Pobreza e indigencia
por ingreso

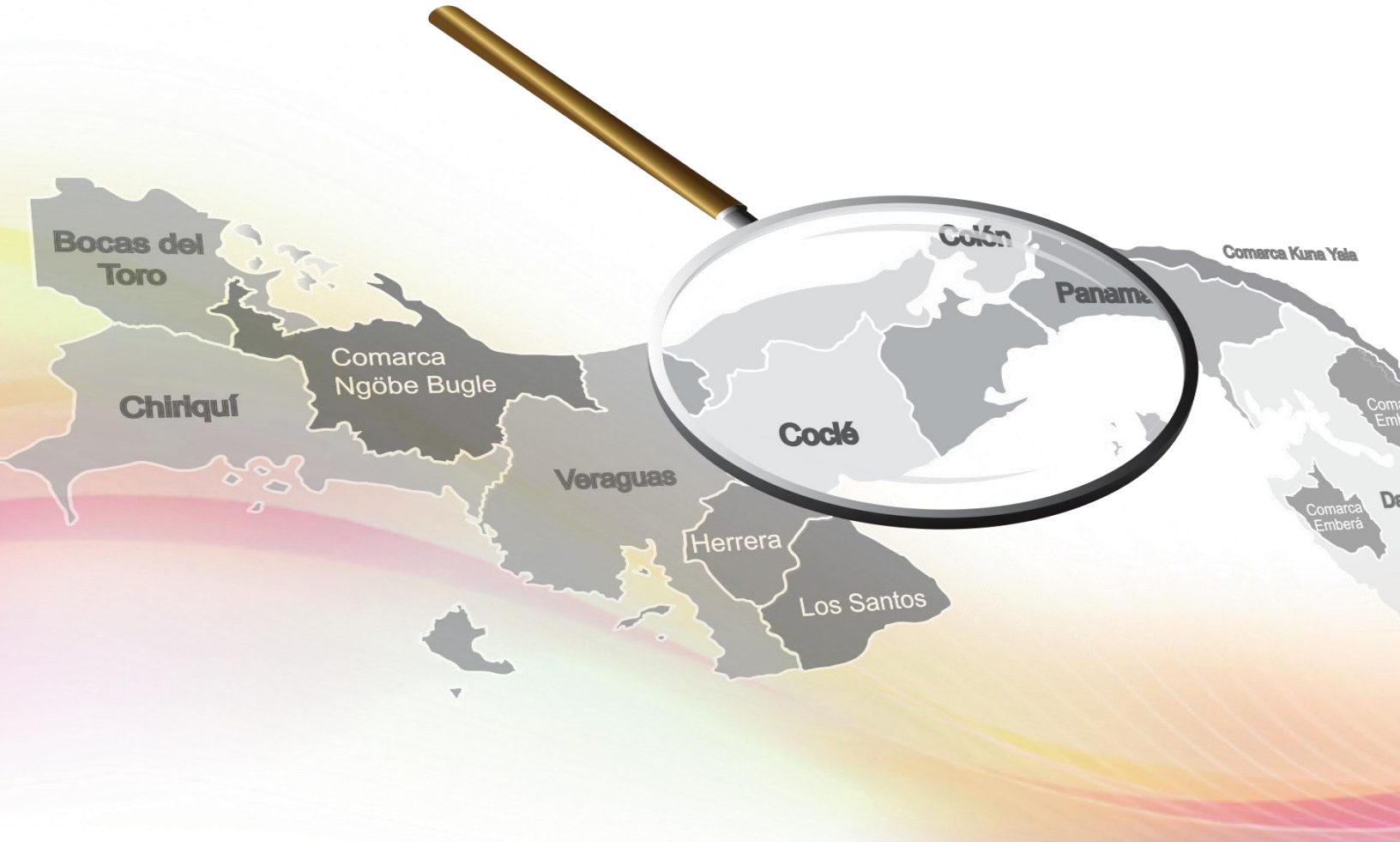
REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Dirección de Análisis Económico y Social

Según Encuesta de Hogares

De octubre de 2021



Panamá, diciembre de 2022

Ministerio de Economía y Finanzas

Héctor E. Alexander H.

Ministro

Enelda Medrano de González

Viceministra de Economía

Jorge L. Almengor C.

Viceministro de Finanzas

Dirección de Análisis Económico y Social

Pobreza e indigencia por ingreso

Diciembre de 2022

Contenido

Pobreza e indigencia por ingreso – octubre de 2021 11
Líneas de pobreza e indigencia 13
Niveles de pobreza e indigencia por área 15
Niveles de pobreza según provincias y comarcas indígenas 16
Plan Panamá Solidario y otros programas sociales 17
Conclusiones 20

Estadísticas

Cuadro No. 1. Líneas de pobreza general y extrema, por áreas: Años 2011 – 2019 y 2021 14
Cuadro No. 2. Porcentaje de personas en condiciones de pobreza, por área: Años 2011 – 2019 y 2021 . 15
Cuadro No. 3. Porcentaje de personas en condición de pobreza, según provincias y comarcas indígenas: Años 2018 y 2019 y 2021 16
Cuadro No. 4. Beneficios entregados del Plan Panamá Solidario, por tipo de ayuda, según provincias y comarca indígenas: Marzo de 2020 – Diciembre de 2021 (P) 17
Cuadro No. 5. Incidencia de la pobreza general con y sin programas sociales y bono solidario o vale digital, según provincias y comarcas indígenas: Año 2021 19
Cuadro No. 6. Hogares que reciben programas sociales, según nivel de pobreza: Año 2021 20

Ilustraciones

Gráfica No. 1. Evolución de los niveles de pobreza general y extrema: Años 1991, 1995, 2000, 2003 – 2019 y 2021 11
Gráfica No. 2. Porcentaje de personas en condición de pobreza con y sin programas sociales y bono solidario o vale digital, por áreas: Año 2021 18

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 0.0 0.00	Cuando la cantidad es menor a la mitad de la unidad o fracción decimal adoptada para la expresión del dato.
(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.
pp	Puntos porcentuales.

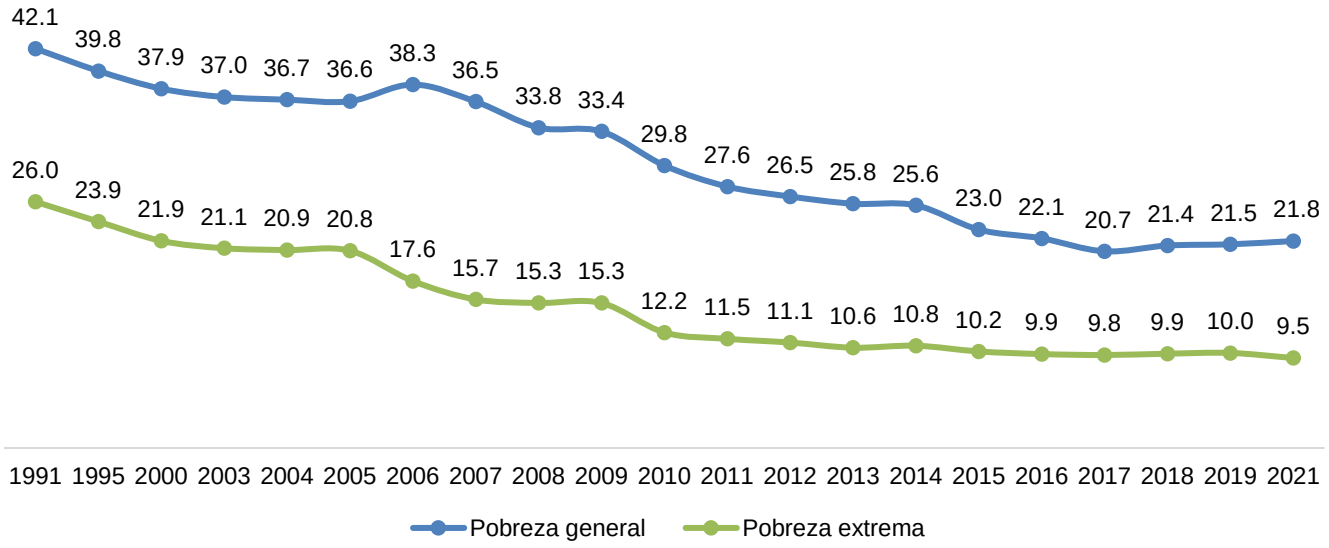
Pobreza e indigencia por ingreso

Pobreza e indigencia por ingreso – octubre de 2021

La pobreza general de Panamá se ubicó en 21.8% en 2021, 0.3 punto porcentuales (pp) por encima del nivel observado de 21.5% en el año de 2019, cuando se hizo la Encuesta de Hogares anterior. Se vio afectado un total de 971,135 personas, cuyos ingresos no alcanzaban el mínimo requerido para adquirir una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos (línea de pobreza general). Mientras que la pobreza extrema (indigencia) alcanzó al 9.5% de la población, 0.5 pp menos que en 2019. Fueron 422,532 los habitantes del país que no tuvieron los ingresos suficientes para tener acceso, por lo menos, a una canasta de alimentos básicos. Esta reducción de la pobreza extrema se debe principalmente a los programas sociales, principalmente al programa Panamá Solidario, que entre los años 2020 a 2022 se invirtieron aproximadamente B/.2,612.7 millones para ayudar a las personas afectadas por la pandemia mundial del COVID-19.

Gráfica No. 1. Evolución de los niveles de pobreza general y extrema:
Años 1991, 1995, 2000, 2003 – 2019 y 2021

(En porcentaje)



Nota: En 2020 no se realizó la Encuesta de Hogares por motivos de la pandemia por COVID-19.

Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas, con base en la Encuesta de Hogares de los años correspondientes, levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Estos resultados fueron producto de la metodología de medición del bienestar o la pobreza, bajo el método indirecto del ingreso, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que utiliza el Ministerio de Economía y Finanzas para estimar los niveles de pobreza general y extrema en Panamá, con base en los datos de la Encuesta de Hogares de octubre de 2021, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

La pobreza es un fenómeno que con el tiempo ha venido afectando a cada vez menos personas y, en los últimos años, se han mantenido bajos niveles sobre todo para el caso de la pobreza extrema, que en 2021 volvió a descender, ubicándose en el punto más bajo desde que se hace medición de este indicador, luego

de las ligeras alzas de 2018 y 2019. En cambio, la pobreza general se ha elevado por tercer año consecutivo, aunque sin alcanzar los niveles mostrados de 2016 hacia atrás. El auge de la economía nacional en la última década ha permitido los niveles de pobreza general y extrema mostrados, aun cuando el año 2020 se vio fuertemente afectado por los embates de la pandemia por COVID-19, que obligaron el cierre de muchas actividades económicas y la pérdida de ingresos de la población, dadas las suspensiones y en algunos casos, reducciones, de puestos de trabajo en el mercado laboral.

Entre 2011 y 2021, el Producto Interno Bruto nacional creció a una tasa promedio de 4.9% anual, generando por años, los ingresos suficientes para ser utilizados en el bienestar de la población. Sin embargo, se hace imprescindible resaltar que en 2020 la economía se contrajo 17.9%, principalmente en actividades que suelen emplear a una amplia parte de la población, como son Hoteles y restaurantes (54.5% menos) y Construcción (51.5%), mermando de manera importante los ingresos de las familias.

Precisamente, estas actividades fueron de las que afrontaron más contratos suspendidos durante los periodos más severos de la pandemia, entre ambas concentraron el 30% del total, de acuerdo con los datos oficiales del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral[1]. La actividad de Comercio al por mayor y menor, en tanto, sostuvo el 32.3% de los contratos suspendidos, intensificando la afectada situación económica de la población. Esto quiere decir que, tres de las actividades económicas del país, concentraron a poco más del 60% de la población cuyos contratos les fueron suspendidos, con las consecuencias que ello conlleva.

En cuanto a la pobreza general por áreas, esta aumentó en la urbana (15.0%), no así en la rural (5.1% menos). Al respecto, la suspensión de contratos se presentó mayormente en la provincia de Panamá, que concentra a la mayor cantidad de población del país, por tanto, su impacto en los ingresos económicos de sus habitantes fue más fuerte. A casi tres cuartas partes de los trabajadores de la provincia de Panamá le fue suspendido su contrato, es decir, el 71.2%; seguido por las provincias de Colón (7.9%), Panamá Oeste (6.0%) y Chiriquí (6.0%), justamente las de significativo movimiento económico y también de concentración de población.

Las ayudas económicas y en especies, facilitadas por el Estado en el marco de la pandemia, no solo permitieron a las personas mantenerse en sus hogares cumpliendo con el confinamiento que el escenario ameritaba dada la priorización por la salud humana, sino que también posibilitó la satisfacción de sus necesidades básicas de alimentación, además de aminorar un mayor impacto en los ingresos totales, y, por tanto, en los niveles de pobreza de la población. Pero la baja en los ingresos laborales (16.2%) de los hogares fue inevitable.

En cambio, en el área rural la pobreza disminuyó, debido a factores varios. La entrega del vale digital fue fundamental, por cuanto el monto asignado a cada beneficiario (B/.120.00) supera la línea de pobreza extrema (B/.108.24), permitiendo rebasar los niveles de la indigencia. Otros elementos favorables fueron las compras de productos agropecuarios nacionales por parte del Estado, que, por un lado, benefició a los productores nacionales que no vieron mermadas completamente sus cosechas, planificadas como corresponde según estación y condición climática, de modo que no se podían detener; y por el otro, procurando acceso a alimentación básica a las familias. Aunado a ello, también fueron un paliativo el pago de las transferencias monetarias condicionadas y ayudas sociales pre-existentes, que se mantuvo en todo momento.

Por provincias, las principales bajas en la proporción de personas viviendo en condiciones de pobreza, tanto general como extrema, se dieron en Colón (15.6% y 14.9%, respectivamente), Veraguas (8.4% y 11.2%),

[1] Del 19 de marzo de 2020 al 22 de septiembre de 2021. Anteriormente a esta fecha, la última información de contratos suspendidos había sido al 31 de agosto.

Bocas del Toro (6.6% y 7.1%) y Darién (5.7% y 4.0%); así también en la comarca Ngäbe Buglé (4.1% y 4.4%), siendo esta una de las poblaciones, cuyo bienestar suele verse más afectado.

Pero hubo una mayor proporción de personas afectadas por condiciones de pobreza general en Panamá Oeste (21.3% más) y Panamá (15.7% más), debido a la concentración de población que caracteriza a estas provincias, aun cuando son de las menores tasas de pobreza general del país (10.4% y 15.5%, respectivamente). Y la pobreza extrema mostró ligeros cambios, disminuyendo 1.9% en Panamá Oeste y aumentando 0.9% en Panamá, única provincia donde la proporción de personas en condiciones de indigencia fue superior.

Todo cuanto indica que los ingresos disponibles constituyen un componente primordial para mejorar los niveles de bienestar de la población. Sin embargo, en 2021 el ingreso promedio total de los hogares del país se ubicó en B/.1,404.60, disminuyendo 11.1% con relación a los de 2019; situación precisamente observada en Panamá Oeste (15.1% menos) y Panamá (14.5%), donde los niveles de pobreza fueron superiores en 2021, sobre todo de la general. Contrario a la realidad mostrada para Veraguas y Darién, cuyos ingresos totales promedio fueron 10.8% y 4.5%, respectivamente, por encima de los del año previo, concediendo mejoría en las condiciones de vida de sus habitantes. Mientras que hay casos como el de Los Santos, donde el ingreso se vio disminuido en 1.7%, pero asimismo el total de personas residentes de la provincia fue menor en 2021, de modo que la disminución en el ingreso, no impidió la mejoría en las condiciones de vida de sus residentes.

Otros ingresos también relevantes para procurar el bienestar de la población, lo constituyen las ayudas sociales, a través de los programas sociales que gestiona el Estado. Efectivamente estos ingresos, en general, aumentaron 130.0% en relación con 2019, más que todo en el área urbana (196.1%), comparado con el aumento en la rural (45.6%). Importante fue la creación del Plan Panamá Solidario, plan de emergencia y asistencia social de alivio para las personas afectadas por la pandemia mundial del COVID-19, que incluye básicamente ayudas monetarias (bono físico o vale digital), consistente en entregas de recursos monetarios a las personas para suplir sus necesidades prioritarias de alimentación y medicamentos; y bolsas de comida que se otorgan a la población con artículos de primera necesidad de la canasta básica.

Adicional, los programas sociales existentes antes de la pandemia se procuraron conservar: Red de Oportunidades, el bono alimenticio de la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria (SENAPAN), 120 a los 65, Ángel Guardián y PASE-U (anteriormente denominado Beca Universal).

Líneas de pobreza e indigencia

Las líneas de pobreza son calculadas con base en las variaciones de precio del Índice de Precios pagados por el Consumidor, tanto para los distritos de Panamá y San Miguelito como el resto urbano del país. En el caso de las áreas urbanas, se asocia con las variaciones de precios en los distritos mencionados; y para la rural, la asociación se hace con las variaciones de precios en el resto urbano, aun cuando este índice hace referencia a las zonas urbanas fuera de Panamá y San Miguelito, pero son áreas hacia donde la población rural puede movilizarse con mayor facilidad y tener acceso a los bienes y servicios que estas ofrecen.

La tasa de inflación a nivel nacional fue superior 1.6% en 2021; en los distritos de Panamá y San Miguelito, 1.5%; y en el Resto Urbano, 1.7%. La relativa estabilidad en los precios contribuyó a una variación moderada en las líneas de pobreza e indigencia, comparadas con las de 2019.

Sobre la línea de pobreza general, que indica los ingresos monetarios mensuales mínimos para adquirir alimentos básicos y otros bienes y servicios, se estimó en B/.144.22 para el área urbana, B/.0.16 o 0.11% menos que la de 2019; y en B/.108.24, para la rural, representando un alza de B/.0.23 o 0.22%.

En tanto, la línea de pobreza extrema, que señala los ingresos monetarios mensuales mínimos que se requieren para adquirir los alimentos suficientes que provean las energías necesarias a un individuo promedio, se estimó en B/.70.49 para el área urbana, B/.0.35 o 0.49% más que la de 2019; y en B/.60.17, para la rural, B/.0.78 o 1.3% más que el año previo. En este caso influyó que la tasa de inflación de la sección de alimentos y bebidas fue positiva (1.64% a nivel nacional, 1.30% en los distritos de Panamá y San Miguelito), específicamente en el resto urbano del país (1.74%).

Las líneas de indigencia aumentaron, tanto para el área urbana como rural; la de pobreza general también aumentó para el área rural, en cambio bajó para la urbana. Es decir, se necesitaba un poco más de dinero para cubrir las necesidades básicas de alimentación y otros enseres de las personas, a lo cual pudieron hacer frente con la entrega de recursos monetarios mediante el vale digital; sin embargo, en el caso específico del área urbana, donde además que se necesitaba un poco menos dinero para cubrir estas necesidades, el impacto de los ingresos laborales fue más pronunciado y la compensación con el vale digital aún no alcanzaba a cubrir la línea de pobreza respectiva.

Cuadro No. 1. Líneas de pobreza general y extrema, por áreas: Años 2011 – 2019 y 2021

(En balboas al mes por persona)

Año	Pobreza general[2]		Pobreza extrema[3]	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
2011	124.60	92.42	58.77	49.34
2012	132.48	98.50	63.67	53.58
2013	138.15	102.61	67.21	56.76
2014	141.49	105.09	69.28	58.55
2015	142.77	106.06	69.82	58.87
2016	143.53	106.53	70.37	59.19
2017	143.74	106.74	70.44	59.23
2018	144.87	108.18	69.91	58.98
2019	144.38	108.01	70.15	59.39
2021	144.22	108.24	70.49	60.17

Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas, con base en el Índice de Precios al Consumidor publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Estas líneas o umbrales mínimos permiten diferenciar los niveles de bienestar o pobreza de las personas, para esto se calcula el ingreso per cápita de las personas en los hogares y se compara con las respectivas líneas de pobreza. De modo que con este método son considerados:

- Pobres o en nivel de pobreza general: aquellas personas cuyo ingreso es inferior al valor per cápita de la línea de pobreza general.

[2] **Línea de Pobreza General (LPG):** corresponde al valor monetario per cápita de la Línea de Pobreza Extrema (canasta básica alimentaria) más un valor monetario per cápita adicional para adquirir una canasta básica no alimentaria (vivienda, educación, salud, transporte, vestuario, etc.).

[3] **Línea de Pobreza Extrema (LPE):** corresponde al valor monetario per cápita estimado de la canasta que únicamente contiene alimentos que consume la población pobre tanto en el área urbana como en el área rural. En la definición de esta canasta, además, se consideró la ingesta que requieren las personas para alcanzar los requerimientos mínimos de calorías recomendadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), según su edad, sexo y nivel de actividad física.

A su vez, las personas pobres se subdividen en:

1) Pobres extremos, que tienen ingresos por debajo del valor per cápita de la canasta mínima alimentaria; y

2) Pobres no extremos, que tienen ingresos iguales o superiores al valor per cápita de la línea de pobreza extrema y pueden adquirir la canasta mínima de alimentos, pero que son inferiores al valor per cápita de la línea de pobreza general, es decir, insuficientes para satisfacer las otras necesidades básicas no alimentarias (vivienda, educación, salud, transporte, vestuario, etc.).

- No Pobres: aquellas personas con ingresos iguales o superiores al valor per cápita de la línea de pobreza general.

Niveles de pobreza e indigencia por área

Los niveles de pobreza general para el área urbana alcanzaron al 13.8% de la población, es decir, son 427,967 personas las que apenas tienen los ingresos mínimos para adquirir su alimentación básica y algunos otros bienes y servicios en esta zona. Mientras que, en la rural, la proporción alcanzó al 40.5%, un número de personas que asciende a 543,168, viviendo en estas condiciones.

Por otra parte, la pobreza extrema afectó al 3.2% de la población residente del área urbana, equivalente a 99,343 personas que solo tienen ingresos mensuales necesarios para abastecerse de su alimentación básica. Para el área rural, una tercera parte de su población (24.1%) vive en condiciones de indigencia, donde el número de personas (323,189) triplica el de la urbana.

Cuadro No. 2. Porcentaje de personas en condiciones de pobreza, por área:
Años 2011 – 2019 y 2021

Año	Pobreza general			Pobreza extrema		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2011	27.6	15.3	50.4	11.5	3.4	26.6
2012	26.5	14.7	49.9	11.1	3.1	26.5
2013	25.8	13.8	49.4	10.6	2.7	26.2
2014	25.6	13.8	49.5	10.8	3.0	26.6
2015	23.0	11.6	46.5	10.2	2.9	25.2
2016	22.1	11.1	45.2	9.9	2.8	24.8
2017	20.7	11.0	41.4	9.8	2.8	24.6
2018	21.4	11.6	42.5	9.9	3.0	25.0
2019	21.5	12.0	42.7	10.0	3.2	25.2
2021	21.8	13.8	40.5	9.5	3.2	24.1

Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas, con base en la Encuesta de Hogares de agosto 2011 a 2019, levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Contrario al año 2019, donde ambos niveles de pobreza se incrementaron en relación con el año previo, en 2021 el resultado fue mixto, por cuanto la pobreza general aumentó (0.3 puntos porcentuales) y la extrema, disminuyó (0.5 puntos porcentuales).

El cambio más notorio de la pobreza general se apreció en el área urbana (1.8 pp más), pero en la rural disminuyó (2.2 pp menos). Esto es equivalente a un total de 75,249 personas más que viven en condiciones de pobreza en el área urbana, pero 21,183 menos en la rural.

En tanto, la pobreza extrema en el área urbana varió 0.02 pp menos, pero en la rural la disminución fue de 1.1 pp.

Niveles de pobreza según provincias y comarcas indígenas

La pobreza general y la extrema, ambas bajaron en las provincias de Colón (2.6pp y 0.8pp, respectivamente), Veraguas (2.9pp y 1.8pp), Bocas del Toro (3.0pp y 1.6pp) y Darién (2.5pp y 0.8pp), y en la comarca Ngäbe Buglé (3.4pp y 2.9pp). Para el resto de las provincias y comarcas indígenas igualmente disminuyeron, pero en menores proporciones (entre 0.2pp y 0.6pp de pobreza general y 0.1pp y 1.9pp de pobreza extrema).

En cambio, fue notorio el aumento de la pobreza general en las provincias de Panamá (2.1pp más) y Panamá Oeste (1.8pp más), pero menos pronunciado en la extrema, que aumentó en Panamá (0.03pp), mientras que disminuyó en Panamá Oeste (0.1 menos).

Cuadro No. 3. Porcentaje de personas en condición de pobreza, según provincias y comarcas indígenas: Años 2019 y 2021

Provincias y comarcas indígenas	2019		2021	
	Pobreza Extrema	Pobreza Extrema	Pobreza Extrema	Pobreza general
TOTAL	10.0	21.5	9.5	21.8
Provincias				
Bocas del Toro	22.6	44.8	21.0	41.8
Coclé	10.5	25.6	8.8	25.5
Colón	5.4	17.0	4.6	14.3
Chiriquí	7.4	19.5	7.2	19.2
Darién	20.4	43.7	19.6	41.2
Herrera	4.0	14.0	3.8	13.6
Los Santos	1.9	10.1	1.8	10.0
Panamá	3.5	13.4	3.5	15.5
Panamá Oeste	3.3	8.6	3.2	10.4
Veraguas	16.2	34.5	14.4	31.7
Comarcas indígenas				
Guna Yala	55.8	73.4	53.9	72.7
Emberá	37.4	64.2	36.3	63.7
Ngäbe Buglé	66.9	83.3	64.0	79.9

Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas, con base en la Encuesta de Hogares de los años correspondientes, levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

En la provincia de Colón aun cuando no mejoraron los ingresos salariales de los hogares (16.5% menos), compensaron las ayudas gubernamentales que duplicaron las del año anterior (202.3% más). Similar a lo sucedido en Bocas del Toro, donde cayeron los ingresos salariales (1.5%), pero sopesaron las ayudas por

parte del Estado (8.7%). Lo mismo que en la comarca Ngäbe Buglé (9.2% menos ingresos laborales, pero 7.7% más ayudas del Estado).

En Veraguas y Darién se presentó la situación contraria, con mayores ingresos tanto salariales (12.6% y 5.9%, respectivamente), como también los provenientes de las ayudas gubernamentales (47.4% y 30.3%).

Todo cuanto favoreció la disminución de los niveles de pobreza y, por tanto, la mejora del bienestar de los habitantes en estas provincias.

Plan Panamá Solidario y otros programas sociales

Con motivo de la pandemia por COVID-19, fue creado el Plan Panamá Solidario, que concede ayudas monetarias y bolsas de comida, principalmente, para cubrir las necesidades básicas de familias en situación de vulnerabilidad o personas que por motivo de la pandemia perdieron sus trabajos o les fueron suspendidos sus contratos laborales. La asignación monetaria corresponde a B/.120.00 y otorgado y/o acreditado mensualmente a personas que cumplen con los requisitos exigidos por la iniciativa.

Desde su creación en marzo de 2020 a diciembre de 2022 se entregaron bolsas de comida, bonos físicos y vales digitales, por un monto aproximado de B/.2,612.7 millones.

Cuadro No. 4. Beneficios entregados del Plan Panamá Solidario, por tipo de ayuda, según provincias y comarca indígenas: Marzo de 2020 – Diciembre de 2021 (P)

Provincias y comarcas indígenas	Bolsas de comida	Bonos físicos	Vale Digital
TOTAL	10,872,056	3,400,179	1,370,350
PROVINCIAS	9,316,260	3,396,037	1,360,651
Bocas del Toro	657,694	224,812	5,689
Coclé	800,340	354,161	19,118
Colón	792,011	71,032	140,434
Chiriquí	1,340,893	659,471	104,351
Darién	374,565	44,051	2,807
Herrera	340,197	114,860	33,118
Los Santos	261,611	146,064	5,955
Panamá	2,151,586	1,323,825	737,692
Panamá Oeste	2,009,015	206,495	252,672
Veraguas	588,348	251,266	58,815
COMARCAS INDÍGENAS	1,374,553	4,142	7,501
Emberá	84,940	4,142	635
Guna Yala	246,523	..	2,227
Ngäbe Buglé	1,043,090	..	4,465
Guna de Madungandí	…		132
Guna de Wargandí	…	..	42
ATLAPLA-Donaciones	181,243	..	..
Sin definir/ No consta	…	..	2,198

Fuente: Ministerio de la Presidencia de la República de Panamá.

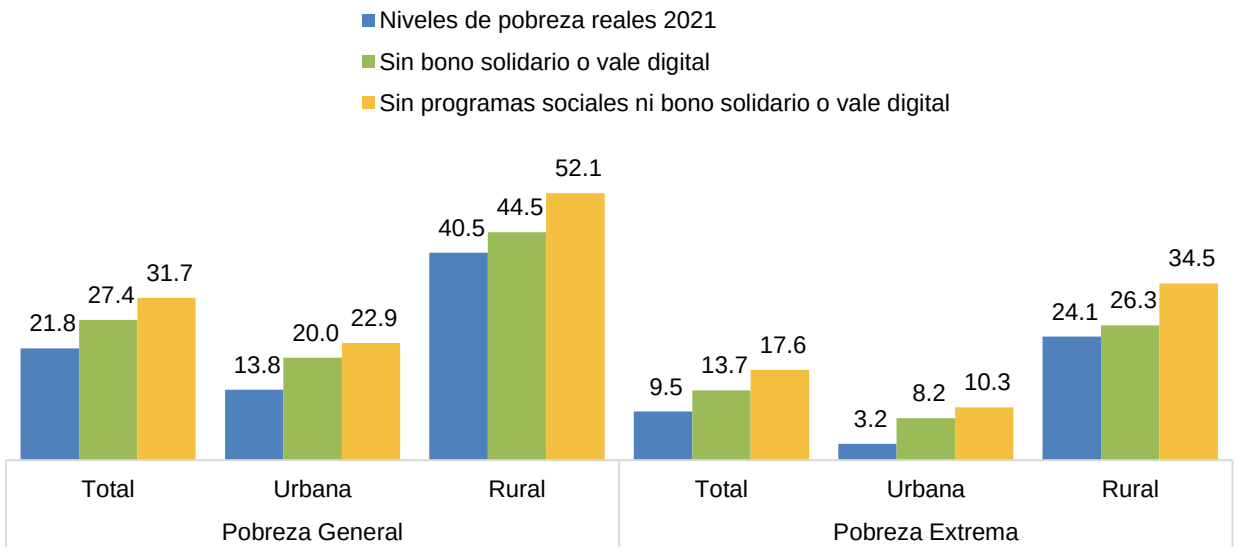
La mayor cantidad de **bolsas de comida** se entregaron en las provincias de Panamá (19.8%), Panamá Oeste (18.5%), Chiriquí (12.3%) y la comarca Ngäbe Buglé (9.6%); la suma destinada a estas tres provincias y la

comarca representó el 60.2% del total. En el caso de los **bonos físicos**, la distribución se concentró principalmente en tres provincias: Panamá (38.9%), Chiriquí (19.4%) y Coclé (10.4%), para un global de 68.7% del total distribuido. La provincia de Panamá concentró la mayoría de los beneficiarios del **Vale Digital** acreditados (53.8%), seguido de los residentes de las provincias de Panamá Oeste (18.4%) y Colón (10.2%); en estas tres provincias se acreditó el 82.5% del total de vales digitales. Entre el resto, el número de acreedores estuvo entre 104,351 en la provincia de Chiriquí y 42 en la comarca de Wargandí.

Las condiciones de pobreza de la población en 2021 hubiesen sido más agudas sin el apoyo del Plan Panamá Solidario. Los niveles de pobreza general pudieron haber alcanzado a un 27.4% de la población y la extrema, a 13.7%, comparado con las cifras reales de 21.8% y 9.5%, respectivamente, es decir que se ubicaría 5.6pp y 4.2pp por encima.

Igualmente, por áreas, en la urbana pudo haber sido de 20.0% la pobreza general y 8.2% la extrema; y en la rural, de 44.5% y 26.3%, respectivamente.

Gráfica No. 2. Porcentaje de personas en condición de pobreza con y sin programas sociales y bono solidario o vale digital, por áreas: Año 2021



Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas, con base en la Encuesta de Hogares de 2021, levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Además del Plan Panamá Solidario, el Estado continuó brindando ayudas sociales por medio de los programas o transferencias monetarias existentes, llámense: Red de Oportunidades, Bono alimenticio, 120 a los 65, Ángel Guardián y PASE-U, que tienen como objetivo principal procurar un mejor nivel de bienestar a la población más vulnerable del país.

Sin embargo, de no haber contado con el bono solidario o vale digital, ni tampoco recibido las ayudas sociales existentes, los niveles de pobreza en la población fueran incluso superior: 31.7% la general total, 22.9% en el área urbana y 52.1% en la rural; y 17.6% la extrema total, 10.3% en el área urbana y 34.5%, en la rural.

Por provincias, los niveles de pobreza general sin bono solidario o vale digital pudieron haber sido hasta 13.1 pp por encima de los reales, caso de la comarca Emberá; así como también de 9.2 pp en las provincias de Panamá Oeste y de Colón y 7.2 pp en la de Panamá. Por áreas, la pobreza general se habría ampliado 6.3 pp más en el área urbana y 4.0 pp en la rural. Y si adicional no gozaran de las otras ayudas sociales, las condiciones desmejorarían más: 23.4 pp, 13.5 pp, 14.2 pp y 9.3 pp, respectivamente en la mencionada

comarca y provincias. Para el caso de la provincia de Herrera el cambio pudo haber sido mayor, incrementándose la pobreza en 10.6 pp y en Coclé, 9.9 pp.

Cuadro No. 5. Incidencia de la pobreza general con y sin programas sociales y bono solidario o vale digital, según provincias y comarcas indígenas: Año 2021

Provincia	Niveles de pobreza general reales (porcentaje)	Sin bono solidario o vale digital		Sin programas sociales ni bono solidario o vale digital	
		Nivel de pobreza general (porcentaje)	Diferencia absoluta (pp)	Nivel de pobreza general (porcentaje)	Diferencia absoluta (pp)
Bocas del Toro	41.8	42.8	1.0	47.8	6.0
Coclé	25.5	27.4	2.0	35.4	9.9
Colón	14.3	23.5	9.2	28.5	14.2
Chiriquí	19.2	20.6	1.5	26.6	7.4
Darién	41.2	42.6	1.3	49.4	8.1
Herrera	13.6	17.4	3.7	24.2	10.6
Los Santos	10.0	11.9	1.9	18.1	8.0
Panamá	15.5	22.6	7.2	24.7	9.3
Panamá Oeste	10.4	19.5	9.2	23.9	13.5
Veraguas	31.7	33.4	1.7	39.5	7.8
Comarca Guna Yala	72.7	77.3	4.6	83.4	10.7
Comarca Emberá	63.7	76.8	13.1	87.1	23.4
Comarca Ngäbe Buglé	79.9	81.5	1.6	87.4	7.5

Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas, con base en la Encuesta de Hogares de 2021, levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

En tanto, los niveles de pobreza extrema se hubieran comportado de la siguiente manera: sin bono solidario o vale digital pudieron haber sido hasta 11.7 pp por encima de los reales en la comarca Emberá; así como de 7.3 pp en la provincia de Panamá Oeste, 6.2 pp en Colón y 5.1 pp en la de Panamá. Por áreas, la pobreza extrema se habría ampliado 5.0 pp más en el área urbana y 2.2 pp en la rural. Agravándose la situación si adicional no gozaran de las otras ayudas sociales: 30.7 pp, 9.8 pp, 11.4 pp y 6.6 pp, respectivamente en la mencionada comarca y provincias. Para el caso de la provincia de Veraguas el cambio pudo haber sido mayor, incrementándose la pobreza extrema en 10.6 pp y en Coclé, 10.1 pp.

En síntesis, un total de 437,888 y 361,235 personas no se ubicaron por debajo del umbral de pobreza general y extrema, respectivamente, producto de los beneficios del Plan Panamá Solidario y ayudas sociales en general; mayormente en las zonas urbanas (64.5% y 61.4% de los totales antes señalados) que en las rurales (35.5% y 38.6%). Lo mismo para las provincias de Panamá y Panamá Oeste que concentraron un 58.1% y 50.7%.

También hay hogares en los que sus miembros no viven en condiciones de pobreza general, ni extrema, pero son beneficiarios de programas sociales. El programa Red de oportunidades llega al 71.0% de la población en pobreza y el bono alimenticio, al 75.0%; aunque Ángel Guardián, solo al 26.8%. Pero igualmente hay un 29.0% de las personas que reciben la ayuda del programa Red de oportunidades y 25.0% de los beneficiarios del bono alimenticio, que no son pobres; y este porcentaje alcanza al 73.2% de aquellas personas que reciben el apoyo del programa Ángel Guardián. Estos programas tienen entre sus requisitos que las personas sean consideradas pobres según sus ingresos.

Cuadro No. 6. Hogares que reciben programas sociales, según nivel de pobreza: Año 2021

Nivel de pobreza	Red de Oportuni-dades	Bono alimenticio (SENAPAN)	Programa 120 a los 65	Programa Ángel Guardián	PASE-U	Bono de comida	Bono solidario	Vale de digital
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
No Pobre	29.0	25.0	82.4	73.2	67.0	69.3	79.9	83.9
Pobreza General	71.0	75.0	17.6	26.8	33.0	30.7	20.1	16.1
Pobreza Extrema	49.4	52.2	4.8	10.1	14.9	13.7	2.5	2.6
Pobreza No Extrema	21.6	22.8	12.8	16.7	18.0	17.1	17.6	13.6

Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas, con base en la Encuesta de Hogares de 2021, levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Del programa 120 a los 65, la mayoría de los beneficiarios son hogares que no viven en condiciones de pobreza (82.4%), lo mismo que el programa de Asistencia Social Educativa Universal PASE-U (67.0%), sin embargo, estos dos programas no condicionan la pobreza como un requisito para que la población tenga acceso a ellos, ya que se trata de programas sociales que buscan brindar un apoyo a otros grupos vulnerables, como son las personas adultas mayores que no reciben jubilación ni pensión o como en el caso del PASE-U, se refiere a un incentivo para promover el estudio y evitar la deserción escolar.

Conclusiones

Los niveles de pobreza general aumentaron 1.6% en 2021 (0.3pp más), pero los de la extrema disminuyeron 5.3%, (0.5pp menos). La pobreza general se elevó por tercer año consecutivo, pero sin volver a los niveles más elevados de 2016 hacia atrás. En tanto, la extrema continuó con la tendencia a la baja que viene mostrando el indicador desde los años 90.

En el área urbana se vio más acentuada el alza de la pobreza general (15% más), ya que en la rural disminuyó (5.1%) y la extrema igualmente en ambas zonas (0.6% menos en la urbana y 4.4% menos en la rural).

Indicativo de que las condiciones de vida de la población con ingresos por debajo del umbral de pobreza, de las áreas urbanas, son fuertes, aun con las asistencias monetarias actuales distribuidas por el Estado, para procurar el bienestar de la población en una situación inédita en la historia del país, y el mundo, como es la pandemia por COVID-19. Son requeridas igualmente medidas en otros aspectos, que permitan mejorar la calidad de vida de estas personas, tales como salud, educación, viviendas, caminos, entre otros, y su incorporación a actividades económicas, más allá de la producción para subsistencia.

Los ingresos de los hogares por otro lado, se vieron afectados por la situación económica generada por la pandemia. En su totalidad disminuyeron 11.1% en comparación con los de 2019, más que todo en Panamá Oeste y Panamá, donde los niveles de pobreza fueron superiores en 2021, sobre todo de la general. Al menos en Veraguas y Darién, los ingresos totales promedio fueron 10.8% y 4.5%, respectivamente, por encima de los del año previo, concediendo mejoría en las condiciones de vida de sus habitantes

Los ingresos laborales fueron los más afectados (16.2% menos), no así los otorgados en ayudas gubernamentales (130.0% más), dirigidas sobre todo al área urbana (196.1%), comparado con el aumento en la rural (45.6%). La creación del Plan Panamá Solidario fue fundamental para paliar las condiciones económicas difíciles que atraviesa la población del país, dadas las suspensiones y pérdidas de las plazas de trabajo, debido a los cierres obligatorios que tuvieron que enfrentar las actividades económicas.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO DE
ECONOMÍA Y FINANZAS

Dirección de Análisis Económico y Social

Hernán Arboleda H.

Director

Departamento de Análisis Económico
Tel. (507) 504-2842

María Elizabeth Rojas
Jefa

Departamento de Análisis Social
Tel. (507) 507-7072

Yamileth Castillo G.
Jefa

Departamento de Información y Análisis Estadístico
Tel. (507) 504-2854

Julio Diéguez H.
Jefe

Analistas

Esilda Atencio
Janine Chandler
Joslyn Guerra
María C. González
Mariel Varela
Omar Moreno
Tanya Almario
Tatiana Lombardo

Margarita Aquino Cornejo

Asesora en temas sociales

Diseño de Relaciones Públicas

Impresión en Sección de Reproducción