



Documento de trabajo del BID # IDB-WP-194

Inclusión Social en Panamá:

La Población Indígena

Gabriela Inchauste
Cesar Cancho

Julio, 2010

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Países Centroamérica, México, Panamá y la República
Dominicana

Inclusión Social en Panamá:

La Población Indígena

Gabriela Inchauste
Cesar Cancho

Banco Inter-Americano de Desarrollo
Texas A&M University



Banco Interamericano de Desarrollo

2010

Información de catálogo para publicaciones provista por el
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2010
www.iadb.org

Los documentos publicados en la serie "Documentos de trabajo" del BID son de la más alta calidad académica y editorial. Todos ellos fueron sometidos a una revisión de pares por expertos reconocidos en su campo, y fueron editados profesionalmente. Los puntos de vista y las opiniones que se presentan en este documento de trabajo son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan los del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente a condición de que se indique que es una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Gabriela Inchauste, gabrielai@iadb.org

Inclusión Social en Panamá

La Población Indígena

Gabriela Inchauste y Cesar Cancho

Resumen¹

Este estudio utiliza una reciente encuesta de hogares para medir los avances en materia de inclusión social durante la última década, incluyendo una revisión de los indicadores de pobreza, estructura del hogar, los activos laborales, de capital humano, físicos, y financieros. Dicha revisión resume las intervenciones del gobierno en salud, educación e infraestructura en los pueblos indígenas a la luz de los impactos sociales observados en los datos. Asimismo, se hace una descomposición de la brecha salarial entre grupos étnicos utilizando la metodología de matching desarrollada por Nopo (2008). Los resultados demuestran que a pesar de los recientes avances, la población indígena de Panamá continúa con niveles de pobreza y marginación alarmantes. Sin embargo existe bastante heterogeneidad en estos resultados. Asimismo, los resultados señalan aciertos en la política de Gobierno, como también debilidades, las que permiten apuntar a posibles acciones de política que permitan mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas.

JEL Classification: C14, D31, I38, H5

Key Words: Panamá, poverty, indigenous populations, race, wage gaps, matching

¹ Banco Inter-Americano de Desarrollo y Texas A&M University, respectivamente. Agradecemos la colaboración de Paula Busto y comentarios de Suzanne Duryea, Natalia Winder, Miguel Hilario, y Valerie Mercer-Blackmann. Todos los errores son nuestra responsabilidad. El análisis presentado aquí no representa al Banco Inter-Americano de Desarrollo.

1. Introducción

Panamá cuenta con la tasa de crecimiento económico más alta de la región y gracias a este dinamismo y a los ingresos derivados por el canal de Panamá, también goza de un superávit en las cuentas del sector público. Este crecimiento sostenido, fue acompañado de una caída en los niveles de pobreza durante la última década. ¿Cuán incluyente fue el crecimiento en los diferentes grupos poblacionales? Este documento tiene el objetivo de medir los avances realizados en materia de inclusión social durante los últimos 5 años, particularmente con respecto a la población indígena, con el afán de proveer un diagnóstico de la situación actual e identificar las tareas aún pendientes que merecen atención prioritaria.

El censo del 2000 hizo notorias las precarias condiciones de salud, los bajos niveles de escolaridad y las ocupaciones de menor remuneración como algunos de los problemas que afectan a los pueblos indígenas en Panamá (Coba, 2005). Varios estudios documentan el aislamiento histórico de los pueblos indígenas, notando que la dispersión y el difícil acceso a algunas Comarcas indígenas, son determinantes en la marginación de estos grupos, evidenciada por sus altos niveles de pobreza y pobreza extrema, pese a la implementación de políticas sociales.² Similarmente, estudios basados en encuestas de hogares, documentan los determinantes de la pobreza, afirmando que la geografía es un principal determinante de los niveles de pobreza indígena, más que la etnicidad en si, así como también la falta de capital humano, las pobres condiciones de vivienda y acceso a servicios básicos, y la falta de oportunidades de empleo.³

Este estudio regresa a estos temas con la ventaja de contar con una reciente encuesta de hogares, lo cual permite medir los avances en materia de inclusión social durante la última década. Los resultados demuestran que a pesar de los recientes avances, la población indígena de Panamá continúa con niveles de pobreza y marginación alarmantes. Sin embargo existe bastante heterogeneidad en estos resultados. En un extremo está la población Ngöbe-Buglé, que permanece con niveles alarmantes de pobreza extrema, malnutrición, analfabetismo, en parte por ser el grupo más aislado. En el otro extremo, los Emberá-Wounaan demostraron un avance espectacular en reducción de pobreza, en parte debido a que tres-cuartas partes de esta población vive fuera de las Comarcas indígenas. Con respecto a las intervenciones de Gobierno, en algunos

² Informe Nacional de Desarrollo Humano. Panamá 2002.

³ Vakis y Lindert, 2000.

casos los resultados fueron muy positivos, incluyendo los programas de nutrición y la focalización de campañas para la alfabetización de adultos y planificación familiar. Sin embargo, los resultados también señalan debilidades que permiten apuntar a posibles acciones de política que permitan mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas.

El resto del documento se estructura de la siguiente manera. La sección II describe brevemente a los distintos grupos indígenas, seguido por la sección III en la que resume los indicadores más importantes del nivel de pobreza. Sin embargo estos indicadores son estáticos, pues no detallan los medios con los que cuentan los pueblos indígenas⁴ para salir de su situación de pobreza. Por tanto la sección IV recuenta los activos laborales y de capital humano de estas poblaciones, notando las intervenciones de gobierno en cada dimensión. Las secciones V y VI hacen lo propio con referencia a los activos físicos y el acceso a servicios básicos y de ahorro y crédito. Finalmente la sección VII resume los resultados y sugiere algunas recomendaciones de política.

2. Descripción de la población Indígena

El censo del 2000 identificó cerca a 285,231 residentes indígenas en Panamá, representando un 10% de la población. Un 51% de la población indígena se concentra en las distintas Comarcas, las cuales abarcan más del 20% de la superficie del territorio nacional. Existen distintos grupos en Panamá, cada uno con un idioma, organización y cosmovisión singular.⁵ Las políticas públicas con los pueblos indígenas se hacen a través de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Asamblea Nacional, la Dirección de Política Indigenista en el Ministerio de Gobierno y Justicia, el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena (CNDI) adscrito al Ministerio de la Presidencia y las funciones reguladas de los Gobernadores Comarcales.

Los Ngöbe-Buglé. También conocidos como los Guaymí, este grupo es el más grande, siendo el 65.5% de toda la población indígena en Panamá.⁶ Viven primordialmente en las provincias orientales de Bocas del Toro y Chiriquí, en zonas montañosas, con limitaciones importantes para la producción agrícola. Según la encuesta del 2008, un 64% de esta población

⁴ Entendiendo que el derecho internacional reconoce la denominación de “pueblos indígenas”, en el presente estudio se diferencia entre “población indígena” y “hogares indígenas” para diferenciar entre los hogares y los individuos que forman parte del pueblo indígena.

⁵ Para una descripción extensa de los pueblos indígenas de Panamá, su contexto histórico, geopolítico y sociocultural, ver Coba, 2005, BID-CEPAL.

⁶ Censo, 2000.

vivía dentro de la Comarca Ngöbe-Buglé (Cuadro 1). Los Ngöbe-Buglé viven tradicionalmente en pequeñas comunidades dispersas, con 6-8 hogares en promedio, ligadas por relaciones familiares. Esta dispersión complica la provisión de servicios básicos y la integración de sus miembros a la actividad económica nacional. La tenencia de la tierra en general no es colectiva, sino más bien obtenida a través de herencia. A pesar de que la Comarca Ngöbe-Buglé es autónoma, el gasto público y la recolección de ingresos se mantienen bajo el control del gobierno central, quien debe garantizar recursos para la administración, inversión y desarrollo integral de la comarca en el presupuesto general del país. Estos recursos son canalizados por medio de instituciones del estado según los planes y programas elaborados por agencias de gobierno en coordinación con las autoridades indígenas.

Los Kuna. El segundo grupo indígena más grande de Panamá, los Kuna son el 21.6% de toda la población indígena.⁷ Según la encuesta del 2008, 51% de la población Kuna vive en la provincia autónoma de San Blas, también conocida como la Comarca Kuna Yala. La provincia de San Blas está compuesta por un archipiélago de 365 islas en la costa Atlántica, por lo que requiere de viaje en bote o en avión para conectarse con el resto del país. La agricultura es la actividad primaria de los Kuna, aunque también se caracterizan por la pesca y la artesanía. Existen tres tipos de tenencia de tierras en la Comarca Kuna Yala: (i) tierra privada obtenida como herencia, (ii) tierra virgen invadida para la agricultura, y (iii) tierra comunal que es trabajada por todos los miembros de la comunidad. Los Kuna viven en aldeas que son caracterizadas por su cohesión social, y fuerte organización política y administrativa. La Comarca Kuna Yala ha sido pionera en la creación de leyes que protegen el territorio, plasman su cosmovisión e identidad indígena, y definen la estructura política y administrativa de la misma.

Los Embera-Wounan. Los grupos Embera y Wounan, representan el 7.9% y 2.4% del total la población indígena de Panamá,⁸ respectivamente. Estos grupos tienen idiomas distintos, pero comparten la misma zona geográfica y las mismas instituciones y autoridades, concentrándose en las provincias de Darien y Panamá. Estos grupos tradicionalmente se dedican a la agricultura, la caza y pesca y en general vivían en grupos familiares dispersos y semi-nómádicos cercanos a los ríos. Son el grupo indígena menos organizado, debido a sus patrones

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

migratorios y de asentamiento. La encuesta del 2008 revela que un 75% de esta población vive fuera de la Comarca, posiblemente reflejando sus altos patrones migratorios.

Otros grupos. Existen otros grupos indígenas más pequeños, incluyendo los Naso Teribe, un grupo monárquico que vive en la provincia Bocas del Toro, los Bokota y los Bri-Bri, que viven cerca de la frontera con Costa Rica. Desafortunadamente la encuesta no tiene suficientes observaciones de estos grupos como para hacer un análisis a fondo de estos grupos, aunque es conocido que existe bastante heterogeneidad, incluyendo altos niveles de analfabetismo y poco desarrollo económico entre los Bokota a comparación de los Bri Bri, por ejemplo.⁹

3. Perfil de Pobreza de la Población Indígena

Pobreza

La pobreza en los pueblos indígenas de Panamá sigue siendo abismal. Usando la definición de etnicidad basada en la lengua materna,¹⁰ la encuesta de hogares del 2008 encuentra que el 90% de la población indígena de Panamá es pobre, y el 69.5% está en pobreza extrema (Figura 1). Si bien esto representa una reducción del 4.3% en el nivel de pobreza en los últimos 5 años, continúa muy por encima de los niveles de pobreza en hogares no-indígenas, quienes tuvieron una reducción del 14% en sus niveles de pobreza durante el mismo periodo. Como resultado, claramente aún queda mucho terreno por recorrer, particularmente cuando uno nota que el 92% de los hogares indígenas dentro de los territorios indígenas son pobres.

Con respecto a la distribución de la pobreza en los diferentes pueblos indígenas, es importante notar cambios importantes en la composición de los pobres durante la última década. En un extremo está la población Ngöbe-Buglé, que a pesar del crecimiento en la última década, tuvo un descenso de tan solo el 3.3% en la tasa de pobreza entre 2003 y 2008, y permanece con el 73% de los hogares en extrema pobreza. Es importante notar que tanto la brecha como la severidad de la pobreza son más altas para este grupo, indicando que estos hogares aún se encuentran muy por debajo de la línea de pobreza.

Por otro lado, los Emberá-Wounan demostraron una reducción del 27% en su tasa de pobreza entre 2003 y 2008, y una reducción del 53% en su tasa de pobreza extrema, avances

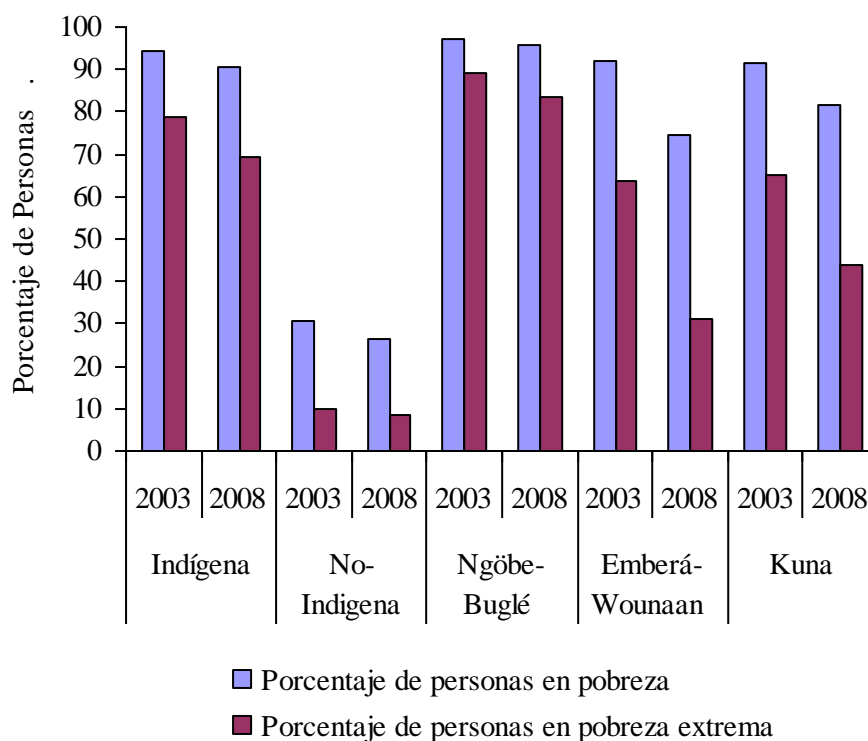
⁹ Ver Coba, 2005, BID-CEPAL.

¹⁰ Una persona es clasificada como indígena si su lengua materna corresponde a un idioma indígena. Para miembros del hogar menores a los 6 años, se adopta la lengua materna de la madre o del jefe de hogar.

verdaderamente espectaculares. Es interesante notar que en el 2003, el nivel de pobreza de este grupo era parecido al de los Kuna, pero tuvieron un mayor avance debido a una menor brecha y severidad de la pobreza. Los Kuna, por su parte, tuvieron una reducción del 19% en la tasa de pobreza, un logro importante pero relativamente menor al de los Emberá-Wounaan, reflejando una brecha y severidad de pobreza más aguda en el 2003.

Figura 1. Panamá. Evolución de Indicadores de Pobreza, 2003-2008

(Porcentaje de personas en pobreza)



Fuente: Elaboración propia en base a al LSMS 2003 y 2008.

Idioma

Es importante subrayar que la pobreza es más alta en la población indígena que no habla español, aunque la brecha entre personas que hablan español y los que solo hablan un idioma indígena ha disminuido sustancialmente en los últimos 5 años. La pobreza en los hogares indígenas cuyo jefe no habla español bajó del 92% en el 2003 al 78% en el 2008. Similarmente, la pobreza extrema en el mismo grupo de hogares bajó del 83% en el 2003 al 70% en el 2008 (Cuadro 2). Sin embargo, estos niveles siguen siendo extremadamente altos, particularmente en el caso de los

Ngöbe-Buglé donde la pobreza extrema prevalece en el 96% de hogares cuyo jefe no habla español.

Sin embargo, las diferencias en los niveles de pobreza entre la población monolingüe y la bilingüe son notorias e implican una serie de discusiones de políticas de intervención que van más allá de la enseñanza del castellano. En el 2005, el Gobierno de Panamá desarrolló el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. El currículum propuesto incluye valores culturales y lingüísticos, historia de los pueblos indígenas, solidaridad, desarrollo sostenible, economía comunal, etc. Este currículum puede aportar en la medida en que se reconoce el valor cultural de los pueblos indígenas, al mismo tiempo en el que se capacita a la población con herramientas para mejorar su situación económica. Existen importantes avances en dicho plan, incluyendo programas de alfabetización en idiomas nativos, la creación de oficinas regionales de educación en las Comarcas, y la Oficina Nacional para la educación bilingüe intercultural.

Geografía y migración

Como se mencionó anteriormente, algunos estudios previos notaron que la dispersión geográfica de las poblaciones indígenas es uno de los determinantes más importantes en explicar los niveles altos de pobreza de esta población.¹¹ A pesar de que el nivel de pobreza cayó en los últimos 5 años, sigue siendo mucho más alta dentro de las Comarcas indígenas, y ha demostrado ser más difícil de reducir. La reducción tanto en el nivel de pobreza, como en el nivel de pobreza extrema fue mayor fuera de las Comarcas indígenas. En el 2008, el 61% de la población indígena pobre vivía en las Comarcas indígenas, mientras el 76.7% de la población indígena no-pobre vivía fuera de las Comarcas (Figura 2 y Cuadro 2).¹²

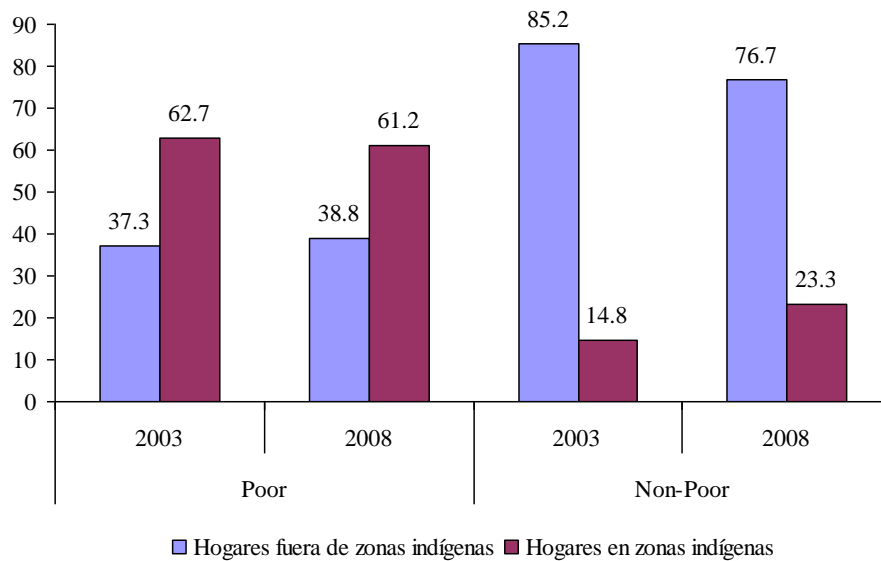
La población Emberá-Wounaan, en particular, parece haber migrado hacia zonas urbanas a principios de la última década. Coincidentemente, es el grupo que mayor avance ha tenido en el tema de reducción de pobreza. Según la encuesta 2008 solo el 29% de la población Emberá-Wounaan vive en las Comarcas, a pesar de que un 81% respondió que vive en el mismo lugar que hace 5 años (comparado con el 76% en el 2003). La gran mayoría de aquellos que migraron recientemente reportan haberlo hecho por motivos personales, y no necesariamente por busca de empleo.

¹¹ Banco Mundial, 2000 Poverty Assessment y Vakis y Lindert, 2000.

¹² Las zonas indígenas están definidas como las Comarcas de San Blas, Emberá, Ngöbe-Buglé, Madugandi y Wargandi.

Figura 2. Panamá. Hogares Indígenas por Zona Geográfica

(Porcentaje de hogares)



Fuente: Elaboración propia en base a al LSMS 2003 y 2008.

Del otro extremo está la población Ngöbe-Buglé, 61% de la cual vive en la Comarca Ngöbe-Buglé, donde la pobreza extrema aumentó del 87% en el 2003 al 89% en el 2008. Solo un 7.7% de esta población migró en los últimos 5 años, y tan solo el 21% de ellos reporta haber migrado en busca de empleo. Esta distinción refuerza la noción discutida en otros estudios, de que la geografía es un determinante importante en la pobreza. Si bien el problema fundamental es la pobreza en la población indígena en general, y no solo en las comarcas, es válido notar que la pobreza es severa dentro de las comarcas. Por tanto, una focalización geográfica para la acción de política pública hacia las comarcas pudiera ser particularmente útil para poblaciones aisladas. Sin embargo, como se mencionará en el resto del documento, la geografía no lo explica todo, por lo que una intervención completa debería ser complementada con acciones fuera de las comarcas. Por ejemplo, hay importantes brechas salariales y segregación ocupacional muy marcada en las zonas urbanas.

Estructura del hogar

Otro elemento que refuerza la prevalencia de la pobreza es la estructura y composición de los hogares. Los hogares indígenas en Panamá son bastante más grandes que los hogares no-indígenas, reflejando una tasa de fertilidad más alta como también el hecho de que familias extendidas viven en un mismo aposento. Si bien hubo una reducción en el tamaño de hogar de 7.3 miembros en un hogar indígena en el 2003 a 6.5 miembros en el 2008, siguen siendo mucho más grandes que los hogares no-indígenas (3.5 miembros en el 2008) (Cuadro 2). Un primer elemento determinante en esto es que los hogares indígenas tienen una tasa de fertilidad comparativamente alta (4.1 niños por mujer indígena comparado con 2.5 niños por mujer no-indígena en el 2008) y por tanto un mayor número de niños. En el 2008 había en promedio 2.6 niños menores de 12 años en hogares indígenas, comparado con 0.8 niños en hogares no-indígenas. Otro elemento determinante es que en general los hogares indígenas se componen de familias extendidas. Los hogares indígenas cuentan en promedio con 2.6 adultos entre 18 y 59 años, mientras que en los hogares no-indígenas este promedio es de 1.9 adultos. Como resultado de que los hogares indígenas son más grandes y jóvenes, la tasa de dependencia en hogares indígenas es ligeramente más elevada (0.6) que en hogares no-indígenas (0.5) en el 2008.

Con respecto al estado civil del jefe de hogar, un porcentaje más alto está casado en los hogares indígenas (79%), que en los no-indígenas (65%), aunque esta diferencia se redujo sustancialmente en los últimos 5 años, principalmente debido a un incremento notable en el número de hogares indígenas con jefes de hogar divorciados (un incremento de 50%) o solteros (un incremento de 110%). Los hogares indígenas en los que el jefe de hogar es mujer coinciden, en gran parte, con hogares donde el jefe no está casado.

4. Los Activos Laborales en los Grupos Indígenas

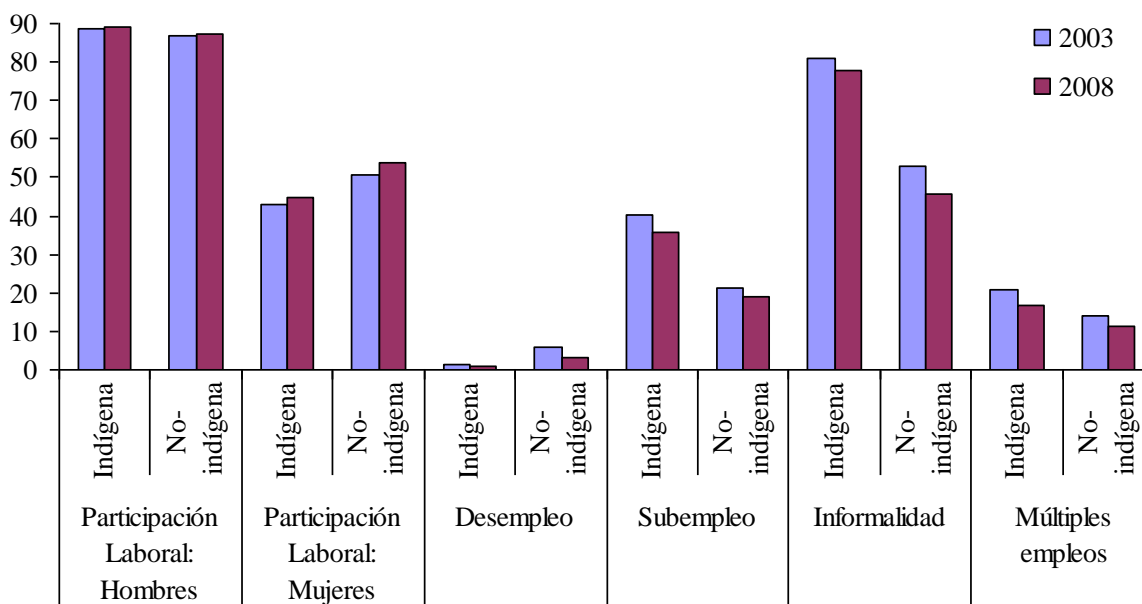
Si bien la incidencia de la pobreza nos da un primer panorama de la situación de los hogares indígenas, es importante valorar todas las dimensiones que conforman las condiciones de vida de la población. En este sentido el bienestar de los hogares depende en gran medida de las oportunidades que tienen los hogares de mejorar sus condiciones y del acceso que tienen a estas oportunidades. Una primera dimensión que es importante explorar son los activos laborales con los que cuenta la población indígena.

Activos laborales

La participación laboral de hombres indígenas y no-indígenas es prácticamente la misma (cerca al 89%). Lo mismo no es cierto para las mujeres, puesto que solo el 45% de las mujeres indígenas participan, comparado con 54% de las mujeres no-indígenas (Figura 3 y Cuadro 3). Estos niveles de participación laboral se han mantenido relativamente constantes desde el 2003. Cuando realizamos una desagregación por grupo indígena y por localización geográfica, encontramos que existe una correlación negativa entre la incidencia de pobreza y la participación laboral de las mujeres para los Ngobe y los Embera. El único caso en el que la correlación es distinta es en el caso de los Kuna para localidades fuera de las comarcas, en las que se observa una caída en la participación laboral de la mujer, acompañada de una caída en los niveles de pobreza.

Figura 3. Panamá. Indicadores Laborales por Etnicidad

(Porcentaje de la población)



Fuente: Elaboración propia en base al LSMS 2003 y 2008.

Si bien más de la mitad de los trabajadores indígenas continúan perteneciendo al sector agrícola (59% en el 2008), la migración redujo sustancialmente la proporción de Emberá-

Wounaan dedicada a esta actividad (del 44% al 34% entre el 2003 y 2008). Adicionalmente, es notorio un leve descenso de los trabajadores indígenas en el sector manufacturero (del 15.5% en 2003 al 12% en el 2008), mientras que el porcentaje de trabajadores en construcción, comercio y transporte incrementaron marginalmente. Finalmente, vale notar que sólo el 6% de los trabajadores indígenas trabajan en el sector público, comparado con el 16.2% de los trabajadores no-indígenas.

Con respecto al desempleo, es notorio que la tasa de desempleo formal es baja para los indígenas (2% en 2003 y 1% en 2008). Esto probablemente refleja el hecho de que la agricultura es la mayor fuente de trabajo para los pueblos indígenas. Asimismo, dada su condición de pobreza, los indígenas que no trabajan en el sector agrícola, no se pueden dar el lujo de estar desempleados. Sin embargo, hay señales claras de un mayor sub-empleo en la población indígena, ya que el 35.6% de trabajadores indígenas trabajó en promedio menos de 35 horas a la semana en el 2008, comparado con el 19% de la población no-indígena. Esto es a pesar de que el 17% de los trabajadores indígenas tienen más de un trabajo, comparado con el 11% de los trabajadores no-indígenas. Si bien continúa relativamente alta, es interesante notar que la tasa de subempleo indígena tuvo un descenso importante en los últimos 5 años, y en particular para las poblaciones Emberá-Wounaan y Kuna, posiblemente reflejando una mayor tasa de migración y por tanto una mayor integración en la actividad económica nacional.

El dinamismo económico también condujo a una reducción generalizada en la informalidad entre el 2003 y el 2008, aunque esta reducción fue más pronunciada para los trabajadores no-indígenas.¹³ En particular el nivel de informalidad bajó del 81% al 78% de los trabajadores indígenas entre el 2003 y el 2008, mientras que el nivel de informalidad bajó del 53% al 46% de los trabajadores no-indígenas en el mismo periodo.

Salarios por hora y discriminación

Los salarios por hora para trabajadores dependientes indígenas en Panamá son 47% menores que para los trabajadores dependientes no-indígenas. Para medir el grado de discriminación salarial, se utilizó la metodología de Ñopo (2008) para desagregar el diferencial salarial de trabajadores dependientes indígenas y no-indígenas. Según esta metodología, se puede expresar el diferencial salarial como la suma de cuatro elementos en las características de capital humano de las

¹³ Definimos la informalidad como aquellos trabajadores que no pertenecen al seguro social.

personas. Específicamente, la brecha salarial (la diferencia promedio entre los salarios de la población indígena y no indígena) es expresada como la suma de:

- **Delta noI.** La porción de la brecha que se puede atribuir a la existencia de un perfil de capital humano para el que existen no-indígenas pero ningún indígena. Un ejemplo de esto es que en las encuestas de hogares, no es fácil encontrar mujeres indígenas de 30 años, con educación superior, viviendo en zonas urbanas, casadas con hijos, y trabajando como gerentes de alguna empresa.
- **Delta I.** La porción de la brecha que se puede atribuir a la existencia de un perfil de capital humano para el que existen indígenas pero ningún no-indígena. Un ejemplo de esto es que en las encuestas de hogares, no es fácil encontrar hombres no-indígenas de 30 años, con educación primaria, viviendo en zonas urbanas que son solteros y con hijos. Este perfil corresponde a una empleada doméstica, es difícil de encontrar entre hombres no-indígenas.
- **Delta X.** La porción de la brecha que se puede atribuir a diferencias en las características de capital humano observables entre indígenas y no-indígenas, cuando esta comparación es posible (es decir, sin considerar los perfiles de capital humano que se tomaron en el delta noI e I).
- **Delta O.** Corresponde a la porción de la brecha que no se puede explicar por las diferencias en las características de capital humano entre indígenas y no indígenas. Esta parte se puede atribuir ya sea a la existencia de variables no observadas o a la discriminación en los mercados laborales.

La descomposición se implementa haciendo comparaciones entre los salarios por hora en el primer empleo declarado entre pares de indígenas y no-indígenas con el mismo conjunto de características (género, edad, educación, estado civil, condición migratoria, etc.). El resultado de este “matching” refleja una situación sintética donde indígenas y no-indígenas tienen la misma distribución de características observables.¹⁴ El conjunto de características inicial incluye el: género, edad, estado civil y años de educación. El segundo conjunto incluye la condición migratoria y una distinción entre zonas urbanas y rurales.

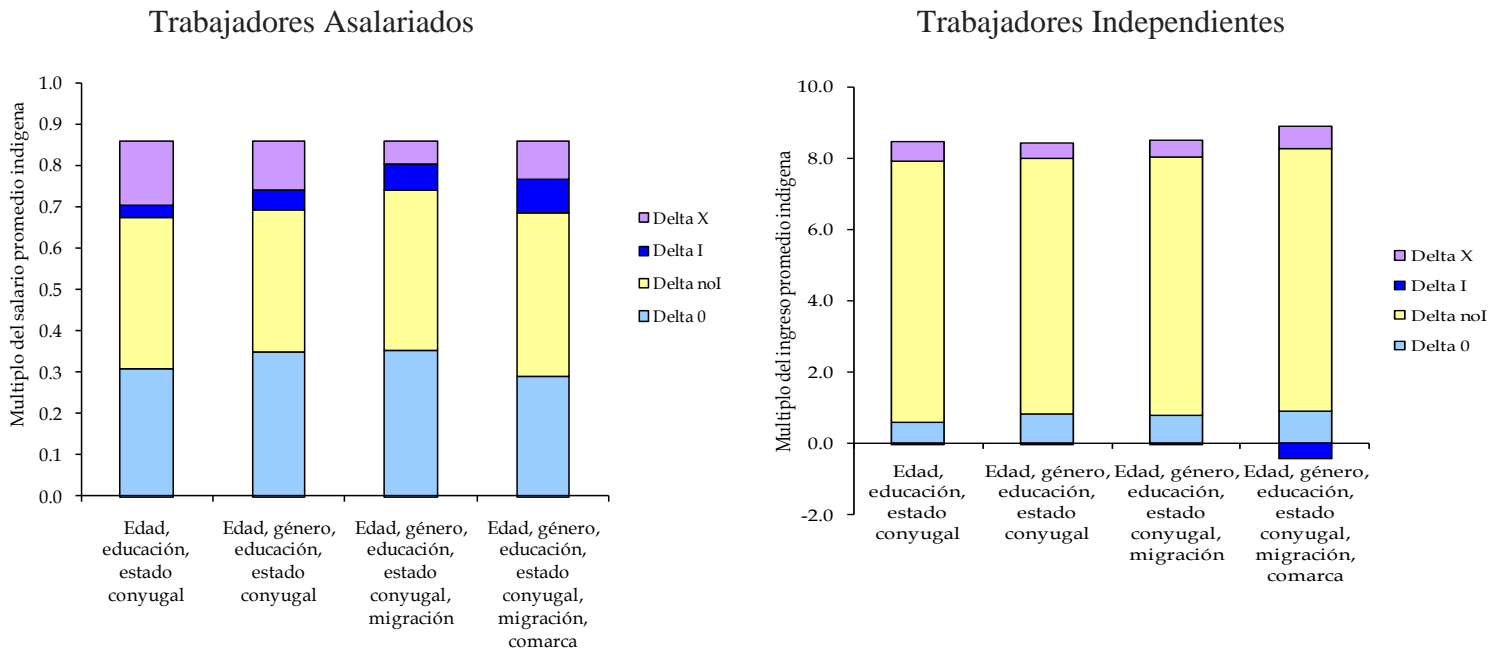
Como se ve en la Figura 4, la mayor parte de la brecha en el ingreso promedio de los trabajadores indígenas se deben a características de capital humano para el que existen no-

¹⁴ Ver Ñopo, 2008.

indígenas pero ningún indígena. Esto es especialmente relevante en el caso de trabajadores independientes. El porcentaje de la brecha salarial que no se puede explicar varía entre el 25 y 35% del salario promedio de un trabajador indígena asalariado, dependiendo de las variables de control utilizadas (Tabla 1). En el caso de los trabajadores independientes, Delta O se puede interpretar como la proporción que se debe a variables no observadas. En este caso, el porcentaje de la brecha de ingresos que no se puede explicar varía entre el 57 y el 89% del ingreso promedio de un individuo indígena, dependiendo de las variables de control utilizadas (Tabla 2).

Figura 4 Panamá. Descomposición de la Brecha de Ingresos

(como porcentaje del ingreso promedio de trabajadores Indígenas)



Fuente: Elaboración propia en base al LSMS 2008.

Tabla 1. Brecha de Salario por Hora No Explicada

(porcentaje del salario promedio de los trabajadores dependientes indígenas)

VARIABLES DE CONTROL	BRECHA SALARIAL	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	% DE INDÍGENAS^ NO EMPAREJADO	% DE NO INDÍGENAS^ NO EMPAREJADO
Edad, educación, estado conyugal	30.6%	7.6%	16.4%	64.7%
Edad, educación, estado conyugal, género	34.7%	7.5%	23.5%	75.5%
Edad, educación, estado conyugal, género, migración	35.0%	8.6%	31.4%	80.7%
Edad, educación, estado conyugal, género, migración, residencia	26.6%	9.7%	43.3%	88.4%
Edad, educación, estado conyugal, género, migración, comarca	28.8%	9.6%	48.5%	84.1%

^ Que trabajan como dependientes

Fuente: Elaboración propia en base al LSMS 2008.

Tabla 2. Brecha de Ingresos por Hora No Explicada
(porcentaje del salario promedio de los trabajadores independientes indígenas)

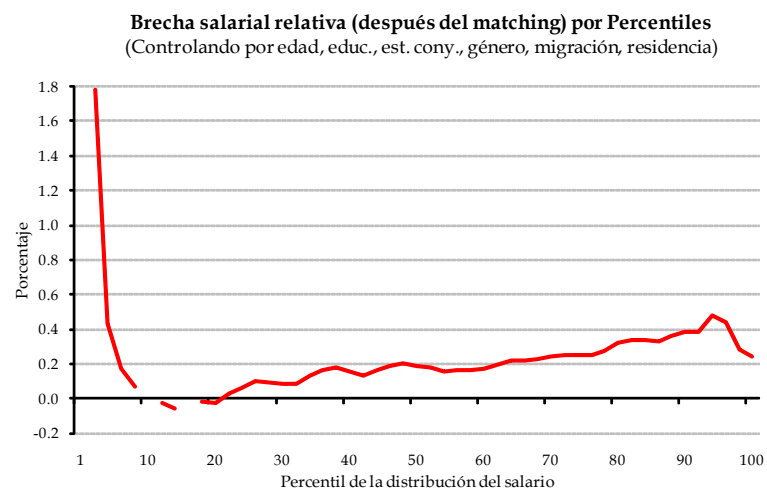
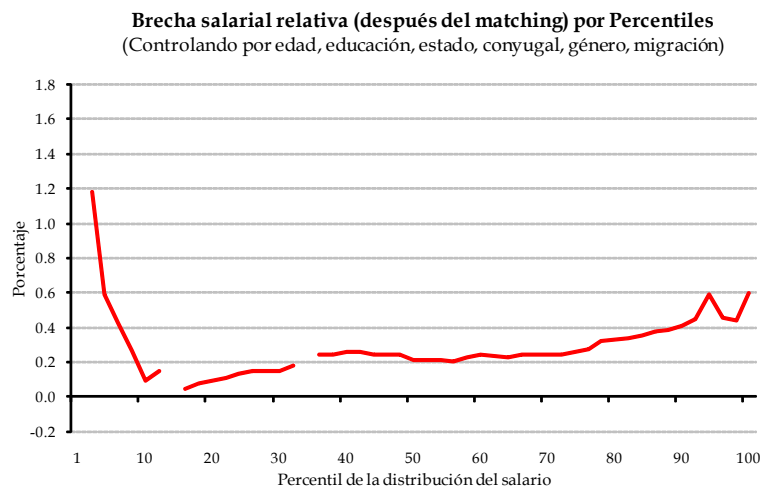
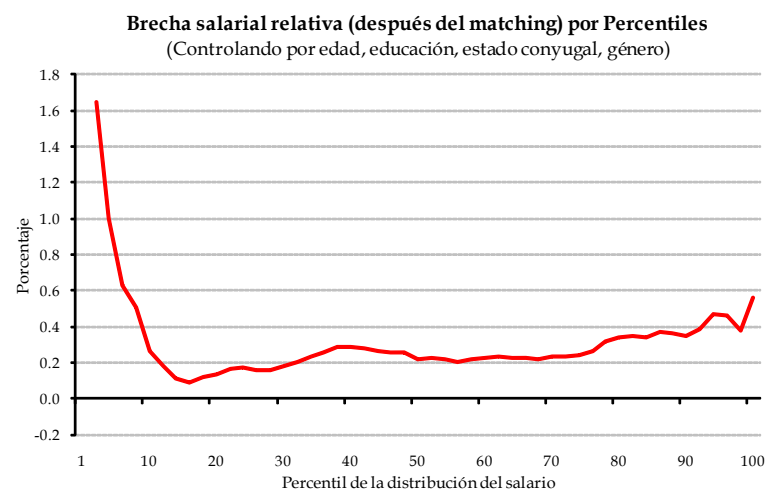
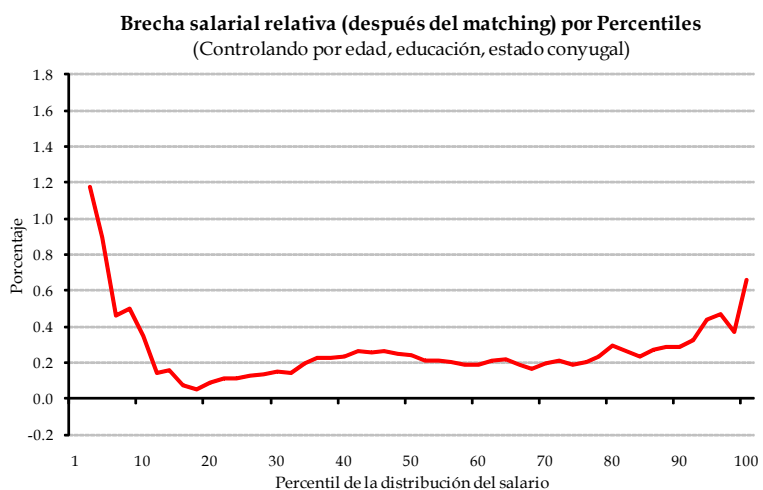
VARIABLES DE CONTROL	BRECHA SALARIAL	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	% DE INDÍGENAS^ NO EMPAREJADO	% DE NO INDÍGENAS^ NO EMPAREJADO
Edad, educación, estado conyugal	58.7%	19.0%	35.1%	72.1%
Edad, educación, estado conyugal, género	79.9%	25.0%	50.6%	80.6%
Edad, educación, estado conyugal, género, migración	78.4%	24.2%	53.9%	83.1%
Edad, educación, estado conyugal, género, migración, residencia	57.1%	29.5%	60.5%	87.5%
Edad, educación, estado conyugal, género, migración, comarca	88.7%	16.3%	84.4%	92.5%

^ Que trabajan como independientes

La Figura 5 muestra la brecha no-explicada (Delta 0) por percentil de la distribución de ingresos salariales para los trabajadores dependientes. Los resultados muestran que el componente no-explicado es más pronunciado para trabajadores de bajos ingresos. Esta brecha no explicada puede reflejar discriminación, o puede reflejar características de capital humano que el mercado laboral está premiando pero que las encuestas de hogares no capturan.

Figura 5. Panamá: Brecha Salarial Relativa Después del Matching

(por Percentil de la Distribución del Salario para trabajadores dependientes)



Fuente: Elaboración propia en base al LSMS 2008.

5. Los Activos de Capital Humano en los Grupos Indígenas

A pesar de que la sección anterior identificó que existe una porción de la brecha del salario entre indígenas y no-indígenas, también se encontró que la mayor parte de la brecha salarial se debe a que la población no-indígena tiene características de capital humano que no se encuentran en la población indígena. El bienestar de los hogares depende en gran medida de las oportunidades que tienen los hogares de mejorar sus condiciones y del acceso que tienen a estas oportunidades. Los bajos niveles de educación y la falta de acceso a servicios de salud son dimensiones fundamentales para la población indígena en Panamá. Como se detalla a continuación, las intervenciones del Gobierno durante los últimos 5 años han tenido algunos éxitos notables, sin embargo aún queda mucho por hacer.

Educación

La tasa de alfabetismo se mantuvo relativamente constante entre el 2003 y 2008, siendo solo el 71.2% de la población indígena mayor a 9 años que sabía leer y escribir comparada con el 97% en la población no-indígena. Esta tasa continúa siendo especialmente baja para las mujeres indígenas, (63%), y particularmente aguda en la comunidad Ngöbe-Buglé, donde solo el 60% de las mujeres saben leer y escribir. Sin embargo, la distinción más importante en este sentido es entre la población indígena que es monolingüe, y aquella que habla español. Solo el 21% de la población indígena que no habla español es alfabeta; esto es particularmente agudo en el caso de la comunidad Ngöbe-Buglé, donde solo el 5.8% de la población que no habla español es alfabeta.

Con respecto a los niveles de educación, la población no-indígena en general tiene 5.1 años adicionales de educación comparada con la población indígena. Esta brecha aumentó en los últimos cinco años, principalmente debido a que el nivel de educación de la población no-indígena se incrementó, mientras que el nivel de educación de la población indígena se mantuvo constante. En particular, se nota un mayor porcentaje de jóvenes terminando la universidad en la población no-indígena, mientras que no se ve una mejora sustancial para la población indígena. Si bien las tasas de matriculación para educación primaria y secundaria han aumentado, hay un mayor porcentaje de jóvenes indígenas con la primaria y secundaria incompleta. Esta evidencia podría sugerir que el crecimiento económico en años recientes incrementó la matrícula en la medida en que los padres tienen mejores oportunidades de empleo. Sin embargo, al haber mejores empleos, el costo de oportunidad de los estudiantes se incrementa. Por tanto, una

interpretación de estos resultados es que estos efectos opuestos se contrarrestan en el grupo indígena, mientras que prima el primer efecto para los no indígenas.

Intervenciones del Gobierno en Educación

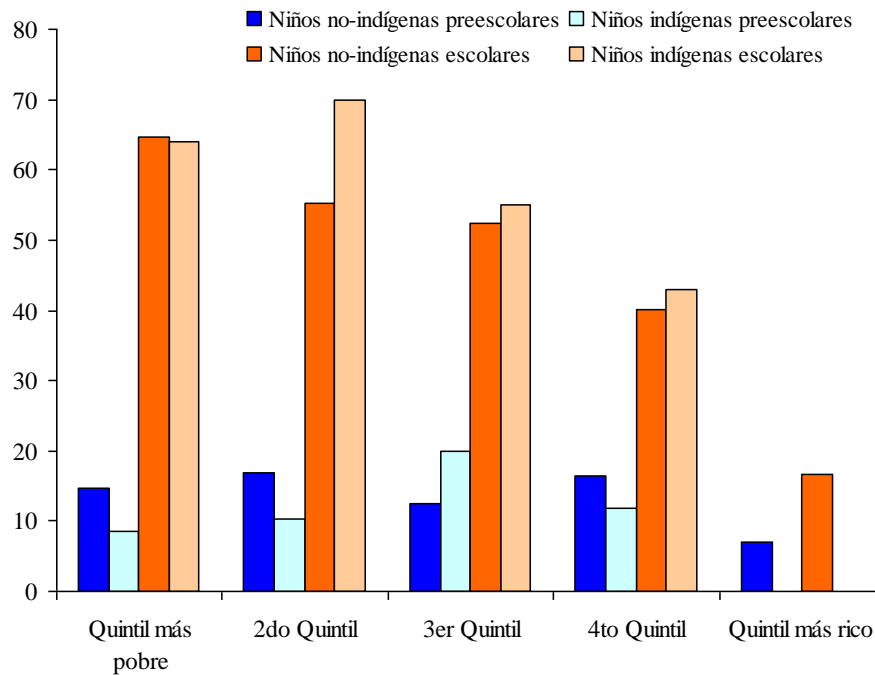
Con respecto a las políticas de gobierno en extender la cobertura de los servicios educativos, la encuesta de hogares hace referencia a las siguientes intervenciones para niños en edad escolar: (1) provisión de educación pública a diferentes niveles; (2) alimentación gratis en escuelas públicas; (3) becas escolares; (7) construcción y mejoramiento de escuelas. Otras intervenciones del Gobierno en educación incluyen programas de: (4) educación y alimentación preescolar; (5) capacitación laboral; y (6) alfabetización de adultos.

Con respecto a las intervenciones para niños en edad escolar, primero es importante notar que el 98% de los niños indígenas asisten a escuelas públicas, comparado con una tasa decreciente de niños no-indígenas en las escuelas públicas (81%).¹⁵ Segundo, hubo un incremento en el porcentaje de niños indígenas pobres que reciben alimentación gratis en las escuelas públicas (de 58% al 65% entre 2003 y el 2008) comparado con un porcentaje estable de niños no-indígenas pobres que se beneficiaron de esta alimentación (61% en 2003 y 2008). Si bien estas estadísticas indican una mayor focalización hacia la población indígena (y en particular hacia los niños Ngöbe-Buglé), es importante notar que existe un número importante de niños pobres que no recibieron alimentación en las escuelas, y un número significativo de niños no-pobres que si lo hacen (Figura 6). Tercero, el Gobierno otorga becas escolares a niños pobres, sin embargo son muy pocos los beneficiarios, y existe una mayor concentración de becas para niños no-indígenas pobres. En particular, el porcentaje de niños indígenas pobres receptores de estas becas subió del 4% al 6.5% entre el 2003 y 2008, comparado con el 12% de niños pobres no-indígenas que recibieron estas becas. Finalmente, es importante notar que un porcentaje creciente de los hogares indígenas reportaron que hubo construcción o mejoras en sus escuelas, subiendo del 29% de hogares indígenas que así lo reportaron en el 2003 a un 52% de hogares indígenas beneficiarios en el 2008. Estas estadísticas comparan favorablemente con el 21% de los hogares no-indígenas que fueron beneficiarios (Cuadro 4).

¹⁵ Para un análisis de indicadores de acceso, calidad, repitencia, sobriedad ver Ñopo y Winder, 2009.

Figura 6. Beneficiarios de Alimentación Escolar

(Porcentaje de niños en la edad correspondiente)



Fuente: Elaboración propia en base a al LSMS 2008.

Con respecto a la educación preescolar, es notorio que la cobertura de estos programas es muy limitada y hay un sesgo hacia los niños no-indígenas (11.3% de niños indígenas asisten a preescolar público, comparado con el 17% de niños no-indígenas). Adicionalmente, hay un mayor porcentaje de niños no-indígenas pobres que se benefician de alimentación preescolar gratis (16% comparado con el 9% para los niños indígenas pobres). Este sesgo es reciente, debido a que los beneficiarios no-indígenas prácticamente se duplicaron entre el 2003 y el 2008, mientras que los beneficiarios indígenas cayeron en el mismo periodo.

Con respecto a la educación para adultos, se ve que la cobertura del programa de alfabetización para adultos es muy limitado dadas las brechas existentes. Si bien el gobierno benefició a solo un 10% de hogares indígenas en su programa de alfabetización para adultos en el 2008, fue una intervención particularmente focalizada a la población Ngöbe-Buglé, donde un 12.3% de los hogares fueron beneficiarios, comparado con solo el 2.6% de hogares no-indígenas que se beneficiaron de esta campaña (Cuadro 5).

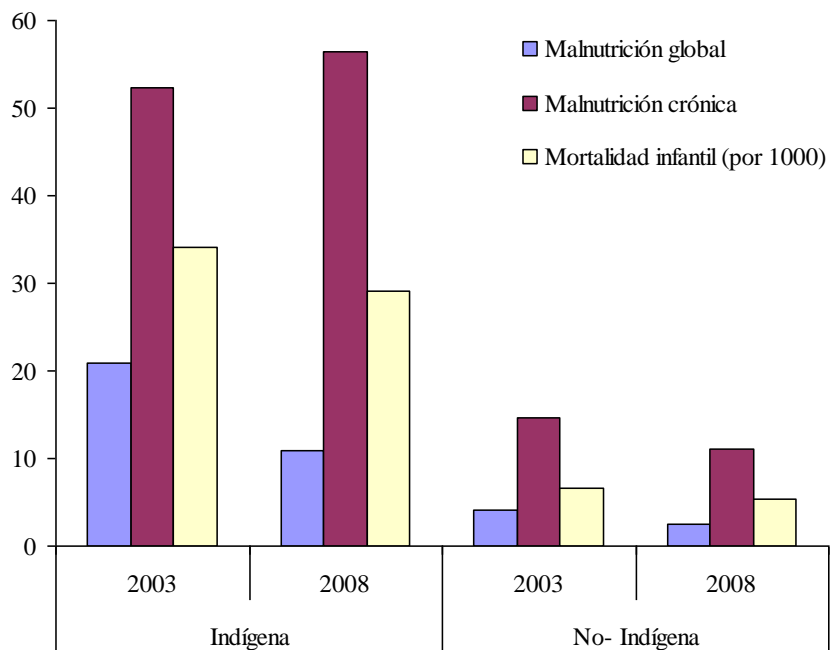
Finalmente, la encuesta de hogares muestra una baja cobertura de programas de capacitación laboral, particularmente para trabajadores indígenas. Más aún, hubo un leve descenso en el porcentaje de trabajadores indígenas que reciben capacitación laboral (de 9% a 7%) entre 2003 y 2008, el cual fue mayor que el descenso observado para los trabajadores no-indígenas (de 19.7 a 18.4%) en el mismo periodo. Este descenso se explica en gran parte por una menor participación en programas de capacitación pública tales como el INAFORP, MITRADEL, OCA, MIDA y otras instituciones oficiales.

Salud

Si bien hubo avances importantes en salud durante los últimos 5 años, el terreno por cubrir es aún enorme. A pesar de los avances recientes, tanto la tasa de mortalidad infantil como los niveles de malnutrición continúan siendo mucho más altos en la población indígena (Figura 7). Por ejemplo, si bien la tasa de mortalidad infantil para grupos indígenas bajó de 34 a 29 por mil nacidos vivos entre el 2003 y el 2008, esta tasa sigue siendo casi 6 veces mayor que la tasa de mortalidad infantil de la población no-indígena (5.4 por mil nacidos en el 2008).

Por otro lado, también hubo una mejora importante en el nivel de malnutrición infantil para la población indígena, con un descenso en la malnutrición global del 50% entre el 2003 y el 2008. Este descenso fue particularmente grande en la población Kuna, donde la malnutrición global bajó del 37% al 14% entre el 2003 y el 2008. Similarmente, la malnutrición crónica bajó para todos los grupos indígenas, particularmente para los Emberá-Wounaan que vieron un descenso del 61% al 48% en el mismo periodo. Si bien también hubo un descenso en el nivel de malnutrición de la población no-indígena, no se nota un descenso tan grande debido a que estas tasas ya eran muy bajas. En términos de la incidencia de enfermedades, es notable que el 40% de los niños indígenas menores de 5 años (particularmente para los Ngöbe-Buglé, 41%, y los Kuna, 40%) sufriera de diarrea en el 2008, comparado con el 20% de los niños no-indígenas (Cuadro 6).

Figura 7. Panamá: Indicadores de Salud



Fuente: Elaboración propia en base a al LSMS 2003 y 2008.

Intervenciones del Gobierno en Salud

Es notable que solo un 20% de la población indígena esté afiliado o sea beneficiario de un seguro de salud, comparado con más del 50% de la población no-indígena. Más aún, en general, la población indígena no atiende a servicios de salud cuando padecen de una enfermedad o lesión. Por ejemplo en el 2008, mientras el 66% de los niños menores de 5 años no-indígenas consultaron con un médico cuando tuvieron una enfermedad o lesión, solo el 38% de los niños indígenas reportan haberlo hecho. Similarmente, mientras el 71% de personas mayores de 5 años no-indígenas consultaron con un médico cuando tuvieron una enfermedad o lesión, solo el 52% de personas indígenas reportan haberlo hecho. En casos en los que se reporta no haber consultado por enfermedad o lesión, el 34% de la población indígena reporta no haberlo hecho debido al costo o la distancia, comparado con el 13% de personas no-indígenas que dan esta excusa (Cuadro 6).

Sin embargo, la intervención del Ministerio de Salud es notable con respecto al descenso de la tasa de malnutrición, puesto que hubo un esfuerzo de focalización importante en la distribución de suplementos nutricionales hacia la población indígena. El porcentaje de niños

indígenas pobres que recibieron complementos nutricionales prácticamente se duplicó (del 14% al 27%) entre 2003 y 2008. Estas intervenciones son particularmente notables en las poblaciones Ngöbe-Buglé y Emberá-Wounaan, donde el porcentaje de niños pobres siendo atendido subió en 141% y 255%, respectivamente en los últimos 5 años (Cuadro 6).

Si bien persiste una brecha en la utilización de servicios médicos entre la población indígena y la población no-indígena, en algunos casos esta brecha se está cerrando. En particular, el número promedio de visitas prenatales y el porcentaje de nacimientos en hospitales aumentaron para la población indígena entre el 2003 y 2008. En otros casos, los indicadores de acceso a servicios de salud no son tan alentadores. Por ejemplo, el número de personas indígenas tratadas en hospitales públicos se redujo sustancialmente, en parte por incrementos en visitas a centros de salud, pero también debido a un incremento importante de personas que se tratan en su propio hogar (Cuadro 7). En este sentido, es notorio que el porcentaje de los hogares indígenas que se beneficiaron con la construcción o mejoras en sus centros o puestos de salud, descendió del 18.6% en el 2003 al 17.1% en el 2008, sin embargo continúa comparándose favorablemente con el 12.4% de los hogares no-indígenas que fueron beneficiarios (Cuadro 5).

Con respecto a las campañas de salud, el gobierno ha tenido esfuerzos importantes en beneficio de la población indígena en los últimos años, pero aún queda mucho terreno por cubrir. La campaña de prevención del dengue, consumo de drogas y de VIH-SIDA benefició a un porcentaje creciente de hogares indígenas entre el 2003 y 2008. Para el 2008, entre un 12 y 20% de los hogares indígenas fueron beneficiarias de campañas de prevención de violencia doméstica, cáncer y de planificación familiar. Más aún, el 44% de los hogares indígenas se beneficiaron de una feria o gira de salud, en su mayoría las familias en el quintil más pobre (Cuadro 8). Estas campañas fueron particularmente importantes en la población Kuna, donde el 72% de los hogares fueron beneficiarios de la campaña contra el dengue en el 2008, y una tercera parte de estos hogares se beneficiaron con las otras campañas. Similarmente, es notorio que el 50% de los hogares Ngöbe-Buglé se beneficiaron de ferias/giras de salud en el 2008, siendo particularmente focalizadas. Finalmente, es notable que los hogares Ngöbe-Buglé y Kuna fueron los mayores beneficiarios de las campañas de planificación familiar (20% y 27%, respectivamente), particularmente dado que son las poblaciones con mayor natalidad. Si bien esto representa un avance importante, la cobertura de estas campañas aún deja mucho que desear.

6. Activos Físicos y Servicios Básicos

Además de las oportunidades para mejorar el capital humano de la población, el bienestar de los hogares también depende de los activos físicos y el acceso a los servicios básicos. La gran brecha entre la disponibilidad de activos físicos y acceso a servicios básicos entre la población indígena y no-indígena ha sido documentada anteriormente, notando en particular las dificultades existentes por el difícil acceso a ciertas regiones.¹⁶ Como se detalla a continuación, si bien hubo algunos avances en las condiciones de vivienda, el acceso a la electricidad y la telefonía, esto se debe mayormente a la migración de la población indígena fuera de las Comarcas. Peor aún, el acceso a agua y saneamiento básico para la población indígena descendió en los últimos 5 años. Desafortunadamente, las intervenciones de gobierno en este sentido no han aportado, debido a la baja cobertura de los programas, y la falta de focalización hacia la población indígena más necesitada.

Condiciones de vivienda

Si bien hubo algunas mejoras en las condiciones de vivienda de la población indígena durante los últimos 5 años, aún queda mucho por hacer. A pesar de algunas mejoras, en general las viviendas de la población indígena continúan siendo más pequeñas, con un mayor número de personas por habitación y construidas con materiales de peor calidad que las viviendas de la población no-indígena. Por ejemplo, los hogares indígenas que vivían en una choza o rancho cayeron del 51% al 45% entre 2003 y 2008, mientras que la proporción de hogares indígenas que vivían en una casa individual subió del 36% al 41% en el mismo periodo. En este sentido es importante destacar que existe gran heterogeneidad en las condiciones de vivienda de los hogares indígenas. La mayor parte de hogares indígenas pobres vivía en una choza o rancho (52%), mientras que la mayor parte de indígenas no-pobres vivía en una casa (62%) en el 2008 (Cuadro 9).

La calidad de los materiales utilizados para construir las viviendas indígenas continúan siendo de baja calidad, aunque hubo una mejora en los últimos 5 años, particularmente en lo que respecta a techos y paredes. Sin embargo la diferencia entre viviendas indígenas y no-indígenas continúa siendo muy importante. Por ejemplo, mientras el 63% de los hogares indígenas tienen techos de concreto, metal o teja, son 98% de los hogares no-indígenas que cuentan con estos materiales. Asimismo, si bien hubo mejoras en la construcción de techos y paredes, lo mismo no

¹⁶ Banco Mundial (2000).

es cierto para los pisos, donde el 66% de los hogares indígenas continúan con pisos de materiales menos durables. En este sentido, y por su importancia en la higiene y la salud de los hogares, incluyendo en la incidencia de diarrea en menores de edad, es importante destacar que las viviendas de hogares indígenas pobres por lo general utilizan madera, tierra, adobe o paja en sus pisos (82%) y paredes (74%), particularmente en la población Ngöbe-Buglé (84% y 74% respectivamente).

Con respecto a la intervención del gobierno, si bien un mayor porcentaje de hogares indígenas se beneficiaron de la adjudicación de lotes para vivienda en el 2008 comparado con los hogares no-indígenas, no se ve esta participación en la adjudicación de vivienda de interés social, la cual tiene pocos beneficiarios, y con una mayor concentración en hogares no-indígenas. Similarmente, la cobertura del programa de donaciones o préstamos de materiales de construcción para vivienda es muy bajo y beneficia en mayor proporción a los hogares indígenas (1.9%) comparado con hogares no-indígenas (3.2%). Entre los hogares indígenas, fueron los Kuna quienes tuvieron un mayor acceso a estas donaciones (Cuadro 5).

Tenencia de la vivienda

Con respecto a la tenencia de las viviendas, si bien el 80% de los hogares indígenas reportaron ser dueños de sus viviendas en el 2008, solo el 17.4% tenía un título de propiedad registrado, comparado con el 65% de hogares no-indígenas. Estas cifras no han cambiado mucho entre el 2003 y el 2008 (Cuadro 9). Si uno diferencia los hogares por nivel de pobreza, es notorio que la falta de titularización es especialmente grave para la población indígena pobre, donde solo el 13% tiene un título de propiedad registrado. Sin embargo, vale mencionar que muchos pueblos indígenas están luchando no por la parcelación o titulación de sus propiedades sino por sus tierras y territorios y recursos naturales. En el caso de los pueblos indígenas panameños, los Kuna tienen territorios comunales.

En este sentido, el programa de titulación de tierras tuvo una cobertura muy pequeña, beneficiando al 2% de hogares indígenas, lo cual fue una mejora relativo al 2003, pero continúa siendo bajo, aún comparado con el 5.3% de hogares no-indígenas que fueron beneficiarios. Es interesante notar que además de su baja cobertura, este programa, no estuvo bien focalizado, puesto que los principales beneficiarios fueron los hogares Emberá-Wounaan (4.1%) comparado a los Ngöbe – Buglé (2.2%), a pesar de que este último grupo es el que tiene el menor nivel de

titularización y de que la tenencia de la tierra en general no es colectiva, sino más bien obtenida a través de herencia.

Acceso a Servicios Básicos

Las encuestas de hogares tienen información sobre el acceso a servicios básicos, como también sobre la percepción de los hogares de que es beneficiario a mejoras en este acceso, incluyendo agua, saneamiento, telefonía, caminos y electricidad.

La información recabada indica que el acceso a servicios básicos continúa siendo mucho menor para la población indígena que para la población no-indígena, aún en comparación con la población pobre no-indígena. Es importante destacar que en varias dimensiones, el bajo nivel de acceso a servicios básicos se mantuvo estático o incluso empeoró en los últimos 5 años. Los resultados indican que las mejoras en el acceso a servicios por parte de la población indígena tienen más que ver con la migración de estas poblaciones a zonas fuera de las Comarcas que con una mejora en la disponibilidad de servicios. En particular, el 99% de hogares indígenas con servicio sanitario y el 91% de los hogares indígenas con servicio eléctrico están situados fuera de las Comarcas indígenas. Similarmente, el 61% de los hogares indígenas con agua potable se ubican fuera de las Comarcas (Cuadro 9).

La percepción de los hogares concuerda con esta conclusión, puesto que un porcentaje bajo (y decreciente con respecto al 2003) de hogares indígenas reportan haber sido beneficiarios de construcción y/o mejoramiento de infraestructura que posibilite un mayor acceso. En particular, son las comunidades más aisladas las que menor acceso tienen. En este sentido es importante notar los esfuerzos del gobierno en la construcción de carreteras y caminos hacia esas comunidades. Si bien tan solo el 15 % de los hogares indígenas reportan haberse beneficiado con la construcción o mejoras de caminos, (comparado con el 20.6% de hogares no-indígenas) un porcentaje relativamente mayor de hogares Ngöbe – Buglé (18.3%) fue beneficiado, lo cual es positivo dado que es uno de los grupos más aislados.

Agua

El porcentaje de hogares indígenas con acceso a servicio de agua formal, con acueductos públicos o privados, cayó en los últimos 5 años del 61% a 57%, mientras que el 94% de los hogares no- indígenas cuentan con ese servicio (Cuadro 9). Más aún, solo el 18% de los hogares

indígenas reportaron haberse beneficiado de construcción o mejoramiento del acueducto, lo cual representa un descenso con respecto al 2003. El porcentaje de hogares con acceso a servicio de agua formal dentro de las Comarcas indígenas es mayor para los Ngöbe-Buglé, quienes también reportan ser beneficiarios de construcción o mejoramiento del acueducto (22%).

Por otra parte, el porcentaje de hogares indígenas que obtienen agua de ríos y vertientes bajó del 32% al 29% entre 2003 y 2008, mientras que el porcentaje de hogares que obtiene agua de pozos subió del 7.5% a 14% en el mismo periodo. Finalmente, el porcentaje de hogares que dan tratamiento al agua se mantuvo en un 23%, y es particularmente alto en las poblaciones Emberá-Wounaan y Kuna (41% y 48%, respectivamente).

Saneamiento

El porcentaje de hogares indígenas con acceso a saneamiento básico cayó ligeramente en los últimos 5 años del 15.3% al 14.8%, mientras que el 65% de los hogares no- indígenas cuentan con ese servicio (Cuadro 9). La situación es especialmente grave para los Ngöbe-Buglé, donde más del 54% continúa sin acceso a ningún servicio. En este sentido, los programas de gobierno tuvieron una cobertura muy baja. Solo el 1.2% de los hogares indígenas reportan haberse beneficiado de instalación de alcantarillado, comparado con el 3.7% de hogares no-indígenas. Sin embargo la construcción de letrinas benefició en mayor medida a los hogares indígenas, aunque la cobertura de este proyecto fue pequeña, donde el 5.7% de hogares indígenas, y en particular a los Emberá-Wounaan (11.4% de hogares). Finalmente, solo el 16.8% de los hogares indígenas cuentan con servicio de recolección de basura, porcentaje que se mantiene estable desde el 2003.

Electricidad

Con respecto a los servicios eléctricos, el porcentaje de hogares indígenas que utiliza la energía eléctrica para su alumbramiento incrementó del 24% al 31% entre 2003 y 2008 (Cuadro 9). A pesar de esta mejora, sigue siendo una cobertura baja, aún comparando únicamente con hogares no-indígena pobre, de los cuales un 69% se alumbra con electricidad. Como se anticipó anteriormente, el 91% de los hogares con alumbramiento eléctrico están ubicados fuera de las zonas indígenas. Más aún, un mayor porcentaje de los hogares no-indígenas reportan haber sido beneficiarios de construcción o mejoramiento de la red eléctrica. Entre la población indígena, los

Emberá-Wounaan y los Kuna son los que mayor acceso tienen, en parte por ser poblaciones más urbanas. Una mayor proporción de los Emberá-Wounaan reportan haberse beneficiado de la construcción o mejoramiento de la red eléctrica.

Con respecto a otras fuentes de energía, el 47% de los hogares indígenas utilizan kerosene para su alumbramiento y el 64% utiliza leña para cocinar. En particular, es importante notar que el 76% de los hogares Ngöbe-Buglé utilizan leña para cocinar, donde las fuentes de energía para este grupo no han cambiado en los últimos 5 años. Comparativamente, el acceso al servicio eléctrico es mucho mayor y la utilización de leña mucho menor en los otros grupos indígenas. Nuevamente, estos indicadores apuntan al hecho de que una parte importante en la explicación del bajo nivel de calidad de vida se debe a condiciones geográficas.

Telefonía

El acceso a servicio telefónico incrementó dramáticamente entre el 2003 y el 2008 para toda la población debido a la disponibilidad de teléfonos celulares. Si bien el acceso de los hogares indígenas a líneas fijas también creció (de 2.2% al 4.3% entre 2003 y 2008), el acceso a teléfonos celulares se triplicó en el mismo periodo (del 7.5% al 27.2% de los hogares indígenas). Sin embargo, la brecha entre hogares indígenas y no-indígenas persiste, aún cuando se compara con los hogares no-indígenas pobres, 59% de los cuales tienen acceso a teléfono celular y 9% de los cuales tienen líneas fijas (Cuadro 9). Más aún, es notorio que un porcentaje más alto de hogares no-indígenas reportan haberse beneficiado de construcción o mejoramiento de la red telefónica. La falta de acceso a la telefonía es mayor para los Ngöbe-Buglé, como es de esperarse, debido a su localización geográfica.

7. Activos Financieros

Ahorro

El ahorro es un activo importante que permite un consumo estable y la posibilidad de hacer inversiones. El porcentaje de hogares indígenas con ahorros incrementó del 14% al 15.4% entre 2003 y 2008, sin embargo sigue siendo mucho menor al ahorro en hogares no-indígenas, que aumentó del 40% al 47% en el mismo periodo (Cuadro 10). De los hogares indígenas que tenían ahorros en el 2008, la mayor parte los mantienen en el Banco Nacional de Panamá (54%), en

bancos privados (15%), o en cooperativas de vecinos y trabajadores (34%), habiendo dejado las cajas de ahorro y otras cooperativas de ahorro y crédito que eran más populares en el 2003.

Crédito

El acceso al crédito también es un instrumento importante que permite la realización de inversiones y mantener un nivel de consumo relativamente estable. Los hogares indígenas de Panamá aún no tienen el mismo acceso al crédito que sus contrapartes no-indígenas, aunque es importante mencionar que se ve una mejora importante en este acceso. La encuesta de 1997 encontró que tan solo el 8% de la población indígena solicitó crédito, en el 2003 esto aumentó al 12% de los hogares indígenas y en el 2008 fueron el 16.5% de hogares indígenas que solicitaron crédito, con el 99% de estos obteniéndolo. En el 2008, los principales motivos por los cuales la población indígena reporta no haber solicitado crédito son: por que no lo necesitaba (24%), por ser muy riesgoso (24%), por que no tiene un empleo permanente (10%), o por que percibe ingresos muy bajos (16.6%).

En este sentido, es interesante notar que el programa de microcréditos del gobierno tiene un impacto muy pequeño en la población indígena, con tan solo el 0.1% de hogares reportando que fueron beneficiarios del mismo, comparado con el 0.3% de hogares no-indígenas.

8. Resumen y recomendaciones de política

Si bien en los últimos años se han dado avances importantes, la población indígena de Panamá continúa con niveles de pobreza y marginación alarmantes. Sin embargo existe bastante heterogeneidad en el avance que los diferentes grupos indígenas tuvieron en la década pasada. En un extremo está el pueblo Ngöbe-Buglé, que permanece con el 73% de los hogares y el 83.4% de su población en extrema pobreza, con las tasas más altas de malnutrición y analfabetismo, el mayor porcentaje de personas que no hablan español, la peor calidad de materiales en la construcción de sus viviendas y con la brecha y la severidad de pobreza más alta. Por otro lado, los Emberá-Wounaan demostraron el avance más importante, con una reducción del 18.7% en su tasa de pobreza.

Las intervenciones de Gobierno tuvieron resultados muy positivos en algunas áreas, tales como la reducción de malnutrición y la focalización de campañas para la alfabetización de adultos y planificación familiar. Sin embargo, los resultados también señalan la falta de

cobertura de muchos de los programas existentes, y la falta de una mayor focalización de los mismos. Estas debilidades permiten apuntar a posibles acciones de política que pudieran mejorar la calidad de vida de la población indígena.

A continuación se detalla los avances observados durante los últimos 5 años y las debilidades encontradas como también algunas sugerencias en políticas apuntadas a mejorar la cobertura y focalización de algunas de las intervenciones estudiadas.

- Uno de los principales avances en los últimos 5 años es que el nivel de malnutrición infantil para la población indígena se redujo a la mitad. En este sentido, la intervención del Ministerio de Salud es notable, pues el porcentaje de niños indígenas pobres que recibieron complementos nutricionales se duplicó durante este periodo y fue particularmente notable en las poblaciones Ngöbe-Buglé y Emberá-Wounaan, donde el porcentaje de niños pobres siendo atendido subió en 141% y 255%. Claramente la campaña para proveer complementos nutricionales fue exitosa y debe continuar.
- En educación, es notable que la mitad de los hogares indígenas reportaran que hubo construcción o mejoras en sus escuelas, lo cual es significativo dado que el 98% de los estudiantes indígenas asisten a las escuelas públicas. Si bien la cobertura del programa de alimentación gratis se duplicó en la población indígena, tres-cuartas partes de los niños pobres aún no reciben este beneficio. Por otra parte, la cobertura del programa de becas escolares es bajísimo y poco focalizado. Similarmente, la cobertura de niños indígenas en la educación y alimentación preescolar pública es bajísima y con tasas decrecientes. En este sentido, una mayor focalización de los programas de alimentación, becas y parvulario sería útil, asegurándose que los niños indígenas tengan acceso equitativo a los mismos.
- Con respecto a la educación de adultos, el gobierno benefició a un 10% de hogares indígenas en su programa de alfabetización para adultos, algo que fue particularmente bien focalizado en la población Ngöbe-Buglé, dado que tiene la tasa más alta de analfabetismo. Un continuado esfuerzo de alfabetización en estas comunidades será útil.
- En términos de acceso a servicios de salud, si bien persiste una brecha en la utilización de servicios médicos entre la población indígena y la población no-indígena, en algunos casos esta brecha se está cerrando. En particular, el número promedio de visitas prenatales y el porcentaje de nacimientos en hospitales aumentaron para la población indígena entre el 2003 y 2008. En otros casos, los indicadores de acceso a servicios de salud no son tan alentadores.

Por ejemplo, sólo el 20% de la población indígena cuenta con seguro de salud, comparado con más del 50% para la población no-indígena, y el 34% de los indígenas con enfermedades o lesiones reportan no haberlo consultado debido al costo o la distancia, comparado con solo el 13.4% de la población no-indígena. En este sentido, es notorio que el porcentaje de los hogares indígenas que se beneficiaron con la construcción o mejoras en sus centros o puestos de salud, descendió durante los últimos 5 años.

- Con respecto a las campañas de salud, el gobierno ha tenido esfuerzos importantes en beneficio de la población indígena en los últimos años, a pesar de que la cobertura es aún muy baja. Entre los programas exitosos, es notorio que casi la mitad de los hogares Ngöbe-Buglé se beneficiaron de ferias/giras de salud en el 2008, siendo particularmente focalizadas debido a su relativo aislamiento. Finalmente, es notable que los hogares Ngöbe-Buglé y Kuna fueron los mayores beneficiarios de las campañas de planificación familiar dado que son las poblaciones con mayor natalidad. Es recomendable ampliar la cobertura de estas campañas y continuar su focalización.
- Con respecto a las condiciones de vivienda, un mayor porcentaje de hogares indígenas se beneficiaron de la adjudicación de lotes para vivienda en el 2008 comparado con los hogares no-indígenas. Sin embargo son menos beneficiados en la adjudicación de vivienda de interés social y de donaciones o préstamos de materiales de construcción para vivienda comparados con hogares no-indígenas. Igualmente, son menos beneficiados del programa de titulación comparado hogares no-indígenas. Los menos beneficiados fueron los hogares Ngöbe – Buglé, a pesar de que son el grupo que tiene un menor nivel de titularización. Una mayor focalización de los programas de donaciones o préstamos de materiales de construcción para vivienda sería útil, dando prioridad a los hogares indígenas más pobres.
- Si bien hubo algunos avances en el acceso a la electricidad y la telefonía, esto se debe mayormente a la migración de la población indígena fuera de las Comarcas. Un porcentaje bajo (y decreciente con respecto al 2003) de hogares indígenas reportan haber sido beneficiarios de construcción y/o mejoramiento de infraestructura que posibilite un mayor acceso a servicios básicos. En particular, son las comunidades más aisladas las que menor acceso tienen. Sin embargo, es importante notar que un porcentaje relativamente mayor de hogares Ngöbe – Buglé fue beneficiado por la construcción de carreteras y caminos dado que es uno de los grupos más aislados.

- El acceso a agua y saneamiento básico para la población indígena descendió en los últimos 5 años. Un incremento en la cobertura de los programas de infraestructura, y una mayor focalización hacia la población indígena más necesitada sería útil, priorizando las comunidades más pobres.
- Con respecto al ahorro y crédito, tan solo la quinta parte de los hogares indígenas cuentan con ahorros, y menos del 17% solicitaron crédito. En este sentido, es interesante notar que el programa de microcréditos del gobierno tiene un impacto muy pequeño en la población indígena, por lo que una mayor focalización sería útil.
- El compromiso o voluntad política del gobierno en términos de inclusión de los pueblos indígenas del gobierno es crítico. Un primer paso es el reconocimiento de que es necesario tener intervenciones focalizadas para atender a esta población, tomando en cuenta su territorio, cultura y cosmovisión.

Referencias Bibliográficas

- Coba, Elena. 2005. *Los Pueblos Indígenas de Panamá: Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2000*. Washington, DC, United States: BID-CEPAL.
- MEDUCA. *Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe I*. Ministerio de Educación, Panamá, agosto de 2005.
- Ñopo, H. 2008. "Matching as a Tool to Decompose Wage Gaps." *Review of Economics and Statistics* 90(2): xx-xx.
- Ñopo, H. y N. Winder. 2009. "Indigenous Peoples in Panamá and their Education Challenges". Washington, DC: Inter-American Development Bank mimeo.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2002. *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Panamá, 2002.
- Vakis, Renos y Lindert, Kathy. 2000, "Poverty in Indigenous Populations in Panamá: A Study Using LSMS Data". Banco Mundial, LCSHD Paper Series. No. 21065.

Cuadro 1. Características Individuales por Etnicidad

	2003					2008				
	No-Indígena	Indígena	Ngöbe-Buglé	Emberá-Wounaan	Kuna	No-Indígena	Indígena	Ngöbe-Buglé	Emberá-Wounaan	Kuna
Edad promedio (en años)										
Todos	29.2	21.1	19.6	21.8	23.5	30.8	21.8	20.2	23.5	26.0
Hombres	28.4	21.0	19.6	22.6	23.1	30.2	21.8	20.1	23.1	26.6
Mujeres	29.9	21.1	19.5	21.1	23.8	31.3	21.8	20.3	24.0	25.3
Edad (en porcentaje de individuos)										
Edad 0-5	12.0	23.3	25.3	21.6	20.5	10.4	21.1	21.9	21.5	18.4
Edad 6-11	12.4	18.3	18.6	16.5	18.5	12.0	18.6	20.5	13.6	14.9
Edad 12-17	11.9	13.6	14.5	16.2	10.8	11.1	13.8	14.9	11.4	11.6
Edad 18-24	12.5	9.8	10.6	8.6	8.7	12.0	10.7	10.2	14.7	10.5
Edad 25-39	21.6	18.0	16.2	18.5	21.4	21.9	17.7	16.9	17.4	20.3
Edad 40-60	20.1	12.3	11.1	14.5	13.4	21.9	12.6	11.6	14.5	14.9
Edad 60+	9.5	4.7	3.7	4.1	6.7	10.7	5.5	3.9	7.0	9.4
Porcentaje de personas en pobreza	30.7	94.5	97.3	91.9	91.3	26.4	90.4	95.8	74.7	81.6
Porcentaje de personas en pobreza extrema	10.0	78.7	89.4	63.5	65.3	8.6	69.5	83.4	31.2	44.1
Área geográfica										
Vive fuera de Comarcas Indígenas 1/	2,731,031	107,917	50,676	20,433	34,946	3,001,931	130,773	82,387	19,949	27,461
Vive en Comarcas Indígenas 1/	11,081	178,293	115,179	9,824	53,291	16,133	180,079	128,343	8,207	43,530
Migración										
% que vive en su lugar de nacimiento	42.1	59.6	61.4	39.0	64.8	40.2	59.6	63.9	39.1	56.4
% vive en el mismo lugar que hace 5 años	83.4	83.3	85.9	76.1	82.4	85.0	89.2	92.3	81.4	83.5
% migro en busca de trabajo	16.7	15.2	19.9	12.8	7.9	21.6	27.1	21.2	6.4	43.6
% migro por estudios	6.2	10.5	15.6	14.4	2.0	7.5	6.6	5.7	6.9	7.6
% migro por motivos familiares/salud	40.4	57.1	49.2	65.9	63.6	37.0	31.5	33.8	39.9	25.0
% migro por otros motivos	36.7	17.3	15.2	7.0	26.4	33.9	34.7	39.3	46.8	23.7
Número de observaciones	22,194	3,958	2553	534	847	22,935	4,184	2891	468	808

1/ Áreas indígenas definidas como Comarcas de San Blas, Emberá y Ngöbe-Buglé.

Fuente: Elaboración propia en base al LSMS 2003 y 2008.

Cuadro 2. Indicadores de Pobreza y Estructura del Hogar por Etnicidad

	2003					2008				
	Indígena	No-Indígena	Ngöbe-Buglé	Emberá-Wounaan	Kuna	Indígena	No-Indígena	Ngöbe-Buglé	Emberá-Wounaan	Kuna
Pobreza (% de hogares)										
Hogares en pobreza	89.2	22.1	93.3	88.5	82.5	81.8	18.9	90.2	64.4	66.9
Hogares en pobreza extrema	69.0	6.0	80.2	54.7	55.0	57.9	5.6	73.0	25.8	30.3
Pobreza (% de hogares pobres)										
Jefe no habla español	91.8	-	100.0	100.0	82.0	78.1	-	96.2	27.6	63.6
Jefe de hogar es bilingüe	88.6	-	91.9	88.3	82.7	82.4	-	89.6	65.0	68.4
Vive fuera de Comarcas Indígenas 1/	78.3	22.0	84.0	87.5	65.4	69.5	18.6	81.8	61.5	45.4
Vive en Comarcas Indígenas 1/	97.2	73.6	97.8	91.1	97.3	92.2	87.1	96.0	71.7	85.5
Brecha de pobreza	60.9	10.1	67.1	47.8	53.9	55.0	8.6	65.5	29.9	35.7
FGT2 (Severidad)	43.4	4.7	49.9	28.1	36.7	39.0	3.9	49.4	16.0	19.1
Pobreza extrema (% de hogares)										
Jefe no habla español	83.4	-	95.1	100.0	69.3	70.3	-	95.5	0.0	50.3
Jefe de hogar es bilingüe	65.7	-	77.0	54.0	48.6	55.9	-	70.7	26.1	20.6
Vive fuera de Comarcas Indígenas 1/	45.8	6.0	65.6	42.5	22.1	33.5	5.4	49.5	18.9	4.0
Vive en Comarcas Indígenas 1/	86.1	44.3	87.2	86.1	83.4	78.4	69.9	89.3	42.3	53.1
Brecha de pobreza	39.4	2.6	46.9	20.6	31.7	35.4	2.1	46.7	10.9	13.1
FGT2 (Severidad)	23.7	1.1	28.9	8.9	19.0	22.4	0.8	31.0	4.9	5.4
Estructura del Hogar por Etnia										
Tamaño promedio del hogar	7.3	3.8	7.6	6.1	7.2	6.5	3.5	6.6	5.7	6.6
Núm. Promedio de niños entre 0-5 años	1.6	0.5	1.8	1.2	1.4	1.3	0.4	1.4	1.0	1.3
Núm. Promedio de niños entre 6-11 años	1.4	0.5	1.5	1.3	1.4	1.3	0.4	1.5	1.1	1.0
Núm. Promedio de niños entre 12-7 años	1.0	0.4	1.1	1.0	0.8	0.9	0.4	1.0	0.9	0.8
Núm. Promedio de adultos entre 18-59 años	2.8	2.0	2.7	2.3	3.1	2.6	1.9	2.5	2.4	3.0
Núm. Promedio de adultos mayores a 60 años	0.3	0.4	0.3	0.2	0.5	0.4	0.4	0.3	0.4	0.6
Edad promedio del jefe de hogar	45.2	48.4	45.7	43.9	44.5	45.4	48.8	44.4	45.7	48.2
Num. Promedio de trabajadores por hogar	2.1	1.5	2.0	2.1	2.4	2.2	1.6	2.1	2.4	2.4
Ratio de Dependencia 2/	0.7	0.6	0.7	0.6	0.6	0.6	0.5	0.6	0.6	0.6
% Hogares con jefa de hogar	15.2	28.0	21.5	3.0	8.6	19.9	28.9	24.2	13.0	11.0
% de jefes de hogar:										
Casados	84.9	65.9	82.3	89.8	87.3	78.9	64.7	76.1	83.2	84.8
Separados-divorciados	6.6	17.0	8.4	3.3	4.6	9.9	16.2	12.2	7.5	4.5
Viudos	6.4	8.5	7.4	7.0	4.4	6.7	7.7	8.4	2.6	3.8
Solteros	2.1	8.6	1.9	0.0	3.7	4.5	11.4	3.3	6.7	6.9
Número de observaciones	582	5,718	382	88	106	659	6,379	442	92	123

1/ Áreas indígenas definidas como Comarcas de San Blas, Emberá y Ngöbe-Buglé.

2/ Ratio de dependencia = número de miembros que no trabajan/número de miembros que trabajan.

Fuente: Elaboración propia en base al LSMS 2003 y 2008.

Cuadro 3. Activos Laborales y Servicios de Gobierno

	2003					2008				
	Indígena	No-Indígena	Ngöbe-Buglé	Emberá-Wounaa	Kuna	Indígena	No-Indígena	Ngöbe-Buglé	Emberá-Wounaa	Kuna
	<i>(porcentaje)</i>									
Empleo	98.7	94.0	99.3	99.5	97.3	99.1	96.9	98.6	99.5	100.0
Sector público	5.8	16.5	4.0	6.9	8.5	6.0	16.2	6.1	4.9	6.2
Canal	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0
Sector privado	19.4	41.4	15.0	14.6	28.5	23.2	50.0	18.0	24.2	35.4
Empresas	0.3	4.3	0.0	0.0	1.0	0.6	3.0	0.0	2.4	0.7
Jornalero	5.2	4.3	7.6	8.2	0.4	6.2	3.1	8.3	5.2	1.7
Empleada doméstica	2.3	6.4	1.9	0.3	2.6	2.4	6.0	1.8	4.6	2.7
Trabajador independiente	43.0	22.6	35.0	58.3	49.7	38.0	18.7	33.1	46.1	46.2
Trabajador sin pago	23.9	4.0	36.6	11.8	9.3	23.6	2.7	32.6	12.6	7.0
Sector	<i>(porcentaje de personas empleadas)</i>									
Agricultura	59.1	16.0	81.7	44.3	30.4	59.3	11.1	78.9	33.8	24.2
Minería	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0
Manufactura	15.5	7.1	3.8	31.4	28.0	12.1	7.6	1.3	34.0	27.7
Servicios básicos	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0
Construcción	2.0	6.3	2.0	0.3	2.6	2.9	11.1	3.0	1.8	3.3
Comercio	6.7	20.6	4.2	11.4	9.0	7.7	20.1	4.7	10.3	13.5
Transporte	4.2	12.7	0.8	4.2	9.8	5.0	12.9	2.1	6.0	11.7
Servicios financieros	0.3	2.3	0.0	0.0	0.8	0.7	3.2	0.0	0.0	2.8
Servicios comunitarios	1.4	4.6	1.1	0.4	2.4	0.7	4.2	0.6	2.4	0.3
Días por semana (primer empleo)	5.0	5.3	4.6	5.2	5.6	5.2	5.4	4.8	5.2	5.9
Horas por semana (primer empleo)	34.4	42.0	32.3	32.2	38.3	36.7	43.6	33.5	35.6	44.8
Horas por semana (todos los empleos)	39.1	44.3	36.7	42.0	41.8	40.6	45.5	37.7	41.0	47.7
% con más de un empleo	20.6	14.1	18.8	40.3	16.1	17.0	11.3	15.7	28.9	14.2
Participación laboral	<i>(porcentaje)</i>									
Hombres	88.6	86.8	84.8	95.6	92.3	88.9	87.3	89.7	91.6	86.5
Mujeres	43.1	50.6	40.2	56.9	43.7	44.7	53.7	40.6	67.8	46.1
Desempleo	1.3	6.0	0.7	0.5	2.7	0.9	3.1	1.4	0.5	0.0
Subempleo	40.3	21.2	47.1	37.0	31.3	35.6	19.0	43.9	31.1	17.8
Informalidad	80.9	52.9	83.4	83.8	75.8	77.6	45.5	80.3	83.0	68.2
Servicios de Gobierno	<i>(porcentaje de empleados)</i>									
Recibió capacitación laboral	9.06	19.72	8.79	13.42	7.77	6.97	18.39	4.56	13.35	9.61
Pública	69.70	38.84	77.37	56.90	64.07	62.74	49.61	65.96	77.45	48.59
Privada	30.30	61.16	22.63	43.10	35.93	37.26	50.39	34.04	22.55	51.41
	<i>(porcentaje de hogares)</i>									
Recibió pensión	4.77	15.88	4.56	0.00	7.67	5.38	16.34	3.49	0.00	13.62
Pensión de viudez/orfandad/sobreviviencia	0.51	2.74	0.89	0.00	0.00	1.08	2.77	0.33	0.00	3.84
Recibió transferencia monetaria	0.66	0.60	0.26	0.31	1.67	31.34	6.80	30.54	31.75	33.84
	<i>(porcentaje de hogares pobres)</i>									
Recibió pensión	4.74	4.89	4.46	0.00	7.94	4.55	5.11	3.28	0.00	11.74
Pensión de viudez/orfandad/sobreviviencia	0.49	1.69	0.82	0.00	0.00	0.26	1.58	0.36	0.00	0.00
Recibió transferencia monetaria	0.69	0.38	0.28	0.00	2.02	36.18	16.16	32.88	39.52	47.68
Número de observaciones	3,958	22,194	2553	534	847	4,184	22,935	2891	468	808

Fuente: Elaboración propia en base al LSMS 2003 y 2008.

Cuadro 4. Educación

	2003					2008				
	Indígena	No-Indígena	Ngöbe-Buglé	Emberá-Wounaan	Kuna	Indígena	No-Indígena	Ngöbe-Buglé	Emberá-Wounaan	Kuna
Alfabetismo (edad >9, en %)	69.5	95.7	66.2	73.5	73.0	71.2	97.1	68.8	74.6	76.2
Todos	80.3	95.6	77.7	84.9	82.6	78.9	96.8	76.6	80.0	84.8
Hombres	58.7	95.8	54.5	60.9	64.3	63.1	97.3	60.4	69.1	67.5
Mujeres	22.1		5.6	13.5	35.5	21.2		5.8	22.0	32.5
No habla español	83.4		79.4	74.9	96.6	79.8		75.3	76.5	98.0
Tasa de matriculación neta 1/										
Primaria	76.2	90.6	78.2	89.9	68.0	87.9	96.7	86.9	93.8	89.6
Secundaria	29.5	72.5	25.7	34.9	34.4	35.7	78.0	32.6	50.8	41.3
Número de años de escolaridad (edad>12)										
Todos	4.4	8.9	3.8	4.3	5.3	4.4	9.5	3.9	4.9	5.3
Hombres	5.2	8.7	4.5	5.3	6.2	5.0	9.2	4.5	5.4	6.4
Mujeres	3.6	9.2	3.0	3.2	4.5	3.7	9.8	3.3	4.4	4.2
Edad 12-17	5.0	7.2	4.7	5.1	5.5	5.1	7.5	4.9	6.0	5.8
Edad 18-24	5.7	10.4	5.2	5.2	6.8	6.2	11.0	5.9	6.7	6.7
Edad 25-39	4.9	10.4	3.9	5.0	6.3	4.5	10.9	3.9	5.7	5.6
Edad >40	2.6	8.0	1.5	2.6	3.6	2.6	8.7	1.7	2.4	4.2
Education máxima alcanzada (en %)										
Sin educación	31.1	4.0	33.9	27.5	28.2	31.0	3.1	33.8	22.0	27.4
Primaria incompleta	24.3	12.5	30.5	28.5	12.5	26.2	10.1	28.8	27.4	19.0
Primaria completa	20.8	21.3	19.4	21.9	22.3	18.7	19.4	18.5	25.1	16.9
Secundaria incompleta	17.4	27.4	12.5	16.9	26.2	17.8	28.0	13.8	21.7	26.5
Secundaria completa	3.1	15.2	2.5	1.7	4.6	4.5	18.0	3.5	2.3	7.5
Vocacional	0.5	1.8	0.2	1.1	0.7	0.0	1.3	0.0	0.0	0.1
Superior incompleta	1.5	8.7	0.7	2.3	2.5	0.9	8.0	0.8	0.8	1.3
Superior completa	0.9	9.0	0.2	0.0	1.6	0.9	12.1	0.8	0.7	1.2
Escuela pública (en %)	98.6	85.7	99.9	100.0	97.6	98.0	81.2	99.0	97.1	94.8
Escuela privada (en %)	1.4	14.3	0.1	0.0	2.4	2.0	18.8	1.0	2.9	5.2
Niños en edad preescolar										
Asiste a parvulario (% de niños en edad preescolar)	11.28	10.12	9.59	11.43	15.25	11.29	17.00	10.14	18.76	12.02
Recibe alimentación gratis (% de niños en edad preescolar)	10.98	8.60	9.11	11.43	15.25	9.15	14.17	7.62	18.37	10.32
Recibe alimentación gratis (% de niños pobres en edad preescolar)	10.58	7.65	9.15	11.26	14.05	8.82	15.56	7.50	16.90	10.34
Niños en edad escolar										
Recibe alimentación gratis (% de niños en edad preescolar)	57.86	49.95	59.62	63.77	52.73	64.56	48.78	66.24	62.08	58.91
Recibe alimentación gratis (% de niños pobres en edad preescolar)	58.03	61.18	59.99	63.32	51.73	65.21	60.71	66.29	60.31	62.23
Recibe beca escolar (% de niños en edad preescolar)	3.87	8.76	3.60	4.20	4.38	6.86	12.51	6.52	11.96	6.30
Recibe beca escolar (% de niños pobres en edad preescolar)	3.39	7.18	3.36	3.63	3.36	6.46	11.57	6.24	9.71	6.33
Número de observaciones	3,958	22,194	2553	534	847	4,184	22,935	2891	468	808

1/ Tasa de matriculación neta = todos los estudiantes matriculados en la primaria (secundaria) que son de edad apropiada como porcentaje del total de niños en edad primaria (secundaria).

Fuente: Elaboración propia en base al LSMS 2003 y 2008.

Cuadro 5. Beneficios Sociales y Percepcion

	2003					2008				
	Indígena	No-Indígena	Ngöbe-Buglé	Emberá-Wounaan	Kuna	Indígena	No-Indígena	Ngöbe-Buglé	Emberá-Wounaan	Kuna
En los últimos 5 años, el hogar ha sido beneficiado con:										
Construcción y/o mejoramiento de la escuela	28.6	19.9	29.0	19.3	33.3	52.3	20.8	59.2	48.9	34.2
Construcción y/o mejoramiento del Centro o Puesto de Salud	18.6	15.7	19.8	10.5	20.3	17.1	12.4	18.8	20.3	10.8
Construcción y/o mejoramiento del acueducto	21.8	16.2	23.7	14.3	22.0	18.2	13.5	22.4	12.9	8.9
Instalación de tubería de aguas negras (alcantarillado)	0.8	2.6	1.4	0.0	0.0	1.2	3.7	0.8	0.3	2.9
Construcción de letrinas?	8.2	4.0	14.0	0.6	0.0	5.7	1.4	6.4	11.4	1.1
Construcción o mejoramiento de la red de electricidad	3.6	14.8	2.0	12.7	2.1	4.1	10.4	2.6	15.2	3.2
Construcción o mejoramiento de la red telefónica	-	-	-	-	-	4.3	8.0	3.3	8.6	5.2
Construcción de caminos/calles	10.3	18.8	10.8	19.1	4.8	15.1	20.6	18.3	16.3	5.4
Adjudicación de lotes para vivienda										
Adjudicación de vivienda de interés social	0.8	0.7	1.1	0.9	0.0	3.8	1.2	5.3	0.0	1.2
Programas de Microcréditos	0.6	0.7	1.0	0.0	0.0	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0
Donaciones y/o préstamos de materiales de construcción para la vivienda	0.4	0.5	0.4	1.4	0.0	0.1	0.3	0.0	0.0	0.5
Programa de granjas-agropecuarias o de desarrollo sostenible	3.3	3.4	2.7	5.9	3.3	1.9	3.2	1.3	1.1	4.2
Programa de titulación de tierras	2.3	0.6	2.7	0.0	2.9	1.2	1.6	0.4	0.0	3.4
Programa de Alfabetización de adultos	1.2	1.6	0.4	0.0	3.4	2.0	5.3	2.2	4.1	0.5
Ferias o giras de salud	-	-	-	-	-	9.8	2.6	12.3	7.8	3.7
Otro beneficio	-	-	-	-	-	43.7	18.1	50.4	35.9	28.7
Campaña de prevención del dengue?	-	-	-	-	-	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0
Campaña de prevención de consumo de drogas?	32.8	51.2	17.0	34.1	65.2	59.8	60.7	58.6	42.7	71.7
Campaña de prevención de VIH-SIDA/ETS	11.9	6.5	6.3	3.5	27.9	13.5	4.9	7.1	4.9	36.5
Campaña de prevención de violencia domestica	16.2	6.6	12.4	5.5	29.8	21.0	6.1	17.4	6.3	39.2
Campaña de prevención de cancer	-	-	-	-	-	12.8	3.4	8.1	3.3	31.4
Campaña de planificación familiar	-	-	-	-	-	14.8	4.9	10.1	3.3	34.1
Otra campaña	-	-	-	-	-	20.5	5.1	20.2	8.6	27.4
En los últimos 5 años, las condiciones de vida o bienestar de su hogar:	-	-	-	-	-	2.8	4.5	1.6	6.6	4.6
Han mejorado	23.1	34.4	17.2	26.2	34.6	27.7	34.7	25.3	30.6	33.6
Han empeorado	14.8	22.8	19.4	4.4	10.5	15.0	22.0	12.9	5.6	25.9
Siguen igual	62.1	42.8	63.4	69.4	54.9	57.3	43.3	61.8	63.8	40.4

Fuente: Elaboración propia en base al LSMS 2003 y 2008.

Cuadro 6. Salud

	2003					2008				
	No-Indígena	Indígena	Ngöbe-Buglé	Emberá-Wounaa	Kuna	No-Indígena	Indígena	Ngöbe-Buglé	Emberá-Wounaa	Kuna
Presencia de enfermedades respiratorias (%)	49.2	45.2	56.1	33.2	39.1	39.8	48.7	36.9	42.1	49.7
Mortalidad infantil (por 1000)	34.1	6.7	45.1	43.3	13.2	29.0	5.4	27.7	35.4	30.3
Nutrición (<5)										
Malnutrición global 1/	21.0	4.0	15.0	16.7	36.7	10.9	2.4	10.6	6.2	14.3
Malnutrición aguda 2/	1.4	1.5	0.6	5.0	2.2	0.9	1.3	0.5	0.4	2.6
Malnutrición crónica 3/	52.4	14.7	49.0	61.4	57.8	56.4	11.0	58.8	47.5	51.9
Complementos nutricionales										
Provenientes del Ministerio de salud (% niños < 5)	14.05	4.50	11.68	8.35	21.72	27.26	6.65	27.79	19.50	29.77
Provenientes del Ministerio de salud (% niños pobres < 5)	14.22	7.50	11.81	6.74	23.23	28.19	12.02	28.47	23.96	28.91
Recibe pensión nutricional/prenatal										
Porcentaje de hogares	5.00	8.94	5.88	4.11	3.27	3.00	8.51	2.76	6.34	2.10
Porcentaje de hogares pobres	5.12	11.10	5.92	4.64	2.94	2.65	9.70	3.06	2.77	0.96
Afiliado o beneficiario de seguro de salud										
Privado	0.0	1.8	0.0	0.0	0.0	0.0	1.5	0.0	0.4	0.0
Seguro Social	19.9	49.5	20.0	12.5	22.3	19.6	50.5	16.2	13.7	30.5
Privado y Seguro Social	0.4	2.7	0.2	0.0	0.8	0.6	2.1	0.4	1.5	0.9
Otro	0.3	0.1	0.2	0.4	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ninguno	79.4	45.9	79.7	87.2	76.4	79.7	45.9	83.5	84.5	68.7
Incidencia de enfermedad o lesión										
Todas las personas	32.0	31.4	40.7	17.8	21.2	27.1	32.3	26.2	29.4	28.9
Menores de 5 años	61.7	55.9	71.5	42.8	46.2	57.7	59.6	54.4	61.3	69.2
Diarrea	40.8	17.0	50.0	19.0	27.4	40.2	18.9	41.1	35.8	39.9
Gripe	49.2	45.2	56.1	33.2	39.1	39.8	48.7	36.9	42.1	49.7
Alguna (diarrea o gripe)	60.5	51.6	70.6	40.2	44.9	55.6	56.0	53.2	56.3	64.9
Atendió la consulta (<5 años)										
Doctor / Odontólogo	25.4	64.7	16.6	37.5	53.9	38.0	66.1	25.5	56.2	67.6
Enfermera / Asistente	15.3	2.0	17.4	16.7	7.6	17.3	5.8	23.0	11.8	2.6
Farmacéutico / Curandero	5.1	3.1	5.8	0.9	4.0	8.9	2.1	9.0	3.1	10.7
Pariente / Otro	54.1	30.2	60.3	44.9	34.5	35.9	26.0	42.5	28.8	19.1
Atendió la consulta (5+ años)										
Doctor / Odontólogo	29.0	71.4	24.0	58.4	38.1	51.5	70.8	43.2	67.5	61.8
Enfermera / Asistente	14.6	2.4	18.3	8.3	2.7	9.8	2.6	12.1	10.1	4.9
Farmacéutico / Curandero	6.1	2.7	5.1	3.4	10.6	10.9	3.8	10.5	0.7	16.1
Pariente / Otro	25.6	7.0	31.7	5.9	8.6	12.4	6.1	18.8	7.4	1.4
Automedicación	13.2	11.1	12.1	9.0	18.5	5.4	11.8	3.3	13.6	6.5
Nada	11.6	5.3	8.8	15.0	21.5	10.0	4.8	12.1	0.7	9.4
Razón porque no fue a consulta										
Caso leve	31.7	68.5	28.0	40.9	45.3	49.3	74.7	52.6	40.4	40.5
Costo/Distancia	52.5	17.2	61.2	27.8	21.4	34.0	13.4	33.3	59.6	23.5
Desconfianza	2.5	1.5	1.6	3.4	6.3	2.6	1.4	0.6	0.0	12.2
Otro	13.3	12.9	9.3	27.9	27.0	14.1	10.6	13.6	0.0	23.7

1/ Malnutrición global se mide como el peso por edad con respecto a estándares de la OMS.

2/ Malnutrición aguda se mide como el peso por talla con respecto a estándares de la OMS.

3/ Malnutrición aguda se mide como la talla por edad con respecto a estándares de la OMS.

Fuente: Elaboración propia en base al LSMS 2003 y 2008.

Cuadro 7. Utilización de Servicios de Salud *

	2003		2008	
	Indígena	No-indígena	Indígena	No-indígena
Lugar de tratamiento	<i>(porcentaje de tratados)</i>			
Institución pública	82.1	72.1	75.0	68.6
Institución privada	17.9	27.9	25.0	31.4
Hospital público	29.2	23.6	18.5	26.5
Centro de salud	50.3	47.0	56.5	42.0
Clínica/oficina privada	6.3	23.1	3.5	24.5
farmacia	1.4	2.3	0.6	3.0
Domicilio	8.3	1.6	13.5	2.3
Tiempo para llegar a servicio (minutos)	82.2	71.4	48.8	34.5
Cuidado prenatal				
Número promedio de visitas prenatales	4.5	6.8	5.6	7.1
% de total de partos en hospital/clínica	36.5	89.6	39.6	92.2
% de nacidos con vacuna anti-tétanos	85.8	83.5	80.8	85.1
Tasa de consulta 1/	1.20	1.91	2.04	1.94
Tasa de cobertura 2/	0.65	1.08	1.06	1.10
Tasa de concentración 3/	1.85	1.77	1.93	1.77
Utilización de servicios por los pobres	<i>(porcentaje de la población)</i>			
Número promedio de visitas prenatales	4.4	6.0	5.6	6.7
% de total de partos en hospital/clínica	34.7	86.4	36.4	90.6
% de nacidos con vacuna anti-tétanos	85.4	85.6	79.5	87.3
Tasa de consulta 1/	1.17	1.64	2.02	1.45
Tasa de cobertura 2/	0.63	0.97	1.05	0.95
Tasa de concentración 3/	1.86	1.69	1.94	1.53

* Para mayores de 5 años

1/ Tasa de consulta = número de visitas/número de enfermos.

2/ Tasa de cobertura = número de enfermos con al menos una visita.

3/ Tasa de concentración = número de visitas/número de enfermos con al menos una visita.

Fuente: Elaboración propia en base al LSMS 2003 y 2008.

Cuadro 8. Incidencia de los Beneficios Sociales en 2008

	2008									
	Indígena					No-Indígena				
	Quintil más pobre	2do Quintil	3er Quintil	4to Quintil	Quintil más rico	Quintil más pobre	2do Quintil	3er Quintil	4to Quintil	Quintil más rico
En los últimos 5 años, el hogar ha sido beneficiado con:										
Construcción y/o mejoramiento de la escuela	64.1	32.4	22.9	30.8	11.3	40.2	30.9	23.7	16.6	10.8
Construcción y/o mejoramiento del Centro o Puesto de Salud	19.4	16.3	6.4	16.6	0.0	16.5	14.9	14.1	12.4	8.8
Construcción y/o mejoramiento del acueducto	20.4	13.6	5.1	46.9	4.4	21.9	16.0	15.4	12.5	9.3
Instalación de tubería de aguas negras (alcantarillado)	0.4	1.0	4.9	12.0	0.0	1.0	2.9	4.3	4.1	4.1
Construcción de letrinas?	5.3	7.9	6.0	5.1	0.0	4.7	2.8	0.8	0.7	0.4
Construcción o mejoramiento de la red de electricidad	2.5	5.2	16.9	0.0	0.0	11.4	10.0	12.4	11.2	8.5
Construcción o mejoramiento de la red telefónica	3.3	5.9	10.7	0.0	4.4	5.5	7.8	9.5	9.3	6.9
Construcción de caminos/calles	15.5	15.6	12.0	18.3	9.8	20.2	25.6	23.1	22.4	15.0
Adjudicación de lotes para vivienda	0.5	12.9	0.0	34.0	0.0	2.7	1.4	1.6	0.7	0.8
Adjudicación de vivienda de interés social	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1	1.0	0.7	0.8	0.7
Programas de Microcréditos	0.0	0.0	0.0	0.0	4.4	0.0	0.3	0.0	0.4	0.6
Donaciones y/o préstamos de materiales de construcción para la vivienda	1.4	0.9	5.3	7.8	4.4	6.5	5.6	3.9	2.7	0.9
Programa de granjas-agropecuarias o de desarrollo sostenible										
Programa de titulación de tierras	1.7	1.2	6.1	0.0	4.4	10.8	7.9	5.6	5.2	2.2
Programa de Alfabetización de adultos	10.5	14.3	0.6	1.8	0.0	7.5	3.9	2.2	2.2	1.0
Ferias o giras de salud	55.2	22.9	17.8	22.6	9.6	35.1	26.8	19.2	16.6	8.8
Otro beneficio	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4	0.8	0.6	1.0	0.6
Campaña de prevención del dengue?	60.7	63.5	58.3	43.8	34.2	45.5	58.8	65.1	64.0	60.9
Campaña de prevención de consumo de drogas?	13.7	12.9	12.0	9.3	21.7	6.7	5.5	5.3	4.3	4.1
Campaña de prevención de VIH-SIDA/ETS	23.3	17.7	14.8	18.1	11.8	8.6	7.6	6.5	5.3	5.1
Campaña de prevención de violencia domestica	13.8	10.9	10.4	9.3	11.8	6.7	4.8	3.5	2.3	2.7
Campaña de prevención de cancer	15.7	12.3	15.5	13.0	7.6	8.3	5.4	5.5	4.4	3.4
Campaña de planificación familiar	22.7	17.9	10.9	22.2	9.6	11.7	7.4	5.4	3.3	3.0
Otra campaña	2.1	2.1	8.9	0.0	9.8	5.8	6.3	5.3	4.6	2.7
En los últimos 5 años, las condiciones de vida o bienestar de su hogar:										
Han mejorado	21.3	39.7	35.8	65.4	35.4	27.4	26.7	32.0	38.1	40.2
Han empeorado	15.0	15.6	14.7	5.1	23.3	25.8	25.1	21.7	22.5	19.2
Siguen igual	63.7	44.7	49.5	29.5	41.3	46.8	48.2	46.3	39.4	40.7

Fuente: Elaboración propia en base al LSMS 2003 y 2008.

Cuadro 9. Características de la Vivienda y Acceso a Servicios Básicos

	2003		2008	
	No-Indígena	Indígena	No-Indígena	Indígena
Características de la Vivienda				
<i>(porcentaje de hogares)</i>				
Propiedad y Tenencia de la vivienda				
Alquila	6.1	11.6	7.1	14.2
Propietario	84.9	76.7	80.2	75.8
Otro	9.0	11.7	12.7	10.0
Con registro/titularización	18.6	62.3	17.4	65.0
Titularización/registro en proceso	6.8	14.5	1.6	15.6
Sin título	74.6	23.2	81.0	19.4
Condiciones de vivienda				
Tipo de vivienda: Casa individual				
Choza / rancho	51.0	2.8	45.2	2.2
Apartamento	3.2	9.6	5.1	9.1
Otro	10.0	4.7	8.9	6.5
Techo: cemento/concreto/teja/metal				
madera/paja/penca	42.6	2.3	37.5	1.8
Paredes: bloque/ladrillo/concreto/metal				
madera/quincha/adobe/caña/paja	70.8	9.9	66.2	7.7
Piso: cemento/concreto/mosaico/ladrillo				
madera/tierra/arena	73.7	11.3	73.7	8.3
Número de cuartos	1.9	3.3	2.1	3.4
Número de personas por cuarto	4.7	1.4	4.2	1.2
Servicios Básicos				
Servicio de agua				
Acueducto	60.5	93.2	56.9	93.6
Pozo	7.5	2.5	14.4	3.1
Río, otro	32.0	4.3	28.7	3.3
% con servicio dentro de la vivienda	24.0	65.9	23.2	71.4
Minutos a fuente de agua	11.8	5.0	6.8	5.7
% que da tratamiento al agua	23.2	15.0	23.4	14.4
Servicio sanitario				
% alcantarillado	15.3	61.0	14.8	65.3
% letrina	39.9	35.1	42.1	31.8
% sin servicio	44.8	3.9	43.1	2.9
Recolección de basura	16.9	65.2	16.8	66.2
Fuentes de energía				
Alumbramiento: Electricidad				
Kerosene, velas	69.4	9.7	46.7	4.9
Otros o ninguno	6.3	2.8	22.5	3.7
Cocina: Electricidad				
Gas	33.2	85.5	35.2	88.5
Leña	65.7	11.9	63.8	7.6
Teléfono: Línea fija				
Celular	7.5	44.2	27.2	78.4
Internet	0.8	5.6	0.4	12.9
T.V. Cable	0.6	11.5	0.3	12.9
Localización de viviendas con acueducto				
Vive fuera de Comarcas Indígenas 1/	48.1	99.9	61.1	99.8
Vive en Comarcas Indígenas 1/	51.9	0.1	38.9	0.2
Localización de viviendas con alcantarillado				
Vive fuera de Comarcas Indígenas 1/	98.9	100.0	99.4	100.0
Vive en Comarcas Indígenas 1/	1.1	0.0	0.6	0.0
Localización de viviendas con electricidad para alumbramiento				
Vive fuera de Comarcas Indígenas 1/	86.5	100.0	90.5	100.0
Vive en Comarcas Indígenas 1/	13.5	0.0	9.5	0.0

1/ Áreas indígenas definidas como Comarcas de San Blas, Emberá y Ngöbe-Buglé.

Fuente: Elaboración propia en base al LSMS 2003 y 2008.

Cuadro 10. Ahorro y Crédito

	2003		2008	
	Indígena	No-Indígena	Indígena	No-Indígena
Hogares solicitando crédito (% hogares)	12.1	19.7	16.5	29.1
Hogares obteniendo crédito (% hogares que solicitaron)	88.3	97.8	98.9	97.8
Fue suficiente el crédito (% hogares que obtuvieron)	92.0	92.8	94.0	93.1
Razón por la que no solicitó crédito				
No lo necesitaba	21.3	39.7	24.1	43.4
Muy riesgoso	25.7	21.2	24.1	23.4
Mucho papeleo	3.9	3.6	2.0	3.6
No me lo darían	8.9	3.7	7.7	2.9
No tiene empleo permanente	6.3	7.8	10.2	12.1
No tiene activos	10.8	3.4	10.3	3.0
Tasas de interés muy altas	0.9	1.2	0.6	1.3
Bajo ingreso	12.4	15.3	16.6	6.8
Otro	9.8	4.1	4.6	3.5
Razón por la que no obtuvo crédito				
No tiene activos como colateral	38.7	23.5	0.0	14.6
No tiene título de propiedad	0.0	3.3	0.0	1.9
Bajo ingreso	8.9	12.4	80.8	30.7
Falta de referencias/garante	3.8	15.0	0.0	20.0
Otro	48.6	45.7	19.2	32.8
Porcentaje de hogares con ahorros				
	14.1	40.1	15.4	47.1
		<i>(porcentaje de hogares con ahorros)</i>		
Bancos privados	7.5	29.6	14.9	37.9
Banco Nacional de Panamá	30.0	27.9	53.8	53.6
Caja de ahorros	23.1	33.3	9.5	6.7
Cooperativas vecinos o trabajadores	22.5	6.2	34.4	21.6
Cooperativas de ahorro y crédito	32.3	18.5	0.7	6.5
Clubes de mercancía/Fondo de pensiones/otro	1.8	5.0	9.1	7.7

Fuente: Elaboración propia en base al LSMS 2003 y 2008.