

Pobreza e Indigencia en 2011

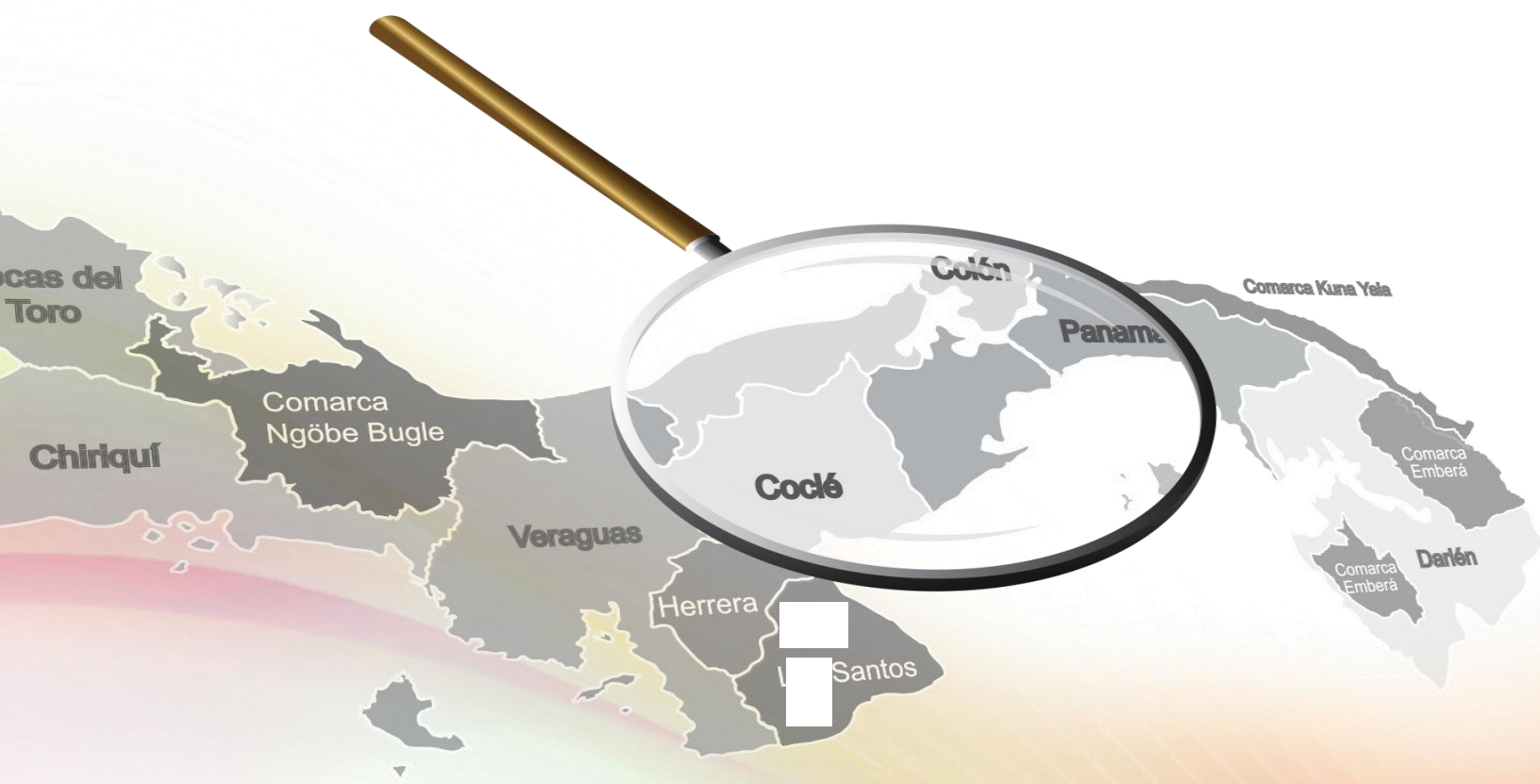
Por: Julio Diéguez y Rogelio Alvarado



Encuesta de

Mercado de Trabajo

Agosto 2011



Panamá, junio de 2012

Notas aclaratorias

En caso de utilizar el material contenido en este informe, agradeceremos citar la fuente o acreditar la autoría al Ministerio de Economía y Finanzas.

Signos convencionales que se emplean con mayor frecuencia en la publicación:

.	Para separar decimales.
,	Para la separación de millares, millones, etc.
..	Dato no aplicable al grupo o categoría.
...	Información no disponible.
-	Cantidad nula o cero.
0	} Cuando la cantidad es menor a la mitad de la unidad o fracción decimal adoptada para la expresión del dato.
0.0	
0.00	
(P)	Cifras preliminares o provisionales.
(R)	Cifras revisadas.
(E)	Cifras estimadas.
n.c.p.	No clasificable en otra parte.
n.e.	No especificado.
n.e.p.	No especificado en otra partida.
n.e.o.c.	No especificado en otra categoría.
n.e.o.g.	No especificado en otro grupo.
n.i.o.p.	No incluida en otra partida.
msnm	Metros sobre el nivel del mar
B/.	Balboa, unidad monetaria del país.

Ministerio de Economía y Finanzas

Frank De Lima
Ministro

Omar Castillo
Viceministro de Economía

Mahesh Khemlani
Viceministro de Finanzas

Contenido

Notas aclaratorias.....	3
Cambios en la política social.....	8
Red de oportunidades.....	8
“100 a los 70”.....	10
Las líneas de pobreza.....	10
Alcance metodológico.....	12
Los resultados.....	14
Programas sociales y bienestar social.....	16
Pobreza de las personas, pobreza de los hogares.....	17
Conclusiones.....	18

Estadísticas

Cuadro No. 1. Número de hogares beneficiados y transferencias monetarias efectuadas en el Programa Red de Oportunidades, según provincias y comarcas indígenas: Años 2009 a 2011.....	9
Cuadro No. 2. Promedio de beneficiarios y monto de las pensiones del Programa 100 a los 70, según provincias y comarcas indígenas: Años 2009 a 2011.....	10
Cuadro No. 3. Tasa de inflación de los alimentos y los bienes no alimentarios considerados para la medición de las líneas de bienestar social: Años 2003 a 2011.....	11
Cuadro No. 4. Líneas de indigencia y pobreza por área: Años 2002 a 2011.....	12
Cuadro No. 5. Población total e indígena de las provincias: Censos Nacionales de 2010....	13
Cuadro No. 6. Proporción de personas en condiciones de pobreza e indigencia por área: Años 2006 a 2011.....	14
Cuadro No. 7. Proporción de personas en condiciones de pobreza e indigencia por provincias y comarcas indígenas: Años 2008 a 2011.....	15
Cuadro No. 8. Proporción de personas por niveles de bienestar comparativos, según provincias y áreas indígenas: Año 2011.....	16
Cuadro No. 9. Distribución de los hogares por nivel de bienestar y según provincias y comarcas indígenas: Año 2011.....	18

POBREZA E INDIGENCIA EN 2011

Por: Julio Diéguez y Rogelio Alvarado

De un tiempo a esta parte, una importante porción del contenido de la política social para reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso, está dirigida, puntualmente, a minorías étnicas, ancianos, discapacitados y niños cuyo bienestar social es más susceptible a los retrocesos que pudieran originarse de colapsos económicos, así como de las condiciones del hogar y de los que proveen el sustento familiar.

Por otra parte, en lo que respecta a los medios más ortodoxos para mejorar las condiciones de vida de todos los ciudadanos, se está consciente que no podemos esperar que el progreso económico y las inversiones por sí solos lleguen a mejorar el bienestar a un ritmo tal, que posibilite recomponer en pocos años, la erosión del paso de varias generaciones.

Para extender el radio de acción del progreso a más personas y regiones, con la suficiente fuerza como para dejarse sentir, en las propuestas de política social, además de reconocer que hay que prestar especial atención a los grupos más vulnerables, se reconocen que es necesario que los recursos escasos, cuando se empleen, den el máximo rédito social posible.

Cambios en la política social

El Estado sigue proporcionando a la sociedad una amplia oferta de bienes y servicios con el propósito de mejorar el bienestar, crear oportunidades y aprovechar eficientemente los recursos disponibles. Pero no es suficiente. De ahí que se precise de la ayuda de programas sociales destinados a grupos y regiones específicos.

Red de oportunidades

Posiblemente el antecedente más inmediato de esta política de programas puntuales, aplicados en todo el territorio nacional, es el de la Red de Oportunidades que viene desarrollándose desde 2005 y que está dirigido a los hogares indigentes o en pobreza extrema. Sus componentes son tres¹:

El primero, que es el más novedoso, corresponde a las transferencias monetarias que directamente se entregan, principalmente, a mujeres que sean “jefas del hogar de las familias en situación de pobreza extrema para que sean invertidas en la satisfacción de las necesidades primarias”.

El Gobierno se compromete, además, a prestar una gama de servicios públicos que suelen ser de acceso gratuito, aunque no necesariamente sin costo alguno para el beneficiario, en la medida que haya que incurrir, por ejemplo, en gastos de transporte para que les sean suministrados. En este caso, para obviarlos o reducirlo a su menor costo, el Programa les acerca la prestación de los servicios lo más próximo posible al hogar. Este es el segundo componente.

En el tercero, el Gobierno se compromete al “acondicionamiento estructural de las comunidades en la que residen las familias usuarias para mejorar las condiciones de vida de los habitantes”.

¹ Ministerio de Desarrollo Social, http://www.mides.gob.pa/?page_id=2927.

Esto comprende facilitar mejores materiales para la construcción de las viviendas, construcción de caminos, puentes, escuelas y centro de atención médica.

Cuadro No. 1. Número de hogares beneficiados y transferencias monetarias efectuadas en el Programa Red de Oportunidades, según provincias y comarcas indígenas: Años 2009 a 2011

Provincias y comarcas indígenas	Número de hogares ^{1/}			Transferencias, en miles de balboas		
	2009	2010	2011	2009 ^{a/}	2010	2011
TOTAL.....	<u>69,714</u>	<u>67,727</u>	<u>74,167</u>	<u>20,950</u>	<u>40,635</u>	<u>44,500</u>
PROVINCIAS.....	<u>49,499</u>	<u>45,785</u>	<u>50,750</u>	<u>14,885</u>	<u>27,470</u>	<u>30,450</u>
Bocas del Toro.....	4,230	4,287	4,956	1,263	2,572	2,974
Coclé.....	9,123	8,522	9,003	2,760	5,113	5,402
Colón.....	3,263	2,919	3,363	960	1,751	2,018
Chiriquí.....	8,150	7,443	8,106	2,454	4,466	4,864
Darién.....	2,533	2,769	3,113	760	1,661	1,868
Herrera.....	1,900	1,700	1,765	567	1,019	1,059
Los Santos.....	1,139	963	1,024	341	578	614
Panamá.....	9,278	8,739	10,742	2,813	5,243	6,445
Veraguas.....	9,883	8,444	8,677	2,968	5,067	5,206
COMARCAS INDÍGENAS....	<u>20,215</u>	<u>21,942</u>	<u>23,418</u>	<u>6,065</u>	<u>13,165</u>	<u>14,051</u>
Kuna Yala.....	3,689	3,724	3,713	1,107	2,235	2,228
Emberá.....	1,421	1,472	1,489	426	883	893
Ngöbe Buglé.....	15,105	16,746	18,216	4,532	10,048	10,929

^{1/} Promedio.

^{a/} De julio a diciembre.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social.

74,167 hogares, en promedio, repartidos entre 585 corregimientos del país, recibieron beneficios del Programa Red de Oportunidades en 2011.

El Programa contó con más hogares beneficiados en la comarca indígena Ngöbe Buglé (18,216) que, de acuerdo con las investigaciones realizadas, concentra la mayor cantidad y proporción de hogares y personas en condiciones de pobreza extrema. En dos años, de esta comunidad se incorporaron más hogares al Programa (3,111 adicionales en sólo tres años) que en cualquier otra.

Por el contrario, en cinco provincias hubo menos hogares en el programa entre 2009 y 2011. Es el caso de Coclé, Chiriquí, Herrera, Los Santos y Veraguas. Sin embargo, todas estas provincias contaron con tantos hogares beneficiados, que superaron, en conjunto, al resto de las provincias y comarcas indígenas.

Las transferencias, que el año pasado fueron por B/.44.5 millones, se repartieron igualmente por hogar en pobreza extrema (B/.600 al año, B/.50 al mes) en áreas urbanas, rurales o indígenas.

“100 a los 70”

El Programa 100 a los 70, que es una pensión no contributiva de B/.100 al mes para aquellas personas que teniendo 70 y más años de edad, no cuentan con las condiciones económicas básicas en el hogar ni pensión que les permita sufragar el costo de una canasta básica, se empezó a aplicar desde la segunda mitad de 2009. En sus comienzos benefició a 39,272 personas pero el año pasado, hasta el mes de noviembre, ya fueron 84,112.

Cuadro No. 2. Promedio de beneficiarios y monto de las pensiones del Programa 100 a los 70, según provincias y comarcas indígenas: Años 2009 a 2011

Provincias y comarcas indígenas	2009 ^{a/}		2010		2011 ^{b/}	
	Beneficiarios, número de personas	Monto, miles de balboas	Beneficiarios, número de personas	Monto, miles de balboas	Beneficiarios, número de personas	Monto, miles de balboas
TOTAL.....	<u>39,272</u>	<u>29,473.9</u>	<u>82,953</u>	<u>118,749.8</u>	<u>84,112</u>	<u>93,105.6</u>
PROVINCIAS.....	<u>37,914</u>	<u>28,115.9</u>	<u>79,006</u>	<u>113,062.5</u>	<u>79,591</u>	<u>88,023.4</u>
Bocas del Toro.....	611	471.9	1,374	1,975.0	1,388	1,541.0
Coclé.....	2,686	2,146.2	9,059	14,054.3	9,369	10,361.6
Colón.....	1,889	1,432.2	3,706	5,170.0	3,631	4,019.5
Chiriquí.....	6,855	5,500.1	14,793	21,121.5	14,875	16,443.5
Darién.....	527	439.1	1,127	1,572.3	1,229	1,368.8
Herrera.....	3,130	2,152.7	5,514	7,524.4	5,824	6,434.7
Los Santos.....	2,574	1,824.4	5,915	8,895.4	5,824	6,435.1
Panamá.....	15,211	10,293.3	26,344	36,649.3	25,827	28,530.6
Veraguas.....	4,433	3,856.0	11,175	16,100.3	11,626	12,888.6
COMARCAS INDÍGENAS..	<u>1,358</u>	<u>1,358.0</u>	<u>3,948</u>	<u>5,687.3</u>	<u>4,521</u>	<u>5,082.2</u>
Kuna Yala.....	94	94.0	226	314.4	274	308.3
Emberá.....	523	522.5	1,092	1,461.3	1,263	1,417.6
Ngöbe Buglé.....	742	741.5	2,630	3,911.6	2,985	3,356.3

^{a/} Julio a diciembre.

^{b/} Enero a noviembre.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social.

Los beneficiarios fueron, mayormente, amas de casa, es decir una importante proporción de lo que las estadísticas consideran como población no económicamente activa. Son un grupo muy vulnerable, sobre todo, si han llevado la conducción de un hogar en el que la cabeza de familia ha estado en la economía informal.

Las transferencias del Programa sumaron B/.93.1 millones hasta noviembre de 2011 y llegó a 617 de los 631 corregimientos del país. El año pasado se incorporó uno más: Tierra Oscura del distrito de Bocas del Toro.

Las líneas de pobreza

El nivel de precios de los bienes (sólo alimentos) considerados para calcular el valor de la línea de indigencia o de pobreza extrema, aumentó 6.09% en el resto urbano y 5.92% en los distritos de

Panamá y San Miguelito, mientras que el correspondiente a los no alimentarios, 5.28 y 5.41 por ciento respectivamente, en 2011. Los incrementos fueron superiores a los registrados en 2010. Las causas van más allá de situaciones coyunturales (como el peso del transporte, que se encareció en 12.6%). En las áreas rurales los incrementos deben ser mayores porque hay deficiencias estructurales relacionadas con la comercialización de los productos, que los encarecen más. Por ejemplo, contar con pocos intermediarios, capacidad productiva o financiera reducida así como dificultades para que los vendedores tengan acceso a quioscos y abarroterías, son deseconomías que se resumen en costos y precios a pagar por el consumidor más altos que en las zonas urbanas, a pesar de sus precarias condiciones de vida.

Cuadro No. 3. Tasa de inflación de los alimentos y los bienes no alimentarios considerados para la medición de las líneas de bienestar social: Años 2003 a 2011

(En porcentaje)

Años	Alimentos		No alimentos	
	Resto urbano	Panamá y San Miguelito	Resto urbano	Panamá y San Miguelito
2003	0.26	0.55	-0.15	1.52
2004	1.12	1.50	-1.01	-0.47
2005	2.82	4.87	0.75	2.29
2006	1.23	1.42	3.37	1.13
2007	7.13	6.78	1.04	1.88
2008	16.17	14.78	3.31	4.76
2009	6.26	5.76	0.47	-1.13
2010	2.40	2.88	1.78	1.08
2011	6.09	5.92	5.28	5.41

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas e Instituto Nacional de Estadística y Censo.

La tasa de inflación de los alimentos adquiridos por las personas residentes en el resto urbano en 2011, se concentró en productos muy perecederos como frutas (10.3%), y vegetales y verduras frescas (25.5%). También están en esa lista de alimentos con importantes alzas: café (25.4%), aceites vegetales (18.7%), pan fresco (14%) y huevos (9.6%).

En los distritos de Panamá y San Miguelito, las mayores alzas de precios también se dieron en los mismos productos pero en diferente orden y proporción del aumento de precios: café (25.2%), aceites y mantecas (18.1%), verduras (17.4%) y frutas frescas (12%), y huevo (10.6%), a los que hay que añadir: cereales (13.5%) y pescado fresco (12.1%).

La tasa de inflación de los productos no alimentarios fue menor, tanto en el resto urbano (5.3%) como en los distritos de Panamá y San Miguelito (5.4%), que la de los alimentos. En el resto urbano sobresalen el aumento de precio del transporte público (13.6%), los servicios telefónicos (8.1%), la ropa tanto de hombre (7.7%) como de mujer (6.7%), y el equipo eléctrico usado en el hogar, como bombillos y pilas (7.3%). En los distritos de Panamá y San Miguelito fueron: los servicios de salud (13.3%), transporte público (13.3%), prendas de vestir de hombre (9.4%), combustible para cocinar (8.4%) y servicios de telefonía (8.3%).

Para calcular las líneas de pobreza, las variaciones de precios en el resto urbano las asociamos a la del sector rural, aun cuando sabemos que ese índice toma en cuenta los precios pagados por el consumidor en las demás zonas urbanas del país, hacia donde pudieran movilizarse en las comunidades rurales para hacer alguna compra, de modo especial de productos no alimentarios. A las zonas urbanas se les asoció las variaciones del índice de precios pagados por el consumidor en los distritos de Panamá y San Miguelito.

Cuadro No. 4. Líneas de indigencia y pobreza por área: Años 2002 a 2011

(En balboas)

Años	Líneas de indigencia y pobreza por área			
	Indigencia		Pobreza	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana
2002	32.54	38.52	70.26	92.77
2003	32.63	38.79	70.29	93.80
2004	32.99	39.24	70.24	94.09
2005	33.92	41.15	71.42	97.41
2006	34.34	41.75	73.13	98.66
2007	36.79	44.58	75.89	102.87
2008	42.74	50.99	82.91	112.69
2009	45.42	53.71	85.66	115.20
2010	46.51	55.59	87.45	117.95
2011	49.34	58.77	92.42	124.60

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

No obstante, con relación a los ajustes a la línea de pobreza en las áreas rurales, tomando como referencia la evolución de los precios del resto urbano, la Encuesta de Niveles de Vida 2008 no reportó mayores diferencias en el costo de vida de unos y otros hogares.

Como resultado, la línea de indigencia para el área rural se estimó en B/.49.34 al mes (6.1% más que en 2010) y B/.58.77 en la urbana (5.6% adicional); la de pobreza correspondiente a 2011, B/.92.42 en el área rural (5.7% adicional) y B/.124.60 en la urbana (5.6% adicional). Si bien es cierto que estos no son los mayores incrementos del costo de vida para la estimación de la línea de indigencia y la de pobreza (los mayores se dieron en 2008) sí exceden el promedio entre 2002 y 2010.

Alcance metodológico²

Las estimaciones de indigencia y pobreza para 2011 no son tan estrictamente comparables con las de otros años porque se dieron cambios muy importantes en la selección de la muestra.

² Tomado de Instituto Nacional de Estadística y Censo: "Mercado Laboral". Volumen I. Agosto de 2011.

Cuadro No. 5. Población total e indígena de las provincias:
Censos Nacionales de 2010

Provincias	Población		
	Total	Indígena	
		Número de personas	Proporción del total (%)
TOTAL.....	<u>3,205,956</u>	<u>227,685</u>	<u>7.1</u>
Bocas del Toro..	125,461	79,819	63.6
Coclé.....	233,708	1,689	0.7
Colón.....	241,928	7,050	2.9
Chiriquí.....	416,873	37,092	8.9
Darién.....	48,378	15,693	32.4
Herrera.....	109,955	962	0.9
Los Santos.....	89,592	656	0.7
Panamá.....	1,713,070	75,725	4.4
Veraguas.....	226,991	8,999	4.0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

A partir de la Encuesta de Mercado Laboral de agosto de 2011, el Instituto Nacional de Estadística y Censo utiliza un nuevo marco muestral que procede del Censo de Población y Vivienda de 2010 y que a diferencia de la que se utilizó en la década anterior, está conformada por unidades primarias de muestreo mucho más grandes, que surgen de la fusión de varios segmentos.

Así, se han incorporado unidades primarias de las distintas comarcas, con el objetivo de brindar información a ese nivel de desagregación, por lo que a partir de esta encuesta, en lugar de área indígena, que incluía áreas comarcales y aledañas con presencia mayoritariamente de población indígena, se circunscribirá a las comarcas (Ngöbe Buglé, Emberá y Kuna Yala).

Por otra parte, la expansión de los datos de la muestra toma en cuenta las nuevas estimaciones de población elaboradas con base en el último censo y la Encuesta de 2011 es nacional, es decir que se aplica en todas las provincias y comarcas indígenas, en áreas urbanas y rurales.

Como resultado, en términos prácticos, al que se ubicaba antes en áreas indígenas con independencia de la residencia, a partir de 2011 se contará en la provincia en donde reside y no en la comarca, región que reemplaza al "área indígena". Esto tiene consecuencias que es necesario tener siempre presentes. Así, en vista de que la mayoría de la población indígena se localiza en el primer decil de ingresos (el menor) y que el suyo tiende a ser, incluso, el mínimo entre los que menos tienen cuando se agrega el resto de la sociedad a ese subconjunto de hogares, el cambio muestral empeora la condición de vida de la provincia a la que ahora se le suma la población indígena residente, sin que necesariamente por ello, mejore la condición de bienestar en la comarca.

Esto dependerá de la población indígena que se sume a la de la provincia. En el caso de Bocas del Toro, el 63.6% de su población es indígena. Otro tanto sucede en Darién donde lo es el 32.4%. En menor medida, los cambios tenderán a modificar las estimaciones correspondientes a

la provincia de Chiriquí y Veraguas. También es importante reconocer diferencias del grupo indígena que mayoritariamente se incluye en la provincia en donde residen.

Los resultados

El número de personas indigentes y pobres disminuyó en 2011; el primer grupo de 12.2 a 11.5 por ciento y el segundo, de 29.8 a 27.6 por ciento de forma especial en el área rural. La proporción de pobres en esas zonas disminuyó de 54.1 a 50.4 por ciento.

Cuadro No. 6. Proporción de personas en condiciones de pobreza e indigencia por área: Años 2006 a 2011

(En porcentaje)

Año	Promedio		Indigencia		Pobreza	
	Indigencia	Pobreza	Urbana	Rural	Urbana	Rural
2006	17.6	38.3	5.7	38.6	23.6	64.4
2007	15.7	36.5	4.6	35.4	22.1	62.3
2008	15.3	33.8	4.2	35.2	19.6	59.4
2009	15.3	33.4	4.2	35.5	19.1	59.6
2010	12.2	29.8	4.1	27.0	16.6	54.1
2011	11.5	27.6	3.4	26.6	15.3	50.4

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

El 3.4% de la población de las áreas urbanas estuvo en la indigencia mientras que en las áreas rurales, el 26.6%. La mayor incidencia de la pobreza extrema urbana suele darse en provincia de Darién. Ese primer lugar del índice de indigencia urbana en 2011, porque hubo más personas en esta condición de bienestar, fue para Bocas del Toro.

La pobreza extrema en las áreas urbanas aumentó en Bocas del Toro (de 7.1 a 18.5 por ciento), Coclé (de 3.3 a 6 por ciento), Chiriquí (de 5.3 a 5.8 por ciento) y Veraguas (de 7.4 a 8.4 por ciento). En Los Santos, prácticamente, desapareció y en Herrera está próximo a lograrse (1.3% personas en la indigencia).

En el área rural, el 26.6% de las personas estuvo en condiciones de pobreza extrema en 2011 (27% en 2010). No obstante esta población y la proporción están disminuyendo con el paso de los años, tanto que en 2008, por ejemplo, poco más del 35% de la población estaba en la indigencia. Los mayores índices correspondieron, como suele ocurrir, entre la población indígena, dentro y fuera de las comarcas. En su conjunto la pobreza extrema entre la población indígena disminuyó, al desglosarla por comarca, ésta aumentó de modo especial entre los kunas (de 59.4 a 63.7 por ciento) mientras que entre los ngöbes buglés prácticamente se mantuvo sin cambios.

En las provincias, la pobreza extrema en el área rural aumentó en Bocas del Toro (de 32.1 a 34.8 por ciento), Chiriquí (de 12.9 a 15.1 por ciento), Darién (de 24 a 25.3 por ciento) y Veraguas (de 23.6 a 27.5 por ciento), todas afectadas, más que el resto de las provincias, por los cambios en la muestra para el levantamiento de la Encuesta de Hogares 2011.

Cuadro No. 7. Proporción de personas en condiciones de pobreza e indigencia por provincias y comarcas indígenas: Años 2008 a 2011^{a/}

(En porcentaje)

Provincias y áreas o comarcas indígenas	Proporción de personas en condiciones de pobreza e indigencia			
	2008	2009	2010	2011
Indigencia				
TOTAL.....	<u>15.3</u>	<u>15.3</u>	<u>12.2</u>	<u>11.5</u>
PROVINCIAS.....	<u>12.1</u>	<u>11.9</u>	<u>9.1</u>	<u>7.7</u>
Bocas del Toro.....	35.9	30.6	24.2	28.3
Coclé.....	27.8	30.3	21.0	15.0
Colón.....	8.6	9.5	10.3	5.8
Chiriquí.....	15.8	15.2	9.3	10.4
Darién.....	19.4	25.6	23.6	24.0
Herrera.....	15.5	14.3	7.7	4.8
Los Santos.....	11.4	12.4	6.4	2.9
Panamá.....	5.3	5.3	5.0	3.0
Veraguas.....	28.4	25.8	18.4	21.3
AREAS INDÍGENAS.....	70.9	70.8	63.3	..
COMARCAS INDÍGENAS..	<u>75.5</u>	<u>77.5</u>	<u>65.7</u>	<u>68.1</u>
Kuna Yala.....	73.9	64.3	59.4	63.7
Emberá.....	27.7	38.5	45.3	43.1
Ngöbe Buglé.....	80.2	86.7	70.0	70.5
Pobreza general				
TOTAL.....	<u>33.8</u>	<u>33.4</u>	<u>29.8</u>	<u>27.6</u>
PROVINCIAS.....	<u>30.7</u>	<u>30.1</u>	<u>26.4</u>	<u>23.4</u>
Bocas del Toro.....	61.0	64.2	59.6	55.0
Coclé.....	50.7	51.1	46.9	37.0
Colón.....	21.2	25.3	26.0	17.6
Chiriquí.....	39.1	35.7	31.5	27.5
Darién.....	50.6	50.9	55.3	49.5
Herrera.....	36.7	32.7	24.9	20.6
Los Santos.....	30.3	32.5	23.9	16.9
Panamá.....	21.3	21.0	17.6	16.4
Veraguas.....	52.8	49.5	43.4	42.7
ÁREAS INDÍGENAS.....	88.6	91.1	88.0	..
COMARCAS INDÍGENAS..	92.3	93.0	89.6	89.2
Kuna Yala.....	89.7	89.7	91.6	83.7
Emberá.....	60.9	84.0	97.6	72.4
Ngöbe Buglé.....	96.1	95.3	88.1	91.4

^{a/} Los datos de las comarcas indígenas no son representativos de la población entre 2008 y 2010.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Por el contrario, en las provincias de Panamá (de 18.3 a 7.6 por ciento) y Coclé (de 29.6 a 19.7%) se redujo de forma importante la indigencia en el área rural, como resultado tanto de la expansión del urbanismo como de las condiciones económicas que atraen mano de obra desde cualquier parte, de forma especial, de las áreas rurales circundantes a los centros de gran actividad económica.

Programas sociales y bienestar social

Sin los programas sociales, el 15.2% de las personas habría estado en pobreza extrema en vez del 11.5%. Tampoco se habría contado con una proporción mayor de personas que no estaban en condiciones de pobreza (69.6% sin programas sociales y 72.4% con ellos).

Para efectos de la estimación de una y otra situación, de los ingresos reportados por la persona, se sustrajeron los que comenzaron a encuestarse y que forman parte de los programas sociales vigentes, que son los siguiente: Becas de instituciones públicas y el Programa Beca Universal, las transferencias del Programa Red de Oportunidades, el bono familiar de alimentos, los suplementos alimenticios, los insumos agropecuarios, el Programa 100 a los 70 y el de Ayuda Rápida para Viviendas de Interés Social (PARVIS).

Al hacer las diferencias, resulta que los programas sociales permitieron reducir la incidencia de la pobreza de forma más notoria en las comarcas indígenas, y entre éstas en la Emberá (de 97.6 a 72.4 por ciento). En las otras dos, los réditos sociales de los programas fueron muy similares.

En las provincias de Los Santos y Herrera, que son en las que sitúan la población con más edad, los programas sociales ayudaron a sacar a un gran número de personas de la indigencia. En la provincia de Los Santos, lograron que la proporción de personas indigentes disminuyera de 5.9 a 2.9 por ciento y en la de Herrera, de 10.3 a 4.8 por ciento. La misma evolución se dio entre los pobres.

Cuadro No. 8. Proporción de personas por niveles de bienestar comparativos, según provincias y áreas indígenas: Año 2011

(En porcentaje)

Provincias y comarcas indígenas	Proporción de personas por nivel de bienestar comparativo					
	Con programas sociales			Sin programas sociales		
	Pobres		No pobres	Pobres		No pobres
	Extrema	No extrema		Extrema	No extrema	
TOTAL.....	<u>11.5</u>	<u>16.1</u>	<u>72.4</u>	<u>15.2</u>	<u>15.2</u>	<u>69.6</u>
PROVINCIAS:	<u>7.7</u>	<u>15.7</u>	<u>76.6</u>	<u>10.8</u>	<u>15.5</u>	<u>73.7</u>
Bocas del Toro.....	28.3	26.6	45.0	35.1	21.9	43.0
Coclé.....	15.0	22.0	63.0	21.6	20.8	57.6
Colón.....	5.8	11.8	82.4	7.9	12.6	79.5
Chiriquí.....	10.4	17.1	72.5	15.1	17.3	67.7
Darién.....	24.0	25.5	50.5	30.9	23.0	46.1
Herrera.....	4.8	15.8	79.4	10.3	16.6	73.1
Los Santos.....	2.9	14.0	83.1	5.9	16.4	77.7

Provincias y comarcas indígenas	Proporción de personas por nivel de bienestar comparativo					
	Con programas sociales			Sin programas sociales		
	Pobres		No pobres	Pobres		No pobres
	Extrema	No extrema		Extrema	No extrema	
Panamá.....	3.0	13.4	83.6	4.3	13.5	82.3
Veraguas.....	21.3	21.4	57.3	29.5	18.7	51.8
COMARCAS INDÍGENAS.	<u>68.1</u>	<u>21.1</u>	<u>10.8</u>	<u>80.1</u>	<u>10.7</u>	<u>9.2</u>
Kuna Yala.....	63.7	20.0	16.3	73.5	11.4	15.1
Emberá.....	43.1	29.3	27.6	56.0	19.5	24.5
Ngöbe Buglé.....	70.5	20.9	8.6	83.0	10.0	7.1

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Posiblemente esto ha sido lo más importante de los programas, que no sólo han sacado a personas de la indigencia sino de la pobreza en general. Es el caso, por ejemplo, de la población de Veraguas y Darién. En la primera, la proporción de personas que no estaban en condiciones de pobreza aumentó de 51.8 a 57.3 por ciento con los programas, y en Darién, de 46.1 a 50.5 por ciento. No obstante, los progresos fueron mayores en las comarcas indígenas Ngöbe Buglé y Emberá.

Pobreza de las personas, pobreza de los hogares

Aun cuando todas las transferencias y ayudas del Estado son para mejorar las condiciones del hogar, muchas están diseñadas para que lleguen por medio de las personas de ese grupo de personas emparentadas que viven juntas y que reúnen ciertas condiciones. Así, por ejemplo, el Programa 100 a los 70 entrega transferencias a los miembros del hogar que tengan 70 y más años de edad, con independencia de cuántos sean. Sumadas estas ayudas de forma individual por hogar, es más notorio su efecto en las condiciones de vida que considerada por miembro del hogar, de forma especial en los de las zonas rurales, en donde la formalidad de la actividad, por ejemplo, suele ser un “accidente económico”.

Así, de acuerdo con nuestras estimaciones, el 21.8% de los hogares estuvo en la pobreza en 2011. Alguna proporción, posiblemente la mayor, albergó al 27.6% de las personas pobres. En las provincias, contrasta que el 23.4% de las personas estuvieran en pobreza con el 19.2% de los hogares, y en las comarcas indígenas, 89.2 y 84.6 por ciento respectivamente.

Al comparar la proporción de personas y hogares en situación de pobreza e indigencia en cada una de las provincias, es notoria la importancia que tiene el número de miembros de cada uno que está incorporado a los programas. Esto explica la mitad de los cambios en las proporciones entre personas y hogares por nivel de bienestar, porque la otra mitad está determinada por el monto de la línea de pobreza. Así, en Bocas del Toro, por ejemplo, el 55% de las personas eran pobres y el 42.6% de los hogares, en cambio en la provincia de Colón, el 17.6% de las personas eran pobres y el 15.7% de los hogares; hubo muy pocas diferencias en Colón respecto a Bocas del Toro, a pesar de que en ambas, es posible encontrar una importante proporción de personas que han trabajado en la economía formal y que, en principio, podrían gozar de pensión. Pero mientras en Bocas del Toro el .63.6% de la población es indígena en Colón, 2.9%

En las comarcas indígenas se marcan más las diferencias en relación a la pobreza extrema. Así, mientras el 63.7% de los indígenas estuvieron en la indigencia, al considerar sus hogares, fue el 61%. Las diferencias fueron mayores entre los indígenas de la comarca Kuna Yala y Emberá que en la Ngöbe Buglé. En cambio, en la provincia de Panamá no hay diferencias entre la indigencia de las personas y de los hogares (3%) porque hay menor número de miembros por hogar.

Cuadro No. 9. Distribución de los hogares por nivel de bienestar y según provincias y comarcas indígenas:
Año 2011

(En porcentaje)

Provincias y comarcas indígenas	Distribución de los hogares por nivel de bienestar				
	Total	Pobreza			No pobres
		General	Extrema	No extrema	
TOTAL.....	<u>100.0</u>	<u>21.8</u>	<u>8.4</u>	<u>13.4</u>	<u>78.2</u>
PROVINCIAS.....	<u>100.0</u>	<u>19.2</u>	<u>6.2</u>	<u>13.0</u>	<u>80.8</u>
Bocas del Toro.....	100.0	42.6	20.7	21.9	57.4
Coclé.....	100.0	30.8	12.0	18.7	69.2
Colón.....	100.0	15.7	5.5	10.2	84.3
Chiriquí.....	100.0	21.5	8.0	13.5	78.5
Darién.....	100.0	42.6	19.2	23.4	57.4
Herrera.....	100.0	18.1	4.1	14.0	81.9
Los Santos.....	100.0	14.5	2.1	12.4	85.5
Panamá.....	100.0	13.9	3.0	10.9	86.1
Veraguas.....	100.0	37.0	17.0	20.0	63.0
COMARCAS INDÍGENAS..	<u>100.0</u>	<u>84.6</u>	<u>61.0</u>	<u>23.6</u>	<u>15.4</u>
Kuna Yala.....	100.0	79.4	56.1	23.2	20.6
Emberá.....	100.0	64.4	35.8	28.5	35.6
Ngöbe Buglé.....	100.0	87.0	63.7	23.3	13.0

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

En el área rural que constituye el punto de atención de las políticas sociales destinadas a mejorar las condiciones de vida, la diferencias entre la proporción de personas y de hogares pobres o indigentes fueron más distantes. Así, en el área rural el 26.4% de las personas estuvieron en pobreza en extrema y el 19.7% de los hogares, en circunstancias que la proporción en el área urbana prácticamente fue la misma (3.3 y 3.2 por ciento, respectivamente)

Conclusiones

Las estadísticas concluyen que las políticas sociales, tanto las de carácter general como las focalizadas, han mejorado las condiciones de vida de las personas y de los hogares. Hay regiones en donde, por primera vez y gracias a estas políticas, se ha erradicado la indigencia o está a punto de lograrse. En otras, se continúa avanzando muy lentamente, con independencia de la cantidad de recursos que se destinen mejorar su bienestar social.

Probablemente porque es en donde hay muchas distancias que recortar, los índices también son concluyentes que la pobreza está disminuyendo más rápidamente en las zonas rurales que en las

urbanas, y de forma especial en las comarcas indígenas, pero no con la misma intensidad y con independencia de las transferencias monetarias, que muestran muy diferentes réditos sociales.

Las estadísticas aseguran, con relación a la rentabilidad social de los programas, que estos tienden a mejorar más las condiciones del hogar que de las personas. De esta manera, la proporción de personas indigentes en 2011 (11.5%), consideradas todas las ayudas y transferencias que se reparten de forma individual pero para favorecer a la familia, llevan a considerar una menor proporción de hogares en estas condiciones (8.4%) ese año. Otro tanto ocurre con la pobreza general: 27.6% de las personas, 21.8% de los hogares.

Las diferencias son muy notables en las comarcas (en menor medida en la Ng be Buglé respecto a las otras) respecto a las provincias, y en éstas, al considerar la suma de las ayudas por miembro del hogar, es bastante menor la proporción de hogares que personas en condición de indigencia en Bocas del Toro (28.3% de las personas respecto a 20.7% de los hogares) y Darién (24% de las personas y 19.2% de los hogares) que en Panamá (no hay cambios en las proporciones) o Colón.

Dirección de Análisis Económico y Social

Rogelio Alvarado
Director

**Departamento de Análisis
Social**

Tel. (507) 507 7072

Margarita Aquino
Jefa

**Departamento de Análisis
Económico**

Tel. (507) 507 7076

Robinson Sucre
Jefe

Analistas

Argelis Almanza

Eudemia Pérez

Omar Moreno

Rosa Núñez

Tatiana Lombardo

Vielka Juárez de Díaz

Yamileth Castillo

Ana Sánchez

Carlos Carrasco

Esilda Atencio

Janine Chandler

Jorge Luis Cabal

Joslyn Guerra

Liseth Tejada

María C. González

María Rojas

Mariel Varela

Omar Araúz

Tanya Almarío

Julio Diéguez H.

Coordinador de Estadísticas e Informática

Diseño de Relaciones Públicas
Impresión en Sección de Reproducción

Ministerio de Economía y Finanzas