorios.

3.2 LA BIFURCACION TEMPRANA: EDUCACIÓN Y SALUD EN LA VIDA



El mecanismo de reproducción de las desigualdades del acceso a la educación se explica porque las familias y las experiencias tempranas de la vida llevan a niños y niñas a desarrollar habilidades cognitivas y no cognitivas que influyen en su desarrollo y sus resultados en la edad adulta (Durlauf, et al 2022). En este sentido, Becker, Kominers, Murphy y Spenkuch (2015) ajustan la función de producción de capital humano para que ese capital humano de los padres y madres aumente la eficacia de su inversión en el desarrollo de habilidades de sus hijos e hijas.

Sus resultados muestran que las inversiones de los padres y madres con mayor educación superan los esfuerzos similares de los padres y madres con menor educación. Este modelo también supo-

ne que aquellas con educación superior invierten más en sus hijos e hijas en cada nivel de ingresos, lo que intensifica el impacto de las diferencias de ingresos en la inversión en hijos e hijas. Esto da lugar a una persistente desigualdad intergeneracional.

El nivel educativo de los padres y madres tiene consecuencias en el nivel educativo de sus hijos (as) y, por lo tanto, contribuye a la desigualdad. En los resultados encontrados para Perú, en el reporte de De la Mata, et al 2022, se observa que más del 90 % de hijos e hijas de padres y madres con nivel educativo alto alcanzan ese mismo nivel; mientras que, la proporción para hijos e hijas de padres y madres con bajo nivel educativo es menos de la mitad. De igual forma, casi no se encuentran hijos

e hijas con niveles educativos bajos que provengan de familias con padres y madres que tienen alto nivel educativo. Además, casi todos los que terminan con bajo nivel educativo provienen de familias con padres y madres que solo alcanzaron ese nivel.

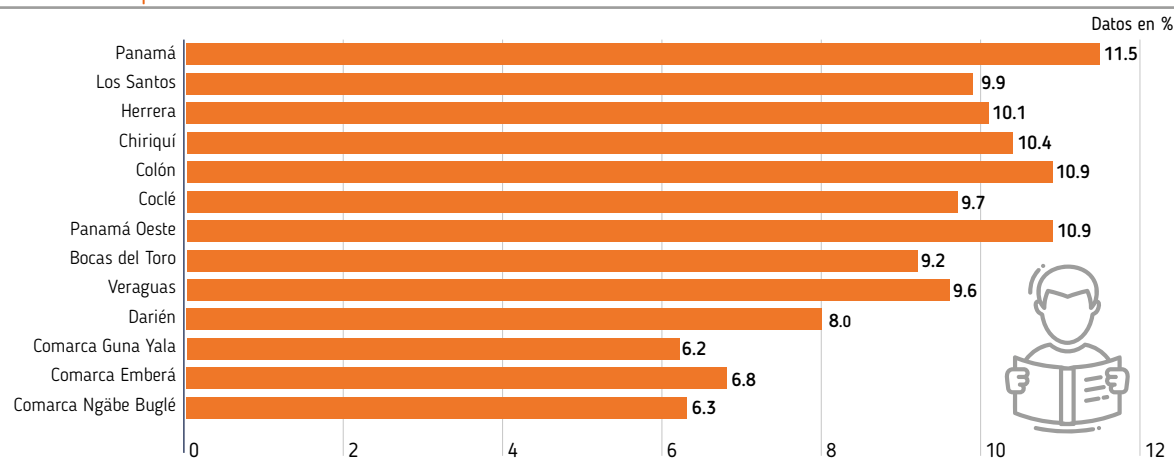
La evidencia presentada por De la Mata, señala que las brechas socioeconómicas en habilidades cognitivas parecen cerrarse un poco con la escolarización primaria; pero, durante la educación secundaria y en la adultez, vuelven a ser grandes en América Latina y el Caribe, que se posiciona entre las regiones más desiguales del mundo en este sentido. Esto se intensifica con ciertos elementos de la composición de la familia, como el número de hijos e hijas. En la región, la cantidad de hermanos o hermanas en una familia limita los años de educación completados por los hijos e hijas; no obstante, solo en las familias con padres y madres de menor nivel educativo.

Los índices de desigualdad de oportunidades educativas (tanto años de educación completados como calidad educativa recibida) son muy altos en la región y no han caído sustancialmente en el tiempo. Según el estudio de De la Mata, et al (2022), las circunstancias que más aportan a la desigualdad de oportunidades son el indicador de riqueza en el hogar, seguido por las dos características que también definen el nivel socioeconómico de los padres y madres: su educación y ocupación.

Las desigualdades en educación, además, se profundizan con choques externos. La pandemia de COVID-19 causó el cierre de escuelas y la interrupción de prácticas preventivas en salud que empeoran la brecha de la desigualdad educativa (Neidhöfer, et al, 2021), por tres razones explicadas en De la Mata, et al, (2022: 1) los padres y madres con mayor poder adquisitivo responden sustituyendo de manera más efectiva en el hogar, los servicios educativos que no son provistos en las escuelas (Berniell y Estrada, 2020); 2) la educación a distancia provee alternativas imperfectas para sustituir las clases presenciales, y es menos probable que sus padres y madres trabajen desde casa, por lo tanto, es menos probable que puedan brindarles el máximo apoyo para la educación virtual; y 3) el efecto positivo de pares en la escuela que pueden ayudar a los niños, niñas y jóvenes más desaventajados en sistemas educativos no segregados se elimina con las escuelas cerradas (Agostinelli et al. 2022).

La ausencia de educación tiene efectos claros en los niveles de ingreso futuros de las personas. Cuando se comparan los años de educación y el ingreso a nivel provincia/comarca en Panamá, se observa una correlación muy alta (del casi 90 %) entre las dos variables. Aunque la correlación y el gráfico no muestran causalidad, la fuerza de la relación entre los dos indicadores no sorprende.

GRÁFICA 10 | AÑOS DE ESCOLARIDAD E INGRESOS. AÑO 2022



Fuente: Elaborado por PNUD Panamá a partir de la Encuesta de Propósitos Múltiples, 2019-2022. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

3.3. EMPLEOS DE BUENA Y MALA CALIDAD



Otro mecanismo que reproduce las condiciones de desigualdad es el acceso a los mercados laborales.

Los mercados laborales en América Latina están caracterizados por una baja productividad, alta informalidad y un ambiente regulatorio rígido que contribuye a una dualidad entre los trabajos del sector formal e informal (IMF, 2022).

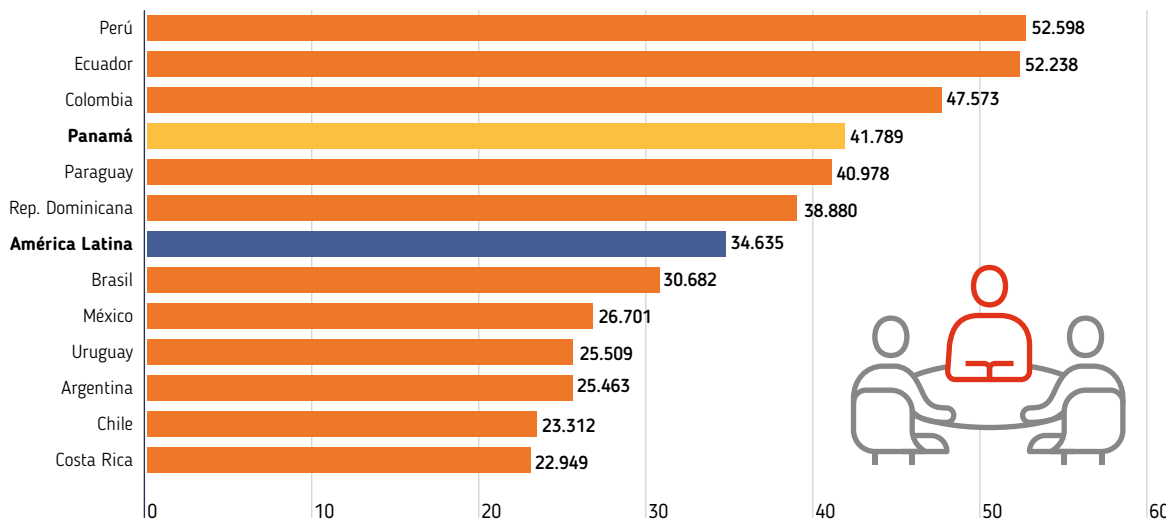
En Panamá, el porcentaje de trabajadores y trabajadoras en condiciones de vulnerabilidad fue del

42% en 2021, cifra superior al 38 % que se registró en el 2013³. Sin embargo, aunque la tendencia fue en aumento, la pandemia de COVID-19 acentuó mucho el trabajo vulnerable que aumentó de un 36 % en 2019 al 42 % en el año 2020. Entre los países de América Latina con un grado alto/muy alto del IDH,

Panamá tiene el cuarto mayor porcentaje de trabajo vulnerable (trabajadores/as familiares auxiliares y trabajadores por cuenta propia).

³ Incluye trabajadores(as) familiares auxiliares y trabajadores por cuenta propia como porcentaje del empleo total. Se utiliza como medida de informalidad.

GRÁFICA 11 | EMPLEO VULNERABLE TOTAL. AÑOS 2013-2021



Fuente: Elaborado por PNUD Panamá a partir de la Encuesta de Propósitos Múltiples, 2019-2022. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Entre 2019 y 2021, las diferencias de género en el empleo vulnerable aumentaron. La diferencia entre hombres y mujeres en 2019 fue de 3 puntos porcentuales mientras que la diferencia en 2021 fue de 6 puntos porcentuales. Esto muestra que ese año hubo muchos más hombres en empleo vulnerable que mujeres, lo que se explica por el aumento en el componente de auto empleo o empleo por cuenta propia. Datos de 2023 del INEC muestran una diferencia de 2 puntos porcentuales de empleo informal entre hombres (48.3%) y mujeres (46.3%).

Durante la pandemia COVID-19, en Panamá, el 58% de los hogares experimentó un descenso en el ingreso total, siendo las áreas rurales más afectadas con el 62 % de los hogares. El 22 % de las personas que respondieron a la consulta cambiaron de empleo desde el inicio de la pandemia, y 40 % de estos eran por cuenta propia. Mientras, el cambio de empleo en áreas rurales fue de 29% versus 19 % en áreas urbanas.

Tanto el empleo formal como el informal cayeron durante la pandemia de COVID-19. La dinámica observada en este renglón difiere de la observada en anteriores crisis económicas. Con frecuencia,

cuando el empleo formal cae, el empleo informal tiene un papel anticíclico y su nivel aumenta. Sin embargo, en esta crisis ambos sectores cayeron. La recuperación parcial del empleo ha estado liderada por el crecimiento del empleo informal, el cual representa alrededor del 70 % o más de la creación neta de empleos en varios países del mundo (ILO, 2023).

La calidad del empleo está fuertemente asociada a los niveles de ingreso. El empleo informal y con bajos salarios tiene consecuencias diversas. Familias con estos empleos no pueden cubrir sus necesidades de educación, vivienda y alimentación. Esto implica que padres y madres de bajos ingresos tienen menos recursos para invertir en sus hijos e hijas.

Esta desigualdad crea, además, un desequilibrio en las oportunidades de acceso al mercado de trabajo donde otros factores también determinan la actividad e intensidad de la participación laboral representada por las horas trabajadas, tales como: 1) las características personales: la educación, el estado civil, el sexo, el número de hijos o hijas, la ubicación geográfica, la edad y la pertenencia a grupos minoritarios como personas de determinada et-

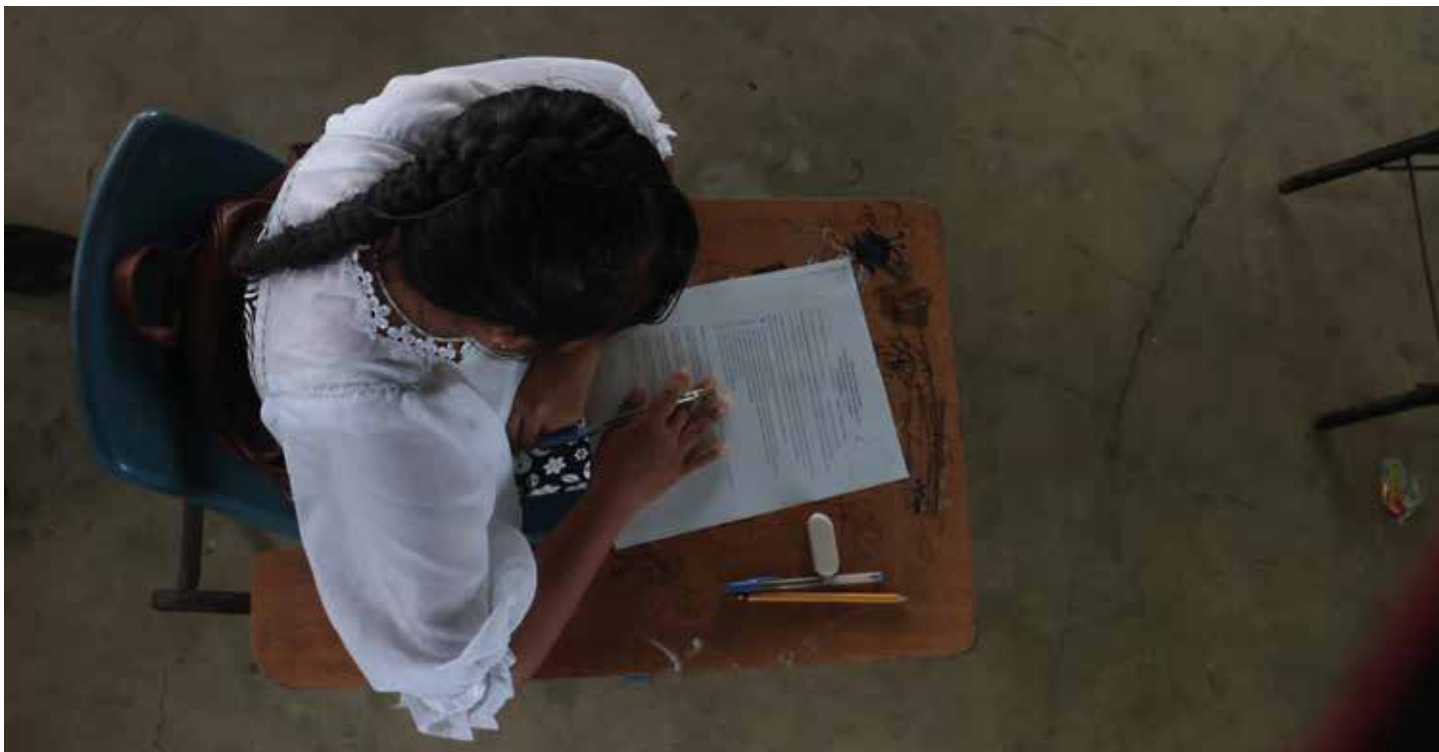


nia, personas LGBTIQ+, o personas con discapacidad; 2) las características sociales: la cultura, los estereotipos y la discriminación; y, 3) los tipos de trabajo (formales e informales), la industria, la innovación y el ambiente regulatorio. Esta oferta laboral, a su vez, perpetúa o, en algunos casos, baja los niveles de desigualdad del ingreso iniciales.

Esta dinámica, incluso, se profundiza por elementos de redes sociales e información: existe eviden-

cia que los pueblos indígenas en América Latina enfrentan desafíos en el empleo debido a bajos ingresos y activos, los cuales se refuerzan mutuamente. Las conexiones y redes afectan las oportunidades económicas mediante la información y las normas en sociedades latinoamericanas; sin embargo, para los pueblos indígenas, existe una asimetría, pues las redes a las que tienen acceso no facilitan el empleo en sectores no tradicionales (Patrinos, Skoufias y Lunde, 2007).

3.4. ACUMULACIÓN DE LA RIQUEZA Y REPRODUCCIÓN DE CLASES SOCIALES



En Panamá, la vida adulta puede vivirse de maneras contrastantes: con educación, salud, buen empleo e ingreso digno, o con baja educación, problemas de salud y empleos inciertos. Estos indicadores están ampliamente correlacionados, y las oportunidades en unos (educación, salud) determinan otros (acceso a mercado laboral). La acumulación de las ventajas para unos y desventajas para otros se refleja en los niveles acumulados de riqueza financiera y capital social, que, a su vez, se reproduce durante generaciones.

La riqueza del padre y de la madre tiene una influencia muy importante en la riqueza y el bienestar de sus hijos e hijas (De la Mata, et al, 2022). El mecanismo que conecta la riqueza de los padres y madres a sus hijos es la herencia y las redes. De acuerdo con datos de la ECAF 2021, el 72 % de los

panameños tiene pensado dejar herencia a sus hijos. Para la mayoría de la población, la vivienda es el componente de la riqueza más importante (excluyendo a los más pobres). En Panamá, el 29 % de las personas que tiene una casa en propiedad (pagada o en proceso de pagarla) reporta haber recibido estos activos como parte de una herencia.

También es importante la calidad de las herencias. De acuerdo con De la Mata, et al, 2022, las personas pobres no sólo tienen bajos niveles de capital, sino que ésta se concentra en activos de peor calidad en cuanto a rendimiento y revalorización (tienen efectivo en lugar de acciones u otro método de inversión), riesgos (poseen inmuebles en áreas vulnerables a catástrofes naturales) y liquidez (poseen bienes no titularizados). Esto reduce la cantidad y calidad de la riqueza que los padres y madres en condiciones de pobreza pueden legar.

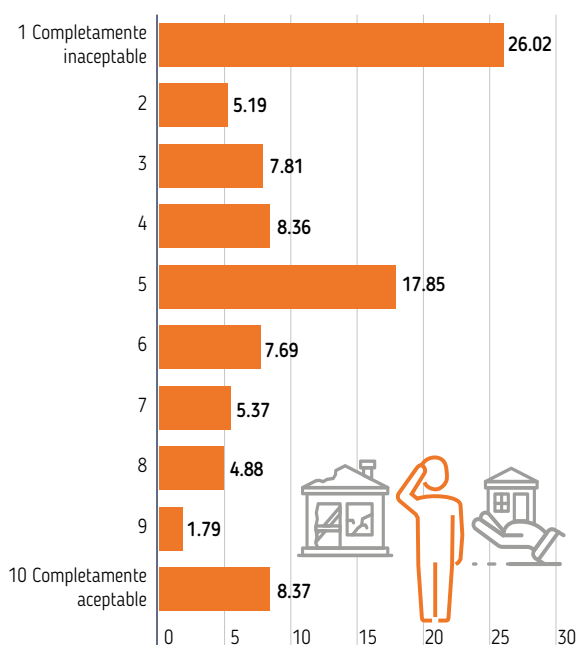
3.5. PERCEPCIONES SOBRE LA DESIGUALDAD Y EL PROCESO POLÍTICO



Sociedades que viven profundas desigualdades, y donde no hay oportunidades para salir de la parte baja de la distribución de estas desigualdades, son sociedades con descontento político y social. La percepción de injusticia social, donde el esfuerzo y el talento no corresponde a la remuneración o el reconocimiento sino al origen familiar o a las redes personales, llega a dominar estados de ánimo nacionales.

La sociedad panameña- que vivió en 2023 las protestas sociales más importantes en décadas- tiene muy claro su descontento con la desigualdad, y con las reglas políticas y económicas del país. En ese sentido, de acuerdo con la encuesta Latinobarómetro, a la pregunta “¿Diría usted que el nivel de desigualdad de su país es aceptable o diría usted que es completamente inaceptable?”, el 26 % de las personas respondió que era completamente inaceptable, 17 % contestó que era medio aceptable-medio inaceptable, y 8 % dijo que era completamente aceptable. (La escala iba de 1 a 10, donde 1 es completamente inaceptable y 10 es completamente aceptable 9).

GRÁFICA 12 | NIVEL DE DESIGUALDAD DE PANAMÁ ES ACEPTABLE O INACEPTABLE, 2020



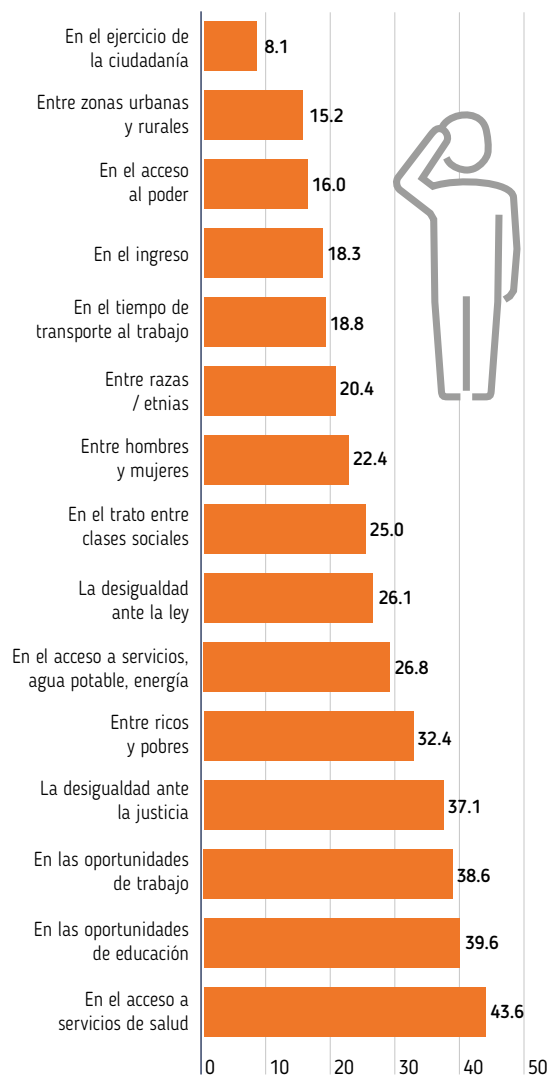
Fuente: Latinobarómetro, 2020.

Por otra parte, a la pregunta: “En su opinión, ¿cuáles son las peores expresiones de la desigualdad en su país?”, las y los panameños respondieron que tanto el acceso a servicios de salud como la ausencia de oportunidades de educación y trabajo son las peores expresiones de desigualdad. Tales respuestas son consistentes con los resultados presentados en la sección anterior, donde, a pesar del avance en la cobertura educativa, persisten grandes desigualdades asociadas con la calidad de la educación. De igual forma, coinciden con los resultados que muestran las desigualdades de género en el mercado laboral y el acceso limitado a los servicios de salud a ciertos grupos socioeconómicos y étnicos. De hecho, ante la pregunta, “¿Hasta qué punto está garantizada la igualdad de género en Panamá? solo 10.5% de las mujeres afirmó que están completamente garantizadas (Latinobarómetro, 2020).

Los datos también sugieren que las brechas entre personas ricas y pobres son percibidas como más importantes que las desigualdades entre grupos demográficos (como mujeres y hombres, etnias o residentes urbanos y rurales). Algo similar se encuentra para América Latina (PNUD, 2023).

El acceso a servicios de salud, la ausencia de oportunidades de educación y trabajo son las peores expresiones de desigualdad según la opinión de la población panameña.

GRÁFICA 13 | EXPRESIONES DE DESIGUALDAD EN PANAMÁ, 2020



Fuente: Latinobarómetro, 2020.

Con respecto a la desigualdad del ingreso, en Panamá, el 78 % de las personas entrevistadas reportó que la distribución del ingreso es injusta. Esta cifra es muy similar al promedio de América Latina, que se sitúa en el 81 %. Cuando se pregunta: “¿Cuán justo es el acceso a la educación?”, el 58 % de las personas consideró que es injusta. Asimismo, el 64 % dijo que el acceso a la salud es injusto y el 77 % opinó que el acceso a la justicia también es injusto.



Las percepciones sobre la desigualdad pueden tener consecuencias en las acciones sociales en contra de la desigualdad, puesto que, aunque las personas piensen que la distribución del ingreso es desigual, si sienten que sigue siendo justa, puede que no exijan mayor redistribución (PNUD, 2021).

Los puntos de vista de la sociedad panameña moldean las oportunidades de política pública, y determinan las políticas redistributivas y la provisión de bienes públicos. En un artículo reciente, Campomanes (2021) resaltó que tanto la desigualdad, como la redistribución y el crecimiento, dependen de la movilidad social. La idea puede entenderse con un ejemplo.

Una persona rica que espera verse perjudicada por los efectos redistributivos de la política fiscal, pero con bajo riesgo de perder su estatus económico por la baja movilidad social, se opondrá a la redistribución porque verá poco valor en asegurarse contra una (improbable) degradación de su estatus económico. Si, por el contrario, la movilidad social

es alta, el seguro que proporcionan los programas sociales cobra mayor valor y la persona será más proclive a apoyar la redistribución. Como resultado, en una sociedad con alta movilidad social, un aumento de la desigualdad conduce a un aumento en la redistribución; mientras que, en una sociedad con baja movilidad, un aumento de la desigualdad disminuirá la redistribución.

Los procesos institucionales (políticos, económicos y culturales) que han reproducido las desigualdades hasta el presente pueden tener mucha influencia en la determinación de las desigualdades futuras en Panamá. Los desafíos de nuevas tendencias seculares, como el cambio tecnológico, amenazas del medio ambiente y gestión de recursos naturales, no suceden en un vacío, sino que ocurren en las reglas sociales que existen en este momento.

¿Cómo lograr que esos cambios seculares promuevan una sociedad más justa y no una con mayores desigualdades? Ese es el gran desafío al que se enfrenta Panamá.



LA OPORTUNIDAD Y AMENAZA DEL CAMBIO TECNOLOGICO

4.1. EL ESPEJISMO DEL CAMBIO TECNOLÓGICO

4.2. EL FUTURO TECNOLÓGICO DE PANAMÁ Y SUS CONSECUENCIAS PARA EL DESARROLLO

4.2.1. CANALES

En los momentos más difíciles de la pandemia de COVID-19, el cambio tecnológico exhibió su capacidad para brindar beneficios sustanciales a una amplia porción de la humanidad con una celeridad remarcable. El progreso tecnológico en la investigación médica posibilitó el desarrollo expedito de vacunas durante ese período.

Antes de que se cumpliera el año de la declaración de la pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la primera vacuna contra el COVID-19 fue administrada en el Reino Unido, en diciembre de 2020. La aplicación de innovaciones tecnológicas, como la secuenciación genómica avanzada y las plataformas de ARN mensajero (ARNm), permitió contener al virus y a la pandemia con una eficiencia sin precedentes. La celeridad en la obtención de aprobaciones para vacunas, como las desarrolladas por Pfizer-BioNTech y Moderna basadas en ARNm, representó un hito trascendental en la historia de la medicina, que redujo el tiempo de desarrollo de entre 5 y 10 años a sólo unos meses.

No obstante, a pesar de los enormes beneficios globales que resultaron del rápido desarrollo de vacunas contra el COVID-19, la distribución de estas ha sido desigual. Los países de mayores ingresos accedieron a cantidades significativas de vacunas, muchas veces más de las que necesitaban, asegurando la protección de sus poblaciones. Por su parte, los países con menores niveles de desarrollo enfrentaron dificultades para obtener suministros adecuados. Además, algunas compañías

farmacéuticas que desarrollaron estas vacunas se beneficiaron económicamente de manera desproporcionada, dados los apoyos gubernamentales y subsidios que recibieron para la investigación y desarrollo. (Asundi et al 2021).

Estas ambivalencias en el desarrollo y distribución de las vacunas contra el COVID-19 ofrecen un panorama inicial de las posibilidades y riesgos inherentes al cambio tecnológico.

4.1 EL ESPEJISMO DEL CAMBIO TECNOLÓGICO



En el ámbito mundial existe la esperanza de que el progreso y la evolución de las tecnologías resuelvan muchos de los problemas de largo plazo de la humanidad. El Informe de Desarrollo Humano global de 2001 ya describía este deseo común que las nuevas tecnologías llevaran a vivir vidas más saludables, mayores libertades sociales, un aumento en el conocimiento y medios más productivos. Es decir, el deseo de que las nuevas tecnologías fueran un ca-

talizador del desarrollo humano.

Tal esperanza está basada en posibilidades reales. Es innegable que el cambio tecnológico puede mejorar distintos aspectos de las sociedades del mundo, pero no sucederá automáticamente. El propio informe global, publicado hace más de dos décadas, identificaba los múltiples riesgos asociados a un cambio tecnológico sin regulación y sin dirección: desastres industriales, nucleares y

medioambientales, y disrupciones sociales donde los beneficios serían capturados por un grupo y los efectos negativos afectarían a los más pobres (PNUD, 2001).

El informe también alertaba sobre los potenciales efectos generadores de desigualdad de la brecha digital. Esta preocupación sólo ha aumentado de entonces. En su influyente libro *The Second Age of the Machine*, Erik Brynjolfsson y Andrew McAfee argumentaron que, a pesar de que las tecnologías digitales impulsarían un crecimiento económico más rápido y muchos beneficios sociales en distintos ámbitos, estos beneficios no se distribuirían equitativamente, contribuyendo a aumentar las desigualdades preexistentes. Esto es, en parte, debido a que las tecnologías digitales tienen más probabilidades de crear mercados en los que el ganador se lleva todo (Brynjolfsson y McAfee 2014).

Gran parte de los efectos generadores de desigualdad debido a la brecha digital se verán mediados a través del mercado laboral. Esta dinámica es conocida como *skill based technical change* o el “cambio técnico sesgado hacia habilidades”. Esto se refiere a un proceso en el que las tecnologías emergentes y las innovaciones favorecen a personas con cierto nivel de educación, ya que requieren habilidades específicas, a menudo más avanzadas y especializadas. Las consecuencias incluyen cambios en el mercado laboral, con un aumento en la demanda de trabajadores y trabajadoras altamente capacitadas y un desplazamiento de las y los trabajadores, cuyas habilidades no están alineadas con las nuevas demandas. El aumento en la brecha salarial entre las y los trabajadores que cuentan con habilidades digitales y aquellos que no, es otra consecuencia (Card y DiNardo 2002, Acemoglu 2002).

El crecimiento de la Inteligencia Artificial (IA) en los últimos años ha reforzado las preocupaciones sobre el efecto que tendrán estos desarrollos sobre distintas dimensiones de desigualdad. Los impactos distributivos de la IA dependerán de cómo se emplea: para mejorar la calidad y productividad del trabajo humano o para automatizarla. En otras

palabras, si ésta sustituye o complementa el trabajo humano.

Como explica Brynjolfsson, cuando la inteligencia artificial potencia las capacidades humanas, posibilitando que las personas realicen tareas previamente inalcanzables, se establece una complementariedad entre humanos y máquinas que implica que las personas siguen siendo esenciales para la creación de valor, con la consecuencia de que mantienen poder de negociación tanto en los mercados laborales como en la toma de decisiones políticas. En contraste, cuando la inteligencia artificial replica y automatiza las capacidades humanas existentes, las máquinas se vuelven sustitutos más efectivos del trabajo humano, erosionando el poder de negociación económico y político de los trabajadores. (Brynjolfsson 2022).

Esta dinámica, a su vez, muestra que distintos grupos sociales tendrán distintos incentivos a utilizar la inteligencia artificial. Los dueños del capital capaz de replicar tareas humanas tendrán incentivos al sustituir el trabajo humano y automatizar estas funciones. Llevada al extremo, esta dinámica puede conducir a una enorme concentración de poder político y financiero.

Otra preocupación asociada al cambio tecnológico es su impacto en la desigualdad de género. Caroline Criado Pérez, en su libro *Invisible Women: Exposing Data Bias in a World Designed for Men*, identifica una tendencia en la cual productos y servicios, concebidos como universales, incorporan sesgos masculinos, con consecuencias desfavorables especialmente para las mujeres. Parte del problema surge de la ausencia de mujeres en los procesos de elaboración de los productos y servicios con estas nuevas tecnologías y, por tanto, de los sesgos de género de quienes las desarrollan, incluso, por la falta de datos desglosados por sexo, lo que dificulta el entendimiento de cómo diferentes grupos utilizan estos productos y servicios. Los sesgos no solo tienen consecuencias en la adquisición de bienes y servicios. Pueden resultar en la invisibilizar las necesidades particulares de las mujeres,

Conectividad, desarrollo de talentos, habilidades e integración adecuada de personas, sobre todo de jóvenes y mujeres, al mercado laboral, son elementos centrales para lograr que el cambio tecnológico detone el desarrollo humano.

generando más desigualdades en problemas de inseguridad y también en riesgos mortales, como, por ejemplo, tasas de fatalidad más altas en accidentes automovilísticos (Criado Perez, 2019).

Sumado a ello, un potencial efecto generador de desigualdad debido a la brecha digital es la expansión del *big data*, el conjunto de datos complejos que surgen de la interacción entre personas y distintas tecnologías como computadoras, teléfonos celulares y servicios en páginas de internet, y el uso de modelos matemáticos para analizar estos datos. El cambio tecnológico ha incrementado de modo significativo la disponibilidad de datos, como destaca Cathy O’Neill en su libro *Weapons of Mass Destruction*, revelando cómo el big data y los modelos matemáticos, antes percibido como fuente de objetividad y herramienta para la resolución de problemas, contribuye al aumento de la desigualdad social. Esto ocurre mediante los sesgos implícitos en modelos y algoritmos que perpetúan inequidades sistémicas en sectores como la educación, el empleo y la justicia penal. (Ó Neill, 2017).

Lo que estos ejemplos y dinámicas muestran es que el cambio tecnológico no sucede en un vacío, ni ocurre de forma aislada, sino que está intrínsecamente vinculado a las estructuras sociales, normas, regulaciones e instituciones.

En lugar de producirse en aislamiento, los avances tecnológicos responden y son influenciados por los marcos sociales preexistentes. El poder transformador de la tecnología, si no se guía por consideraciones éticas y sociales, además de políticas equitativas, tiene el potencial de exacerbar problemas históricos, especialmente la desigualdad.

El impacto del cambio tecnológico depende de cómo se alinee con o desafíe las estructuras de poder, los sistemas económicos y las normas sociales de una sociedad. Es por lo que un examen crítico del contexto social en el que se desarrolla el cambio tecnológico es esencial para orientar la innovación en direcciones que contribuyan positivamente al bienestar social.



Foto: Generada por Inteligencia Artificial.

4.2 EL FUTURO TECNOLÓGICO DE PANAMÁ Y SUS CONSECUENCIAS PARA EL DESARROLLO HUMANO



Foto: Dresla Fiw, Unsplash.com

En América Latina, las desigualdades históricas, y que atraviesan distintas dimensiones, hacen que el manejo de la brecha digital sea de mayor importancia. La región ha cambiado el perfil del empleo, recientemente, debido al cambio tecnológico: la importancia rela-

tiva de tareas cognitivas no rutinarias, tanto analíticas como interpersonales, ha aumentado durante los últimos 20 años. Al mismo tiempo, la intensidad promedio de tareas manuales, rutinarias y no rutinarias, ha disminuido.

Por otro lado, estas dinámicas pueden relacionarse por la alta desigualdad salarial, la cual genera menos incentivos para la automatización en comparación con los países desarrollados. Además, los rezagos y las disparidades en materia de educación se reflejan en un rendimiento inferior en pruebas de habilidades cognitivas, lo que limita las oportunidades de reorientar la oferta laboral hacia tareas más técnicas.

Un análisis publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) muestra que los deciles de ingresos más altos se dedican predominantemente a tareas cognitivas no rutinarias; mientras que los segmentos de menores ingresos están más asociados con tareas manuales. Esta divergencia se ha ampliado, señalando una transición intensificada hacia tareas cognitivas, en especial las no rutinarias, en los segmentos más acomodados. A medida que avanzan las tecnologías, se espera que esta tendencia crezca, reduciendo la demanda de mano de obra en tareas manuales rutinarias y, potencialmente, generando desempleo tecnológico a corto plazo (Apella & Zunino 2022).

El efecto de la brecha digital en las desigualdades obliga a enfocarse más allá de indicadores promedio. Al respecto, otra investigación reciente en varios países de la región muestra que el continuo proceso de automatización, probablemente, no tendrá un impacto sustancial en la tasa de desempleo, sino en la estructura del empleo. En esta restructuración, las y los trabajadores no calificados y semicalificados serán los más afectados, dado que la automatización es más factible en sus ocupaciones en comparación con las y los calificados. Este efecto negativo podría obviarse si sólo se analiza la tasa de desempleo y no los efectos distributivos. (Gasparini et al 2021).

Para Panamá, los desafíos de la brecha digital son similares a los del resto de la región, con obvias consideraciones muy específicas al país. Los elementos centrales para lograr que el cambio tecnológico detone el avance del desarrollo humano serán conectividad, desarrollo de talento y habili-

dades, y la integración adecuada de personas, sobre todo jóvenes y mujeres, al mercado laboral de habilidades digitales con salarios dignos. La combinación de mejoras en la infraestructura digital –el porcentaje de la población en Panamá que usa el internet (64.3 %) es menor que el de América Latina en su conjunto (73.9 %)–, las habilidades tecnológicas de la población, en especial la población joven, y programas específicos de integración y retención al mercado laboral, tendrán que verse de manera sistémica.

En las secciones anteriores se describió, en parte, el estado del mercado laboral en Panamá y cómo algunas de estas dinámicas reproducen las desigualdades en el país. A éstas hay que sobreponer el rápido cambio tecnológico. El estatus socioeconómico de las familias de origen condiciona fuertemente la participación laboral, el desempleo, el salario y la informalidad de los trabajadores de América Latina (De la Mata, et al, 2022)).

Las diferencias de resultados laborales según el estatus socioeconómico de las familias se observan, incluso, entre trabajadoras y trabajadores de igual nivel educativo y habilidades; y son particularmente severas para las mujeres.

Las y los trabajadores con habilidades similares tienden a ganar menos si son mujeres, indígenas o pertenecen a algún grupo minoritario. Estas diferencias suelen tener su origen en la discriminación y en los estereotipos. Por ejemplo, en el caso de las mujeres, existe una cultura de lo que la sociedad considera como trabajos apropiados para ellas como maestras, enfermeras o cuidadoras del hogar y/o enfermos.

En Panamá en 2020, el 40 % de las mujeres estaba dedicada al hogar versus al 12% de los hombres. (Latinobarómetro, 2020). Dado que las habilidades necesarias para entrar a un mercado laboral polarizado por la brecha tecnológica y digital muchas veces siguen estos patrones de exclusión y discriminación, es de particular importancia asegurar procesos de igualación de habilidades STEM (por siglas en inglés de Ciencia, Tecnología, Ingeniería

y Matemáticas), en la temprana infancia con igualdad de oportunidades para niños y niñas; de lo contrario, las desigualdades de género del futuro serán mucho más amplias.

Es preciso acelerar acciones que permitan aumentar la presencia de mujeres en estos campos, puesto que actualmente, <<en el campo tecnológico-digital, las mujeres apenas participan y su presencia se está reduciendo en muchos países (por ejemplo, un 20% en los de la Unión Europea entre 2010 y 2019, según el Informe Women in Digital Scoreboard de 2021). Similar situación en América Latina en donde solo 3 de cada 10 personas que trabajan en tecnologías y ciencias de la computación son mujeres (Parga & Baratier, 2021). Según la misma fuente, en 2017, las mujeres no alcanzaban el 40% en ningún empleo del sector TI.

En concreto, suponían menos del 10% en Ingeniería Comercial, menos del 20% en Ingeniería de *hardware* informático, en Administración de sistemas de computación y en Desarrollo de software; no alcanzan a ser el 30% de los programadores informáticos, ni de los especialistas de soporte informático, ni al 40% en Administración de bases de datos. Adicionalmente, en el año 2020, el porcentaje de mujeres según niveles profesionales en tecnología en Latinoamérica no superaba el 40% en las primeras etapas (pasantías y nivel inicial), se encontraba por debajo del 30% en los niveles medio, senior y ejecutivo, y era inferior al 5% en el nivel de CEO. En Panamá, el sector de la tecnología de la información y las comunicaciones ocupó en 2017 a un 24.36% de mujeres (Rodríguez Blanco, de León, Marco, & Camara, 2018)-> (SENACYT y PNUD, 2023).

En un contexto de mercado laboral dual, las personas con menos recursos y menos educación tienen más probabilidad de tomar empleos informales o a tiempo parcial, los cuales están caracterizados por sus reducidos beneficios y/o ser más irregulares. Esto, a su vez, agrava las condiciones iniciales de pobreza. En Panamá, en 2020, el 41 % de los hombres y 23 % de las mujeres trabajaban por cuenta propia (Latinobarómetro, 2020).

Iniciativas como Ciudad del Saber (CDS) han creado un pequeño ecosistema para apalancar el conocimiento y la brecha digital. La CDS alberga unas 80 pequeñas y medianas empresas de tecnología, un campus universitario y diversas oficinas gubernamentales. Desde su creación en el año 2000, fomenta la innovación, la cultura y el desarrollo humano en un entorno que antes pertenecía a la base militar estadounidense Clayton. Las empresas enfocadas en investigación y desarrollo abarcan diversos sectores, desde desarrolladores de *software* hasta laboratorios de nanotecnología y líderes farmacéuticos globales. La Fundación Ciudad del Saber, un organismo no gubernamental creada de interés público y sin fines de lucro que gestiona la administración, establece como requisito fundamental, para las empresas, la constante innovación. (Hausmann et al 2016).

Sin embargo, a pesar de estos logros, existen restricciones que limitan la difusión de conocimiento y tecnología entre las empresas dentro de la Ciudad del Saber (CDS) y, de manera más significativa, y el resto del país. De ahí que este tipo de iniciativas requieran encontrar un modelo de escalamiento para superar barreras de tamaño y alcance, de manera que se pueda aprovechar todo el potencial del cambio tecnológico en el desarrollo humano en Panamá. Lo descrito expresa las consecuencias de un modelo de políticas públicas que tiene el desafío de colocar la política de investigación, ciencia e innovación como un eje transversal y prioritario para el desarrollo sostenible y potenciar a la productividad diversificada en el país.

Previo a la pandemia de COVID-19, Panamá experimentó uno de los crecimientos económicos más rápidos a nivel mundial, impulsado principalmente por el crecimiento del sector de servicios exportables a lo largo de las costas del Canal de Panamá: puertos, instalaciones logísticas, servicios empresariales, comercio mayorista y minorista, así como un aeropuerto activo.

Como Santos, Hausman y Obach (2017) describen, este auge económico generó una importante de-

manda de construcción no residencial, que abarcó proyectos significativos de infraestructura pública como la expansión de la vía interoceánica, el desarrollo del sistema de metro en la Ciudad de Panamá y mejoras en el Aeropuerto Internacional de Tocumen. Estas dinámicas tuvieron un importante efecto en la reducción de las tasas de pobreza y desigualdad. El desafío actual del país es cómo transitar de estos servicios exportables y de construcción, a una economía basada en el conocimiento tecnológico, y que sea incluyente.

El potencial del cambio tecnológico para avanzar el desarrollo humano es grande; no obstante, sin una gestión adecuada, tiene potencial para multiplicar las desigualdades. Como en muchas otras dinámicas disruptivas del pasado, existe el riesgo de que los beneficios se concentren en una pequeña élite, mientras el resto de la población se ve marginada de las ganancias.

Este documento ha argumentado la importancia de las instituciones y de la distribución de poder formal e informal en las dinámicas que reproducen las desigualdades. La influencia positiva o negativa del cambio tecnológico en el desarrollo humano dependerá de las instituciones económicas y políticas que logren regular y distribuir los beneficios de la innovación de manera eficiente y justa. Dados todos estos desafíos, hay cada vez más interés por el concepto de “innovación inclusiva”, una combinación de ideas desarrolladas por estudios de innovación y estudios de desarrollo. Su punto central es tener un enfoque distributivo, además de los aspectos de crecimiento y eficiencia (Heeks et al 2013). El Plan Estratégico Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (PENCIYT) 2019-2024 de Panamá menciona los elementos de inclusión, de manera reiterativa, pero permanecen los desafíos sobre cómo implementarlo.

El potencial del cambio tecnológico para avanzar el desarrollo humano es grande; no obstante, sin una gestión adecuada, tiene potencial para multiplicar las desigualdades.

4.2.1. CANALES

Anteriormente se describieron algunos de los canales por los cuales el cambio tecnológico puede crear o ampliar brechas sociales. Para evitar estos efectos negativos en Panamá, se requieren políticas integrales e inclusivas de jóvenes, mujeres y de grupos en condiciones de vulnerabilidad, que se enfoquen en el mercado laboral, la educación y los sesgos creados por el desarrollo de nuevas tecnologías. Es fundamental establecer un marco de gobernanza sólido y funcional para supervisar la implementación ética y equitativa de las tecnologías emergentes.



Esto implica un acceso justo e inclusivo a las oportunidades tecnológicas, y un monitoreo constante de las consecuencias de corto, mediano y largo plazo de tales tecnologías. Por otro lado, la inversión en programas de educación y desarrollo de habilidades es esencial, tanto para estudiantes como para trabajadores y trabajadoras. Para quienes laboran en tareas rutinarias y en la parte más baja de la distribución de educación es necesario desarrollar habilidades necesarias que les permitan adaptarse a los nuevos requisitos de empleo. Programas de aprendizaje continuo y mejora de habilidades son necesarios. También, se requiere la colaboración entre gobierno, instituciones educativas y actores de la industria para diseñar planes de estudios e iniciativas de capacitación ali-

neados con las demandas de la era digital.

De manera puntal, se deben priorizar iniciativas que contribuyan al cierre de la brecha digital, especialmente en comunidades desatendidas y dispersas, para asegurar que los beneficios del progreso tecnológico estén al alcance de todos.

El cambio tecnológico y su aceleración representan un momento transformador en la historia de la humanidad con profundas implicaciones para la economía, la sociedad y sus instituciones. No es la excepción para Panamá. El potencial de mejorar, significativamente, la vida humana y sus capacidades a través del cambio tecnológico existe, pero el resultado dependerá de cómo se generan y compartan los beneficios.



UN MEDIO AMBIENTE SANO Y RECURSOS NATURALES PARA TODOS, EN EL PRESENTE Y EN EL FUTURO

5.1 TRANSFORMAR LOS RECURSOS NATURALES EN DESARROLLO HUMANO

5.2 CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO HUMANO

Las desigualdades del presente y del futuro se generan y se amplifican desde la dimensión ambiental, incluyendo los efectos e impactos del cambio climático. Los patrones de desarrollo del siglo pasado, que seguimos arrastrando hoy, se dieron de espaldas al planeta, con voracidad y valores de extractivismo absoluto, hasta la última gota. Ahora vemos las consecuencias y las desigualdades creadas a nivel global entre los países que demandaban los recursos naturales que abundaban en países en vías de desarrollo. Desigualdades ambientales y en el acceso a recursos naturales que también se replican en lo local, como lo describe el reciente índice de desarrollo humano ajustado por presiones planetarias del PNUD.

En 1990, el PNUD creó una nueva forma de concebir y medir el progreso. En lugar de utilizar exclusivamente el PIB como medida del desarrollo, clasificó los países según su nivel de desarrollo humano, examinando si las personas que viven en estos tienen la libertad y la oportunidad de llevar la vida que desean.



Treinta años después se incluye un nuevo índice experimental sobre progreso humano en el que se integran las emisiones de dióxido de carbono y la huella material de los países (una medida de la extracción de materias primas en el mundo para cubrir la demanda nacional). Esta modificación responde a una larga lista de amenazas que asolan nuestro planeta y, por tanto, también nuestra existencia, y que van desde la crisis climática hasta el colapso de la biodiversidad pasando por la acidificación de los océanos.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), ajustado por estas presiones planetarias, ilustra la transformación que podría darse en el ámbito del desarrollo si tanto el bienestar de las personas como la integridad del planeta fueran considerados de manera conjunta como piedras angulares de la definición de progreso humano.

Y, en ese sentido, expone un nuevo panorama mundial con una perspectiva menos idílica y más sincera sobre el progreso humano. Por ejemplo, más de 50 países abandonan el grupo de desarrollo humano muy alto, como reflejo de su dependencia de los combustibles fósiles y su huella material.⁴

La sostenibilidad y la equidad del desarrollo humano se entrelazan cuando pensamos en los recursos naturales que nos provee el planeta. La consideración intertemporal implica que para que un camino de desarrollo sea sostenible es necesario que no solo se beneficie la generación actual, sino que también protejan los derechos y recursos de las futuras generaciones, esto es las responsabilidades intergeneracionales.

Como lo ha argumentado Amartya Sen, la idea de sostenibilidad no solo requiere pensar en las necesidades de las generaciones futuras, sino en sus libertades (Sen, 2010). Ignorar cualquiera de estas dimensiones podría exacerbar los patrones

de desigualdades existentes, además de incrementar las brechas entre las personas hoy y las personas en el futuro, al permitir que ciertos grupos se beneficien a corto plazo, mientras que las consecuencias negativas recaen desproporcionadamente en comunidades condiciones de mayor vulnerabilidad.

La idea de desarrollo humano sostenible pone en el centro a las personas de hoy y del futuro: es una idea que contempla los estándares de vida actuales, así como la preservación de recursos y oportunidades para las generaciones futuras.

Las preocupaciones sobre desigualdades intertemporales y actuales tienen un papel importante frente a desafíos como el cambio climático el calentamiento global y sus efectos e impactos producto del y el manejo de recursos naturales.

En la actualidad, los impactos adversos del cambio climático acelerado afectan de manera desproporcionada a las comunidades empobrecidas. Por ejemplo, las poblaciones en vulnerabilidad suelen residen en áreas propensas a eventos climáticos extremos, como inundaciones o sequías, que pueden causar pérdidas de hogares, medios de vida y acceso a recursos básicos como agua potable y alimentos. La política de cambio climático en Panamá tiende a hacer énfasis en las acciones para que el país continúe siendo carbono negativo, pero son diversos los desafíos que tiene el país para enfrentar el cambio climático. Sin embargo, el desafío más imperioso tiene que ver con una gestión sostenible y efectiva del recurso hídrico que garantice a largo plazo agua suficiente y de calidad para el consumo humano y las actividades económicas.

Las consecuencias inmediatas del cambio climático intensifican los desafíos que enfrentan las comunidades empobrecidas hoy, creando una marcada desigualdad intertemporal a medida que estas luchan por hacer frente a los cambios am-

⁴ Human Development Report: The next Frontier. Human development and the Anthropocene. UNDP 2020.

"Todas ellas derivadas de la acción humana. Tanto es así que muchos científicos creen que, por primera vez, el planeta ya no influye en los seres humanos, sino a la inversa y es por ello por lo que el PNUD ha denominado esta nueva era como Antropoceno -la Edad de los Seres Humanos-, una nueva época geológica".



bientales. Estos efectos regresivos aumentan desigualdades existentes y crean lo que Mia Mottley, ex primera ministra de Barbados llama “una doble injusticia”: los habitantes de los actuales países menos desarrollados tienen que pagar los efectos del cambio climático, que a su vez es el resultado de las emisiones provenientes del desarrollo industrial de países más ricos. (Greenfield et al 2022).

El tema de sostenibilidad y el entrecruce de desigualdades intertemporales y actuales son también evidentes en el uso y explotación de los recursos naturales. La sobreexplotación de estos como consecuencia de prácticas insos-

tenibles compromete la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades, derechos y libertades, al tiempo que degrada los ecosistemas. Por ejemplo, la deforestación debido a la tala afecta no solo a la biodiversidad y a la captura de carbono, también impacta los medios de vida de las comunidades locales que dependen de los recursos forestales. Las ganancias a corto plazo para ciertas industrias o comunidades conllevan consecuencias de largo plazo y pone en peligro el bienestar y las oportunidades de las generaciones futuras que heredan un entorno degradado.



5.1 TRANSFORMAR LOS RECURSOS NATURALES EN DESARROLLO HUMANO



Esta sección analiza las dinámicas entre recursos naturales y bienestar. La especificidad de estas dinámicas en el caso de Panamá será explorado en el segundo cuaderno de desarrollo humano de esta serie. Dicho esto, los recursos naturales son también una fuente de riqueza, y su uso y explotación responsable puede crear un ciclo virtuoso de desarrollo

humano y equidad. Durante varias décadas se ha estudiado en el mundo las condiciones que permiten a ciertos países entrar en este círculo virtuoso y evitar la “maldición de los recursos naturales”.

La literatura académica ha estudiado las causas por las cuales países que cuentan con abundantes recursos naturales enfrentan rezagos económicos

y sociales, conflicto y corrupción. Varios de los efectos negativos de la presencia de riqueza natural están mediados a través de instituciones que no funcionan adecuadamente, o que empeoran con el descubrimiento de los recursos naturales. Al respecto, Ploeg (2011) describe en su reseña literaria algunos de estos mecanismos que han sido publicados en diversos artículos académicos:

“La riqueza mineral puede evitar la redistribución del poder político hacia las clases medias y, por lo tanto, impedir la adopción de políticas promotoras del crecimiento (Bourguignon y Verdier, 2000). La riqueza de recursos empeora la calidad de las instituciones, ya que permite a los gobiernos aplacar el descontento, evitar la rendición de cuentas y resistir la modernización (Isham, et al., 2003). La corrupción y la concesión de licencias de importación y otros privilegios a los amigos en lugar de la enfermedad holandesa parecen ser la razón por la cual las riquezas petroleras han arruinado el rendimiento a largo plazo de la economía nigeriana (Salla-i-Martin y Subramanian, 2003). La riqueza de recursos facilita que los dictadores compren a sus adversarios políticos, como lo ha hecho el presidente Mobutu en Congo con sus riquezas en cobre, diamantes, zinc, oro, plata y petróleo (Acemoglu et al., 2004). Las riquezas de recursos aumentan el valor de estar en el poder e inducen a los políticos a expandir los sectores públicos, sobornar a los votantes ofreciéndoles empleos bien remunerados pero improductivos y subsidios ineficientes y exenciones fiscales, especialmente si falta rendición de cuentas y competencia estatal (Robinson et al., 2006). Aquellos que se benefician del sector de recursos pueden sobornar a los políticos para proporcionar bienes semipúblicos específicos a expensas de la manufactura, lo que limita el bienestar si la manufactura disfruta de rendimientos a escala (Bulte y Damania, 2008). Los recursos naturales también hacen atractivo para las élites políticas bloquear mejoras tecnológicas e institucionales, ya que esto puede debilitar su poder (Acemoglu y Robinson, 2006).

Hay ejemplos de países de ingreso alto y bajo que han podido reinvertir la riqueza natural y trans-

formarla en desarrollo más general. En el caso de Botsuana, un importante productor de diamantes ha gestionado eficazmente su riqueza de recursos mediante una gobernanza transparente y la reinversión de los ingresos en educación, salud e infraestructura, aunque la minería de diamantes no está exenta de problemas laborales y de derechos humanos. También ha establecido el Fondo Pula para la preservación de la riqueza intergeneracional y que ha fomentado un entorno político estable.

Otro ejemplo es Noruega, que ha gestionado adecuadamente su vasta riqueza petrolera. Implementó el Fondo de Pensiones del Gobierno Global (GPF), que invierte los ingresos petroleros a nivel mundial para las generaciones futuras, sujeto a criterios éticos y ambientales. El sólido estado de derecho de Noruega, la gobernanza transparente y el compromiso con la equidad intergeneracional le han permitido transformar la riqueza petrolera en prosperidad a largo plazo.

Lo que la literatura y los ejemplos demuestran que, para evitar la “maldición de los recursos naturales”, es necesario una buena gobernanza, una gestión financiera transparente, la reinversión de la riqueza natural en bienes públicos, los servicios y el capital humano. El efecto en las instituciones es bidireccional. Un choque fiscal positivo resultante de la explotación de los recursos naturales, acompañado con instituciones débiles, pueden llevar a una reducción del crecimiento debido a un “efecto de voracidad” donde elites compiten por los recursos adicionales.

Por otro lado, la riqueza proveniente de recursos naturales puede afectar negativamente la calidad institucional. Los recursos naturales son una fuente de riqueza que debe utilizarse en el proceso de desarrollo humano. Como se mencionó anteriormente, la gobernanza es fundamental, así como la participación libre e informada de la ciudadanía en los procesos de extracción, uso, protección y distribución de beneficios. Esto requiere la participación de largo plazo de todos: del Estado, de la sociedad civil organizada y de los actores involucrados.

5.2 CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO HUMANO



La explotación de recursos naturales y la lucha contra cambio climático recurrentemente comparten plataformas de debate debido a los puntos comunes de defensa del planeta y de consecuencias negativas sobre poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y un potencial aumento de las desigualdades. En términos de desarrollo humano, el PNUD estableció en informes mundiales la relación entre el calentamiento global y el cambio en los patrones climáti-

cos y las desigualdades.

En el Informe Global de Desarrollo Humano de 2007- 2008, el PNUD evidenció las dinámicas de los choques climáticos, los repentinos y los de lento desarrollo, y la afectación a poblaciones enteras posicionadas en niveles de bajo desarrollo humano. Los hogares de población de bajos ingresos se encuentran en situaciones precarias, sin los recursos y sistemas de apoyo necesarios para gestionar

y recuperarse eficazmente. Por ejemplo, el acceso limitado a seguros formales, junto con bajos ingresos y pocos activos, restringe la capacidad de estos hogares para hacer frente a los riesgos climáticos. La consecuencia es un ciclo de bajo desarrollo humano donde altos niveles de pobreza y bajo desarrollo humano afectan y disminuyen la resiliencia de las comunidades frente a los impactos adversos de los eventos climáticos.

Centroamérica, incluyendo a Panamá, enfrenta desafíos climáticos recurrentes, desde sequías e intensas lluvias hasta ciclones y el Fenómeno El Niño-Oscilación del Sur (ENOS). La región, con una alta biodiversidad en sus bosques y ecosistemas, además, enfrenta la doble amenaza de la degradación por la deforestación y los impactos de los aumentos de temperatura y las condiciones hidrometeorológicas extremas.

A pesar de contribuir con una parte mínima de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (menos del 0.3 % sin cambios en el uso del suelo y menos del 0.8 % del total neto de emisiones), la vulnerabilidad de Centroamérica al cambio climático representa un riesgo significativo para su desarrollo humano. Eso, especialmente en poblaciones que dependen de la agricultura y la generación de energía hidroeléctrica, y grupos históricamente vulnerables como grupos indígenas o áreas periurbanas.

Panamá, con una excepcional biodiversidad, cuenta con más del 12 % de su territorio bajo protección. Sin embargo, en últimos años ha habido una sobreexplotación del Corredor Biológico Mesoamericano, además de una creciente deforestación.

El efecto del cambio climático en Panamá ya repercute en la disponibilidad del agua el consumo humano en la región metropolitana y en la operación del Canal de Panamá, con implicaciones para el comercio internacional y la cadena de valor global, así como para la economía panameña. La sequía de 2023 ha significado una reducción significativa en el volumen de barcos (de 36 a 32) cruzando el Canal de Panamá (Sengupta 2023).

Las poblaciones indígenas, fuertemente vinculadas con la naturaleza para su sustento, enfrentan una serie de riesgos en aumento como resultado del cambio climático. Recientemente, una comunidad, formada por 300 familias en la isla de Gardi Sugdub, ha comenzado un proceso de reubicación para evitar el hacinamiento hecho peor por el alza del nivel del mar. Cambios en los patrones de precipitación, un aumento en eventos climáticos extremos y el aumento de los niveles del mar impactan directamente las prácticas tradicionales como la agricultura, la pesca y la silvicultura.

Estos cambios climáticos no solo ponen en peligro la estabilidad socioeconómica de las poblaciones indígenas, sino que también amenazan su patrimonio cultural único. Por otro lado, las áreas periurbanas, que experimentan una rápida urbanización y se caracterizan por asentamientos informales, enfrentan su propio conjunto de desafíos.

El ritmo acelerado del cambio climático aumenta la probabilidad de inundaciones, deslizamientos de tierra y escasez de agua en estas regiones. Agravando estos desafíos se encuentran la infraestructura inadecuada y la falta de acceso a servicios esenciales, creando una tormenta perfecta de vulnerabilidades para las poblaciones marginadas.

Un análisis reciente sobre la susceptibilidad a deslizamientos de tierra en el distrito de San Miguelito –el segundo más poblado del país – encontró que un 68.2 % de su área total está amenazada por estos deslizamientos (Díaz et al 2019).

Los efectos del cambio climático afectan a las mujeres y niñas, sobre todo a las más pobres, aumentando las cargas como la búsqueda de agua, leña y alimentos, tanto para familiares como para personas necesitadas que dependen de ellas. Esta situación, dificulta las posibilidades de sostener un trabajo remunerado, aumentando su vulnerabilidad económica y de integridad física y sexual. Aunado a ello, al contar con menos acceso a la tecnología, tienen a su vez menor conocimiento sobre alertas temprana de prevención de riesgos y desastres naturales. (PNUD, 2024).





CONCLUSIONES

En Panamá coexisten varias realidades, experiencias de vida contrastantes y desigualdades que persisten en el tiempo y el espacio. El país ha logrado avances significativos en términos de crecimiento económico y reducción de la pobreza (entre otros), sin embargo, aún enfrenta profundas disparidades en aspectos esenciales para un desarrollo humano pleno.

Estas desigualdades, que se manifiestan en el acceso y calidad de servicios esenciales, oportunidades laborales y educativas, atención médica y tecnología, son particularmente evidentes para ciertos grupos socioeconómicos y demográficos. Este panorama presenta un desafío crucial para tomadores de decisiones y líderes en Panamá, quienes deben equilibrar el dinamismo económico con la necesidad urgente de abordar y mitigar estas desigualdades arraigadas para asegurar un futuro más equitativo y próspero para todas las personas que residen en el país.

La naturaleza de las desigualdades condena a la parte más vulnerable de Panamá a sufrir desventajas en la vida: en el hogar y la calidad de los servicios públicos, cuando hay; en la escuela y en los hospitales; en las posibilidades laborales y en la capacidad de generar un patrimonio o acceder al derecho que les permita una vejez en dignidad.

¡Estas personas se están quedando atrás!

Las desigualdades de la sociedad panameña no suceden aleatoriamente. Son el resultado de dinámicas complejas, muchas veces visibles, otras veces no tanto, y que se reflejan en las instituciones existentes. Estas dinámicas e instituciones entrelazan las posibilidades políticas, económicas y culturales de ciertos grupos con los resultados en diversos indicadores de desarrollo humano y en posibilidades futuras para siguientes generaciones.

Por otro lado, los ciudadanos que se encuentran excluidos del poder viven estas dinámicas como un destino: no importa el esfuerzo o habilidades personales.

Aunado a las desigualdades existentes, sobre Panamá se ciernen procesos que, de no ser atendidos adecuadamente, podrían aumentar aún más las brechas entre los que tienen y los que no. Es notable el cambio tecnológico, que podría potenciar la productividad y acelerar aún más el crecimiento económico; sin embargo, podría al mismo tiempo profundizar desigualdades laborales y socioeconómicas.

Por otro lado, la gestión sostenible de los recursos naturales y el acceso equitativo a los beneficios que brindan.

Las enormes protestas sociales de fines de 2023 mostraron el descontento no solo ante una mina muy rentable, sino ante la percepción de un proceso de desarrollo no inclusivo, gris en contraposición a verde azul y desconociendo los derechos de acceso a información y a participación para la gestión ambiental y asignación de usos del territorio.

¿Qué hacer? Como se mencionó en la introducción, los desafíos que Panamá enfrenta no son únicos. En el mundo la discusión sobre cómo resolver las brechas entre distintos grupos ha dominado gran parte de la discusión de políticas públicas de la última década.

Muchas ideas de cómo afrontar el problema han sido recientemente publicadas⁵, por ejemplo, las

recomendaciones, que incluyen políticas de redistribución, inclusión y reformas institucionales son un punto de partida para identificar cómo atacar las desigualdades en Panamá. Como lo describió el Informe de Desarrollo Humano Regional de 2019, un punto de partida es un sistema de protección social universal a través de tres dimensiones: i) toda la población expuesta a un riesgo determinado cubierta por el mismo programa; ii) la misma fuente de financiación para cada programa; y iii) beneficios en especie de la misma calidad para todos (PNUD 2019).

Más allá de la protección social, la participación del Estado será muy importante para dirigir el futuro de Panamá ante los cambios que se acercan. El alto crecimiento económico y la importancia estratégica del país ofrece oportunidades ante el rápido cambio tecnológico, pero será necesaria mayor inversión clave en educación, infraestructura y sectores clave como las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y las energías renovables.

Las alianzas público-privadas y el enfoque en I+D son fundamentales, junto con una gobernanza transparente y la creación de puestos de trabajo centrados en las personas para lograr que este cambio sea inclusivo y promueva el desarrollo humano generalizado en el país.

Para lograr un desarrollo sostenible que armonice a las personas, al planeta y la prosperidad y la paz; el país necesita fortalecer y acelerar el Estado de Derecho en materia ambiental y para la acción climática, y asegurar que los procesos de toma de decisiones para asignar usos de recursos naturales y planificar las actividades humanas en los territorios, sean inclusivos, participativos, transparentes, garantizando entornos seguros y propicios para todas las personas, y que los beneficios que se generan con soluciones basadas en la naturaleza sean repartidos de manera equitativa, incluyendo en la repartición a las generaciones futuras.

⁵ Informe Global de Desarrollo Humano del 2019 Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI" "Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe: ¿Atrapados? Desigualdad y crecimiento económico en América Latina y el Caribe"



En ese sentido, Panamá tiene particularidades específicas. Por ejemplo, la dependencia del Canal al recurso hídrico, y cuyo funcionamiento se ha visto afectado por las sequías producto de El fenómeno de El Niño, el cierre de la mina de cobre y los efectos del cambio climático son factores que ponen en riesgo el crecimiento económico del país a futuro. A estos factores hay que agregar otros como los proyectos de canales secos en el resto de la región, los cuales se constituyen en una competencia directa al Canal de Panamá.

Enfrentar estas amenazas, implica revalorar la cuestión transitista, más allá del Canal, y asu-

mir que la ventaja comparativa de Panamá para el comercio mundial es una característica que puede ser asumida como una ventaja comparativa, al servicio del desarrollo del país, mucho más competitiva y rentable que el resto de las alternativas que empiezan a materializarse en la región.

Las discusiones públicas para reducir las desigualdades sociales, políticas, ambientales y económicas en Panamá pueden beneficiarse de utilizar el enfoque de desarrollo humano no sólo en el análisis de indicadores, sino en el enfoque de razonamiento público y agencia.

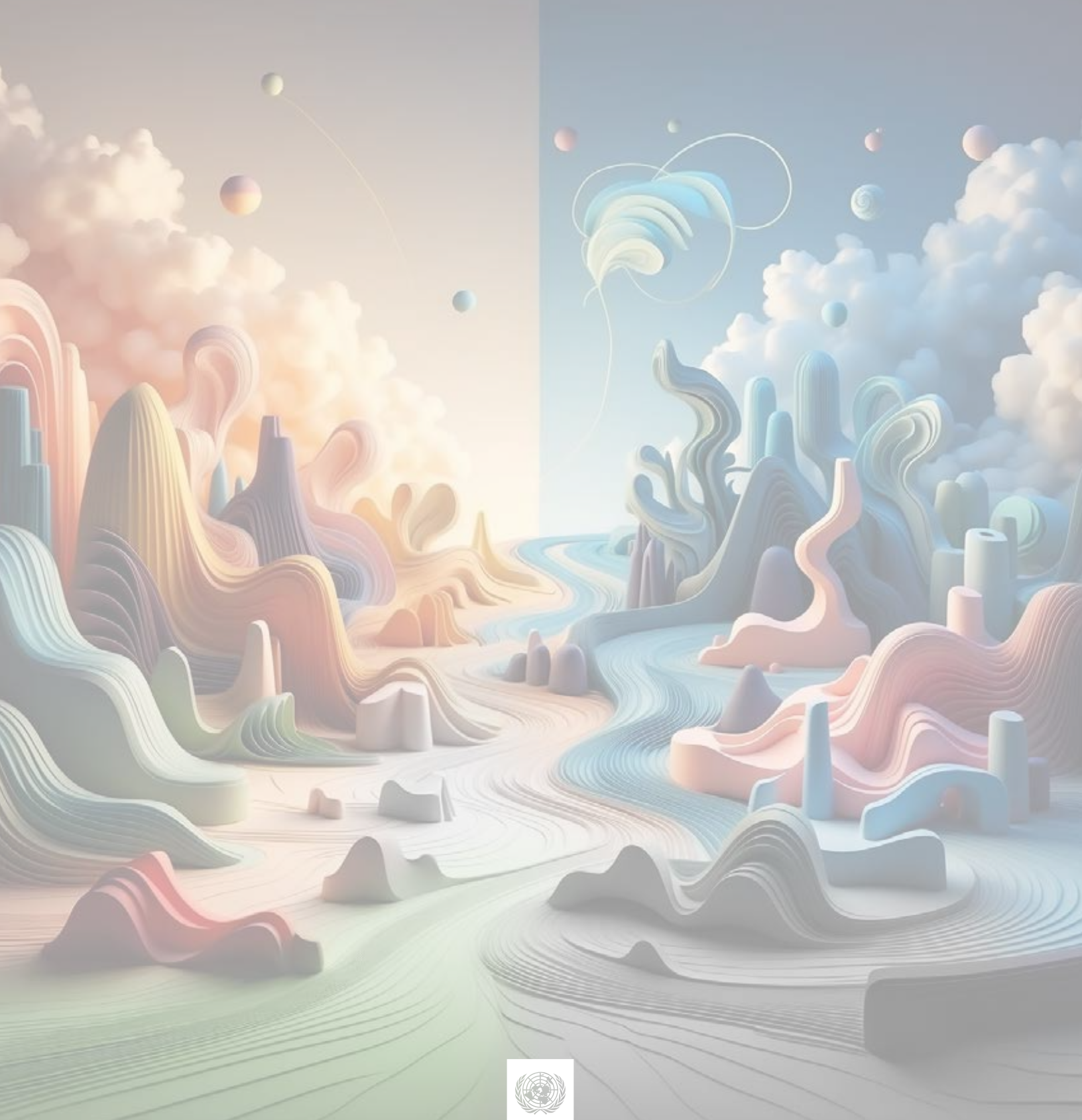
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D. (2002). "Technical Change, Inequality, and the Labor Market." *Journal of Economic Literature*, 40 (1): 7-72.
- Agostinelli, F., Doepke, M., Sorrenti, G. y Zilibotti, F. (2022). When the great equalizer shuts down: Schools, peers, and parents in pandemic times. *Journal of Public Economics*, 206 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272721002103>
- Apella, I., & Zunino, G. (2022). "Technological change and labour market trends in Latin America and the Caribbean: a task content approach." *CEPAL Review*.
- Astudillo, J., Fernández, M., y Garcimartín, C. (2019). La desigualdad de Panamá: Su carácter territorial y el papel de las inversiones públicas. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0001776>
- Asundi, A., O'Leary, C., & Bhadelia, N. (2021). "Global COVID-19 vaccine inequity: The scope, the impact, and the challenges" *Cell host & microbe*, 29(7), 1036-1039.
- Banco Mundial. (2023a). Banco Mundial en Panamá. <https://www.worldbank.org/en/country/panama>
- Banco Mundial. (2023b). Perspectivas de Macro Pobreza (MPO) de Panamá. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/e408a7e21ba62d843bdd90dc37e61b57-0500032021/related/mpo-pan.pdf>
- Banco Mundial. (2023c). Informe de pobreza y equidad 2023. <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/publication/poverty-and-equity-briefs>
- Banco Mundial, 2023d. Indicadores mundiales de Desarrollo, tasa de pobreza. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>
- Banco Mundial. (2023e). Plataforma de pobreza y equidad, Perfil de Panamá. <https://pip.worldbank.org/country-profiles/PAN>
- Banco Mundial. (2023f). Plataforma de monitoreo del COVID-19 en hogares e individuos. <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2020/11/11/covid-19-high-frequency-monitoring-dashboard>
- Banco Mundial. (2023g). Base de datos global sobre movilidad intergeneracional. Grupo de Investigación sobre el Desarrollo, Banco Mundial. <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/what-is-the-global-database-on-intergenerational-mobility-gdim>
- Berniell, I., Gasparini, L., Marchionni, M. y Mariana Viollaz. (2023). Lucky women in unlucky cohorts: Gender differences in the effects of initial labor market conditions in Latin America. *Journal of Development Economics*. 161, 103042. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2022.103042>
- Berniell, I. y Estrada, R. (2020). Poor little children: The socioeconomic gap in parental responses to school disadvantage. *Labour Economics*, 66 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S092753712030083X>
- Brynjolfsson, E. (2022). "The turing trap: The promise & peril of human-like artificial intelligence." *Daedalus*, 151(2), 272-287.
- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2014). *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. WW Norton & Company.
- Card, D., & DiNardo, J. E. (2002). "Skill-biased technological change and rising wage inequality: Some problems and puzzles." *Journal of labor economics*, 20(4), 733-783.
- Campomanes, I. (2022). Inequality and Growth: How social mobility reshapes the main theoretical channels. Working paper series. Society for the Study of Economic Inequality. <http://www.ecineq.org/milano/WP/ECINEQ2022-599.pdf>
- Carillo, A. (2017). Redes integradas de servicios de salud en Panamá: una agenda impostergable. <https://www3.paho.org/pan/dmdocuments/Redes%20Integradas%20de%20Servicios%20de%20Salud%20en%20Panama.pdf>

- CELAG. (2023). Voto obligatorio y participación electoral en América Latina. Análisis político. Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG). <https://www.celag.org/voto-obligatorio-y-participacion-electoral-en-america-latina/>
- Celhay, P. y Gallegos, S. (2023). Educational Mobility Across three generations in Latin American Countries. Working paper. Human Capital and Economic opportunity global working group. https://humcap.uchicago.edu/RePEc/hka/wpaper/Celhay_Gallegos_2023_educational-mobility-3-generations.pdf
- Criado Perez, C (2019) Invisible Women: Exposing Data Bias in a World Designed for Men. Chatto&Windus, London
- Corinne, D. y Medina, L. (2020). ¿Qué es la economía informal? Fondo monetario internacional. <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2020/12/what-is-the-informal-economy-basics>
- CAF. (2021). Encuesta CAF 2021: Movilidad intergeneracional en América Latina. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1985>
- Chetty, R. y N. Hendren, (2018). "The Impacts of Neighborhoods on Intergenerational Mobility II: County-Level Estimates." Quarterly Journal of Economics. 133, 1163-1228.
- Corak, M. (2013). Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility. Journal of Economic Perspectives, 27(3), 79-102.
- Crowder, K. y S. South. (2011). Spatial and Temporal Dimensions of Neighborhood Effects on High School Graduation. Social Science Research. 40, 87-106.
- De La Mata, D., Berniell, L., Schargrotsky, E., Álvarez, F., Arreaza, A., & Alves, G. (2022). Desigualdades heredadas. El rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones. Caracas. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1981>
- Díaz, A., Acosta, D., & Sáez, D. (2019). Mapa de susceptibilidad a deslizamientos en el distrito de San Miguelito, Panamá, incorporando herramientas de sistema de información geográfica. Revista de I+ D Tecnológico.
- Durlauf, S. (1996). Neighborhood Feedbacks, Endogenous Stratification, and Income Inequality. In dynamic disequilibrium modeling. <https://home.uchicago.edu/sdurlauf/includes/pdf/Durlauf%20-%20Neighborhood%20Feedbacks.pdf>
- Durlauf, S., Kourtellos, A., y Ming, C. (2022). The Great Gatsby Curve. NBER Working Paper No. 29761. <http://www.nber.org/papers/w29761>
- Fuentes-Nieva R, Galasso N. (2014) Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica. Oxfam Internacional.
- Gasparini, L., Brambilla, I., Falcone, G., Lombardo, C., & César, A. (2021). "The Risk of Automation in Latin America" (No. 0281). CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Greenfield, P., Harvey, F., Lakhani, N & Carrington D (2022) "Barbados PM launches blistering attack on rich nations at Cop27 climate talks". The Guardian. <https://www.theguardian.com/environment/2022/nov/07/barbados-pm-mia-mottley-launches-blistering-attack-on-rich-nations-at-cop27-climate-talks>
- Hausmann, R., Obach, J., & Santos, M. (2016). Las Áreas Económicas Especiales de Panamá: Difusión tecnológica vía mercado laboral. Veritas
- Heeks, Richard and Amalia, Mirta and Kintu, Robert and Shah, Nishant, Inclusive Innovation: Definition, Conceptualisation and Future Research Priorities (August 16, 2013). Development Informatics Working Paper no. 53, 2013, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3438439> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3438439>
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (2011) Encuesta del uso del tiempo.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (2022) Encuesta de propósitos múltiples, abril 2022. <https://www.inec.gob.pa/archivos/P0705547520220705111848Comenarios.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (2022), datos de seguridad social. <https://www.inec.gob.pa/archivos/P0533424202312111603243.pdf>

- Kaufmann, D., y Kraay, A. (2023). Indicadores mundiales de Gobernanza 2023. Recuperado de la base de datos del Banco Mundial. <https://www.govindicators.org/>
- Keefer, P. y Scartascini, C. (2022). Trust: the key to social cohesion and growth in Latin America and the Caribbean. Banco interamericano de desarrollo (BID). <https://flagships.iadb.org/en/DIA2021/Trust-The-Key-to-Social-Cohesion-and-Growth-in-Latin-America-and-the-Caribbean>
- Latinobarómetro. (2018). Informe Latinobarómetro 2018: La recesión democrática de América Latina. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Latinobarómetro. (2020). Informe Latinobarómetro 2020: La recesión democrática de América Latina. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Lionel, P. y Goldstein, D. (2016), Subjective beliefs about the income distribution and preferences for redistribution. Social Choice and Welfare, 47(1), 25-61. <https://doi.org/10.1007/s00355-015-0945-9>
- Loayza, N., Mier y Teran, A., & Rigolini, J. (2013). "Poverty, inequality, and the local natural resource curse." World Bank Policy Research Working Paper, (6366.)
- Ministerio de Ambiente de Panamá (2021) Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático.
- Ministerio de Ambiente de Panamá y PNUD. (2022). Estrategia Nacional de Ambiente: Gestión Ambiental para la Restauración de los Ecosistemas. 2021 – 2031. <https://www.miambiente.gob.pa/wp-content/uploads/2022/10/Estrategia-Nacional-Ambiental-Final-BAJA.pdf>
- Monsalves, MM (2023) "Protestas masivas en Panamá en rechazo a una concesión para explotar la mayor mina de cobre de Centroamérica". El País. <https://elpais.com/america-futura/2023-10-27/protestas-masivas-en-panama-en-rechazo-a-una-concesion-para-explotar-la-mayor-mina-de-cobre-de-centroamerica.html>
- Morales Tovar, M (2023) "5 claves para entender las masivas protestas en Panamá que tienen paralizado al país" BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/articles/cl7x74vp7vro>
- Muñoz, E. (2021). Does it matter where you grow up? Childhood exposure effects in Latin America and the Caribbean. Serie de Documentos de Trabajo, N° 2021/15. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1843>
- Neidhöfer, G., Lustig, N. y Tommasi, M. (). Intergenerational transmission of lockdown consequences: prognosis of the longer-run persistence of COVID-19 in Latin America. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10888-021-09501-x>
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (2023) <https://www.ocmal.org> . Ingresado el 28 de noviembre del 2023.
- OECD (2023), PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/53f23881-en>
- Our World in Data (2020). Indicador de capital humano 2020. <https://ourworldindata.org/grapher/human-capital-index-in-2018?region=NorthAmerica>
- OIT. (2021). Las desigualdades y el mundo del trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 109.ª reunión, 2021. Organización internacional del trabajo (OIT). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_792136.pdf
- OIT. (2023). Employment and informality in Latin America and the Caribbean: an insufficient and unequal recovery. Nota técnica. Organización internacional del trabajo (OIT). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-li-ma/---sro-port_of_spain/documents/genericdocument/wcms_819029.pdf
- OIT. (2023). Plataforma de recursos sobre trabajo decente para el desarrollo sostenible (DW4SD). Economía Informal. Organización internacional del trabajo (OIT).
- O'Neil, C. (2017). Weapons of math destruction. Penguin Books.
- Thijs, B., y Heisig, J.P. (2021). Explaining wage differentials by field of study among higher education graduates: Evidence from a large-scale survey of adult skills. Social Science Research. 99, 102594. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2021.102594>

- Torche F. (2010) Educational assortative mating and economic inequality: a comparative analysis of three Latin American countries. *Demography*. May;47(2):481-502.
- TVN Panamá. (2019). Presentan los resultados de la prueba Crecer. https://www.tvn-2.com/nacionales/educacion/presentan-resultados-prueba-crecer-video_11218181.html
- UNICEF. (2013). UNICEF Panamá, Eje temático: Educación. <https://www.unicef.org/panama/educaci%C3%B3n>
- UNICEF. (2020). Educación en pausa: una generación de niños y niñas en América Latina y el Caribe está perdiendo la escolarización debido al COVID-19. <https://www.unicef.org/lac/media/18251/file/Educacion-en-pausa-web-1107.pdf>
- Patrinos, H., Skoufias, E., & Lunde, T. (2007). Indigenous Peoples in Latin America: Economic Opportunities and Social Networks. World Bank Policy Research Working Paper Series. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4227>.
- Panamá (2021) Pobreza e indigencia por ingreso, según encuesta de hogares, Ministerio de Economía y finanzas, octubre. <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2023/08/MEF-DAES-Pobreza-e-Indigencia-por-ingreso-2021.pdf>
- Piketty, T (2014). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Ploeg, F. V. D. (2011). "Natural resources: curse or blessing?" *Journal of Economic Literature*, 49(2), 366-420.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2001). Informe sobre Desarrollo Humano 2001- Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano. Ediciones Mundi-Prensa
- PNUD (2005). Informe sobre Desarrollo Humano 2005 – La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual. Ediciones Mundi-Prensa
- PNUD (2019). Renovando las Instituciones para el Desarrollo Humano Sostenible. Informe nacional de desarrollo humano Panamá 2019.
- PNUD. (2023). Indicadores de desarrollo humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>
- PNUD. (2023). Indicador de normas sociales de género 2023: acabar con los prejuicios de género: cambiar las normas sociales hacia la igualdad de género. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <https://hdr.undp.org/content/2023-gender-social-norms-index-gsni#/indicies/GSNI>
- PNUD. (2021). Atrapados. Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe. Informe regional de desarrollo humano 2021. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/informe-regional-de-desarrollo-humano-atrapados-alta-desigualdad-y-bajo-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe>
- Purdy, C., & Castillo, R. (2022). *The Future of Mining in Latin America: Critical Minerals and the Global Energy Transition*. July.
- Santos, M, Hausmann, R & Obach J (2017). "Appraising the Economic Potential of Panama Policy Recommendations for Sustainable and Inclusive Growth," CID Working Papers 334, Center for International Development at Harvard University.
- Senacyt y PNUD. (2023) Política Nacional de Igualdad de Género en Ciencia, Tecnología e Innovación de la República de Panamá al 2040
- Sen, A. (2009) *The Idea of Justice*. Harvard University Press Belknap Press
- Sen, A. (2010). "Sustainable development and our responsibilities." *Notizie di Politeia*, 26(98), 129-137.
- Sengupta, S (2023) "Climate Risks Loom Over Panama Canal, a Vital Global Trade Link." *The New York Times*. Agosto 25.
- Wodtke, G., Harding, D., y Elwert, F. (2011). Neighborhood Effects in Temporal Perspective: The Impact of Long-Term Exposure to Concentrated Disadvantage on High School Graduation. *American Sociological Review* 76, 713-736. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0003122411420816>



www.undp.org/es/panama

