

CAPÍTULO II Radiografía del Desarrollo Humano y la pobreza en Panamá

Trabajar en el marco conceptual del desarrollo centrado en el ser humano exige la construcción de indicadores que van más allá de la medida de los niveles de producción de bienes y servicios que se conoce como Producto Interno Bruto (PIB), porque éste no ofrece mayor información respecto a la distribución de esos recursos, ni de las características positivas o negativas que ha tomado ese proceso de producción, ni de otros aspectos de la vida humana como son los culturales, sociales y políticos. A estos efectos, el PNUD ha desarrollado el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que es un índice estadístico compuesto que no privilegia únicamente el ingreso, sino que mide tres dimensiones básicas del desarrollo humano, como parte del esfuerzo por evaluar los avances y logros de un país en materia de desarrollo humano. Estas tres dimensiones son:

- El **acceso al conocimiento**, que incluye los niveles de alfabetización y la tasa de matriculación combinada (primaria, secundaria y superior);
- La **longevidad**, medida a través de la esperanza de vida al nacer y entendida como los años promedio que se espera puede vivir una persona, de acuerdo a los niveles de mortalidad de la población del país;
- El **nivel decente de vida**, que se mide a través del PIB per cápita.

En Panamá, este índice IDHP se ha elaborado dentro del esquema del Informe Mundial de Desarrollo Humano del PNUD, pero estableciendo elementos adicionales para profundizar en la evaluación del progreso específico del país y poder sentar con ello las bases para darle seguimiento a los avances que logre Panamá en materia de desarrollo humano de aquí en adelante. Esta estimación propia, hecha por el Proyecto **INDH Panamá 2002**, es un ajuste metodológico a la realidad panameña. Específicamente, en el caso de la dimensión de conocimiento se incorporó la medición de años de escolaridad y el nivel de formación de los docentes, mientras que para el nivel decente de vida se utilizó el ingreso promedio de los hogares, las condiciones materiales de la vivienda, el acceso a los servicios básicos, y las condiciones de empleo.

I. Avances en el Desarrollo Humano de Panamá

Los avances en desarrollo humano en Panamá a los que se refiere este apartado han sido estimados a través del IDHP, pero con los ajustes antes mencionados. Las dimensiones principales de acceso a conocimientos, longevidad y nivel decente de vida fueron ponderadas con el mismo peso, pero con las adiciones señaladas. Los detalles de la metodología pueden ampliarse utilizando las Notas Técnicas incluidas al final de este Informe.

A continuación se presentarán los resultados globales del IDHP y, posteriormente, los resultados más relevantes de cada dimensión. Para interpretar las puntuaciones alcanzadas por provincias, distritos o áreas se deberá aplicar la siguiente escala (Cuadro 2.1), elaborada para tal efecto:

Cuadro 2.1. Escala de valores para la interpretación del Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP)

Rango	Categoría en el Índice
0.000 a 0.200	Muy Bajo
0.201 a 0.400	Bajo
0.401 a 0.600	Medio
0.601 a 0.800	Medio Alto
0.801 a 1.000	Alto

Fuente: INDH Panamá 2002.

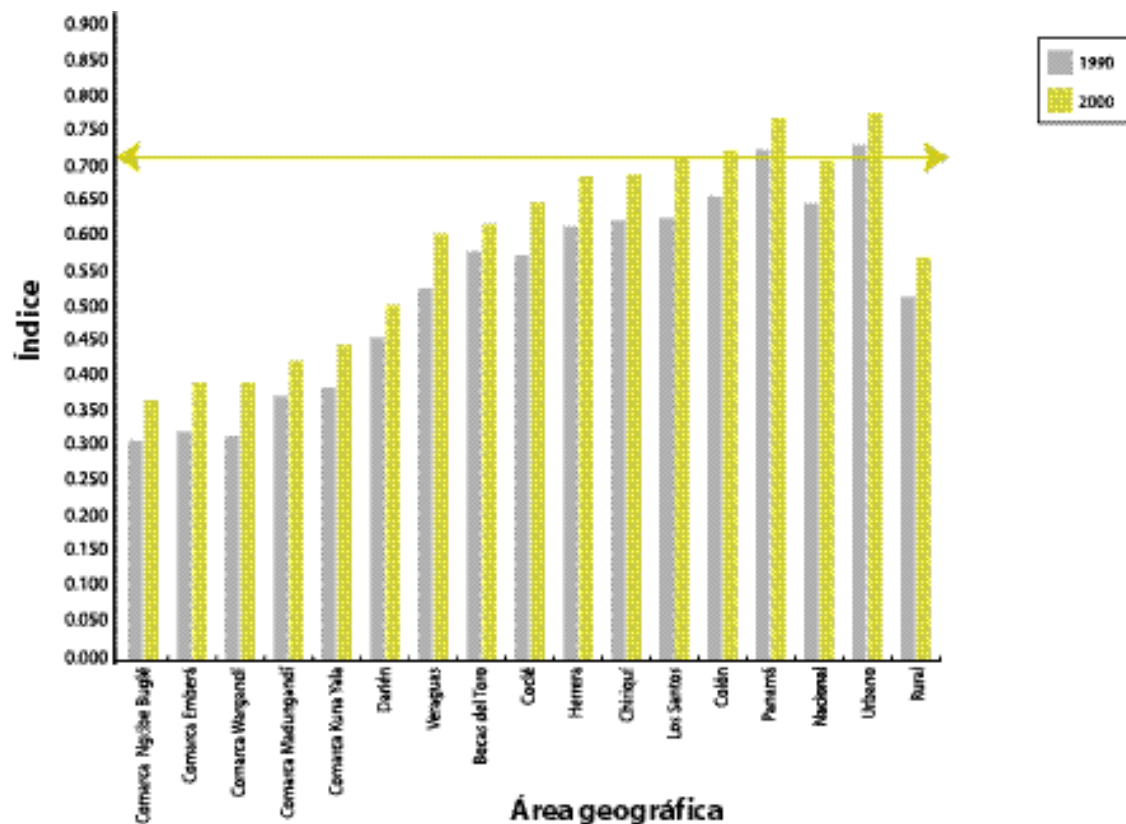
A. El Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP)

Para el año 2000, el Índice de Desarrollo Humano de Panamá (Cuadro 2.2) revela avances importantes, los cuales colocan al país en la categoría de logro medio alto (0.601 a 0.800) al nivel nacional y en las zonas

Cuadro 2.2. Índice Nacional de Desarrollo Humano de Panamá, por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincia	IDH Panamá 1990	IDH Panamá 2000	% Incremento 1990-2000
Bocas del Toro	0.584	0.619	5.9
Coclé	0.578	0.650	12.5
Colón	0.659	0.715	8.4
Chiriquí	0.625	0.692	10.7
Darién	0.455	0.504	10.7
Herrera	0.610	0.690	13.2
Los Santos	0.627	0.710	13.3
Panamá	0.719	0.764	6.2
Veraguas	0.527	0.600	13.9
Comarca Kuna Yala	0.389	0.448	15.2
Comarca Emberá Wounaan	0.321	0.392	22.2
Comarca Ngöbe Buglé	0.307	0.363	18.2
Comarca Wargandí	---	0.390	---
Comarca Madungandí	---	0.402	---
Promedio Nacional	0.646	0.707	9.4
Urbano	0.732	0.776	6.0
Rural	0.519	0.576	10.8

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Gráfica 2.1. Avances en Desarrollo Humano por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

urbanas. Esta categoría también se mantiene en las provincias de Panamá (0.764), Colón (0.715), Los Santos (0.710), Chiriquí (0.692), Herrera (0.690), Coclé (0.650) y Bocas del Toro (0.619). En este grupo, las provincias que muestran el crecimiento más rápido entre 1990 y 2000 son: Los Santos (13.3%), Herrera (13.2%) y Coclé (12.5%).

Se aprecia un logro medio (0.400 a 0.600) en las zonas rurales (0.576), en las provincias de Veraguas (0.600) y Darién (0.504), y en las comarcas Kuna Yala (0.448) y Madungandí (0.402). Entre 1990 y 2000, el crecimiento más rápido en este grupo lo tuvo la comarca Kuna Yala (15.2%). Registran un logro bajo (menor a 0.400) en el año 2000 las comarcas Wargandí (0.390), Emberá (0.392) y Ngöbe Buglé (0.363), aunque éstas han mostrado mejorías en torno al 20% entre 1990 y 2000.

Como se observa en la Gráfica 2.1 y el Mapa 2.1, la Provincia de Panamá sobrepasa claramente el promedio nacional, seguida de Colón y Chiriquí, en escalas bastante menores. Evidentemente, estas tres provincias ejercen un peso específico fuerte en la calificación final obtenida por las áreas urbanas dentro el IDHP.

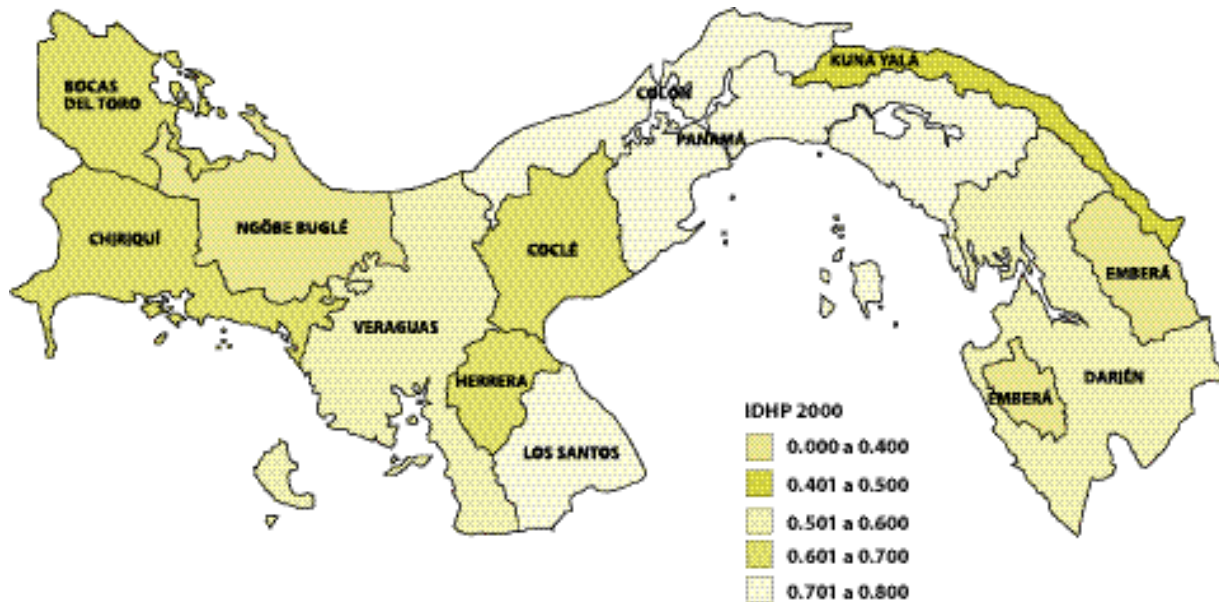
1. Avances y rezagos en Desarrollo Humano

A continuación se presentan los 10 distritos del país con mayor logro en Desarrollo Humano (Cuadro 2.3 y Mapa 2.2), los cuales superan los 0.700 puntos (logro medio a alto), y entre los cuales destacan Las Tablas (0.757), Chitré (0.762), San Miguelito (0.769), David (0.770) y Panamá (0.783).

Se presentan igualmente los 10 distritos con menores logros en Desarrollo Humano, mostrando todos ellos valores de rango bajo (menor a 0.400). Entre éstos destacan Besiko (0.349), Kankintú (0.354) y Mirono (0.355), Nole Duima (0.368) y Müna (0.369), todos pertenecientes a la comarca Ngöbe Buglé, los cuales representan logros inferiores al 45% del nivel alcanzado por los distritos con mayor desarrollo.

Se aprecia en la Gráfica 2.1 que los indicadores de las tres diferentes dimensiones del IDH muestran importantes avances entre 1990 y 2000, aunque es obvio que se mantienen las desigualdades estructurales. En la Gráfica 2.2 se puede observar el nivel de disparidad que existe entre los distritos con el mayor y menor nivel de logro en cada una de las dimensiones del IDH, cuyo detalle se explica a continuación:

Mapa 2.1. Índice de Desarrollo Humano, por provincia y comarca. Año 2000.



Fuente: Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo.

Cuadro 2.3. IDHP: Avances y rezagos en Desarrollo Humano, por distrito. Año 2000.

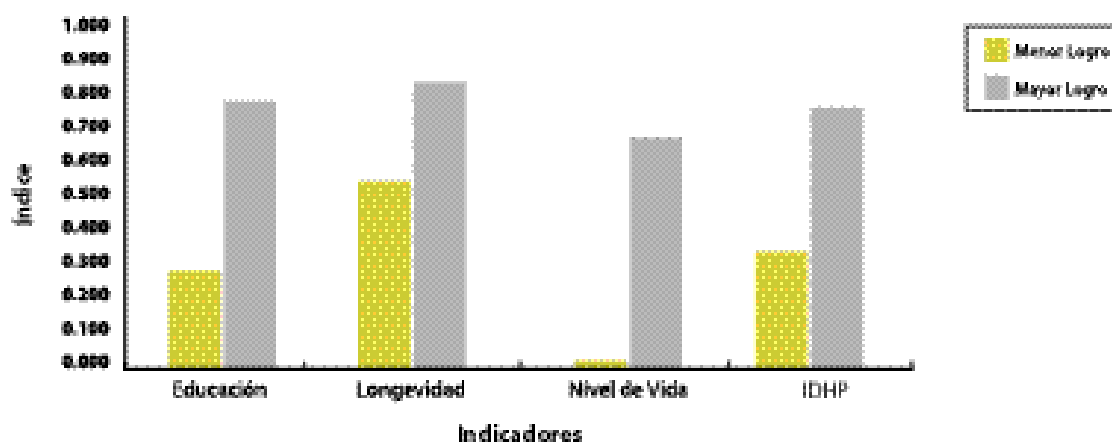
	Distritos	Índice Desarrollo Humano
10 Distritos con mayor logro	Dolega	0.734
	La Chorrera	0.734
	Colón	0.740
	Taboga	0.749
	Arraján	0.752
	Las Tablas	0.757
	Chitré	0.762
	San Miguelito	0.769
	David	0.770
	Panamá	0.783
10 Distritos con menor logro	Besiko	0.349
	Kankintú	0.354
	Mirono	0.355
	Nole Duima	0.368
	Müna	0.369
	Sambú	0.370
	Ñürüm	0.374
	Kusapín	0.384
	Wargandí	0.390
	Cémaco	0.399

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

- La dimensión con mayor adelanto y menor disparidad es la de **longevidad o esperanza de vida al nacer**. Se puede apreciar que el distrito con menor progreso alcanzó un logro medio, el cual equivale al 64.3% del distrito que alcanzó el mayor nivel en el país (de logro alto).
- En materia de **acceso al conocimiento**, el distrito con menores resultados calificó en la categoría de logro bajo, alcanzando tan sólo el 39.3% del distrito con mayor adelanto, el cual calificó en la categoría de alto nivel de desarrollo (superior a 0.801).
- La dimensión **nivel decente de vida (que integra los indicadores de ingreso, empleo, vivienda y servicios básicos)** presenta la situación más crítica, siendo la dimensión de menor logro relativo y la que tiene la disparidad más alta. El distrito con menores resultados alcanza un logro muy bajo (menor a 0.201), que equivale sólo al 2.3% del logro alcanzado por el distrito con mayor adelanto en esta dimensión.

El análisis por distrito revela que los más adelantados están cerca del límite con la categoría de logro alto (0.801 y más), mientras que los menos adelantados se ubican en el nivel de logro bajo (menor a 0.401), el cual representa sólo un 44.6% del logro máximo alcanzado por un distrito para el año 2000. Esta situación destaca la necesidad de elaborar políticas orientadas a promover el avance de las dimensiones más rezagadas y, sobre todo, a reducir las desigualdades especialmente en la dimensión nivel decente de vida (ingreso, empleo,

Gráfica 2.2. Síntesis de los resultados del IDHP



Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

vivienda y servicios básicos), así como en la educación, a fin de activar mecanismos efectivos para mejorar la calidad de vida de las personas. El avance logrado durante la década en cuanto a la cobertura de infraestructura y servicios básicos de educación permite pensar, por ejemplo, que la inversión pública puede ser una herramienta útil para ayudar a reducir las disparidades entre regiones y aumentar el nivel de vida de la población, si éstas tienen como finalidad reducir las disparidades entre grupos humanos y si se adoptan políticas adecuadamente focalizadas.

II. Análisis de las dimensiones del IDHP

El análisis detallado de las dimensiones del Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) 2002 ofrece insumos importantes para la toma de decisiones de política, pues permite apreciar los logros obtenidos en cada una de las variables e indicadores que han servido de fundamento para su construcción, desagregados por provincia, comarca y área (urbana-rural). La observación por separado de cada dimensión permite, adicionalmente, detectar las zonas que presentan mayores rezagos en la búsqueda del desarrollo humano sostenible y las que, por ende, requieren de atención prioritaria. De esta forma, las autoridades regionales y municipales, así como los ciudadanos y ciudadanas interesados, pueden percatarse del nivel de logros alcanzados en cada una de las variables estudiadas y observar su desempeño en comparación con otras provincias, distritos y comarcas.

A. Primera dimensión: Acceso al Conocimiento⁽¹⁾:

Entre el año 1990 y el 2000 (Cuadro 2.4), esta dimensión ha tenido un incremento del 10.3% al nivel nacional, frente a un 16.4% en el sector rural, destacándose el crecimiento de las comarcas Ngöbe Buglé (47.3%), Emberá (38.9%) y Kuna Yala (30.0), y el de la provincia de Darién (27.6%).

En el año 2000, lideran el logro educativo, con un nivel medio a alto, las provincias de Panamá (0.777), Colón (0.746) y Chiriquí (0.717) y aparecen con los menores resultados, aunque con un importante crecimiento, tal y como se indicara arriba, las comarcas Kuna Yala (0.496), Emberá (0.462), Ngöbe Buglé (0.367), Madungandí (0.332) y Wargandí (0.330), con niveles considerados de

logro medio a bajo. El sector rural alcanza un logro medio (0.585) y el sector urbano un logro medio a alto (0.783).

En la Gráfica 2.3 se aprecian los avances logrados en la dimensión de acceso al conocimiento del IDHP. El ordenamiento de las comarcas y provincias respecto al logro en la dimensión educativa en los años 1990 y 2000 ilustra una tendencia similar entre ambos años, salvo el caso de la provincia de Los Santos, que mejora su posición respecto a 1990. La línea trazada en la parte superior de la gráfica marca el nivel de logro promedio del país en el año 2000, línea que sólo es superada por Colón, Panamá y, en general, por las áreas urbanas.

1. Avances y rezagos en el Acceso al Conocimiento

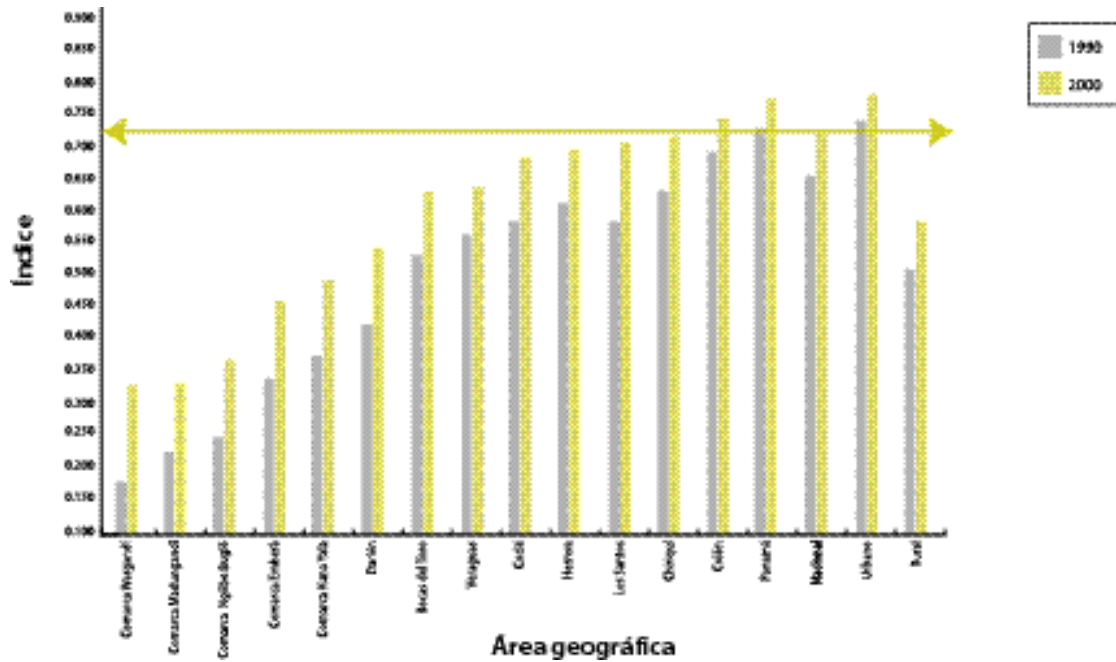
A continuación se presentan los 10 distritos del país con mayor logro en esta dimensión (Cuadro 2.5), los cuales

Cuadro 2.4. IDHP: Avances en el Acceso al Conocimiento, por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincia y Área	Índice	Índice	%
	Educación 1990	Educación 2000	Incremento 1990-2000
Bocas del Toro	0.523	0.624	19.3
Coclé	0.587	0.684	16.5
Colón	0.696	0.746	7.2
Chiriquí	0.636	0.717	12.7
Darién	0.423	0.540	27.6
Herrera	0.608	0.697	14.6
Los Santos	0.586	0.705	20.2
Panamá	0.732	0.777	6.2
Veraguas	0.559	0.635	13.6
Comarca Kuna Yala	0.382	0.496	30.0
Comarca Emberá Wounaan	0.332	0.462	38.9
Comarca Ngöbe Buglé	0.249	0.367	47.3
Comarca Wargandí	---	0.330	---
Comarca Madungandí	---	0.332	---
Promedio Nacional	0.653	0.720	10.3
Urbano	0.742	0.783	5.4
Rural	0.503	0.585	16.4

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Gráfica 2.3. Avances en el acceso al conocimiento por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.



Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

superan los 0.700 puntos (medio a alto), y entre los cuales destacan Chitré (0.786), Panamá (0.795) y David (0.799). En contraste, se presentan los 10 distritos con menores logros en el año 2000, entre los que destacan Besiko (0.314), Wargandí (0.330) y Madungandí (0.332). Salvo Kusapín y Sambú, la mayoría de estos distritos presenta valores inferiores a 0.400 (considerado bajo), lo que representa menos del 50% del logro alcanzado por los distritos más avanzados.

La dimensión de Acceso al Conocimiento tiene especial importancia porque, durante gran parte del siglo XX, se le ha atribuido a la educación un papel importante en la movilidad social (Sáinz, 1996), para asegurar que las posiciones sean asignadas a partir de los méritos y capacidades demostradas en el proceso formativo, y debilitando con ello la jerarquización de la sociedad en torno al linaje o al poder económico. En años recientes, sin embargo, el agotamiento de la forma de gestión del proceso educativo mediante la cual se privilegian los medios (cobertura) sobre los fines (aprendizaje) llevó a un drástica reducción de la eficiencia del Estado (burocratización) en cuanto a prestar servicios educativos e iniciar la mejoría y adaptación a los nuevos contextos. Como resultado, se han generado fuertes diferencias de calidad entre la educación pública y la

Cuadro 2.5. IDHP: Avances y rezagos en el Acceso al Conocimiento, por distrito. Año 2000.

	Distritos	Índice Educación
10 Distritos con mayor logro	Santiago	0.740
	Colón	0.766
	Las Tablas	0.766
	Arraiján	0.768
	La Chorrera	0.770
	Taboga	0.780
	San Miguelito	0.782
	Chitré	0.786
	Panamá	0.795
	David	0.799
10 Distritos con menor logro	Besiko	0.314
	Wargandí	0.330
	Madungandí	0.332
	Kankintú	0.340
	Müna	0.349
	Mirono	0.350
	Nole Duima	0.362
	Ñürúm	0.392
	Kusapín	0.417
	Sambú	0.438

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

privada, habiéndose producido una segmentación de la oferta educativa y una fuerte desigualdad entre sectores sociales. Los indicadores que se presentan para Panamá confirman la desigualdad social que existe con respecto al acceso a una educación de calidad.

La experiencia en América Latina indica que hoy se necesitan más años de escolaridad que antes para obtener los mismos resultados mínimos de integración cultural y laboral. Retoman entonces su importancia en el logro educativo el estrato social de origen y las redes sociales de pertenencia, ya que son mayormente las personas que provienen de hogares con mayor educación y recursos –y muchas veces también de áreas urbanas–, quienes logran acceso a la mejor educación y los mejores resultados educativos (reforzados por el hogar de origen), así como un mejor y más rápido acceso al mercado de trabajo a través de sus redes sociales de pertenencia.

B. Segunda dimensión: Longevidad

En esta dimensión, Panamá presenta los mejores resultados globales, con un incremento de 1.7 años en

promedio (3.6%) en una década (Cuadro 2.6). Como veremos, algunos de estos resultados se hallan muy cercanos a los de los países desarrollados, básicamente en función de los avances logrados en las últimas décadas en materia de salud pública y servicios de saneamiento básico. Un importante progreso presentan las zonas que tenían menor esperanza de vida en 1990, como es el caso de las comarcas Emberá (9.4%) y Ngöbe Buglé (7.4%) que, en el año 1997, tenían una esperanza de vida al nacer de 58.9 y 66.1 años, respectivamente. Es notoria, no obstante, la baja en los años estimados para Darién durante el período 1990 - 1997, cuando la esperanza de vida estimada descendió, de 67 a 64.6 años.

En consonancia con esta realidad, los progresos registrados en las áreas más deprimidas del país se deben al éxito de las intervenciones para reducir la mortalidad causada por enfermedades que típicamente aquejan a los menores (tales como diarreas agudas, enfermedades gastro-intestinales y enfermedades respiratorias, entre otras), que demandan la capacitación en hábitos de higiene y la expansión de la cobertura de servicios básicos.

Cuadro 2.6. IDHP: Longevidad en Panamá, por provincia y comarca. Años 1990-1997⁽²⁾.

Provincia	Esperanza de vida 1990	Esperanza de vida 1997	Índice Longevidad 1990	Índice Longevidad 1997	% Incremento 1990 - 1997
Bocas del Toro	66.9	69.3	0.698	0.739	5.8
Coclé	71.8	73.6	0.780	0.810	3.8
Colón	70.7	72.6	0.761	0.793	4.1
Chiriquí	70.8	72.9	0.764	0.799	4.6
Darién	67.0	64.6	0.700	0.660	-5.7
Herrera	72.8	74.5	0.797	0.826	3.6
Los Santos	73.9	75.7	0.816	0.845	3.6
Panamá	75.1	75.9	0.835	0.848	1.6
Veraguas	67.6	70.1	0.711	0.752	5.8
Comarca Kuna Yala	65.9	67.8	0.682	0.713	4.5
Comarca Emberá Wounaan	56.0	58.9	0.517	0.565	9.4
Comarca Ngöbe Buglé	63.3	66.1	0.638	0.685	7.4
Comarca Wargandí	---	64.6	---	0.661	---
Comarca Madungandí	---	66.2	---	0.668	---
Promedio Nacional	72.2	73.9	0.786	0.815	3.6

Fuente: Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo.

Según el último Censo Nacional de Población y Vivienda (2000), Panamá tiene una población de 2,839,177 personas, casi equiparada por sexo, de las cuales casi las dos terceras partes se concentran en áreas urbanas. La tendencia a la estabilización del crecimiento poblacional, asociada a las menores tasas de mortalidad, favorecerá el envejecimiento de la población y, con esto, el cambio del perfil de las enfermedades que requerirán atención. De cara al futuro, por consiguiente, los problemas de salud de mayor complejidad que se presentan mayormente en las áreas urbanas (tales como enfermedades cardíacas, neurológicas y tumores, entre otras) hacen presumir que, en algunos años, el crecimiento en la esperanza de vida pudiera ser más lento o estabilizarse, a menos que se prevean los correctivos y se realicen las inversiones necesarias para atender esos problemas de salud, crecientemente complejos, hacia los cuales irá transitando el país a medida que avancen los cambios ya mencionados en la composición etárea de la población. El país debe plantearse el desafío que representan estos cambios demográficos, en razón de que ellos conllevan una presión creciente sobre la demanda de empleo remunerado y sobre los sistemas de seguridad social y de salud pública (Márquez de Pérez, 1999: p.56-58).

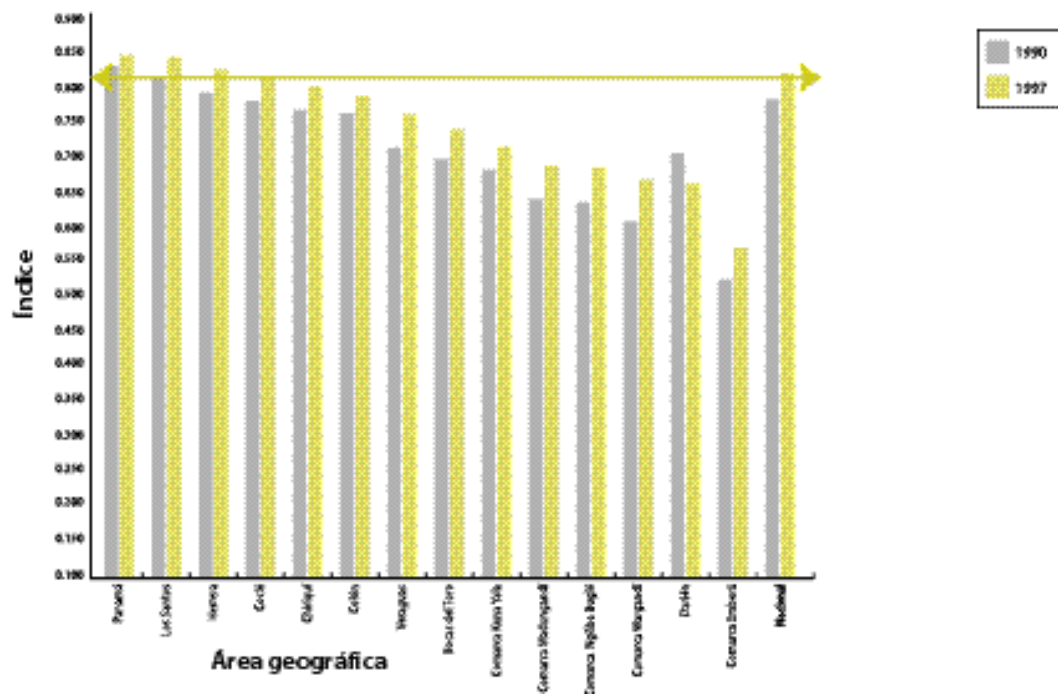
En la Gráfica 2.4 se aprecia el ordenamiento de las comarcas y provincias, en 1990 y 1997, respecto al indicador de Longevidad. La línea trazada en la parte superior de la gráfica marca el promedio de logro al nivel nacional (0.815) en el año 1997, el que sólo fue superado por las provincias de Panamá (0.848), Los Santos (0.845), Herrera (0.826), y Coclé (0.810), que se ubicaron en la categoría de logro alto (sobre 0.800). Los resultados más bajos, pero aún dentro un nivel de logro medio (entre 0.401 y 0.600), fueron para la comarca Emberá (0.565), la provincia de Darién (0.660) y la comarca Wargandí (0.661), entre otros.

1. Logros y rezagos en Longevidad

A continuación se presentan los 10 distritos con mayor logro (logro alto) en Longevidad (Cuadro 2.7), que superan los 0.800 puntos, y entre los cuales destacan Guararé (0.852), Bugaba (0.859) y David (0.861).

Se presentan, igualmente, los 10 distritos con menores logros en la dimensión de Longevidad del IDHP en el año 1997; éstos se ubican, sin embargo, dentro del rango de logro medio del Índice. Entre ellos destacan Sambú (0.553), Cémaco (0.569) y Chepigana (0.660), con

Gráfica 2.4. IDHP: Avances en Longevidad en Panamá, por provincia y comarca. Años 1990 y 1997.



Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

logros un poco menores al 77% del alcanzado por los distritos con mayor longevidad.

C. Tercera dimensión: Nivel Decente de Vida

Por tratarse de una dimensión compleja que contempla, a su vez, tres indicadores separados (ingreso, condiciones laborales y condiciones de la vivienda), en esta sección se presentan, en primer término, los resultados generales resumidos, para luego pasar a un análisis del comportamiento de cada uno de los tres indicadores que componen esta dimensión. Como se ha señalado, el logro en el nivel decente de vida da cuenta del logro medio entre los tres indicadores combinados, obteniéndose así un acercamiento más completo a los mínimos requeridos para lograr el desarrollo humano de los panameños.

Las tendencias señaladas para estos tres indicadores se recogen en el indicador sintético de Nivel Decente de

Vida (Cuadro 2.8), cuyos resultados indican un logro en la categoría media alta en el área urbana (0.671), principalmente en el área metropolitana, que abarca las provincias de Panamá y Colón. Luego siguen Los Santos (0.581), Chiriquí (0.559) y Herrera (0.549), destacando por su crecimiento entre 1990 y 2000 las provincias de Veraguas (33.1%), Herrera (29.3%) y Darién (28.7%). Se aprecia un menor logro rural (0.398), pero con un incremento más rápido (17.4%), y también se registra una mejoría del orden del 30%, entre 1990 y 2000, en las comarcas Kuna Yala y Emberá, aunque se mantienen en un nivel de logro muy bajo (menor a 0.250). Nuevamente llama la atención el caso de Bocas del Toro, provincia en la que se registró un descenso en esta dimensión entre 1990 y 2000.

En la Gráfica 2.5 se aprecia el ordenamiento de las provincias y comarcas en el logro de la dimensión Nivel Decente de Vida. La línea trazada en la parte superior

Cuadro 2.7. IDHP: Avances en Longevidad, por distritos. Año 2000.

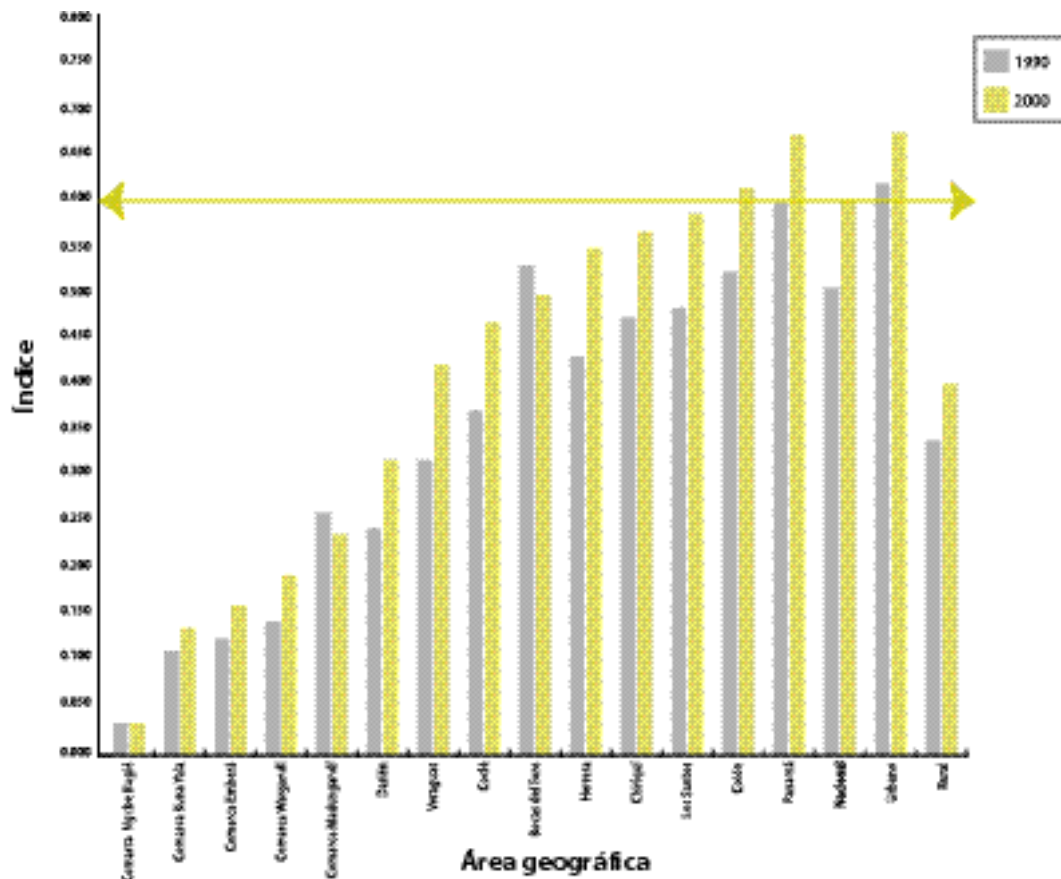
	Distritos	Índice Longevidad 2000
10 Distritos con mayor logro	Chame	0.844
	Las Tablas	0.847
	Arraiján	0.847
	La Chorrera	0.848
	San Miguelito	0.849
	Los Santos	0.849
	Panamá	0.850
	Guararé	0.852
	Bugaba	0.859
	David	0.861
10 Distritos con menor logro	Sambú	0.553
	Cémaco	0.569
	Chepigana	0.660
	Wargandí	0.661
	Pinogana	0.661
	Kusapín	0.667
	Tolé	0.667
	Chiriquí Grande	0.675
	Mirono	0.675
	Cañazas	0.676

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Cuadro 2.8. IDHP: Avances en el Nivel de Vida, por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincia y Área	Índice	Índice	%
	Nivel de vida 1990	Nivel de vida 2000	Incremento 1990-2000
Bocas del Toro	0.531	0.494	-7.0
Coclé	0.366	0.456	24.5
Colón	0.521	0.606	16.4
Chiriquí	0.475	0.559	17.6
Darién	0.242	0.311	28.7
Herrera	0.424	0.549	29.3
Los Santos	0.479	0.581	21.3
Panamá	0.592	0.666	12.5
Veraguas	0.311	0.414	33.1
Comarca Kuna Yala	0.102	0.134	31.8
Comarca Emberá Wounaan	0.114	0.150	31.8
Comarca Ngöbe Buglé	0.035	0.037	7.0
Comarca Wargandí	---	0.193	---
Comarca Madungandí	---	0.237	---
Promedio Nacional	0.501	0.586	17.1
Urbano	0.610	0.671	10.1
Rural	0.339	0.398	17.4

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Gráfica 2.5. IDHP: Avances en el Nivel Decente de Vida en Panamá, por provincia y comarca. Años 1990 y 1997.

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

de la gráfica indica el valor promedio nacional en el año 2000, el cual sólo superan Panamá, Colón y el promedio de las zonas urbanas. En general, se aprecia una mejoría entre 1990 y 2000, salvo el retroceso que ocurre en la provincia de Bocas del Toro.

A continuación se detallan los resultados particulares de cada uno de los tres indicadores que componen esta dimensión del IDHP:

1. Indicador de Nivel de Ingreso

Para el año 2000, los mayores avances en materia de ingreso ocurrieron en la región metropolitana. Como podrá apreciarse en el Cuadro 2.9, las provincias de Panamá y Colón alcanzaron el mayor logro, con 0.616 y 0.535, respectivamente, en tanto que, en las provincias centrales, destacan Los Santos (0.508) y Herrera (0.499), aunque estas últimas se sitúan en el rango medio. A pesar de que el sector rural ha

incrementado de manera importante su ingreso promedio entre 1990 y 2000 (10.7%), el mismo mantiene un rango considerado como bajo (0.390), y el cual representa el 64% del logro alcanzado por las zonas urbanas (0.609). La mayoría de las comarcas que presentan un importante crecimiento en el ingreso (entre 20 y 30%) también se mantienen dentro de niveles bajos (menores a 0.400). Bocas del Toro fue la única provincia cuyo ingreso se deterioró (-6.1%) a lo largo de la década pasada.

Hay que reconocer que, en las áreas mencionadas, es más difícil captar la producción y el consumo en términos monetarios (dinero) debido a que se auto-produce gran parte de lo que se consume en los hogares y se intercambian bienes en la comunidad, sin que necesariamente se utilice el dinero como medio para ese intercambio. Los datos de ingreso en las áreas rurales e indígenas constituyen una aproximación a los ingresos en concepto de salarios agrícolas de los trabajadores que

Cuadro 2.9. IDHP: Ingreso promedio estimado de las personas por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000 (a).

Provincia y Área	Ingreso	Ingreso	Índice	Índice	%
	ajustado (b)	ajustado (b)	Ingreso	Ingreso	Incremento
	1990	2000	1990	2000	1990 - 2000
	B/.	B/.			
Bocas del Toro	1202	1034	0.452	0.425	-6.1
Coclé	800	1110	0.378	0.438	15.7
Colón	1554	1899	0.499	0.535	7.3
Chiriquí	1227	1527	0.456	0.496	8.7
Darién	606	824	0.328	0.384	17.1
Herrera	1041	1558	0.426	0.499	17.2
Los Santos	1198	1632	0.452	0.508	12.4
Panamá	2267	2957	0.568	0.616	8.5
Veraguas	696	1080	0.353	0.433	22.6
Comarca Kuna Yala	273	352	0.183	0.229	25.0
Comarca Emberá Wounnan	286	364	0.191	0.235	23.0
Comarca Ngöbe Buglé	117	124	0.029	0.040	36.9
Comarca Wargandí	---	525	---	0.301	---
Comarca Madungandí	---	857	---	0.391	---
Promedio Nacional	1575	2098	0.501	0.553	10.4
Urbano	2331	2846	0.573	0.609	6.3
Rural	694	854	0.352	0.390	10.7

(a) La estimación de los ingresos fue ajustada por Cuentas Nacionales.

(b) Balboas anuales por persona a precios constantes de 1987.

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

venden su mano de obra para complementar la provisión de bienes en el hogar.

2. Indicador de Vivienda

Las variables relacionadas con las características materiales y de acceso a servicios fueron integradas en indicadores sintéticos que pretenden dar cuenta de las condiciones globales de habitabilidad con que cuentan los hogares panameños.

El primer indicador incluye, por una parte, a los hogares que cumplen simultáneamente con los requisitos propuestos de aceptabilidad material (piso, pared y techo)⁽³⁾ y por la otra, al porcentaje de hogares que presenta condiciones aceptables en el aspecto de los servicios (que incluyen acceso a agua, sistema de saneamiento y servicio eléctrico), una dimensión a la que es más difícil de acceder por su complejidad.

a. Material de las viviendas

En este renglón se mantuvieron como las áreas de mayor logro las provincias de Panamá y Colón, que poseen una cifra cercana al 90 % de sus viviendas en condiciones aceptables, seguidas por Chiriquí (85.4%) y Los Santos (83.2%). Entre las comarcas, el mejor resultado en el año 2000 lo mostró la comarca Emberá, con un 20.5%.

En cuanto a las condiciones materiales, entre 1990 y 2000, se observó un crecimiento del 8.3% en la cantidad de viviendas en condiciones materiales aceptables (cuadro 2.10), crecimiento que fue mayor en buena parte de las áreas comarcales y en el sector rural, en donde el nivel de viviendas aceptables creció en un 11.9%. Estas áreas mantuvieron, sin embargo niveles bajos de logro (sólo cerca del 10% de viviendas tenían materiales más durables), afectadas por la más lenta transformación de las viviendas indígenas y la continuación del uso de sus

materiales tradicionales. Incluso en las comarcas Ngöbe Buglé y Madungandí, los logros fueron menores al 8% en el año 2000. Se dio el caso también de la comarca Kuna Yala, que presentó deterioro en sus condiciones materiales de vivienda, de acuerdo a las estimaciones para 1990.

i) La vivienda en áreas indígenas

Puesto que en las áreas indígenas predomina el uso de materiales tradicionales y que están disponibles en las zonas en que habitan, se aprecia en el indicador bajos resultados para ellas, ya que se trata de materiales menos durables y alejados de los patrones urbanos e incluso rurales⁽⁴⁾. En el Censo del año 2000 se apreció que, en las comarcas indígenas, el 61.3% de las viviendas tenía las paredes de paja o penca, seguido por un 15.2% que utilizaba la madera. El 65.5% de los hogares indígenas utilizaba en sus viviendas la paja o penca también para el techo, mientras que el 32.6% utilizaba metal. Mientras tanto, el 72.4% de las viviendas tenía piso de tierra y el 12.73% tenía piso de madera. Ésto dio como resultado

que, en el 38.8% de las viviendas indígenas, predominara la paja o la penca en paredes y techos, y que el piso fuera de tierra. Esta información es corroborada por los datos recopilados por las propias comunidades, como en el caso de la comarca Emberá⁽⁵⁾, en donde la información levantada en el área indicó que la vivienda predominante es el jorón con techo de penca y sin paredes, o con madera y cañas, y que en el piso predominaba la madera o la gira.

b. Indicador de servicios básicos

La dotación de servicios básicos presentó un logro más bajo en todas las áreas, con un crecimiento promedio nacional de 14.6% entre 1990 y 2000 (Cuadro 2.10), que incluye un más lento incremento de la cobertura en el sector urbano (4.4%) y un incremento más rápido en el rural (26.3%). Las coberturas más altas se registraron en las provincias de Los Santos (73.0%), Herrera (62.4%) y Panamá (58.3%)⁽⁶⁾, mientras que las coberturas más bajas estuvieron en las comarcas, con valores menores al 1% de los hogares en el año 2000. Destaca particularmente

Cuadro 2.10. IDHP: Porcentaje de hogares con viviendas y servicios aceptables, por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincia	Materiales	Materiales	% Incremento 1990 - 2000	Servicios	Servicios	% Incremento 1990 - 2000
	Aceptables 1990	Aceptables 2000		Aceptables 1990	Aceptables 2000	
Bocas del Toro	82.1	81.4	-0.8	47.5	43.1	-9.3
Coclé	62.2	73.1	17.6	34.6	45.9	32.8
Colón	85.9	88.8	3.4	51.0	57.3	12.3
Chiriquí	77.1	85.4	10.8	41.2	55.6	34.8
Darién	37.6	45.3	20.5	10.2	21.4	109.2
Herrera	66.1	77.2	16.8	42.9	62.4	45.6
Los Santos	73.4	83.2	13.4	57.1	73.0	27.8
Panamá	90.7	93.2	2.8	50.8	58.3	2.7
Veraguas	44.4	60.0	35.2	27.2	40.2	47.7
Comarca Kuna Yala	10.4	9.0	-12.9	2.5	0.6	-77.8
Comarca Emberá Wounaan	7.4	20.5	177.6	0.1	0.4	458.7
Comarca Ngöbe Buglé	4.6	7.0	53.9	0.5	0.9	86.3
Comarca Wargandí	---	10.7	---	---	0.0	---
Comarca Madungandí	---	3.9	---	---	0.2	---
Promedio Nacional	77.1	83.4	8.3	46.9	53.7	14.6
Urbano	94.1	95.2	1.1	57.8	60.3	4.4
Rural	55.1	61.7	11.9	32.8	41.4	26.3

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

la situación de las comarcas, en donde crecieron más rápido los servicios entre 1990 y 2000, pero a partir de condiciones muy precarias, y las de la comarca de Kuna Yala y la provincia de Bocas del Toro, en donde se apreció un descenso en la cobertura entre 1990 y 2000.

i) *Servicios básicos en áreas indígenas*

En las áreas indígenas, debido a la baja cobertura de los servicios básicos, predomina el uso de recursos tradicionales para resolver las principales necesidades de agua y saneamiento. En el Censo del año 2000 se detectó que, en las comarcas, el 34.7% de los hogares accedió a un acueducto público de la comunidad, un 32.6% la obtuvo del río o quebrada, y el 28.4% poseía un pozo superficial; mientras tanto, el 76.0% declaró no tener un servicio sanitario y el 23.6% utilizó el sistema de "hueco" o letrina.

Por su parte, el alumbrado predominante en estos hogares son las lámparas de kerosén o diesel (93.8%). La información de 13 comunidades de la comarca Emberá registró que la mayoría no poseen acueducto, embarcadero, planta eléctrica ni letrina, por lo que utilizan el río mayormente para sus necesidades. El agua la obtienen de ríos (como el Tupiza y el Turquesa) y la eliminan en el patio. La basura la botan en el monte o en el río, y utilizan principalmente la leña para cocinar. En términos del alumbrado, las comunidades indicaron utilizar la guaricha y la lámpara de kerosén, al tiempo que los hogares que tienen luz eléctrica (planta) señalaron recibirla sólo entre las 6:30 p.m. y 9:30 p.m. cada día.

Este acceso diferenciado de las comunidades indígenas a los servicios básicos se constituye en un elemento muy importante a considerar. Mientras que las características de los materiales de la vivienda pueden ser diferentes por razones culturales, geográficas y climáticas, el acceso a los servicios tiene una relación más directa con las condiciones sanitarias y ambientales en las que vive la población, de manera que afecta el volumen, el tipo de enfermedades y la mortalidad de la población, relación que se podrá apreciar mejor en cuanto se comente el Índice de Pobreza Humana. La situación es más delicada aún cuando, para las necesidades de salud, las poblaciones únicamente cuentan con un puesto de salud, sin acceso a médicos, enfermeras o los medicamentos necesarios, situación que es muy usual en estas áreas.

ii) *Avances en vivienda y acceso a servicios básicos*

Un segundo indicador incluye de manera integrada los hogares que cumplen simultáneamente los requisitos propuestos de aceptabilidad material y acceso a servicios (6 variables), incluyéndose el valor expresado en un índice de logro habitacional (proporción de logro). En este índice se propone considerar como satisfactorio el logro en las 6 variables (logro vivienda)⁽⁷⁾, ya que se puede aceptar que los hogares tengan incompleto el indicador de hacinamiento, siempre que las condiciones de acceso, de materiales y de servicios básicos sean adecuadas.

De manera global, el porcentaje de viviendas con condiciones materiales y de servicios aceptables (Cuadro 2.11) fue mayor en el sector urbano (0.596 logro medio), de logro bajo pero creciendo más rápido en el sector rural (0.379) y, muy incipiente en las comarcas, en donde, como hemos señalado, predominaron las viviendas y los servicios básicos

Cuadro 2.11. IDHP: Índice habitacional, por provincia, comarca, zona urbana-rural y total nacional. Años 1990 y 2000.

Provincia y Área	Índice	Índice	%
	Vivienda 1990	Vivienda 2000	Incremento 1990 - 2000
Bocas del Toro	0.469	0.419	-10.6
Coclé	0.325	0.435	34.0
Colón	0.496	0.557	12.2
Chiriquí	0.396	0.537	35.6
Darién	0.085	0.171	101.4
Herrera	0.389	0.568	46.2
Los Santos	0.524	0.679	29.7
Panamá	0.557	0.574	3.1
Veraguas	0.249	0.371	49.2
Comarca Kuna Yala	0.014	0.004	-68.1
Comarca Emberá Wounaan	0.001	0.002	179.4
Comarca Ngöbe Buglé	0.001	0.006	375.0
Comarca Wargandí	---	0.000	---
Comarca Madungandí	---	0.000	---
Promedio Nacional	0.453	0.520	14.9
Urbano	0.569	0.596	4.8
Rural	0.303	0.379	25.0

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

tradicionales (menor a 0.010). En la comarca de Kuna Yala y en la provincia de Bocas del Toro incluso se apreció un deterioro de las condiciones habitacionales detectadas en 1990.

Los mejores resultados en vivienda y servicios básicos se registraron en Los Santos (0.679), con un logro medio a alto, mientras que Panamá (0.574) y Herrera (0.568) tienen un logro medio. También se ubicaron con un logro medio (entre 0.401 y 0.600) las provincias de Colón, Chiriquí, Coclé y Bocas del Toro, en tanto que Veraguas presentó un logro bajo (0.371) y Darién, junto a las comarcas, exhibió un logro muy bajo (menor a 0.200) en cuanto a las condiciones habitacionales.

3. Indicador de condiciones laborales

Para el estudio de las condiciones de trabajo se utilizó como indicador el nivel de ocupación con salario mínimo porque, además de que se cuenta con información disponible a diferentes niveles geográficos, éste nos señala en qué proporción el empleo le permite a la población obtener ingresos que les permitan acceder a algunos bienes y servicios esenciales que favorecen su calidad de vida. Adicionalmente, para analizar la

relación entre éste y otros indicadores de empleo, se utilizó la Encuesta de Hogares realizada por la Contraloría General de la República en 1999.

Para calificar los logros en este indicador se utilizó el porcentaje de ocupados dentro de la Población Económicamente Activa (PEA) que devenga un salario mínimo o mayor, según la legislación laboral oficial⁽⁸⁾. Se utilizaron como límites de logro mínimo y máximo el 0% y 100%, indicando éste último la situación más deseable, aquélla en la cual todos los ocupados reciban por encima del salario mínimo.

Entre 1990 y 2000, el nivel de ocupados con el salario mínimo y más creció un 25.1% (Cuadro 2.12), llegando hasta un índice de 0.685, con una brecha de 0.315 ó 31.5% (1.000-0.685). Presentan los mayores logros las zonas urbanas, que crecen cerca del 26% en provincias como Panamá (0.807), Colón (0.726) y Herrera (0.578). Lo anterior no significa, sin embargo, que no existan brechas a nivel urbano, ya que en la provincia de Panamá, en el año 2000, por ejemplo, todavía existía una brecha de 0.193 (1.000 - 0.807); es decir, que el mercado laboral de la provincia no podía ofrecerle un empleo con el salario mínimo al 19.3% de la PEA. En el caso de

Cuadro 2.12. IDHP: Avances en Empleo, por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincia y Área	Índice Empleo mayor o igual	Índice Empleo mayor o igual	% Incremento	Brecha
	Salario Mínimo 1990	Salario Mínimo 2000	1990 - 2000	2000
Bocas del Toro	0.673	0.638	-5.1	36.2
Coclé	0.395	0.495	25.2	50.5
Colón	0.567	0.726	28.1	27.4
Chiriquí	0.574	0.645	12.3	35.5
Darién	0.312	0.379	21.2	62.1
Herrera	0.457	0.578	26.3	42.2
Los Santos	0.461	0.556	20.6	44.4
Panamá	0.651	0.807	24.1	19.3
Veraguas	0.330	0.437	32.2	56.3
Comarca Kuna Yala	0.108	0.168	56.1	83.2
Comarca Emberá Wounaan	0.150	0.214	42.2	78.6
Comarca Ngöbe Buglé	0.073	0.065	-11.2	93.5
Comarca Wargandí	---	0.278	---	72.2
Comarca Madungandí	---	0.321	---	67.9
Promedio Nacional	0.548	0.685	25.1	31.5
Urbano	0.688	0.810	17.6	19.0
Rural	0.361	0.425	17.6	57.5

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Colón, esta brecha es bastante más alta, llegando a 0.274 (1.000 - 0.726); es decir, que existe un 27.4% de la PEA sin acceso a un empleo en condiciones mínimas. En Coclé y Veraguas, en el año 2000, la brecha llegó a 50.5% y 56.3%, respectivamente, debido al mayor peso en esas zonas del trabajo agrícola, que tiene un nivel salarial más bajo.

Las zonas rurales tienen un logro bajo (en torno a 0.425), lo que indica un déficit cercano al 57.5%. Las comarcas, en donde el criterio del empleo con ingreso mínimo es menos aplicable, tienen un logro muy bajo, aunque las comarcas Kuna Yala y Emberá presentan una mejoría más rápida (sobre 40%), favorecida por el incremento del empleo asalariado en esas zonas. De igual forma, el logro ha disminuído en Bocas del Toro (-5.1%), llegando su déficit en empleo con al menos el salario mínimo hasta el 36.2%, mientras que, en la comarca Ngöbe Buglé, el logro bajó en -11.2%.

Basado en estos resultados, se pudo definir un perfil que denota las principales diferencias entre las personas que desempeñan ocupaciones con ingresos iguales o superiores al salario mínimo, y las que desempeñan ocupaciones con ingresos inferiores al salario mínimo. Los trabajadores con salarios iguales o superiores al salario mínimo participan en un 77.5% en el sector formal de la economía; de éstos, más de la mitad presenta un nivel educativo de secundaria completa e incluso estudios universitarios, y sólo una quinta parte no llena dichos requisitos. El 96.5% de este grupo son ocupados plenos, por lo que menos del 5% presenta algún grado de subempleo.

En contraste, más de la mitad de los ocupados con ingresos por debajo del salario mínimo (59.2%) presentaron sólo educación primaria, mientras que el porcentaje se incrementa a 82.5% si se considera la educación secundaria incompleta. El subempleo en este grupo tuvo un peso importante (54.8%) y se divide de la siguiente manera: un 14.4% eran subempleados visibles⁹⁾, es decir, que trabajan menos de 40 horas semanales, y un 40.4% eran subempleados invisibles, es decir, que laboran más de 40 horas semanales, pero reciben menos del salario mínimo.

CH. Avances y rezagos en el Nivel Decente de Vida

A continuación se presentan los 10 distritos del país con logro medio a alto (Cuadro 2.13) en esta dimensión, que superan los 0.600 puntos, y entre los cuales destacan Las

Tablas (0.658), Chitré (0.669), San Miguelito (0.676), Taboga (0.677) y Panamá (0.703). Se presentan también los 10 distritos con menores logros en la dimensión Nivel Decente de Vida del IDHP en el año 2000, entre los cuales destacan Besiko (0.016), Müna (0.026), Nole Duima (0.031), Mirono (0.040) y Ñürüm (0.044) –todos de la comarca Ngöbe Buglé–, lo cual indica logros muy bajos (menos de 0.200) e inferiores al 5% del alcanzado por los distritos con mayor nivel decente de vida.

III. Síntesis de los avances del Desarrollo Humano de Panamá

La revisión comparada del Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) entre los años 1990 y 2000, así como la revisión separada de cada una de sus dimensiones, pone de relieve los siguientes aspectos:

Cuadro 2.13. IDHP: Avances en la dimensión Nivel Decente de Vida, por distritos. Año 2000.

	Distritos	Índice Nivel Decente de Vida
10 Distritos con mayor logro	Santiago	0.629
	Aguadulce	0.632
	Colón	0.638
	Arraiján	0.640
	David	0.649
	Las Tablas	0.658
	Chitré	0.669
	San Miguelito	0.676
	Taboga	0.677
	Panamá	0.703
10 Distritos con menor logro	Besiko	0.016
	Müna	0.026
	Nole Duima	0.031
	Mirono	0.040
	Ñürüm	0.044
	Kankintú	0.046
	Kusapín	0.068
	Sambú	0.118
	Kuna Yala	0.134
	Cañazas	0.155

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

- Entre 1990 y 2000, el IDHP tuvo un incremento global promedio de 9.4%. Apesar de que esta cifra constituye un avance, la situación estructural se mantuvo prácticamente igual: a excepción de Bocas del Toro y Coclé, el resto de las provincias y las comarcas indígenas se mantuvieron dentro de la misma categoría en que habían sido clasificadas para 1990.
- La comparación del IDHP de 1990 y 2000 también revela que ninguna provincia o distrito del país logró el promedio necesario para clasificar en el nivel de desarrollo humano alto, ni siquiera la provincia de Panamá, lo cual evidencia los desequilibrios internos dentro de cada provincia.
- La revisión por separado de las dimensiones del IDHP revela que el mayor adelanto ocurrió en la dimensión de Longevidad, en donde los 10 distritos con mayor avance alcanzaron la categoría de alto, o sea más de 0.801.
- El menor adelanto ocurrió en la dimensión de Nivel Decente de Vida, dentro de la cual el indicador de vivienda obtuvo la puntuación más baja, con 0.557, que lo ubica en la categoría de logro medio.
- Los contrastes se observan mejor aún cuando, además de observar las dimensiones del IDHP por separado, también se revisa el desempeño por distrito. De esta manera encontramos ejemplos interesantes como los siguientes:
 - Mientras que la Longevidad en David, Chiriquí se clasificaba con un índice alto (0.861), la de Sambú, Darién clasificaba en nivel medio (0.553), es decir, dos categorías más abajo.
 - En Acceso a los Conocimientos, David clasificó en el nivel medio alto (0.790), mientras que Besiko, ubicada en área geográfica muy cercana y dentro de la misma provincia, clasificó en la categoría medio baja (0.314).
 - En la dimensión de Ingreso en el año 2000, Panamá calificó con 0.616 en la categoría medio alto, mientras que Kuna Yala clasificó en el nivel bajo, con 0.229.
 - En Vivienda, la provincia de Panamá logró un nivel medio, con 0.574, en contraste con la

comarca Emberá, cuya puntuación fue de 0.002, es decir, muy bajo, dadas las carencias y condiciones precarias de los materiales de la vivienda y del acceso al saneamiento.

- En Empleo, Panamá logró calificar en el nivel alto, con 0.807, mientras que la comarca Ngöbe apenas marcó el 0.065 en empleo remunerado.

Esta síntesis mueve a varias reflexiones:

En primer término, se hace evidente que los avances en desarrollo humano exigen afectar la composición estructural y deben por consiguiente ser, no sólo cuantitativos, sino también cualitativos. Ello significa que los distritos y provincias que califican en los niveles bajos y muy bajos deben, al menos, poder ascender a los niveles medios e, igualmente, que los que califican en niveles medios deben poder ascender a niveles medio altos.

En segundo lugar, los resultados parecen indicar que, para profundizar los avances en materia de desarrollo humano, se requiere estructurar y poner en marcha políticas públicas específicas y debidamente institucionalizadas, de forma tal que se garantice la continuidad de los programas y proyectos.

Tercero, para la adopción y ejecución de políticas mejor focalizadas, efectivas y eficientes se requiere conocer con mayor profundidad las características y necesidades de los grupos rezagados en materia de desarrollo humano, los cuales casi siempre viven en condiciones de pobreza.

IV. Indicadores complementarios al IDHP

A continuación se desglosan los resultados obtenidos en los tres indicadores de PNUD que complementan el IDHP:

A. Índice de Desarrollo relativo a Género (IDG)

A través del Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG), que mide la desigualdad de logro entre géneros, es posible dar cuenta de las brechas existentes en el país

entre mujeres y hombres respecto al Desarrollo Humano. A mayor disparidad de género en los niveles de Desarrollo Humano, menor es el valor del IDG de un país en comparación con su IDH. (Ver Anexo Metodológico).

1. Dimensión de Acceso al Conocimiento

En esta dimensión, los indicadores señalan que existe una situación bastante similar entre hombres y mujeres, dado el mayor acceso y permanencia de las mujeres en el sistema educativo en los últimos años. En casos como los de Coclé, Panamá, Colón, Chiriquí, Herrera y las comarcas Emberá Wounaan y Ngöbe Buglé, la situación es levemente mejor para estas últimas. En casos como Bocas del Toro, Darién y las comarcas Wargandí y Madungandí, sin embargo, el acceso de las mujeres a las oportunidades educativas es menos satisfactorio. (Ver Compendio Estadístico).

2. Dimensión de Longevidad

En esta dimensión, los resultados tienden a ser mejores para las mujeres debido a su mayor expectativa de vida, salvo en Darién, Herrera, y las comarcas Kuna Yala y Ngöbe Buglé, en donde ésta es levemente menor. Ello parece indicar que las condiciones de vida que las afectan en estas áreas logran deteriorar su mayor expectativa de vida frente a los hombres.

3. Dimensión de Nivel Decente de Vida

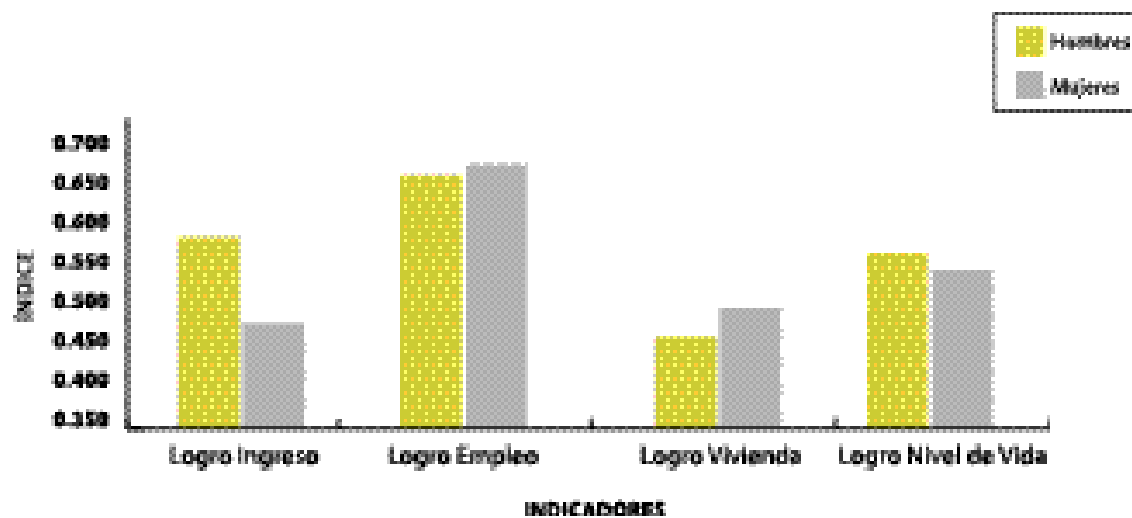
En esta dimensión surgen las mayores disparidades entre hombres y mujeres, es decir, que el valor del IDG es menor al valor del IDHP.

En vivienda, las mujeres presentan nacionalmente un logro mayor al de los hombres (Gráfica 2.6). En empleo, las mujeres acceden en mayor medida a salarios que alcanzan al menos el salario mínimo; sin embargo, su participación en la PEA y en los salarios más altos es menor. De todos, sin embargo, es en el indicador de ingreso en donde se manifiesta la mayor disparidad (Gráfica 2.6), puesto que los resultados son más bajos en el IDG en todas las áreas, pero especialmente en las comarcas y en la provincia de Bocas del Toro. Ésto significa que, pese a la creciente inserción laboral de las mujeres, éstas no siempre se incorporan en las mejores condiciones laborales, sino que se ven afectadas por condiciones de informalidad, subempleo y, aunque alcancen el salario mínimo, reciben en promedio menores ingresos que los hombres.

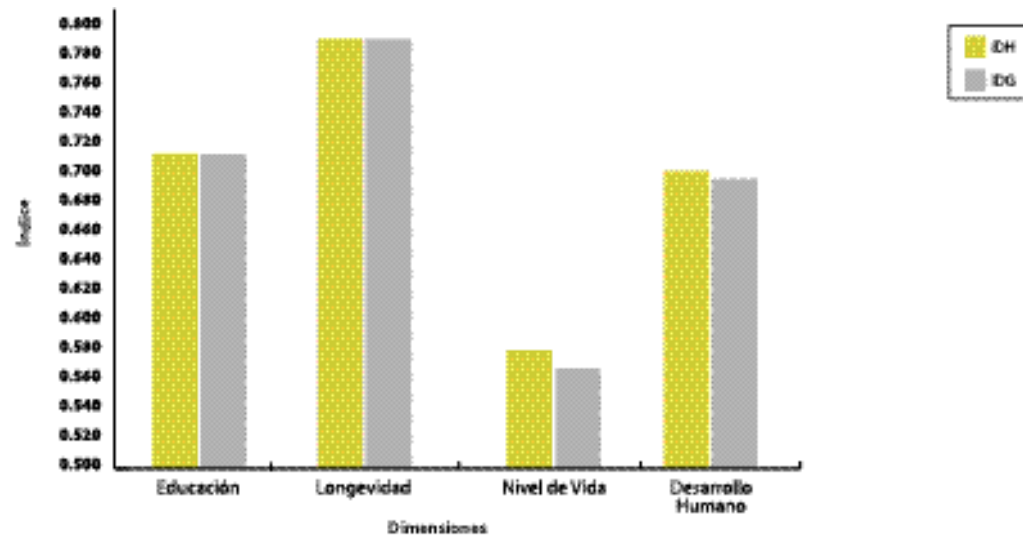
4. Indicador sintético de Desarrollo relativo a Género IDG

Desde el punto de vista de género, podemos afirmar que hay avances hacia disminuir las brechas entre mujeres y hombres (Gráfica 2.7). Los mejores resultados en el

Gráfica 2.6. Disparidad en la dimensión de Nivel de Vida entre mujeres y hombres. Panamá Año 2000.



Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Gráfica 2.7. Logro en dimensiones del IDH e IDG. Panamá Año 2000.

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

IDG, es decir, los más altos logros en desarrollo humano para hombres y mujeres, los exhiben Panamá, Colón, Los Santos y Herrera. En términos de equidad o similitud en los resultados entre géneros (IDH e IDG), aunque no sean tan altos, poseen la mejor tendencia las provincias de Coclé, Colón, Los Santos y Herrera. Por otro lado, los resultados más bajos en el IDG los tienen las comarcas, y la mayor diferencia entre IDH e IDG está en Wargandí y Madungandí, lo que revela una mayor disparidad en las condiciones de desarrollo entre los mujeres y hombres que viven en esas comarcas.

Los resultados en educación son los más positivos para las mujeres, y éstas también mantienen, por lo general, su mayor longevidad debida a sus características biológicas. En el nivel de vida, sin embargo, se mantiene la mayor inequidad, lo que nos señala la existencia de una disparidad que revela recompensas inadecuadas a los niveles crecientes de educación y capacitación de las mujeres, la cual debe ser revisada por toda la sociedad.

B. Índice de Potenciación de Género (IPG)

Para complementar el análisis de género se construye el Índice de Potenciación de Género (IPG,) que mide la desigualdad de género en la participación económica y política, y en la adopción de decisiones en el país. Este índice se calcula utilizando cifras de tres indicadores, a saber: mujeres que forman parte del parlamento o

asamblea legislativa, mujeres en puestos ejecutivos y administrativos de alto nivel en el país, y mujeres profesionales y técnicas y el monto de ingreso per cápita por género.

1. Dimensión de Participación Política

En este indicador, la disparidad entre hombres y mujeres es especialmente alta y se refleja en una escasa participación de las mujeres a nivel nacional (11.5%) en cargos de representación política en el año 2000 (Ver Anexo Estadístico). Resaltan con valores un poco mejores las provincias de Colón (19.1%), Panamá (14.7%), Chiriquí (13.4%) y Herrera (13.2%), aunque ninguna supera el 20% de la participación. Ello indica que la mayoría de los cargos de representación política son postulados y ocupados por hombres, probablemente en función de la visión social sobre quiénes son los que generalmente participan en política, las estrategias de los partidos políticos, y el propio interés de las mujeres en esta forma de participación.

2. Dimensión de participación en cargos ejecutivos y administrativos de alto nivel

Con este segundo indicador se capta el nivel de participación de las mujeres en la toma de decisiones económicas, ya sea como ejecutivas o administradoras (jefaturas de alto nivel) de entidades públicas y privadas.

Para el año 2000, se observó que en este indicador las mujeres tienen una participación un poco más igualitaria frente a los hombres, llegando a un promedio nacional del 39.1% de participación en el total de cargos en esta área. Aquí presentan los mejores resultados las provincias de Panamá (40.2%), Colón (39.5%) y Herrera (39.2%), en tanto que la participación más baja está en las comarcas de Madungandí y Emberá Wounaan. Estos resultados indican que hay una mejor percepción de las capacidades de las mujeres, puesto que se están incorporando en mayor número a los puestos de dirección y alta administración, que son puestos de confianza generalmente designados por directorios o altas autoridades. La situación no es equitativa, sin embargo, en todas las zonas del país.

3. Participación en puestos profesionales y/o técnicos

Con el tercer indicador se capta el nivel de participación de las mujeres en la toma de decisiones técnico-económicas, como profesionales y/o técnicos en organizaciones públicas y privadas.

La participación de las mujeres en este ámbito es bastante alta (49.2%) y casi similar a la de los hombres. Por una parte, las mujeres superan la participación de los hombres en las provincias de Bocas del Toro (54.4%), Coclé (56.0%), Chiriquí (53.5%), Herrera (51.2%), Los Santos (51.6%) y Veraguas (51.4%), mientras que es considerablemente más baja en las comarcas de Wargandí, Emberá Wounaan y Madungandí, en donde no supera el 25%. Ésto indica, consistentemente, una mayor calificación e inserción de las mujeres en el perfil profesional y técnico.

4. Indicador sintético de Potenciación de Género (IPG)

Con el índice sintético de Potenciación de Género se presenta el nivel promedio de equidad en la participación entre mujeres y hombres en las esferas económica, ocupacional y política, un indicativo del nivel de acceso que tienen las mujeres a la toma de decisiones que definen el curso del desarrollo del país y de sus propias capacidades humanas.

La evolución en el índice IPG entre 1990 y 2000 presenta grandes transformaciones y una importante mejoría (16.3% a nivel nacional), salvo en el caso de las comarcas Wargandí y Madungandí, lo que refleja la

mayor inserción laboral de la mujer en esferas que demandan de mayor calificación. Si analizamos la evolución y la magnitud del cambio, notamos que los adelantos más importantes en el período los manifiestan Darién, Coclé y Herrera, que crecen por encima del 40%, al igual que las comarcas Kuna Yala y Ngöbe Buglé. Es significativa también la mejoría del sector rural (34.7%) frente al crecimiento en el sector urbano (12.9%).

En general, las mejorías aparecen influidas por el incremento del nivel educativo de las mujeres, lo que facilita que su participación en el ámbito técnico profesional sea alta y les abre camino en los puestos de alta dirección en los cuales estaban menos insertas hace una década. No sucede igual, sin embargo, con su participación como representantes en el ámbito político, la cual continúa siendo menor, tal vez reflejando las particularidades del sistema político y el nivel de interés personal de las mujeres por participar en este ámbito de la vida pública.

En el año 2000, los más altos resultados en la potenciación de género (equidad en la participación) se registraron en Colón (0.556), Panamá (0.528), Herrera (0.498) y Chiriquí (0.495), en tanto que la participación más baja se manifestó en las comarcas de Wargandí (0.006), Emberá Wounaan (0.151), Madungandí (0.129) y, un tanto mejor, en la Ngöbe Buglé (0.322) y la de Kuna Yala (0.283).

C. Índice de Pobreza Humana (IPH -1)

La Pobreza Humana se refiere al estado de privación de las dimensiones más esenciales necesarias para hacer posible el desarrollo humano: la longevidad, el acceso a conocimientos, y el acceso a los servicios básicos (Cuadro 2.14).

Como se detallara en el primer capítulo, el IPH refleja la distribución del progreso en un país en términos de Pobreza Humana, e identifica a la población que aún vive con carencias en esas dimensiones más básicas y críticas para la calidad de vida, las cuales van más allá del ingreso. El IPH apunta hacia los grupos que obtienen los índices de desarrollo humano más bajos, aquéllos que fluctúan entre 0.000 y 0.100 del IPH, como una medida que cuantifica no a toda la población carenciada, sino especialmente a la más críticamente vulnerable; por ello, este índice complementa el IDHP

Cuadro 2.14. Componentes del Índice de Pobreza Humana. Países en desarrollo (IPH-1).

DIMENSIÓN	IPH-1 ADAPTADO PARA PANAMÁ
1. Longevidad	% de personas que no sobrevivirán hasta los 40 años (P.1.)
2. Conocimiento	% de adultos analfabetos (P.2.)
3. Nivel decente de vida	% de personas sin acceso a servicios de agua potable (P.3.1.) % de hogares con ingreso inferior a la canasta básica (P.3.2.) % de hogares sin acceso a servicio sanitario (P.3.3.)

Fuente: INDH Panamá 2002.

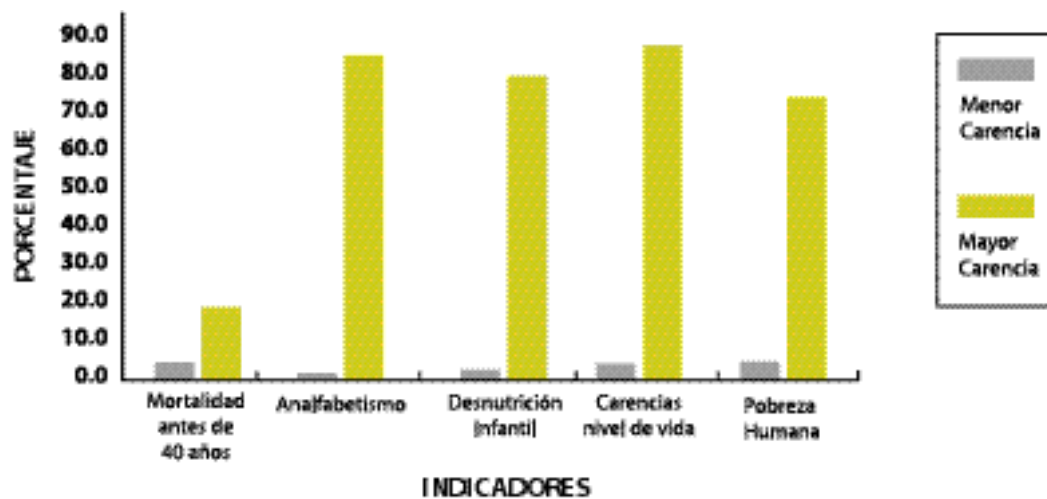
y nos permite cuantificar la cantidad de personas y grupos que se están quedando marginados del progreso porque viven en condiciones que atentan contra el fortalecimiento de sus capacidades y la oportunidad de integrarse a la sociedad activa y productivamente.

1. Índice sintético de pobreza humana

En esta categoría encontramos que la disparidad entre distritos fue bastante alta, como se aprecia en la Gráfica 2.8. El nivel de mortalidad antes de los 40 años es la dimensión con menor incidencia, en razón de que el distrito con menor resultado tuvo 4.5 veces más mortalidad que el distrito con mayor logro. Las dimensiones de analfabetismo, desnutrición y servicios básicos tuvieron incidencias más altas –cercas al 80% de la población con carencias –en las zonas más

afectadas. En la dimensión Nivel Decente de Vida, la diferencia entre los distritos con menor y mayor carencia fue de 26.9 veces; en desnutrición infantil fue de 42.6 veces; y, en analfabetismo, llegó a 92.1 veces de disparidad de logro. En promedio, el distrito con mayor pobreza humana (75.2%) presentó 20.1 veces mayor carencia que el distrito más adelantado (3.7%).

En el Cuadro 2.15 se puede apreciar que, entre los distritos, los mayores porcentajes de Pobreza Humana en el año 2000 estuvieron en los distritos comarcales Nole Duima (51.2%), Mironó (56.2%), Cémaco (57.0%), Müna (58.7%), Kusapín (59.2%), Kankintú (64.3%), Besiko (64.7%), y en los corregimientos comarcales de Madungandí (60.8%) y Wargandí (75.2%). Entre tanto, los menores porcentajes se apreciaron en San Miguelito (3.7%), Panamá (4.2%), Chitré (4.6%), Arraiján (4.9%),

Gráfica 2.8. Disparidad entre distritos en los niveles de pobreza humana, por dimensión. Panamá Año 2000.

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República y Ministerios de Educación y Salud.

Cuadro 2.15. Situación de la pobreza humana, por distritos. Año 2000.

	Distritos	Porcentaje población con carencias
10 Distritos con mayores carencias	Kuna Yala	50.5
	Nole Duima	51.2
	Mirono	56.2
	Cémaco	57.0
	Müna	58.7
	Kusapín	59.2
	Madungandí ⁽¹⁰⁾	60.8
	Kankintú	64.3
	Besiko	64.7
	Wargandí ⁽¹¹⁾	75.2
10 Distritos con menores carencias	San Miguelito	3.7
	Panamá	4.2
	Chitré	4.6
	Arraiján	4.9
	David	5.5
	Aguadulce	5.5
	La Chorrera	5.6
	Colón	6.7
	Las Tablas	6.7
	Santiago	7.0

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

David (5.5%), Aguadulce (5.5%), La Chorrera (5.6%), Colón (6.7%), Las Tablas (6.7%) y Santiago (7.0).

Por considerarlo de importancia para complementar la evaluación de las características y necesidades descritas en el análisis anterior, en el siguiente apartado efectuamos un análisis adicional, desde la perspectiva distinta de la pobreza de ingreso y sus determinantes.

V. Una mirada a la pobreza de ingreso y sus determinantes

Como ya se ha señalado, la pobreza es un fenómeno sumamente complejo para el cual no se ha encontrado a la fecha la metodología de medición perfecta, pero en el que se han invertido muchos esfuerzos de investigación, sin que se de la suficiente correspondencia en las

políticas que se adoptan para su reducción sustantiva. En esta línea de pensamiento, la contribución del **INDH Panamá 2002** consiste en proporcionar información actualizada y mucho más detallada para que el diálogo entre sectores de la sociedad panameña cristalice y se puedan adoptar medidas concretas con las que todas las partes se sientan comprometidas.

En este apartado se revisa la pobreza de ingreso por varias razones. En primer término porque, como ha sido la forma tradicional de estudiar la pobreza en Panamá, se puede encontrar información histórica. En segundo lugar porque, en Panamá, la pobreza de ingreso constituye uno de los renglones más deteriorados del Índice de Pobreza Humana (IPH), según se podrá apreciar en la discusión que aparece en el siguiente capítulo sobre Grupos en Estado de Vulnerabilidad. Y, en tercer lugar, porque la pobreza de ingreso constituye una de las mayores fuentes de desigualdad en la población panameña.

Los Censos Nacionales de Población y Vivienda del año 2000 aportaron la base de datos para la estimación de la pobreza de ingreso, para lo cual utilizamos la línea de pobreza oficial por persona al mes, que fue establecida en B/.76.4 para la pobreza general y B/.43.8 para la pobreza extrema, en base en la Encuesta Niveles de Vida de 1997. Esta línea fue ajustada en 1.25%, a su vez, para acomodar la variación mostrada por el índice de precios de los alimentos, de acuerdo con la metodología ensayada con buenos resultados por Niek de Jong y Rob Vos (2000), así como por Paez de Barros (2000). En base a esta metodología, **las estimaciones generales indican que la pobreza de ingreso en Panamá alcanzó a 237,316 hogares, cifra que representa un 34.3% del total de los hogares. La población afectada abarcó un total de 1,131,439 personas, equivalente al 40.5% de la población nacional.** Estas cifras son producto del ajuste realizado tras no incluir a un 1.6% de la población nacional que distorsionaba los datos, al no haber suministrado información sobre las variables de ingreso.

A. Pobreza vs. Pobrezas

La pobreza de ingreso no es igual para todos los grupos, como demostrara la Encuesta Niveles de Vida (MIPPE, 1997) sino que difiere según el área (rural, urbana, indígena) o el nivel (no extrema o extrema). El reconocimiento de estas diferencias es crucial para la canalización de los recursos del Estado hacia los grupos de población que más los necesitan.

En el contexto urbano, por ejemplo, el acceso a los servicios está más condicionado por el poder adquisitivo que por la existencia o disponibilidad de los mismos. En contraste, en el contexto rural e indígena, el acceso a, y la disponibilidad de los servicios básicos están muy limitados, pero la red de relaciones sociales que conforman el capital social comunitario se convierte en un activo cuyo potencial pudiera ser fundamental para el éxito de las estrategias de reducción de la pobreza. De esta forma, las políticas para la reducción de la pobreza no pueden limitarse a perseguir objetivos globales, como garantizar la universalidad de algunos servicios que promueven el desarrollo humano de la población, sino que tendrán que focalizarse en función de las necesidades diferenciadas de los grupos en pobreza.

1. Distribución de los hogares y la población, por área y nivel de pobreza

En primer lugar se examina cómo se distribuye la pobreza de ingreso en los hogares y en las personas, según el área en la que se localizan, sea ésta urbana, rural o indígena.

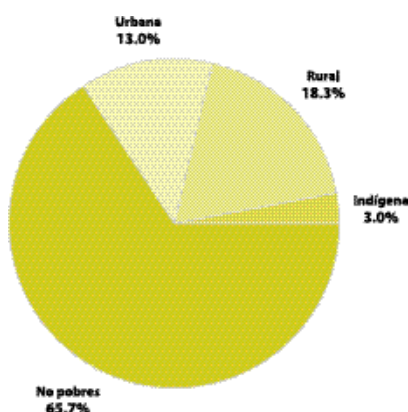
En la población estudiada para el año 2000 se encontró que, de los 691, 516 hogares que hay en la República de Panamá, un total de 237,316, -o sea, el 34.3%-, vivían en condiciones de pobreza. En la Gráfica 2.9 se observa la distribución en porcentajes de la pobreza de hogares a nivel nacional. Cabe anotar que es usual que la

distribución de la pobreza por hogares presente porcentajes más bajos que cuando se refiere a las personas individualmente, debido a que el número de personas de los grupos familiares más pobres es mayor que el de los no pobres y, más que por el número de menores dependientes, ésto se debe a la convivencia de parientes y amigos cercanos dentro de un mismo hogar.

La Gráfica 2.9 permite apreciar que la pobreza rural alcanza a cerca de una quinta parte del total de los hogares panameños (18.3%), seguida de la pobreza urbana (13.0%) y, por último, de la pobreza indígena (3.0%). Aquí es importante destacar que el Censo de Población y Vivienda del 2000 ha incluido las comarcas indígenas recientemente creadas y que, aunque ha considerado la auto-definición étnica para facilitar estas estimaciones sobre los pueblos indígenas, el dato que aquí aparece se refiere sólo a los hogares localizados en las propias comarcas.

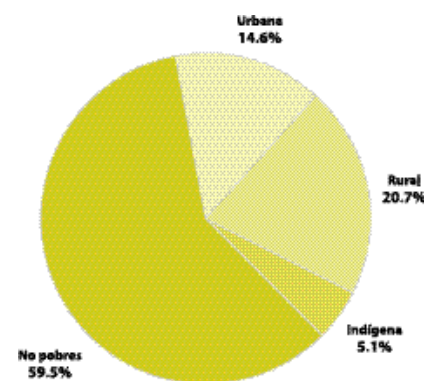
La distribución de la población pobre en porcentajes se puede observar en la Gráfica 2.10. El total de la pobreza individual (número de personas) fue de 1,131,439 panameños y panameñas, o sea, el 40.5% de la población total en el año 2000. La distribución de ese total fue la siguiente: un poco más de medio millón de esa cantidad vivía en el área rural; el área urbana presentó la considerable cifra de 408,408 personas; y el número de pobres indígenas residentes en las comarcas, fue de 143,336 personas.

Gráfica 2.9. Distribución de la pobreza en los hogares, según el área. Año 2000.



Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Gráfica 2.10. Distribución de la pobreza en la población nacional, según área. Año 2000.



Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Al efectuar una comparación del sexo de las jefaturas de hogar con las áreas de pobreza, se pudo observar que las jefaturas masculinas predominaron en todos los segmentos con excepción de pobreza urbana en el que las jefaturas femeninas duplicaron las masculinas. De ellas, el 40% experimenta la pobreza extrema y un 27% se haya en la región metropolitana.

Para una población total que no alcanza los tres millones de habitantes, estas cifras merecen una reflexión seria.

Resumiendo, para el año 2000, la pobreza de ingreso en Panamá afectó a 237,316 familias, equivalente al 34.3% de todos los hogares del país, lo que representa a 1,131,439 personas, o sea, al 40.5% de toda la población nacional. La distribución de la pobreza de ingreso, a nivel individual, presenta una tendencia muy similar a la de la pobreza de ingreso de los hogares, pese a que su participación aumenta en términos de personas, por la razón antes explicada. En la pobreza rural se halla el 20.7% de la población, en la pobreza urbana el 14.6% y, en la pobreza indígena, el 5.1%.

En el Cuadro 2.16 se pueden apreciar las diferentes estimaciones y, si bien es cierto que no son comparables, sus resultados sí son compatibles. De esta manera se pueden observar coincidencias en los resultados de diversos estudios anteriores sobre la pobreza de ingreso en Panamá, cuyas estimaciones, salvo en dos casos, oscilan entre el 37% y el 42% para la pobreza general y para la pobreza extrema, entre una cuarta a una quinta parte de la población. A pesar de que no podemos asegurar que se trate de un fenómeno estacionario en el que no han habido cambios, las cifras parecen sugerir que se trata de un problema estructural; en consecuencia, los niveles de pobreza alcanzados en 1990 deben considerarse atípicos y coyunturales toda vez que, superada la crisis, el problema pareció retornar a magnitudes parecidas a las que ha mantenido en los últimos treinta años.

A continuación se presentan los datos sobre los niveles de la pobreza de ingreso en Panamá. Los porcentajes de pobreza extrema indican el número de hogares y de personas que no logran ni siquiera cubrir sus necesidades

Cuadro 2.16. Resultado de estudios anteriores sobre la pobreza en Panamá

Autor	Año	Línea de Pobreza B/.	Pobreza General %	Pobreza Extrema %	Observaciones
Molina	1970 1980	---	39 37	25	Estudio realizado en 1982 - Censos
Eigmy	1977	150.00 (a)	48	---	Encuesta sobre Gastos en los Hogares
CEPAL	1982	127.00 (a)	---	21	Muestra EH
PNUD-MIPPE	1983	---	38.7	20	Encuesta Socio-económica
MIPPE	1990	---	50	24	---
SIAL/OIT	1990-2000	---	---	---	Ver cuadro 20
ENV-97	1997	905 General (b) 519 Extrema	37	19	Línea Anual
Banco Mundial	2000	Idem	Idem	Idem	Basado en la ENV-97
PNUD-MIPPE	2000	Idem	42	---	Basado en la ENV-97
IPEA-PNUD	2000	Idem	42	26	Basado en la ENV-97
PNUD INDH	2001	Idem	40.5	26.5	Basado en los Censos 2000

(a) Costo Mensual de la Canasta
(b) Costo Anual (por persona)

Fuente: Años 1970 a 1983, tomado de **Sahota** (1990); años posteriores resumidos por el **INDH Panamá 2002**.

Cuadro 2.17. Evolución de la pobreza y de la pobreza extrema en Panamá. Años 1991-1998 (%).

Años	Total	Pobreza No Extrema	Pobreza Extrema
1991	48.5	23.7	24.8
1992	44.4	21.2	23.2
1993	42.9	19.6	23.3
1994	39.1	17.8	21.3
1995	39.7	18.0	21.6
1996	40.9	18.6	22.3
1997	41.9	19.7	22.2
1998	40.6	18.4	22.2

Fuente: SIAL/OIT, en base a datos de la Contraloría General de la República.

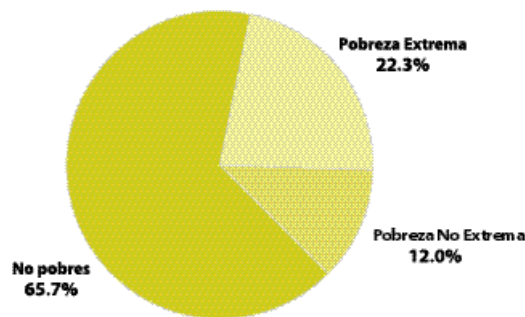
alimenticias mínimas, mientras que los porcentajes de pobreza no extrema representan a las personas que logran cubrir el costo de la canasta de alimentos y algunas necesidades básicas adicionales, pero cuyo ingreso per cápita no llega a 1.75 veces el costo de la canasta básica de alimentos. Se presenta como complemento el Cuadro 2.17, que contiene la única serie de datos sobre la evolución de la pobreza de la década bajo estudio. Cabe advertir, empero, que estas estimaciones se han hecho sólo sobre el ingreso y que, al estar basadas en las Encuestas de Hogares, no incluyen ni el ingreso agrícola hasta 1998, ni las áreas indígenas hasta el año 2000. La disminución con respecto al inicio de la década es de alrededor del 10%, aunque hubo un pequeño incremento entre los años de 1995 y 1997.

Como se observará en la Gráfica 2.11, los hogares que viven en pobreza caen mayormente dentro de la pobreza

extrema, y alcanzan un total de 154,030 hogares. Las cifras parecen indicarnos que 2 de cada 3 hogares pobres viven en pobreza extrema, otro hallazgo significativo que indica que las condiciones de pobreza en la mayoría de los hogares pobres son severas. Cumplir con la meta de la Cumbre del Milenio en cuanto a reducir la extrema pobreza a la mitad para el año 2015, por consiguiente, requerirá de políticas y programas sumamente específicos y debidamente focalizados.

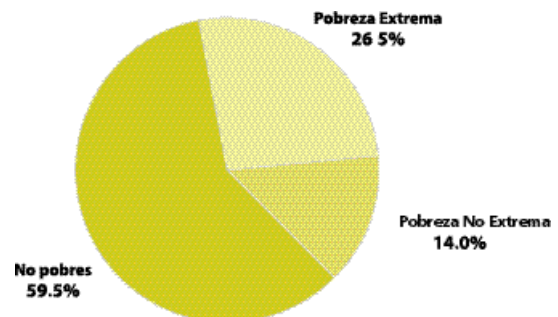
En términos del volumen de ciudadanos afectados (Gráfica 2.12), el análisis de los niveles de pobreza de ingreso indica que, de las 1,131, 439 de personas que son pobres, un total de 741, 612 personas viven en pobreza extrema. Esto evidencia que se mantiene la tendencia observada en los hogares, en cuanto a que cerca de 2 de cada 3 personas pobres en Panamá experimentan la pobreza extrema.

Gráfica 2.11. Nivel de pobreza de los hogares. Año 2000.

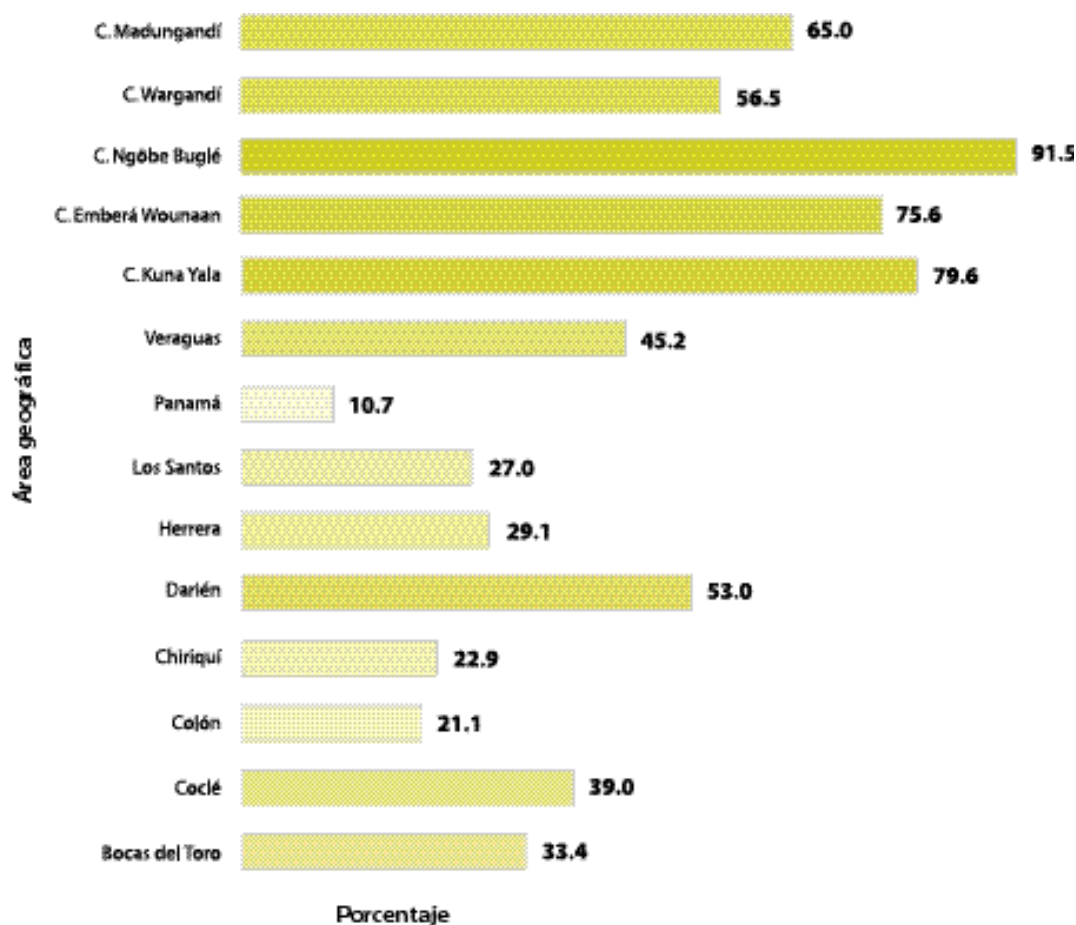


Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Gráfica 2.12. Nivel de pobreza en la población. Año 2000.



Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Gráfica 2.13. Pobreza extrema de los hogares en las provincias y en las comarcas indígenas. Año 2000.

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Para observar mejor el comportamiento relativo de los niveles de pobreza de ingreso, en la Gráfica 2.13 se examinó la distribución interna de estos niveles en cada provincia. La medición del **INDH Panamá 2002**, efectuada sobre el ingreso y empleando las líneas de pobreza oficiales, indican que las provincias con mayores porcentajes de pobreza extrema en el año 2000 fueron Darién, que tiene un 53.0% de pobreza extrema; Veraguas, con un 45.2%; y Coclé, que registra un 39.0%.

Este resultado se asemeja al del estudio realizado por Gian Singh Sahota (1983), quien encontró que estas tres provincias eran las de mayor pobreza. Ello implica que, en 17 años, el único cambio que ha habido es que Darién ahora ocupa el primer lugar, que antes tenía Veraguas. Los datos del estudio de Sahota indicaron, en su momento, que Veraguas tenía el 51% de la pobreza crítica, Darién el 40.4%, y Coclé el 39.2%. Aunque es obvio que, tratándose de unidades de análisis diferentes y de períodos

distintos, no se pueden hacer comparaciones mecánicas, **resulta de todas formas sintomático que sean las mismas tres provincias que presentaron los mayores índices de pobreza crítica en 1983, las que también presenten los mayores índices en el año 2000.**

Como se observa también en la Gráfica 2.13, la pobreza extrema en los hogares indígenas que residen en las comarcas alcanzan los porcentajes más altos, lo cual denota la existencia de una pobreza muy aguda.

En términos del número de personas afectadas por la pobreza extrema en las provincias, Darién presenta un 60.3%, Veraguas un 48.3%, Coclé un 43.4% y Bocas del Toro un 43.7%. La revisión urbano-rural podría llevarnos a la explicación de que estas provincias concentran la mayor cantidad de la pobreza rural y que lo mismo ocurre en el caso de las comarcas indígenas, lo cual parece confirmar la tesis de que la mayoría de la

pobreza extrema se halla en el ambiente rural.

Es importante observar, no obstante, que el examen de los porcentajes de pobreza extrema y pobreza no extrema dentro de las provincias, como valores relativos, pueden llevar a conclusiones equivocadas si no se observan, simultáneamente, los valores absolutos. De esta manera tenemos que, aunque la provincia de Panamá presenta un 10.7 % de la pobreza extrema, no se puede concluir que ésta no constituye una prioridad para la política gubernamental y para la sociedad en su conjunto. **En términos absolutos, la cifra más grande de hogares en pobreza extrema es la de la provincia de Panamá, en donde alcanza a 38,105 hogares que dan cobertura a 163,410 personas.** Esta situación es comprensible, dado que las áreas oeste y este de la provincia de Panamá son receptoras históricas de migrantes provincianos e indígenas.

En el orden de los valores absolutos siguen Veraguas, con

22,532 hogares en pobreza extrema de ingreso; Herrera, con 20,581 hogares; y Coclé, con 17,374 hogares. Las comarcas indígenas, a pesar de sus altos porcentajes internos, representan cifras absolutas menores que las provincias antes señaladas. Entre 65 y 15,000 oscila el número de hogares indígenas de las comarcas en pobreza extrema, aunque ellos incluyen a alrededor de 136,000 personas, cifra que supera el volumen de personas en pobreza extrema dentro de cada provincia, con excepción de la de Panamá. **Las cifras parecen indicar que la concentración mayor de la pobreza extrema de ingreso, en términos absolutos, está en la provincia de Panamá, seguida por el conjunto de las comarcas indígenas.**

Con el propósito de ofrecer una visión integral de la posición de la pobreza de ingreso, por área, en términos relativos (es decir, dependiendo de la unidad con la que se está comparando), se ha preparado el Cuadro 2.18.

Cuadro 2.18. Posición relativa de la pobreza por área, según la población total, el total de pobres y el total de pobres rurales e indígenas. Año 2000.

Área	Población Total	Total de Pobres	Total Pobres Rural-Indígenas
TOTAL ⁽¹²⁾	2,794,104	1,131,439	723,031
Pobreza Urbana	408,408	408,408	n.a.
Pobreza Rural	579,695	579,695	579,695
Pobreza Indígena	143,336	143,336	143,336
No Pobres	1,662,665	n.a.*	n.a.
Nivel			
Pobreza Extrema	741,612	741,612	547,762
Pobreza No Extrema	389,827	389,827	175,269
No Pobres	1,662,665	n.a.	n.a.
Porcentajes			
TOTAL	100	100	100
Pobreza Urbana	15	36	n.a.
Pobreza Rural	21	51	80
Pobreza Indígena	5	13	20
No Pobres	60	n.a.	n.a.
Nivel			
	100	100	100
Pobreza Extrema	26	66	76
Pobreza No Extrema	14	34	24
No Pobres	60	n.a.	n.a.

n.a.* = no aplica

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

En el mismo se puede apreciar cómo varían los porcentajes en función de si la comparación es con la población total del país, si es la población total en condiciones de pobreza, o si es la población pobre de las áreas rurales e indígenas.

Una interrogante que surge del cuadro anterior se refiere a cuánta de la pobreza extrema y de la pobreza no extrema está localizada en el área rural y cuánta está en las áreas urbanas. En términos de hogares pobres, en el área rural se localiza un 71% de la pobreza extrema y un 46% de la pobreza general, mientras que en las áreas urbanas está el 29% de la pobreza extrema y el 54% de la pobreza general. Del grupo de los hogares no pobres, el 80% reside en las áreas urbanas y sólo una quinta parte de ellos en el área rural. En términos del número de personas afectadas, las proporciones se mantienen, aunque los porcentajes indican un ligero aumento en el volumen de las personas en pobreza extrema que residen en las áreas rurales, (debido a los grupos familiares numerosos del sector indígena), mientras que los porcentajes de pobreza general aumentan en el número de personas de las áreas urbanas, también por la composición de los grupos familiares que acogen en su seno, tanto a familiares migrantes, como a amistades cercanas.

2. Edad y pobreza

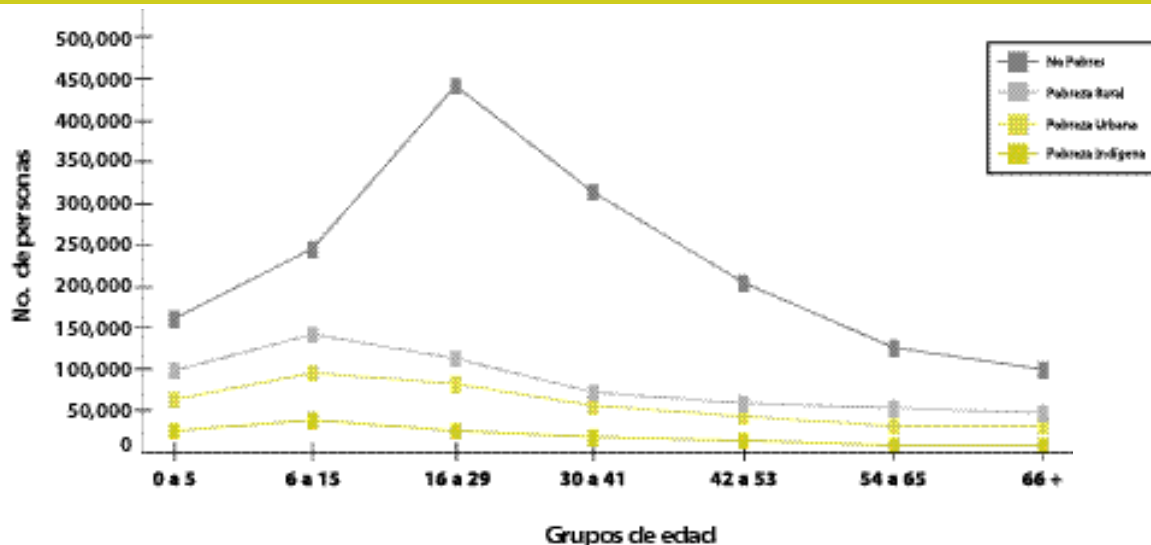
La observación de los tipos de pobreza de ingreso por grupos de edad revela que un total de 207,883 de los

niños menores de 6 años (54.7%) vive en condiciones de pobreza y que, dentro de ese grupo, los niños indígenas representan el 15.2%. Se trata de cifras que es posible atender si se enfocan adecuadamente los recursos del Estado.

En la Gráfica 2.14 se observa que la pobreza de ingreso es más alta en los grupos dependientes, particularmente los de 6 a 15 años, que representan el 30% de la población indígena pobre de las comarcas, seguida por el área rural, que tiene al 26.4% de la población pobre en ese grupo de edad, y un 26.2% en el caso de las áreas urbanas.

Los volúmenes de población en pobreza, observados por área, comienzan a decrecer a partir de los grupos de 16 a 41 años, que es cuando ocurre la mayor participación productiva. En este grupo de edad, la pobreza urbana aumenta proporcionalmente su peso, posiblemente por las migraciones rurales e indígenas, aunque no llega a superar la magnitud relativa de la pobreza rural. Tal comportamiento sugiere que la población en edad productiva se concentra en las áreas urbanas en búsqueda de oportunidades laborales, mejores ingresos, y acceso a los servicios. Llama la atención, además, la disminución de la pobreza por área en las edades avanzadas, lo que pareciera mostrar consistencia con la baja esperanza de vida que presentan estos grupos, en contraste con la expectativa de vida de los no pobres, quienes evidencian un mayor número de adultos mayores.

Gráfica 2.14. Pobreza, según grupos de edad y área. Año 2000.



Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Observamos con interés en la Gráfica 2.15 que, en todos los grupos de edades, la pobreza extrema es mayor que la pobreza no extrema. En los grupos de edades menores de 15 años y en los grupos de 54 a 65, o sea, en ambas colas, la pobreza extrema es el doble del volumen de personas que clasifican dentro de la pobreza no extrema. Esta situación parece corroborar los análisis en el sentido de que la disminución de la pobreza ha beneficiado a quienes estaban en la pobreza no extrema y que, no obstante, para quienes experimentan la pobreza extrema, la situación se ha tornado más crítica, según se hace evidente en el examen de las brechas elaborado por SIAL/OIT.

a. La actividad económica de los pobres

Las estadísticas nacionales agregadas sobre la distribución de la población por actividad económica u ocupación describen el comportamiento de la mayoría de la población, es decir, de los no pobres. Cuando, por el contrario, se enfocan los grupos en pobreza, se puede observar cómo las actividades económicas y las ocupaciones guardan matices un tanto diferentes para las áreas urbanas, rurales e indígenas, así como para los que viven la pobreza no extrema y la pobreza extrema.

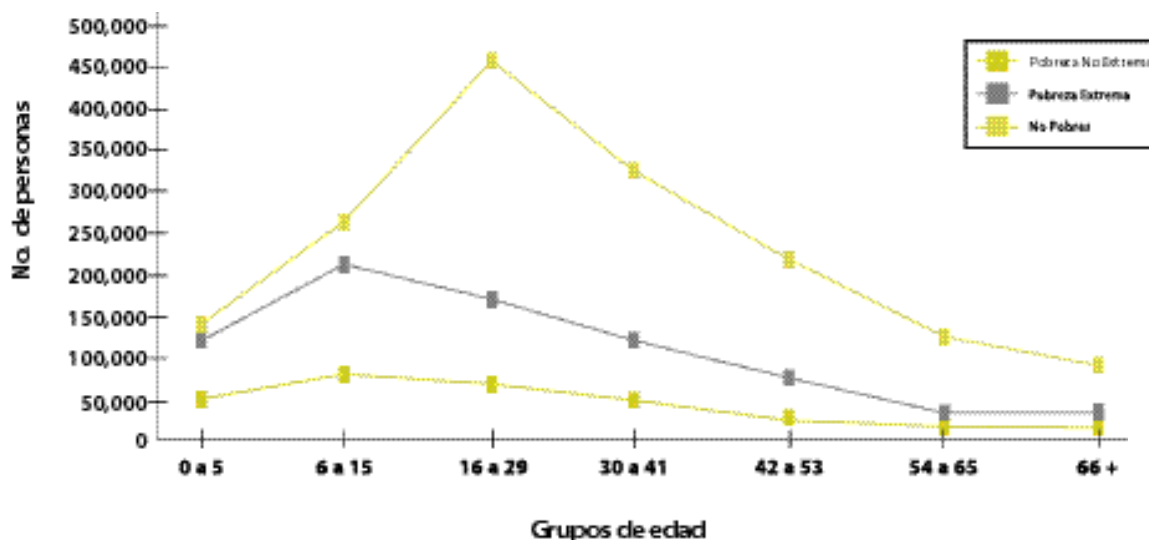
Los pobres de las áreas urbanas se concentran mayormente en el comercio (30%), en ocupaciones tales como las de vendedores ambulantes, trabajadores de limpieza y de oficios domésticos; obreros y jornaleros de

baja calificación, trabajos relacionados con la construcción, la industria, la mecánica y las artesanías (17%); y como operadores de equipos y maquinarias, o como conductores (7.5%). Les siguen el trabajo agrícola (6.7%) y el trabajo de oficina (5.4%). El 30% restante se distribuye en diversas actividades, en porcentajes de muy poca significación.

Cerca de dos tercios de los pobres de las áreas rurales se concentran en los trabajos agroforestales (60%), seguido de un 13% que trabaja como jornaleros o vendedores ambulantes, como artesanos (8%), o como vendedores en tiendas y comercios pequeños (7.5%). En el sector indígena, la concentración en las actividades agroforestales alcanza el 88% y el 12% restante se distribuye en cifras poco significativas entre artesanías, trabajos de servicio y otros.

Si observamos las actividades según el nivel de pobreza, encontramos que la población que se ubica en la pobreza no extrema se concentra en las ventas ambulantes, el trabajo doméstico y de servicios, como obrero o jornalero de baja calificación (24.6%), y en las actividades agrícolas (23.8%). El resto se distribuye por igual entre el trabajo de vendedores en el comercio (15.3%) y el trabajo de artesanía y manufactura (14.7%). Un 7% es conductor u operador de máquinas y equipos, y sólo un 4.3% realiza trabajos de oficina. En términos del nivel educativo, tan sólo un 1.7% tiene un nivel profesional o de técnico medio, en tanto que el

Gráfica 2.15. Pobreza, según grupos de edad y nivel de pobreza. Año 2000.



Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

porcentaje restante participa en proporciones mínimas de otras actividades económicas.

En el caso de quienes experimentan la pobreza extrema, la actividad de mayor concentración es la actividad agrícola (58.3%), seguida de los vendedores ambulantes (13.1%), los artesanos y trabajadores de la construcción (8%), y los trabajadores de servicios y ventas en establecimientos comerciales (7.5%). Un 1.4% de ellos trabaja como empleado de oficina y un 2.4% como operadores de maquinaria, mientras que el 10% restante participa en otras actividades en porcentajes poco significativos.

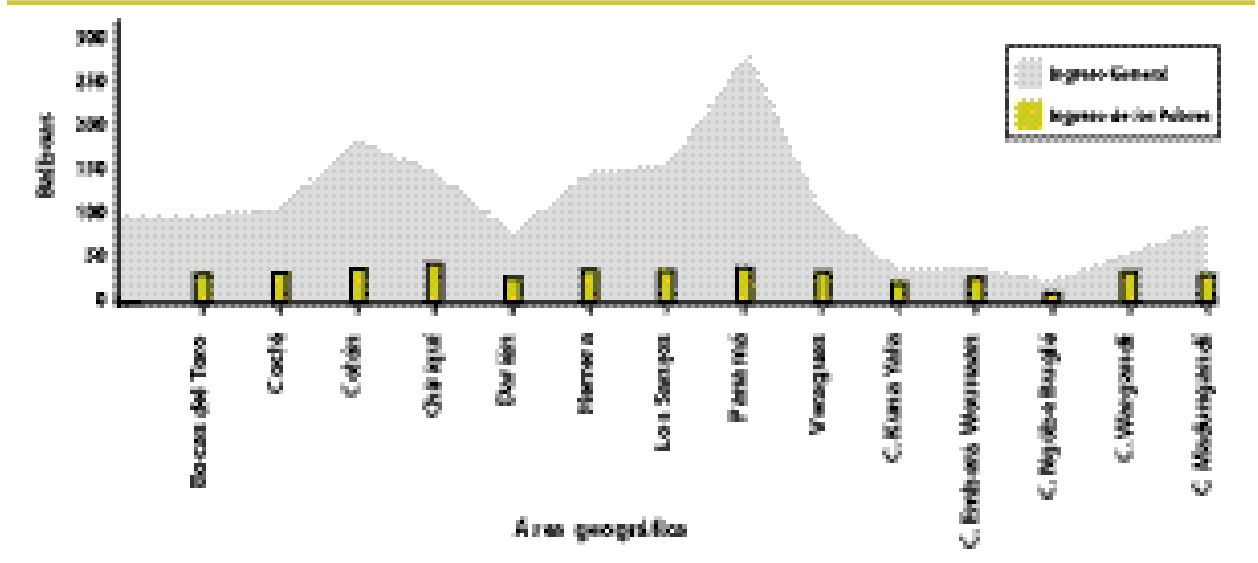
No hay que hilar muy delgado para percatarse que la remuneración por la participación en este tipo de actividades es baja y no recompensa el esfuerzo humano que muchas de ellas conllevan. Al no poder satisfacer las necesidades fundamentales y no contar con las capacidades para abrirse camino en actividades de mayores ingresos, como señala Sen, se ilustra claramente la existencia de una situación de exclusión social que demanda políticas específicas en torno a la educación, la formación profesional, el mercado laboral, las oportunidades de crédito y la focalización del gasto social.

La exclusión social y la marginalidad se pueden observar también en función del ingreso, de las brechas, y de la intensidad o profundidad de la pobreza. Para ilustrar la

posición de los pobres, en la Gráfica 2.16 aparecen sus volúmenes de ingreso en comparación con el ingreso general, lo cual permite observar que los mayores contrastes se hallan, en su orden, en las provincias de Panamá, Colón, Los Santos, Herrera y Chiriquí.

En el Cuadro 2.19 se presentan los ingresos promedio de la población, por provincia y comarcas; el ingreso promedio de los grupos en pobreza; la brecha o profundidad de la pobreza de ingreso, que es el porcentaje del valor de la línea de pobreza que le falta al ingreso de los pobres para llegar a la línea de la pobreza; y la intensidad de la pobreza, que es el valor de la brecha al cuadrado. Como se observará, el ingreso promedio de los pobres es casi una tercera parte del ingreso general que existe en el país. Las provincias de Darién, Veraguas y Coclé presentan los ingresos promedios más deprimidos, los cuales son comparables y ocasionalmente inferiores a los ingresos promedio de algunas comarcas indígenas como Wargandí y Madungandí. A pesar de ello, los ingresos promedios de las comarcas indígenas de Kuna Yala, Emberá y, particularmente, los Ngöbe-Buglé, son los más bajos de la República. Aquí anotamos, como bien lo han señalado algunos grupos indígenas, que el ingreso no es precisamente el mejor indicador de sus niveles de pobreza, razón por la cual el análisis se ampliará cuando se examine su caso específico en el capítulo relativo a los grupos en condiciones de vulnerabilidad.

Gráfica 2.16. Ingresos de los pobres e ingreso general, por provincia. Año 2000.



Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Cuadro 2.19. Promedios del ingreso general mensual y del ingreso de los pobres. Brechas e intensidad de la pobreza de ingreso, por provincias y comarcas indígenas. Año 2000.

Provincias y Comarcas	Ingreso General Promedio	Ingreso de los Pobres Promedio	Brechas de Pobreza %	Intensidad de la Pobreza %
TOTAL (País)	198	31	59	35
Bocas del Toro	98	31	60	36
Coclé	105	29	63	39
Colón	179	34	56	31
Chiriquí	144	39	50	25
Darién	78	21	72	52
Herrera	147	34	56	31
Los Santos	154	36	53	28
Panamá	279	39	48	23
Veraguas	102	27	65	43
C. Kuna Yala	33	12	84	71
C. Emberá	34	16	79	63
C. Ngöbe Buglé	12	6	92	84
C. Wargandí	50	28	63	40
C. Madungandí	81	23	70	49

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Cuadro 2.20. Tasas de desempleo, por nivel y área de pobreza. Año 2000.

Nivel de Pobreza	Total	Empleado	Desempleado	Tasa de Desempleo
TOTAL	1,115,805	970,682	145,123	13.0
Pobreza Extrema	257,019	226,518	30,501	11.9
Pobreza No Extrema	143,963	125,298	18,665	13.0
No pobres	714,823	618,866	95,957	13.4
Área de Pobreza				
TOTAL	1,115,805	970,682	145,123	13.0
Pobreza Urbana	148,385	128,384	20,001	13.5
Pobreza Rural	209,446	183,328	26,118	12.5
Pobreza Indígena	43,151	40,104	3,047	7.1
No Pobres	714,823	618,866	95,957	13.4

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Mientras más alto sea el porcentaje de las brechas, mayor es la distancia entre el ingreso del ciudadano pobre y su posibilidad de alcanzar la línea de pobreza. En este sentido, las brechas más profundas se localizan, en su orden, en la Comarca Ngöbe-Buglé, la Comarca Kuna Yala, la Comarca Emberá, y en la Provincia del Darién.

La observación del desempleo presenta un panorama muy interesante en las comarcas indígenas. En el Cuadro 2.20 observamos que las tasas de desempleo más bajas aparecen, precisamente, en esas comarcas. Para ahondar un tanto en el por qué de esta situación, es importante señalar que, en la construcción cultural del trabajo de los pueblos indígenas, la ocupación no necesariamente ocurre en función de un salario en dinero, sino que es vista como parte del aporte a las actividades de sustento familiar y de beneficio colectivo. Ello explica el por qué de los bajos ingresos monetarios, a pesar de que existen unas bajas tasas de desempleo.

A su vez, la baja tasa de desocupación indígena (7%) afecta la tasa de desempleo cuando ésta es observada por el nivel de pobreza de ingreso, lo cual explica la aparente contradicción de que la pobreza extrema muestre una tasa más baja de desempleo que la pobreza no extrema. Para el resto de los grupos, las tasas de desempleo son altas, pero es necesario señalar que también incluyen a los desalentados, o sea, a aquella población que decidió dejar de buscar trabajo tras enfrentarse a reiterados intentos infructuosos.

El análisis de la relación entre el tipo de ocupación y el ingreso no estaría completo si no se observara el factor educativo. Como es de esperarse, los no pobres tienen el nivel educativo más alto (secundaria incompleta) y un gran número de ellos completa el primer ciclo. Los grupos en pobreza de ingreso presentan, en cambio, niveles educativos bastante inferiores: los pobres urbanos alcanzan la primaria completa, los pobres rurales en promedio apenas sobrepasan el cuarto grado y, entre los indígenas, el promedio se ubica mayormente en el segundo grado.

A todas luces, la baja calificación aparece como un factor decisivo en el acceso limitado a oportunidades laborales y a mejores ingresos; por lo tanto, las políticas y programas educativos para los pobres no sólo constituyen una prioridad, sino que sus contenidos y metodologías ameritan reflexiones y revisiones

profundas que nos lleven a superar las lagunas y desigualdades existentes. Un análisis prolijo de la situación educativa, como factor importante en el combate de la pobreza, se presenta en el capítulo específico.

VI. Hay logros y oportunidades, pero también profundas desigualdades

La existencia de profundas desigualdades en Panamá es un fenómeno reconocido históricamente, pero el mismo ha adquirido mayor relieve en la medida en que el instrumental técnico de medición ha sido del conocimiento de círculos más amplios de profesionales y estudiosos. Como se podrá observar en el Cuadro 2.21, medidas como las del coeficiente de GINI han sido aplicadas por investigadores internacionales desde hace varias décadas en Panamá. En el trienio más reciente se ha utilizado el coeficiente de Theil, otra medida de desigualdad, en tanto que la curva de Lorenz es otra medida básica para justipreciar la desigualdad y quizás la medida más empleada tradicionalmente, por cuanto permite comparar los niveles más bajos con los más altos, para establecer la proporción de las diferencias. La estimación de las brechas –la distancia que hay entre el ingreso promedio de los pobres y el de los pobres extremos para alcanzar las líneas de pobreza oficiales– contribuye también a detectar los grados de desigualdad, tal como pudo observarse en el análisis del Cuadro 2.19. En esta sección revisamos igualmente los resultados de los diferentes estudios que mayormente han contribuido a documentar el problema. En el Cuadro 2.21, tomado del estudio dirigido por el Dr. Gian Singh Sahota (1983), pueden apreciarse los coeficientes estimados entre 1960 y 1983, seguidos por estudios posteriores que se han incluido en ese cuadro para mostrar las pequeñas oscilaciones que han habido hasta el presente.

Del cuadro mencionado puede observarse que los coeficientes más bajos son los que se han estimado sobre los Censos de Población, en los que el dato del ingreso presenta algunas restricciones en captar los ingresos más altos, dada la tendencia de la población a registrar ingresos menores a los reales. Otra consideración que

Cuadro 2.21. Coeficientes de GINI para Panamá, estimados a través de diversos estudios.

Año de la Estimación	Coeficiente de GINI	Observaciones
1960	0.50	CEPAL (1969) basado sólo en los salarios de Panamá y Colón
1969	0.56	Mc Lure (1974) con base en los ingresos reportados en la Encuesta de Hogares de 1969
1970	0.60	Sahota (1972) basado en ingresos totales reportados en el Censo de 1970, el Censo Agrícola de 1970 y la Encuesta de Hogares de 1969
1970	0.45	CEPAL (1974) basado en ingresos totales del Censo de 1970, sin ajustes para los componentes imputados
1970	0.56	Contraloría General de la República (1975), basado en los ingresos totales de la Encuesta de Ingresos (1971), sin ajustes para los componentes imputados
1980	0.44	Arosemena-Alvarado (1980), basado en el Censo de 1980, sin ajustes para los componentes no monetarios
1980	0.47	Sahota (1983) basado en el Censo de 1980, ajustado por auto-consumo, ingreso en especie, y beneficios no distribuidos
1983	0.46 (hogares) 0.55 (individual)	Sahota (1983) basado en ingreso comprensivo de la Encuesta Nacional Socioeconómica de 1983
1967-1984	0.57	Informe de Desarrollo Humano (1992), estimado para un lapso de 12 años
1975-1988	0.57	Informe de Desarrollo Humano (1993), estimado para un lapso de 12 años
1997	0.49 (consumo) 0.60 (ingreso)	Ministerio de Economía y Finanzas (1999), basado en la Encuesta Niveles de Vida de 1997
2000	0.52 (urbana) 0.56 (rural)	De Jong y Vos (2000) basado en la Encuesta de Niveles de Vida de 1997

Fuente: Años 1960 a 1983, tomado de Sahota (1990); años posteriores resumidos por el **INDH Panamá 2002**.

hay que tener presente es que, cuando el coeficiente de Gini se estima para los hogares, usualmente es inferior al estimado a niveles individuales. Los estudios anteriores no son comparables entre sí, pero todos muestran valores bastante cercanos que ilustran la persistencia de altos niveles de desigualdad en nuestro país.

El coeficiente de Theil tiene la ventaja de permitir la medición de la desigualdad entre los grupos poblacionales, a diferencia del coeficiente de Gini, que sólo mide la desigualdad global. Esta medida más fina ha sido empleada en los estudios realizados por el Instituto de Estudios Sociales de La Haya (Holanda), dirigidos por Niek de Jong y Rob Vos, quienes, basándose en la Encuesta Niveles de Vida de 1997 y en la Encuesta Socioeconómica de 1983, estimaron los

coeficientes de Theil sobre el ingreso para ambos períodos. Los resultados para las áreas urbanas y rurales (incluyendo o excluyendo a la población indígena y de difícil acceso) se resumen en el Cuadro 2.22.

En su análisis de la distribución del ingreso en las áreas urbanas de Panamá durante la década de los 90, De Jong y Vos (2000) advierten que el crecimiento rápido del ingreso promedio de los hogares urbanos, entre 1991 y 1994, se explica por el crecimiento del empleo. En el segundo lustro de la década, el efecto del empleo disminuyó y hubo un incremento en la desigualdad debido a cambios en la estructura del empleo que se expresaron en una mayor proporción de trabajadores y jefes de hogar activos en actividades informales durante el período 1994-1998. El factor educativo tuvo incidencia en la desigualdad, en función de que el

Cuadro 2.22. Estimaciones del Coeficiente de THEIL para Panamá. Años 1983-1997.

Área	1983	1997
URBANA	0.44	0.51
RURAL (incluyendo áreas indígenas y de difícil acceso)	n.d.	0.63
RURAL (excluyendo áreas indígenas y de difícil acceso)	0.60	0.57
NACIONAL (incluyendo áreas indígenas y de difícil acceso)	n.d.	0.67
NACIONAL (excluyendo áreas indígenas y de difícil acceso)	0.62	0.63

Fuente: De Jong, Nick, Vos, Rob. *Distribución del Ingreso en Panamá*. PNUD-MEF (2000).

proceso de liberalización tuvo como resultado un uso más intensivo de la mano de obra calificada, a raíz de lo cual se acentuaron las desigualdades internas entre trabajadores calificados y no calificados, y entre los trabajadores en el sector formal y los trabajadores en el sector no formal.

El análisis de las brechas, a través de la década, corrobora la situación de desigualdad e ilustra, además, la evolución de la pobreza general y de la pobreza extrema. Estos datos han sido procesados por SIAL/OIT, bajo la dirección de Bolívar Pino, y tienen como unidad de análisis el ingreso; sin embargo, al estar basados en las Encuestas de Hogares, presentan la limitación de no incluir las áreas indígenas hasta el año 2000 ni los ingresos agrícolas hasta 1998. Es, no obstante, la única serie sistemática sobre la década de la cual se dispone, y la misma es totalmente válida y confiable para las áreas urbanas.

Las brechas miden la distancia entre el ingreso promedio de los pobres y de los pobres extremos con respecto a las líneas de pobreza. Observando el Cuadro 2.23 apreciamos que, a pesar de que en términos globales la

Cuadro 2.23. Brechas per cápita para la pobreza general y extrema. Años 1990-1999.

Años	POBREZA GENERAL		POBREZA EXTREMA		
	Ingreso per cápita	% respecto a Línea de Pobreza	Ingreso per cápita	% respecto a Línea de Pobreza Extrema	% respecto a Línea de Pobreza General
1991	61.88	-22.46	23.70	-18.47	-60.64
1992	64.73	-23.91	35.61	-18.71	-63.03
1993	65.25	-24.51	26.06	-18.82	-63.70
1994	64.90	-24.10	25.63	-18.87	-63.37
1995	66.75	-24.29	25.97	-19.55	-65.07
1996	66.73	-26.87	25.08	-21.72	-68.52
1997	68.26	-24.88	25.13	-21.44	-68.01
1998	69.20	-25.40	26.21	-21.09	-68.39
1999	66.75	-27.01	24.28	-22.60	-69.48

Fuente: SIAL/OIT, en base a Encuestas de Hogares de la Contraloría General de la República y datos sobre la Canasta Básica, estimados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

pobreza disminuyó en 10% entre 1990 y 1999, las brechas se hicieron más profundas para los pobres extremos. En consecuencia, a medida que avanzó la década, se hizo más difícil para los pobres extremos dar el salto para salir de la pobreza.

Los análisis de las Encuestas de Hogares de la década del 90 y de la Encuesta de Niveles de Vida que realizó el Instituto de Pesquisas Económicas del Brasil (IPEA), bajo la dirección de Ricardo Paez de Barros (2001), señalan que existe un elevado grado de asimetría en la distribución del ingreso. Así lo demuestran las medidas de tendencia central aplicadas a los datos sobre ingreso de la ENV-97. Cerca del 70% de la población del país vivía en familias con ingreso per cápita inferior a la media, dando como resultado una proporción elevada de familias pobres con un ingreso per cápita inferior a los B/. 200.00 mensuales.

La comparación de la situación de desigualdad de Panamá con respecto al resto de Centroamérica revela que "el ingreso medio de los más pobres es mayor en Costa Rica, el Salvador, y Guatemala, que en Panamá", por lo que la desigualdad en la distribución del ingreso tiende a ser mayor en Panamá que en los países mencionados, con excepción de Guatemala. Sólo el ingreso medio de los más pobres en Panamá supera el de los pobres de Nicaragua y Honduras. Cuando se observa el ingreso de los más ricos en Panamá, sin embargo, éste es mucho mayor que el de los más ricos de todos los países centroamericanos (Paez de Barros, 2001: p.19 y 21).

Por su parte, la curva de Lorenz trabaja sobre el supuesto de que, cuanto menor sea el grado de desigualdad, mayor deberá ser la proporción del ingreso apropiado por los pobres y menor la proporción del ingreso apropiado por los más ricos. Para ello se divide a la población en deciles o centiles, y se observa el comportamiento de la distribución del ingreso; una vez se tienen las unidades de observación, se estiman las proporciones o razones. Las observaciones usualmente se hacen calculando la razón entre el ingreso de los 10% más ricos y los 40% más pobres, y la razón entre el quintil más pobre y el quintil más rico.

En el Cuadro 2.24 se observa la distribución del ingreso por deciles o décimos. La distribución de 1997 indica que el ingreso promedio del 10% más pobre era inferior a los B/.10.00 por mes, en contraste con el del 10% más rico, que era casi 100 veces superior (Páez de Barros,

2001: p.7). Para el año 2000, el 10% más pobre alcanzó los B/.10.00 y la relación con el 10% más rico se mantenía también a un nivel casi 100 veces superior.

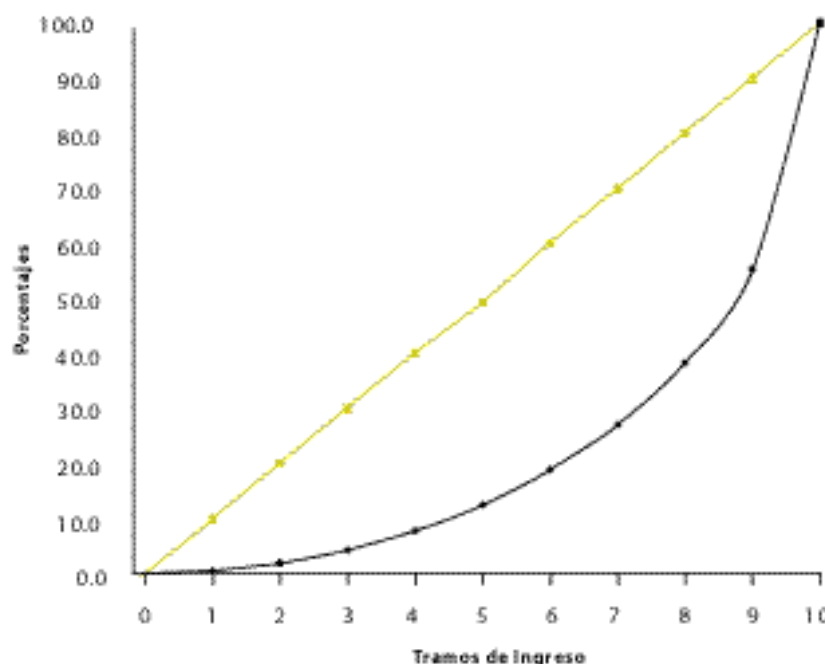
Analizando la curva de Lorenz, Paez de Barros (2001: p. 20-21) encontró que el 40% más pobre se apropiaba solamente del 7% del ingreso, mientras el 10% más rico se apropiaba del 45% del ingreso (Gráfica 2.17). Las comparaciones por quintiles revelaron que el 20% más pobre se apropiaba apenas del 1.7% del ingreso, y que el quintil más alto recibía el 63% del ingreso total. Las estimaciones de las proporciones dieron como resultado que el ingreso promedio del 10% de los ricos era 26 veces mayor que el 40% más pobre, y el ingreso medio del quintil más alto era 38 veces mayor que el quintil más bajo.

Para el año 2000, aparentemente mejoró la participación relativa del 40% más pobre, la cual se incrementó a 13.8%, mientras que el 10% más alto apenas aumentó muy levemente a 45.18%. Una situación similar de mejoramiento ocurrió al analizar los quintiles más bajos y más altos de ingreso. Mientras el quintil más bajo obtuvo el 2.37% del ingreso, el quintil más alto bajó un poco a 62.27%. Las distancias parecieron reducirse al

Cuadro 2.24. Curva de Lorenz: Promedios de ingreso mensual por decil para Panamá. Años 1997 y 2000.

Deciles de la Distribución	1997 B/.	2000 B/.
Primero	8.7	10
Segundo	23.2	30
Tercero	40.7	52
Cuarto	60.4	74
Quinto	83.5	100
Sexto	115.1	132
Séptimo	158.4	175
Octavo	225.8	240
Noveno	341.6	360
Décimo	855.3	952

Fuente: Estimaciones de IPEA (2001) basadas en la ENV-97, y por el INDH Panamá 2002, basadas en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2000.

Gráfica 2.17. Curva de Lorenz para Panamá. Año 2000.

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

presentar el 10% más rico un ingreso 17 veces más que el 40% más pobre, y el ingreso medio del quintil más alto fue 30 veces más que el quintil más bajo. Esta reducción aparente de la desigualdad puede estar relacionada con las dificultades censales para captar los ingresos altos, por lo que las Encuestas de Hogares y de Niveles de Vida parecieran ser un poco más confiables en cuanto a la captación del ingreso.

A. Factores asociados con un bajo Desarrollo Humano, la pobreza y la desigualdad

Por tratarse de un problema estructural y complejo, las causas de la pobreza no son de fácil identificación y podrían remontarse al fenómeno de concentración-exclusión existente en el país desde el tiempo de la colonia, que fuera generado por un desarrollo desequilibrado de la economía basada en los servicios y en la tenencia del suelo urbano como base de poder (Jaén, 1998). Ambos fenómenos contribuyeron a sentar las bases de desigualdad con las que se irían conformando las estructuras de poder y la estratificación social de Panamá, visibles actualmente en los ámbitos económicos,

políticos, sociales, étnicos e inclusive regionales.

La dualidad ha sido una de las características que introduce distorsiones en la economía panameña. En la historia reciente, esta dualidad se ve acrecentada por el establecimiento de enclaves modernos tales como la Zona Libre de Colón, el Centro Bancario Internacional, y el área del Canal de Panamá con sus puertos de altura, entre los más relevantes. Como resultado, estas empresas utilizan alta tecnología, en contraste con la producción artesanal mayoritaria; generan ingresos fiscales importantes pero baja empleomanía; y se convierten en fuentes de enormes diferencias salariales con el resto de los trabajadores del país. A la dualidad se unen otras distorsiones derivadas del proteccionismo del estado y las prácticas monopolísticas del Estado que han motivado un programa de reformas económicas por parte de los gobiernos, a partir de la década de los noventa (BM, 2000), sin que se puedan documentar los efectos esperados sobre la pobreza en Panamá.

Desde un punto de vista más pragmático, la pobreza también está asociada con una serie de procesos que van ocurriendo en las sociedades, los cuales hacen predecibles los comportamientos futuros y abren la

posibilidad de incidir en los mismos para tener un grado de impacto sobre la pobreza. En esta lógica es que se observan fenómenos asociados con la pobreza como son las migraciones del campo a la ciudad, el acceso limitado a las oportunidades educativas, la tasa de dependencia en el hogar, las tasas de fecundidad, los cambios demográficos, el desempleo, los ingresos, las condiciones de la vivienda y el acceso a servicios básicos elementales como el agua potable y el saneamiento ambiental. La determinación del peso de estos factores, dentro de un contexto espacial e histórico, facilita el diseño y adopción de políticas públicas que, al ser focalizadas adecuadamente, pueden tener un impacto significativo en los grupos poblacionales y regiones geográficas que requieren atención prioritaria.

A continuación se describen las principales áreas de acción, dentro de las cuales se ubican factores como los señalados en el párrafo anterior y los cuales están mayormente asociados con la pobreza extrema. Debe recordarse que los volúmenes mayores de casos de pobreza extrema, en cifras absolutas, se encuentran en la Provincia de Panamá, seguida de las áreas indígenas. Las provincias de Darién, Veraguas y Coclé también presentan volúmenes importantes.

Implicaciones para las políticas públicas

Educación

En vez de contribuir a la integración y movilización social, la educación se ha convertido en otra fuente de desigualdades. Se requieren políticas dirigidas, no sólo a equipar las oportunidades de los sectores pobres y no pobres, sino a considerar las especificidades de las zonas de mayor pobreza, entre las cuales destacan la dispersión de la población, la diversidad cultural y lingüística (en el caso de los indígenas), la movilidad durante la etapa de cosecha, y las facilidades para elevar la educación de adultos. Debe recordarse que las poblaciones más pobres no han logrado ni siquiera completar la educación primaria, un elemento clave que debe resolverse porque perpetúa la exclusión social y mediatiza los avances de los programas y proyectos de desarrollo.

Trabajo e ingreso

Los ingresos derivados del empleo en el sector informal y en la agricultura son bajos en función

de su baja productividad y, por lo tanto, contribuyen a mantener el círculo vicioso de la pobreza. Dado que los programas de formación profesional y de formación empresarial demandan destrezas que los grupos en mayor pobreza no satisfacen, la relación calificación-productividad requeriría de acciones coordinadas con el sector educativo para lograr acelerar la alfabetización, como paso previo a la posterior articulación de políticas de formación profesional, empleo, producción y formación micro-empresarial.

Servicios básicos

El acceso al agua potable y al saneamiento adecuado son activos vitales cuya carencia incide en las condiciones de salud de la población y en su vulnerabilidad ante las enfermedades. Los acueductos rurales han ayudado a resolver el problema de distribución y acceso al agua, pero no el problema de la calidad. Del análisis por distrito se desprende que aún hay problemas de acceso que no se circunscriben a las áreas indígenas; por ejemplo, los distritos de Las Minas en Herrera, y Donoso en Colón, presentan porcentajes de 32.1% y 46.5% de hogares sin acceso ni siquiera a "agua entubada".

Vivienda y ambiente

La vivienda ha demostrado ser uno de los aspectos más carenciados en los hogares de la pobreza extrema. Se reconoce que hay elementos culturales que tienen que ser considerados al momento de la toma de decisiones de política, pero no por ello debe soslayarse la vulnerabilidad a la que están expuestos los grupos en pobreza extrema en este sentido, los cuales van desde la seguridad personal hasta unos altos niveles de riesgo de contraer enfermedades infecto-contagiosas, los cuales atentan contra su salud.

Organización y factores psicosociales

Si bien es cierto que en las áreas rurales y, particularmente, en las áreas indígenas, se generan redes de apoyo para la supervivencia, la carencia de destrezas sociales por los bajos niveles educativos, la falta de acceso a oportunidades, el desconocimiento del funcionamiento institucional y también del manejo de recursos constituyen serias

limitaciones. Es importante impulsar políticas que fortalezcan la organización comunitaria, la educación popular, y el desarrollo del liderazgo para que los programas y proyectos logren su cometido, puesto que hay evidencia suministrada por organizaciones campesinas e indígenas, comprometidas con proyectos productivos exitosos, que demuestran que parte de su sostenibilidad descansa en el fortalecimiento de sus niveles de organización y en la elevación de su auto-estima. Ello se logra a través de fuertes inversiones multilaterales en la capacitación, así como en los apoyos que reciban para el mercadeo, la gestión del crédito bancario, y la responsabilidad colectiva para honrar los compromisos financieros (Márquez de Pérez, 2000; Rudolf, 2001).

Los factores antes anotados pueden aportar elementos utilizables al momento de adoptar políticas específicas, pero debe recordarse que el éxito de las mismas guarda relación con los niveles de crecimiento económico del país, con la voluntad política para llevar a cabo una batalla agresiva contra la pobreza extrema, y con la participación activa y comprometida de las comunidades pobres, las cuales requieren ser sujeto –y no sólo objeto– de dichas políticas. Resulta evidente que un abordaje en tal sentido realza la importancia de la descentralización como forma de acercar los recursos y las oportunidades a los sectores en pobreza extrema, tanto en el área urbana como en las rurales e indígenas.