



## **Pobreza y protección social en Panamá**

Rodrigo Arim  
Verónica Amarante  
Mónica Rubio  
Andrea Vigorito

**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

División de Protección  
Social y Salud

**NOTAS TÉCNICAS**

# IDB-TN-219

**Diciembre/2009**

# Pobreza y protección social en Panamá

Rodrigo Arim  
Verónica Amarante  
Mónica Rubio  
Andrea Vigorito



Banco Interamericano de Desarrollo

2009

<http://www.iadb.org>

Las "Notas técnicas" abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

## Contenido

<b>I. Antecedentes .....</b>	<b>1</b>
I.1 Justificación .....	1
I.2 Diagnóstico de situación.....	5
<b>II. Perfil de la pobreza en Panamá .....</b>	<b>11</b>
II.1 Pobreza de ingresos .....	11
II.2 Pobreza multidimensional: acceso de los pobres a servicios sociales y resultado .....	20
<b>III. El sistema de protección social.....</b>	<b>38</b>
III.1 Gasto público en protección social en el contexto del gasto público social .....	39
III.2 Estructura institucional de la red de protección social.....	43
III.3 Los componentes de la red de protección social.....	46
III.4 La cobertura de la red de protección social .....	55
<b>IV. Opciones de política.....</b>	<b>71</b>
IV.1 Resumen de temas que hay que tener en cuenta en el diseño de un SPS .....	71
IV.2 Lineamientos estratégicos.....	75
<b>Referencias.....</b>	<b>83</b>
<b>Anexo estadístico .....</b>	<b>85</b>

## **I. Antecedentes**

### **I.1 Justificación**

La presente nota tiene como objetivo contribuir a un debate relativamente reciente en Panamá, en torno a lo que debería ser un sistema de protección social (SPS) y cuáles son los retos que el país enfrenta para conformarlo.

La noción de protección social no reconoce una definición precisa. Si bien en los orígenes se la relacionaba con la protección del trabajador y su familia (concepción asociada a la seguridad social), el concepto comienza a concentrarse en la protección a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad. Hoy se entiende la protección social como una estrategia para el manejo de riesgos de diversa naturaleza, cuyo objeto es reducir la vulnerabilidad económica de las familias a través de instrumentos y políticas apropiadas, que les permitan mantener sus niveles de consumo (BID, 2008). Fundamentales a este debate son las consideraciones acerca del universo de ciudadanos a los que se pretende llegar y las dimensiones que se busca afectar con las políticas de protección social, pues cada una de las diversas formas de entender la problemática de la pobreza (falta de ingreso, necesidades básicas insatisfechas, falta de capacidades, vulnerabilidad a los riesgos,<sup>1</sup> exclusión) define un universo de potenciales beneficiarios, con diferentes metas de cobertura. Si a esto se añade la necesidad de atender la especificidad urbana-rural o étnica de este universo, la reflexión sobre los instrumentos idóneos de protección es estratégica. Hoy, en Panamá, independientemente de la definición que se adopte, el programa de protección social más importante es la Red de Oportunidades, un programa de transferencia condicionada de dinero (PTC), que dado su actual grado de desarrollo cubre solo a una porción moderada del total de población en condiciones de pobreza, pero que, como veremos, muestra un buen desempeño en términos de cobertura de la población en situación de pobreza extrema –en particular entre la población indígena– y observa ciertos indicios de efectos positivos sobre la acumulación de capital humano.

---

<sup>1</sup> El concepto de vulnerabilidad reconoce que la conceptualización tradicional de pobreza, basada en medidas ex post de los resultados, no considera la incertidumbre y el riesgo a los que están sujetos los hogares respecto a su bienestar futuro. Así, la vulnerabilidad puede ser definida como la pérdida de bienestar futuro a causa de un bajo consumo esperado o de una alta variabilidad del consumo, o ambos (Ligon y Schechter, 2003), como un estado de inseguridad y exposición al riesgo de shocks y estrés (Chambers, 1989) o bien como la posibilidad de que un shock genere una pérdida permanente de bienestar (Reporte 2000/2001 “Attacking Poverty” del Banco Mundial).

Con un ingreso per cápita de US\$5.466 en 2008, Panamá se encuentra clasificado como un país de desarrollo humano alto, que es superado en la región solo por Chile, Argentina, Uruguay, Costa Rica y México. Como se aprecia en el cuadro 1, Panamá es además uno de los países de más dinámico crecimiento y, desde hace años, una de las economías más responsablemente administradas de la región. Pese a un contexto internacional menos favorable, el año 2008 encuentra a un país impulsado por la expansión del sector moderno (comercio, transporte y construcción), cuyas tasas de desempleo fueron relativamente bajas en relación con el contexto regional y cuyo salario real –si bien erosionado en 2008 como resultado del fuerte aumento de los precios de los alimentos y el petróleo– se redujo en menor medida que en otros países de América Latina y el Caribe. En otras palabras, Panamá registra avances significativos en cobertura y resultados de los sectores sociales, avances sustentados en una situación macroeconómica sólida, en niveles importantes de gasto social y, como se verá más adelante, en un impresionante esfuerzo por ampliar la red de protección social a la población en extrema pobreza. Esta nota argumentará que el principal objetivo estratégico es asegurar el *momentum* de ésta, a través del desarrollo de un sistema de protección social que abarque a los sectores no cubiertos por el sistema de seguridad social contributivo.

El fin último es plantear recomendaciones que contribuyan a mejorar las políticas de combate a la pobreza en Panamá, centrándose en las políticas de protección social pero sin desconocer la importancia de las políticas de fomento económico, entre las cuales juegan un rol central las relacionadas con la acumulación de capital humano. Específicamente, se propone la consolidación, expansión y profundización de las intervenciones agrupadas en la Red de Oportunidades, un fuerte impulso a las políticas de salud y transferencias alimentarias, y el desarrollo de intervenciones en educación.

**Cuadro 1. Indicadores de desempeño económico y social: Panamá y países seleccionados de América Latina, Circa 2007**

Indicador	Panamá	Colombia	Costa Rica	Chile	Uruguay	América Latina
Crecimiento PIB per cápita 2007 (porcentaje)	9,7	7,7	5,5	4,0	7,4	4,4
Crecimiento PIB per cápita 2008 (porcentaje)	7,5	3,3	1,6	2,8	11,5	3,3
Tasa de desempleo	5,6	11,5	4,9	7,7	7,9	
Esperanza de vida	75,3	72,5	78,6	78,4	76,1	73,1
Tasa de mortalidad infantil (2005-2010)	18,2	19,1	9,9	7,2	13,1	21,7
Desnutrición en niños de 0 a 5 (porcentaje)	7,0	7,0	5,0	1,0	5,0	
Tasa de deserción del sistema educativo en jóvenes de 15 a 19	25,8	26,0	29,7	12,2	33,8	
Porcentaje de personas en hogares con ingresos menores a US\$2 diarios	18,0	26,3	8,6	5,3	4,5	

*Fuente:* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Ahondar sobre las razones por las que Panamá enfrenta niveles de pobreza persistentes y desigualdad va más allá del alcance de esta nota. Sin embargo, a modo de contexto, se resumen aquí algunos de los principales retos de desarrollo social del país:

- (i) Panamá presenta una estructura económica dual, con un crecimiento sustentado en el sector moderno, pero con una limitada capacidad de absorción de empleo de calidad.
- (ii) Un gasto social alto, pero con niveles de eficiencia menores a los de países de ingreso comparable. Pese a este elevado gasto social, la situación de Panamá en términos de indicadores sociales en el contexto regional pone de manifiesto que si bien han existido avances en los últimos años, aún se coloca por debajo del desempeño de otros países latinoamericanos con niveles de ingresos medios (cuadro 2).
- (iii) Pese a una reducción importante de la pobreza (los últimos datos disponibles ubican la incidencia de pobreza en 32,4% y la de pobreza extrema en 14,2%), ésta se concentra en las zonas rurales e indígenas.

- (iv) La asociación entre pertenencia étnica y pobreza es muy significativa, lo que conduce a señalar la importancia de la consideración de estos aspectos en el diseño de las políticas. Para ello, es necesario avanzar en el entendimiento de las diferencias antropológicas entre los grupos y de la especificidad de la pobreza indígena.
- (v) Los niveles de desigualdad de ingresos se están incrementando. Al mismo tiempo, como se verá más adelante en esta nota, la desigualdad de gasto aumentó levemente.
- (vi) Los distintos indicadores de bienestar o de pobreza multidimensional muestran brechas significativas. En los últimos años se han verificado avances en el acceso a la enseñanza primaria, secundaria y terciaria, pero aún persisten importantes disparidades en la calidad de la enseñanza impartida (PNUD, 2006) y cierta inadecuación entre la oferta educativa y las necesidades de las comunidades indígenas y rurales (BID, 2007). Por otra parte, la cobertura de enseñanza preescolar es aún baja (52%). En términos de salud, si bien la esperanza de vida ha aumentado, se asiste a importantes disparidades regionales. La reducción de la mortalidad infantil ha sido insuficiente y, según estudios previos, está comprometida la posibilidad de cumplir con el respectivo Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015. Los indicadores de acceso a agua potable, nutrición, incidencia del bajo peso al nacer y mortalidad materna en áreas indígenas son notoriamente más desfavorables que los observados en áreas urbanas. En esas áreas, los niveles de desnutrición son alarmantes y han aumentado en la última década. Adicionalmente, Panamá es uno de los tres países de Centroamérica más afectados por el VIH/SIDA (su prevalencia alcanza al 1%). También se ha consignado un aumento en los casos de malaria y tuberculosis. Según el PNUD, el ODM relacionado con estas enfermedades tampoco se cumplirá para 2015.
- (vii) El abatimiento de la desnutrición y las tasas de mortalidad infantil, la mejoría de los ingresos de los estratos más desfavorecidos y la expansión de la asistencia escolar son desafíos para enfrentar en los próximos años por parte del sistema de protección social panameño.

Si bien estos desafíos no son nuevos, existen importantes desarrollos –como la implantación de la Red de Oportunidades– que implican una nueva mirada de la política social.



La presente nota utiliza los últimos datos disponibles para analizar el estado de situación y derivar implicaciones de política. En particular, el foco del trabajo busca presentar líneas para hacer más efectiva la política de protección social y lograr metas más ambiciosas de reducción de la pobreza. La nota se divide en cuatro secciones. En lo que resta de la sección I se presentan las principales tendencias de la economía panameña como contexto para comprender la evolución de la pobreza y la desigualdad. La sección II analiza el perfil de la pobreza y su vinculación con dimensiones no monetarias del bienestar. Posteriormente, en la sección III se describen las principales características de la red de protección social, incorporando un estudio sucinto sobre la composición del gasto social para luego examinar su cobertura e impacto sobre la pobreza y la desigualdad. Finalmente, en la sección IV se presentan las opciones y recomendaciones de política que emergen del análisis realizado de la red de protección social.

## **I.2 Diagnóstico de situación**

### **Evolución económica reciente de Panamá y pobreza**

El análisis indica que el fuerte crecimiento económico de la economía panameña ha implicado mejoras en los indicadores agregados del mercado laboral, pero, sin embargo, persisten fuertes disparidades entre los distintos grupos poblacionales. A su vez, el ingreso laboral no ha mostrado el mismo dinamismo que la producción. Estos factores han determinado que los avances en términos de pobreza, si bien importantes, sean menos acelerados que los que cabría esperar frente a un crecimiento económico tan fuerte. A esta moderación en los logros en términos de pobreza también ha contribuido la evolución de la desigualdad, que se incrementó levemente en el período.

**La economía panameña es estructuralmente deficitaria en términos de generación de empleos, especialmente de empleos de calidad, elemento que explicaría la persistencia de la pobreza** (Paes de Barros, 2003). La actividad productiva se concentra en el área metropolitana y hace énfasis en el sector servicios, lo que genera desequilibrios y exclusiones, especialmente de las áreas rurales e indígenas. En promedio, los ingresos provenientes del mercado laboral representan el 78% de los ingresos totales de los hogares, y la elevada desigualdad del ingreso que se evidencia en el país se relaciona con el acceso al empleo y sus características

excluyentes.<sup>2</sup> La evolución del mercado de trabajo es un determinante fundamental de lo que acontece en términos de pobreza y desigualdad, a la vez que determina la capacidad de la economía panameña para revertir su carácter dual.

**La economía panameña mostró un crecimiento sostenido entre 2003 y 2008, considerablemente superior al promedio de los países de América Latina y el Caribe.** El PIB per cápita panameño creció a una tasa promedio anual de 6,9% en estos cinco años, mientras que en la región lo hizo a una tasa promedio anual de 3,5%. El ingreso nacional disponible per cápita de Panamá también aumentó significativamente entre 2003 y 2007, a una tasa anual de 8,5% (cuadro A1).<sup>3</sup> Este crecimiento económico fue impulsado por las actividades de almacenamiento y comunicaciones, hoteles y restaurantes, transporte, comercio, construcción, intermediación financiera y actividades agropecuarias e inmobiliarias.<sup>4</sup>

**Este crecimiento económico ha ido de la mano de una importante mejora de los indicadores del mercado laboral, que, sin embargo, no logra reducir las brechas de desempeño entre los distintos grupos poblacionales.** En los últimos cuatro años, el PIB y la tasa de desempleo presentan una relación inversa de correspondencia que se hace más evidente a partir de 2003 (gráfico 1). Entre 2003 y 2008, simultáneamente con el fuerte crecimiento económico, la tasa de desempleo pasó de 13,1% a 5,6%.

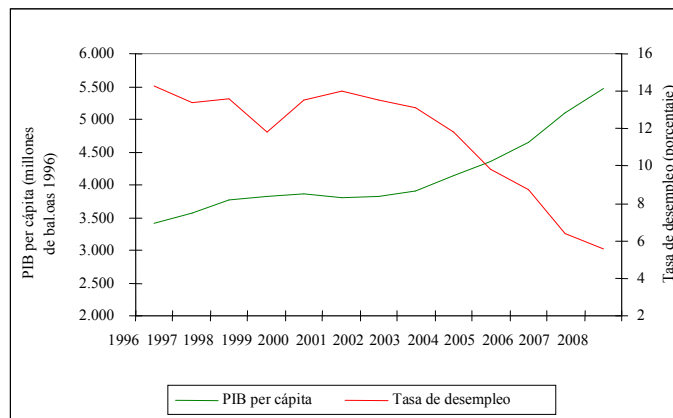
---

<sup>2</sup> Alrededor de 2005, los sueldos y salarios explicaban el 70% de la desigualdad total de ingresos en Panamá (CEPAL, 2008).

<sup>3</sup> El ingreso nacional disponible refleja los recursos disponibles para los residentes de un país, que pueden destinarse a la satisfacción del consumo final o al ahorro. El Sistema de Cuentas Nacionales define el ingreso nacional disponible como la agregación del ingreso interno bruto (o producto interno bruto) y las remuneraciones netas de factores del exterior y transferencias netas corrientes, deduciendo el consumo de capital fijo.

<sup>4</sup> El sector terciario (comercio y servicios) genera el 80% del PIB de Panamá. La manufactura y la construcción aportan el 12%, y el sector agropecuario el restante 8%.

**Gráfico 1. Producto interno bruto y desempleo, 1996-2008**



Fuente: Elaborado con base en datos de la Dirección General de Censos y Estadística (DGEC).

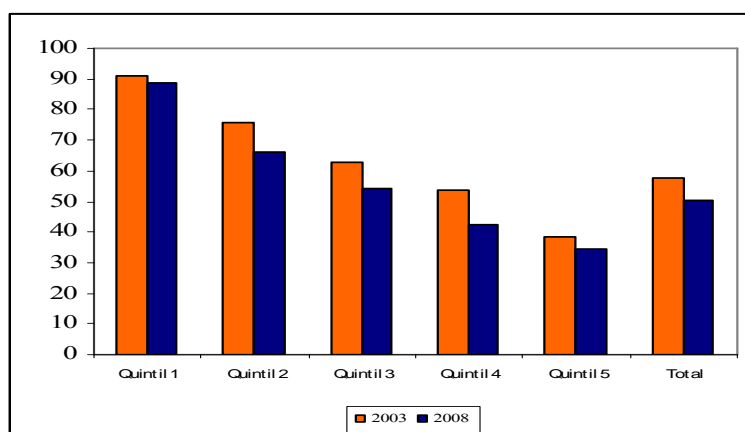
El empleo también muestra una evolución favorable, con incrementos que se explican fundamentalmente por la evolución del comercio, la construcción y los servicios sociales. En los últimos cuatro años se ha producido un importante crecimiento del número de ocupados, que obedece fundamentalmente al crecimiento de los asalariados. Igualmente, ha aumentado el número de cotizantes a la Caja de Seguridad Social (CSS).

A pesar de estas mejoras en el mercado laboral panameño, persisten fuertes disparidades entre grupos de población, que pueden visualizarse a través de distintos indicadores. Las tasas de desempleo son considerablemente superiores en las zonas rurales indígenas, y entre la población pobre (cuadro A2).<sup>5</sup> Por su parte, el incremento en las cotizaciones a la CSS condujo a que el porcentaje de ocupados que no aportan a la seguridad social cayera más de siete puntos porcentuales (de 57,6% a 50,5%) entre 2003 y 2008. Pero la incidencia de esta problemática, y su caída, no fue homogénea entre toda la población. Persisten importantes disparidades por área geográfica y por niveles económicos. La mayoría de la población rural indígena que trabaja no realiza aportes a la seguridad social (94%), y esta problemática no ha mejorado en los últimos años. De la misma forma, la incidencia de este indicador es considerablemente superior entre la

<sup>5</sup> Entre 2003 y 2008 continúa operando un proceso de urbanización de la población, ya que aumenta el porcentaje de población residente en áreas urbanas en casi cuatro puntos porcentuales (3,7). La mayor parte de esta variación obedece a la caída en la participación de la población rural no indígena (3,1), mientras que el resto (0,7 puntos porcentuales) corresponde a la reducción de la población rural indígena.

población en situación de pobreza extrema, o entre los trabajadores pertenecientes al primer quintil de consumo, y las mejoras para estos grupos han sido reducidas en el período analizado (gráfico 2).

**Gráfico 2. Porcentaje de trabajadores que no aportan a la CSS, 2003 y 2008**



*Fuente:* Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

**Los últimos datos disponibles, correspondientes a 2008, ubican la incidencia de pobreza en 32,4% y la de pobreza extrema en 14,2%.** Si bien ambos indicadores se han reducido de modo importante entre 2003 y 2008 (cuadro 2), los agregados esconden diferencias importantes. Así, mientras la pobreza en el total del país asciende a 32%, es apenas 17% en las zonas urbanas, pero llega a 50% y 96% en las zonas rurales no indígenas e indígenas, respectivamente. Es decir, a pesar de las mejorías encontradas en cuanto a la evolución de las cifras de pobreza e indigencia en Panamá, aún existen alarmantes tasas de pobreza, si se la mide como carencia de ingreso. Estas tasas son especialmente elevadas si se consideran diferencias regionales y/o grupos específicos de la población, tales como los pueblos indígenas.

**Cuadro 2. Ingreso, consumo, pobreza y desigualdad, 2003-2008**

	2003	2008	Variación 2003-2008 (porcentaje)	Variación anual equivalente (porcentaje)
PIB per cápita (mill. balboas)	3.909	5.466	39,8	6,9
YND* (mill. balboas)	3.578	16.535	38,4	8,5
Consumo per cápita	2.222	2.457	10,6	2,0
Pobreza	36,8	32,4	-12,0	-2,5
Pobreza extrema	16,6	14,2	-14,2	-3,0
Gini	46,6	48,0	3,0	0,6
Theil	38,7	42,3	9,3	1,8
Entropía 0	40,2	42,3	5,2	1,0

\* Los datos de ingreso están disponibles hasta 2007.

Fuente: Elaborado con base en datos de Cuentas Nacionales, Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

**La desigualdad, medida a través del consumo, mostró un leve incremento en el período.** El aumento del consumo promedio per cápita esconde una variación diferencial por quintil, donde se destaca el mayor crecimiento en el consumo del quintil más rico, lo que explicaría el leve incremento en la desigualdad detectado (cuadro 3).

**Cuadro 3. Variación del consumo per cápita por quintil, 2003-2008**

Quintil	Variación 2003-2008 (porcentaje)	Variación anual equivalente (porcentaje)
Quintil 1	7,2	1,4
Quintil 2	6,0	1,2
Quintil 3	8,8	1,7
Quintil 4	7,6	1,5
Quintil 5	13,7	2,6
Promedio	10,6	2,0
Mediana	9,6	1,9

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

El fuerte crecimiento de la economía de Panamá en los últimos años llevaría a esperar reducciones de la pobreza más aceleradas que las verificadas. Dos ejercicios realizados para esta nota encuentran que: (i) la reducción de la pobreza obedece totalmente al efecto crecimiento, ya

que el efecto distribución tuvo un impacto regresivo, aunque de muy pequeña magnitud.<sup>6</sup> Si la distribución del consumo no hubiera empeorado levemente, la pobreza podría haber caído casi un punto porcentual más entre 2003 y 2008 (cuadro A3); y (ii) los hogares pertenecientes a los estratos más bajos experimentaron variaciones negativas en el consumo per cápita, mientras que la variación del consumo per cápita en los estratos superiores es considerablemente superior. En el resto de los hogares, excluyendo los extremos de la distribución, el cambio en el consumo per cápita es relativamente homogéneo, y similar a la variación media y mediana. Este análisis confirma que el consumo per cápita evolucionó en forma dispar entre los hogares del estrato más bajo y los del estrato más alto, provocando un aumento en la desigualdad.

**A su vez, se observan cambios relevantes en el nivel y estructura del consumo según decil de consumo.**<sup>7</sup> En 2003, algo menos de un tercio de los gastos de los hogares panameños se destinaba a alimentos (cuadro A4). Sin embargo, esta cifra promedio esconde importantes disparidades por estrato de gasto: mientras que en el decil 10, menos de uno de cada cinco balboas se destinan a alimentos, en el decil 1, más de 1 de cada 2 balboas tiene ese fin. En esto inciden diversos elementos que tienen que ver tanto con el nivel de ingresos de los hogares como con su composición (los hogares con niños presentan una mayor intensidad en el consumo de alimentos).

Al comparar 2008 y 2003, se observa una caída ligera a nivel general del peso de los alimentos en el total del consumo, aspecto consistente con una mejora del bienestar promedio de los hogares,<sup>8</sup> máxime si se considera que en el último año los precios de los alimentos aumentaron fuertemente, lo cual, en igualdad de condiciones, debería conducir a un mayor peso de este rubro en los presupuestos familiares. La caída del peso de los alimentos en el gasto fue de casi 11% para el conjunto de la población. Esta variación fue sustancialmente mayor en el primer

---

<sup>6</sup> Los ejercicios fueron: 1) Metodología de descomposición de pobreza para vincular los cambios en la incidencia de la pobreza con los cambios en el consumo promedio (efecto crecimiento) y en la distribución del consumo (efecto desigualdad), con base en Datt y Ravallion (1992). Esta metodología permite analizar el rol que ha jugado el crecimiento económico o los cambios en la distribución en la reducción experimentada en la pobreza. 2) Estimación de una curva de incidencia del crecimiento (Ravallion y Chen 2001), que permite analizar los cambios en el consumo per cápita a lo largo de toda la distribución.

<sup>7</sup> Se realizó un análisis de los patrones de gasto y consumo de Panamá, a efectos de identificar brechas en los niveles de consumo entre los estratos socioeconómicos, así como la evolución del mismo a nivel general y por grandes rubros entre 2003 y 2008.

<sup>8</sup> Como establece la ley de Engel, a medida que los hogares aumentan sus niveles de ingreso o gasto, la proporción de los mismos destinada a la compra de alimentos debería caer.

quintil, y se ubicó en el entorno del 5% al 7% en los estratos medios. En términos generales, se observa una reestructuración del gasto de los deciles bajos, aumentando la participación en el gasto de la educación, el transporte y los servicios. Así mismo, al realizar aperturas por niveles de pobreza y área geográfica, se observa que la reestructuración del gasto en los estratos bajos se origina fundamentalmente en cambios en el patrón de consumo de los pobres extremos y en menor medida de los pobres no extremos, en zonas rurales y comarcas indígenas (cuadro A5).

**Para entender en qué medida los cambios en el peso de los distintos rubros en los estratos bajos reflejan aumentos en los niveles de bienestar, se analizó el gasto en niveles absolutos a precios de julio de 2008. El gasto de los hogares ilustra las importantes brechas por condición de pobreza y por zonas geográficas. Las disparidades se observan en el gasto en su conjunto y se acentúan en los casos de salud, transporte y energía.** Entre 2003 y 2008 se percibe un crecimiento del gasto per cápita de los hogares de 12% en el total del país y en las áreas urbanas, al tiempo que en las zonas rurales no superó el 5% (cuadro A6). Simultáneamente, el gasto de los hogares en situación de extrema pobreza no se vio mejorado en ningún área geográfica y cayó un 6% en áreas indígenas. El gasto en alimentos sigue también estas evoluciones, mostrando una fuerte contracción en el caso de los pobres extremos. Por otra parte, el gasto en educación aumenta fuertemente en los sectores pobres extremos y moderados, y también en las zonas rurales indígenas y no indígenas. Mientras tanto, el gasto en transporte refleja un aumento similar en todas las áreas y en todos los estratos, producto seguramente del aumento del precio del petróleo. El análisis realizado indica un deterioro de la situación de los grupos más carenciados y destaca los progresos observados en el gasto en educación, posiblemente asociados al despliegue de la Red de Oportunidades. Por lo tanto, existen evidencias de que el patrón de crecimiento se tradujo en una profundización de las brechas de consumo preexistentes, en tanto los hogares del medio urbano muestran un desempeño relativo mejor.

## **II. Perfil de la pobreza en Panamá**

### **II.1 Pobreza de ingresos**

En esta sección se presenta un análisis multidimensional de la pobreza en Panamá que considera diversas dimensiones no monetarias del bienestar. Los principales mensajes que emergen del análisis indican que, entre 2003 y 2008, Panamá logró progresos tanto en términos de pobreza

como en las otras dimensiones del bienestar. En particular, hay avances en matriculación escolar, acceso a servicios y calidad de la vivienda, entre otros. Sin embargo, persisten brechas muy significativas en todas las dimensiones analizadas, entre zonas geográficas, quintiles de ingreso y etnias. Los factores que más inciden en la probabilidad de ser pobre son la baja dotación de capital humano, el área de residencia, las tasas de dependencia elevadas y la ausencia de perceptores de ingresos provenientes del sistema de seguridad social o el mercado de trabajo formal.

**La evolución de la incidencia de la pobreza extrema muestra patrones diferenciales por zona geográfica.** El cuadro 4 evidencia que en el medio urbano se observa una leve reducción de la pobreza entre 2003 y 2008. En las zonas rurales no indígenas, la pobreza extrema prácticamente no cambia y la pobreza no extrema cae 3,6 puntos porcentuales, aunque sigue afectando a cerca del 84% de las personas. En esta área geográfica se produce una transición desde la pobreza extrema hasta la pobreza no extrema, por lo que la proporción de habitantes clasificados como pobres no extremos se incrementa en casi 4 puntos porcentuales. Las personas no pobres continúan representando un grupo marginal en las zonas rurales indígenas, apenas superando el 4% (gráfico 3).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> En el cuadro A7 del anexo estadístico se muestran, además de la incidencia de la pobreza por área geográfica, los indicadores de pobreza FGT(1) y FGT(0), la participación en la pobreza de los distintos grupos y su respectivo índice de riesgo.

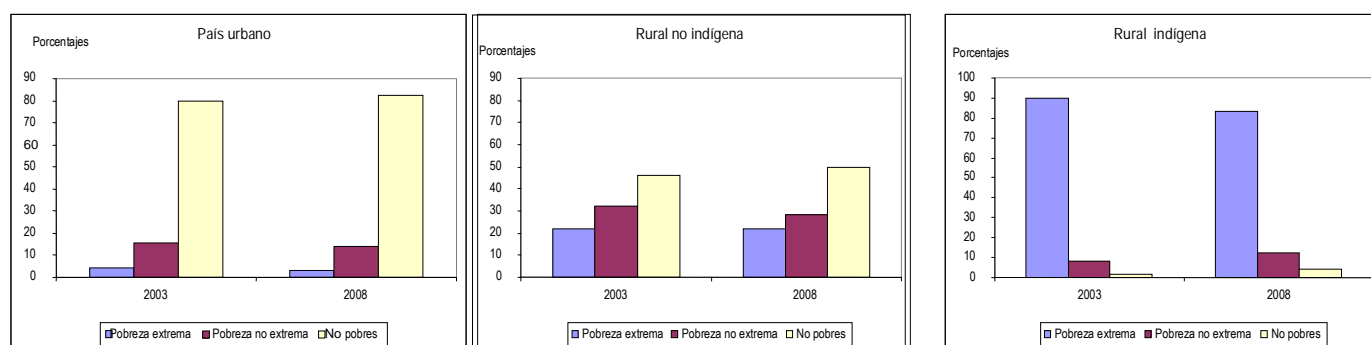


**Cuadro 4. Incidencia, brecha y severidad de la pobreza, 2003 y 2008**

	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)
<i>A- Pobreza extrema</i>			
<b>Año 2003</b>			
<b>Total</b>	<b>16,6</b>	<b>6,4</b>	<b>3,3</b>
Urbana	4,4	0,9	0,3
Rural no indígena	22,0	6,6	2,8
Rural indígena	90,0	47,9	29,6
<b>Año 2008</b>			
<b>Total</b>	<b>14,2</b>	<b>5,4</b>	<b>3,0</b>
Urbana	3,2	0,6	0,2
Rural no indígena	21,8	6,2	2,6
Rural indígena	83,7	46,1	30,1
<i>B- Pobreza general</i>			
<b>Año 2003</b>			
<b>Total</b>	<b>36,8</b>	<b>15,2</b>	<b>8,6</b>
Urbana	20,0	5,6	2,3
Rural no indígena	54,0	20,6	10,5
Rural indígena	98,4	68,8	51,1
<b>Año 2008</b>			
<b>Total</b>	<b>32,4</b>	<b>13,2</b>	<b>7,4</b>
Urbana	17,4	4,6	1,7
Rural no indígena	50,4	19,4	9,9
Rural indígena	95,9	65,7	49,1

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

**Gráfico 3. Evolución de la pobreza (FGT0) según grandes áreas geográficas, 2003 y 2008**



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 008).

**La pobreza extrema emerge como un problema esencialmente rural y predominantemente indígena, mientras que la pobreza no extrema se asocia más a los**

**centros urbanos y, en menor medida, a las áreas rurales no indígenas.** Si bien los indígenas representan cerca del 7% de la población, la alta incidencia de la pobreza extrema en las zonas indígenas determina que cerca del 42% del total de pobres extremos pertenezcan a estas áreas (gráfico 4). Una proporción similar habita en las regiones rurales no indígenas y sólo el 16% lo hace en las zonas urbanas.<sup>10</sup> Este patrón contrasta con la composición de la pobreza no extrema. En 2008, la mitad de la población clasificada en esta categoría vive en los centros urbanos, el 45% habita en las regiones rurales no indígenas y el restante 5% se encuentra radicada en las zonas indígenas. Este patrón se refuerza, si se analiza el perfil de la pobreza en función de la lengua materna. El 90% de la población nacida en hogares indígenas se encontraba en situación de pobreza en 2008, de los cuales el 70% se ubican por debajo de la línea de indigencia (cuadro A8).<sup>11</sup> La especificidad de la pobreza indígena es un elemento central para incorporar en el diseño de las políticas de combaten la pobreza.

**La evolución de la pobreza muestra un patrón fuertemente diferenciado en el territorio nacional.** La capacidad de acceder a los beneficios del dinámico crecimiento económico muestra un patrón desigual en el territorio, factor que debe ser considerado en el diseño de las políticas públicas de protección social. Como es de esperar, las comarcas indígenas constituyen las regiones con mayor nivel de privación, y la provincia de Panamá exhibe el mejor desempeño relativo. Esta desagregación permite observar que la caída de la pobreza extrema en las comarcas indígenas (7%) es sustancialmente menor que el promedio nacional (14%), por lo que manifiestan un desempeño relativo desfavorable.

Entre las restantes provincias, Bocas del Toro, Coclé, Darién y Veraguas presentan tasas de pobreza muy superiores al promedio nacional para 2003 y 2008 (cuadros 5 y A9). Sin embargo, estas provincias registran evoluciones diferenciadas. Se destaca la caída de la pobreza

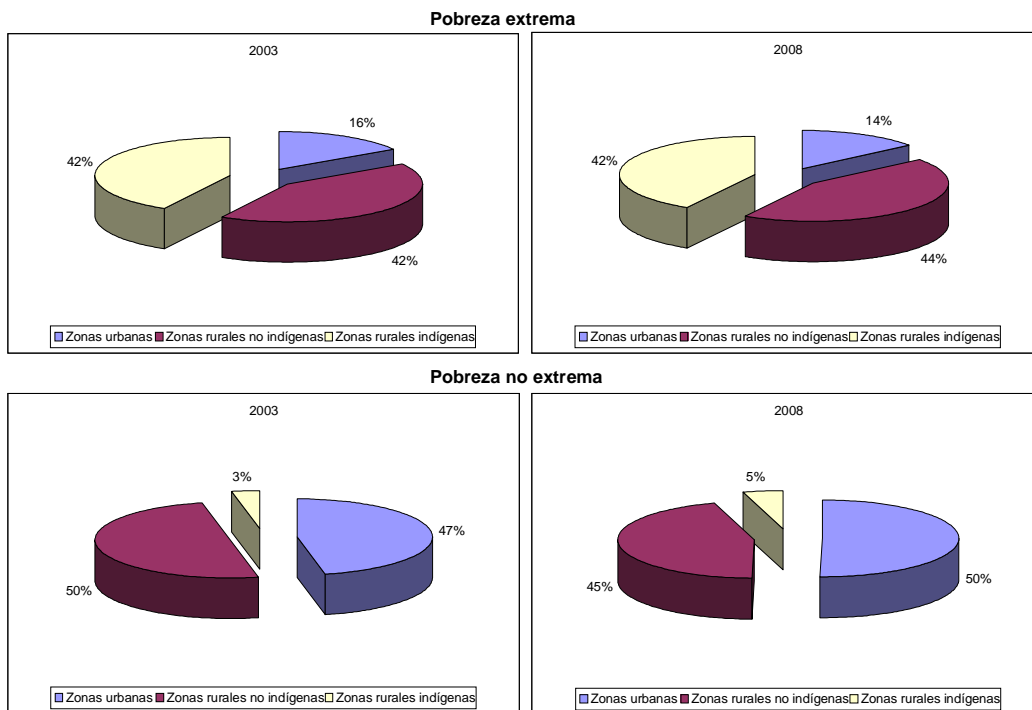
---

<sup>10</sup> A pesar de que la caída de la pobreza extrema se concentra en las zonas indígenas, la composición de la pobreza extrema por región se mantiene prácticamente constante entre 2003 y 2008. Este resultado es producto de los cambios en la participación en el total de la población de las tres áreas, como consecuencia fundamentalmente de la migración desde las zonas rurales no indígenas a las zonas urbanas. Entre ambos años, la población de las zonas rurales no indígenas cayó de 32% a 29% de la población total, mientras que las zonas urbanas crecen de 61% a 64% (cuadros A6 y A7).

<sup>11</sup> En la medida en que el despliegue de la Red de Oportunidades muestra un patrón territorial diferenciado, se optó por trabajar con una clasificación básica de la población en función de su lugar de residencia (zonas urbanas, rurales no indígenas, rurales indígenas). No obstante, como se puede apreciar en el cuadro A8, el nivel de privación entre la población indígena definida a partir de la lengua materna es muy similar al que surge de una aproximación a la población indígena en función de su lugar de residencia. Ambos criterios se encuentran altamente correlacionados, por lo que la utilización de uno u otro no altera las conclusiones básicas.

en Darién, provincia que, sin considerar las comarcas indígenas, en el año 2003 presentaba los peores indicadores, con una caída de 15 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza general. Coclé y principalmente Bocas del Toro revelan un patrón similar al de las comarcas indígenas, con una transición desde la indigencia hasta la pobreza no extrema que explica la importante caída de la pobreza extrema y el relativo estancamiento de la pobreza general. En contraste, en Veraguas, esta última se reduce marginalmente, mientras aumenta la pobreza extrema.

**Gráfico 4. Composición de la pobreza extrema y la pobreza no extrema según área geográfica, 2003 y 2008**



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

También debe destacarse la evolución de la pobreza en Colón. En 2003, la provincia presentaba indicadores de pobreza inferiores a los de las cuatro provincias mencionadas anteriormente, pero claramente superiores a los de las restantes provincias. Sin embargo, muestra el mejor desempeño relativo, con una reducción de 38% en la pobreza general y de 24% en la pobreza extrema. Como resultado, Colón aparece en 2008 en segundo lugar entre las provincias con menor incidencia de la pobreza, superada únicamente por Panamá.

Herrera y Los Santos, que registraban en 2003 una incidencia de la pobreza significativamente menor al promedio de todo el país, presentan una evolución desfavorable, con aumentos importantes en la tasa de pobreza general. Es de destacar el incremento de la pobreza extrema en Herrera, que pasa de 4,4% a 13,1%. Esta evolución determina que pierda la posición de provincia con menor incidencia de la pobreza extrema, ubicándose en cuarto lugar en 2008. Se concluye que la evolución de la pobreza muestra un patrón fuertemente diferenciado en el territorio nacional. Por lo tanto, la capacidad de acceder a los beneficios del fuerte crecimiento económico exhibe un patrón desigual en el territorio, factor que debe ser considerado en el diseño de las políticas públicas de protección social.

**Cuadro 5. Evolución de la pobreza por provincias, 2003 y 2008**

Provincia /comarca	2003			2008			Variación porcentual 2003-2008		
	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	Pobreza general	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	Pobreza general	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	Pobreza general
Bocas del Toro	51,0	18,8	69,8	42,9	21,7	64,5	-16	15	-8
Chiriquí	10,8	24,5	35,3	11,3	17,9	29,3	5	-27	-17
Coclé	27,7	29,4	57,1	23,0	28,6	51,6	-17	-3	-10
Colón	10,3	32,5	42,7	7,8	18,5	26,3	-24	-43	-38
Darién	37,4	34,5	71,9	29,4	27,2	56,7	-21	-21	-21
Herrera	4,4	25,4	29,8	13,1	20,6	33,7	194	-19	13
Los Santos	7,6	19,5	27,0	6,4	27,2	33,6	-16	40	24
Panamá	5,4	14,8	20,3	4,0	14,9	18,9	-26	1	-7
Veraguas	20,0	33,8	53,8	22,4	29,7	52,1	12	-12	-3
Comarcas indígenas <sup>12</sup>	91,1	6,4	97,5	84,5	11,3	95,8	-7	77	-2
<b>Total país</b>	<b>16,6</b>	<b>20,2</b>	<b>36,8</b>	<b>14,2</b>	<b>18,2</b>	<b>32,4</b>	<b>-14</b>	<b>-10</b>	<b>-12</b>

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

**Además de la fuerte diferenciación territorial, la privación se suele asociar al bajo nivel de escolaridad, el tamaño de los hogares, la tasa de dependencia y las dificultades para acceder al segmento del mercado de trabajo formal, factores que condicionan la capacidad de los hogares para alcanzar un flujo de consumo que los ubique por encima del umbral representado por las líneas de pobreza.** Esta constatación surge de la estimación de dos modelos de variable dependiente binaria o *probit*, cuya variable dependiente es la condición

<sup>12</sup> No se desagrega la información en las tres comarcas indígenas que releva la ENV (San Blas, Emberá y Ngöbe Buglé) por el número de observaciones que integran la muestra.

de pobreza extrema y la pobreza general. Las variables independientes utilizadas fueron el nivel de escolaridad del jefe del hogar (categorizada en seis grupos), la presencia en el hogar de menores de 18 años agrupados en cuatro tramos etarios, el logaritmo del tamaño del hogar, variables binarias que identifican la presencia de receptores de jubilaciones, pensiones y empleados en el sector formal e informal de la economía, la tasa de dependencia (definida como la relación entre el número de receptores y la cantidad de integrantes) y variables binarias que identifican las áreas rurales no indígenas e indígenas. El cuadro 6 reporta los efectos marginales de los modelos estimados. Los signos de los coeficientes son los esperados.<sup>13</sup> La dotación de capital humano, la composición de los hogares y la modalidad de inserción laboral de sus miembros constituyen determinantes centrales de la pobreza. A su vez, la condición de habitar en las zonas urbanas, la presencia de jubilados, pensionistas y empleados formales reducen significativamente la probabilidad de caer en situaciones de privación, mientras que el tamaño del hogar, la presencia de menores y las caídas en la relación entre el número de receptores y la cantidad de miembros del hogar incrementan la probabilidad de caer en situación de pobreza (extrema y general).

Los efectos marginales de las variables que identifican la presencia de menores de edad muestran cierto descenso entre 2003 y 2008, lo que indicaría que la asociación de la pobreza con la niñez se reduce levemente entre ambos años. Un patrón similar se encuentra para el nivel de escolaridad del jefe de hogar, el tamaño del hogar y la tasa de dependencia.<sup>14</sup> Es posible que las políticas públicas que priorizaron a la infancia, como la Red de Oportunidades, incidieran en este patrón descendente, al transferir recursos a los hogares en situación relativamente más crítica, reduciendo levemente la vinculación entre dichas variables y la condición de pobreza.

---

<sup>13</sup> Para evitar problemas de multicolinealidad perfecta, en educación se excluye la variable binaria que identifica a los jefes sin instrucción, y en áreas se excluye el medio urbano. Por lo tanto, los coeficientes de las variables vinculadas al nivel de escolaridad del jefe y a las áreas rurales no indígenas e indígenas deben interpretarse como diferenciales con respecto a estas variables excluidas. En el cuadro A10 del anexo se reportan los resultados originales de los modelos probit.

<sup>14</sup> Los cambios comentados son significativos al 95%.

**Cuadro 6. Estimación de modelo probit para la condición de pobreza. Efectos marginales, 2003 y 2008**

Variables	2003		2008	
	Pobreza extrema	Pobreza general	Pobreza extrema	Pobreza general
Presencia de jubilados	-0,081 (12,71)**	-0,232 (16,75)**	-0,057 (12,66)**	-0,192 (15,59)**
Presencia de empleados formales	-0,081 (14,83)**	-0,221 (20,69)**	-0,082 (18,13)**	-0,177 (17,09)**
Presencia de pensionistas	-0,059 (5,21)**	-0,230 (8,86)**	-0,054 (4,23)**	-0,021 (0,74)
Presencia de empleados informales	-0,011 (1,67)	-0,012 (0,98)	-0,001 (0,12)	-0,006 (0,51)
Tasa de dependencia <sup>(#)</sup>	-0,102 (7,21)**	-0,200 (7,73)**	-0,052 (5,34)**	-0,329 (14,15)**
Jefe con 1-6 años de escolaridad	-0,117 (21,70)**	-0,293 (19,34)**	-0,072 (16,95)**	-0,278 (17,69)**
Jefe con 7-9 años de escolaridad	-0,113 (25,02)**	-0,368 (24,00)**	-0,085 (23,97)**	-0,364 (25,97)**
Jefe con 10-12 años de escolaridad	-0,136 (28,29)**	-0,455 (31,58)**	-0,096 (24,54)**	-0,401 (29,06)**
Jefe con 13-15 años de escolaridad	-0,108 (15,58)**	-0,444 (25,80)**	-0,075 (10,99)**	-0,393 (25,28)**
Jefe con 16 años y más de escolaridad	-0,111 (12,32)**	-0,502 (24,30)**	-0,081 (13,12)**	-0,423 (28,47)**
Presencia de menores de 2 años	0,082 (16,01)**	0,193 (19,65)**	0,052 (12,75)**	0,142 (14,57)**
Presencia de niños entre 3 y 5	0,058 (12,01)**	0,137 (14,43)**	0,030 (7,94)**	0,110 (11,68)**
Presencia de niños entre 6 y 11	0,005 (0,93)	0,057 (5,93)**	0,004 (1,05)	0,019 (2,09)*
Presencia de niños entre 12 y 17	0,013 (2,62)**	0,052 (5,47)**	0,010 (2,67)**	0,037 (4,03)**
Número de miembros (en logs)	0,163 (22,87)**	0,370 (26,36)**	0,125 (22,36)**	0,366 (27,02)**
Área rural no indígena	0,085 (16,37)**	0,197 (22,22)**	0,102 (22,29)**	0,234 (27,29)**
Área rural indígena	0,518 (38,06)**	0,607 (23,87)**	0,426 (37,03)**	0,572 (28,57)**
Observaciones	26060	26060	27121	27121

Valor absoluto del estadístico z entre paréntesis.

\* Significativo al 5%; \*\* Significativo al 1%.

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

(#) La tasa de dependencia se cuantificó como el cociente entre el número de perceptores y el total de miembros del hogar.

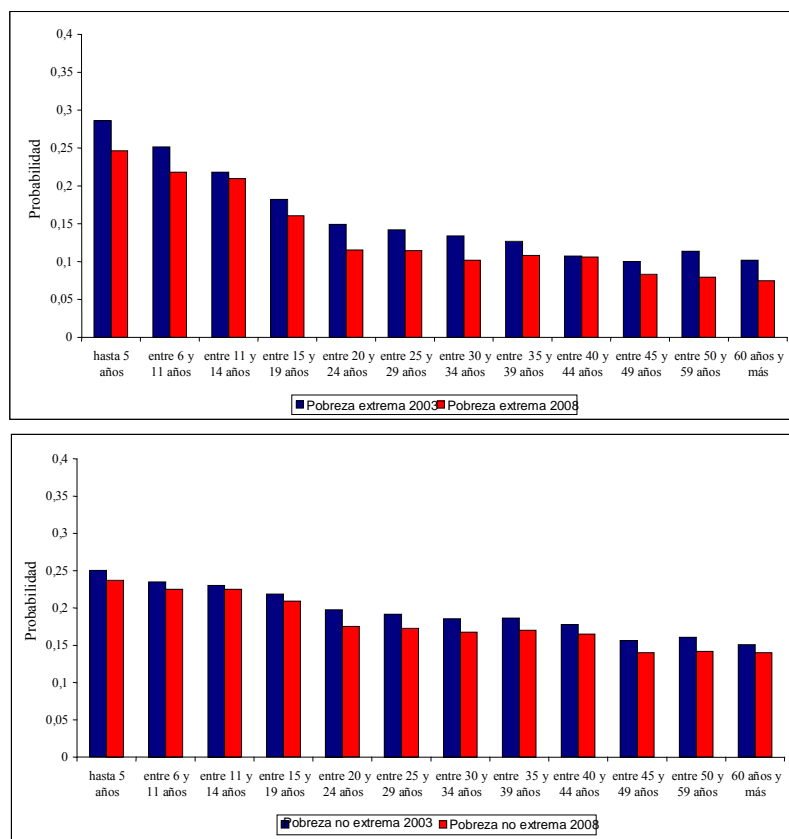
Otro enfoque posible para caracterizar el perfil de la pobreza es a través del cálculo de la probabilidad de que una persona se encuentre en los tres estados posibles: pobreza extrema, pobreza no extrema y no pobreza. La estimación se realiza a partir de un modelo probit ordenado, donde la variable dependiente reconoce las tres situaciones alternativas planteadas.<sup>15</sup> El gráfico 5 muestra la probabilidad promedio de caer en situación de pobreza extrema y pobreza no extrema por tramos de edad. Se aprecia que la pobreza presenta un perfil por edad claramente diferenciado.<sup>16</sup> La probabilidad de encontrarse en una situación de pobreza cae monótonamente por tramo etario. Los niños menores de 6 años exhiben una probabilidad promedio de ubicarse en la pobreza extrema cercana al 25%, mientras que entre los mayores de 60 años dicha probabilidad es de apenas 7%. No obstante, se observa una caída relativamente importante entre los niños menores de 11 años y los adultos jóvenes entre 20 y 35 años, patrón que indica un mejor desempeño relativo de los hogares integrados por niños pequeños y sus padres. Nuevamente, una causa posible de esta evolución es el despliegue del programa Red de Oportunidades, en tanto sus beneficiarios se encuentran fuertemente concentrados en hogares jóvenes con hijos menores de edad.

---

<sup>15</sup> Ver cuadro A11 del anexo estadístico.

<sup>16</sup> En el cuadro A12 se presentan los indicadores FGT por tramos de edad.

**Gráfico 5. Probabilidad de encontrarse en situación de pobreza extrema y no extrema según edad. Estimaciones con base en el modelo probit ordenado, 2003 y 2008**



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

## **II.2 Pobreza multidimensional: acceso de los pobres a servicios sociales y resultado**

### **a. Educación**

Pese a que se observan importantes mejoras en lo que se refiere a matrícula preescolar, primaria y secundaria, subsisten fuertes disparidades que afectan principalmente a los pobres extremos y a la población indígena. Entre 2003 y 2008 se evidencian avances en diversos indicadores educativos. En lo que se refiere al sistema preescolar, la asistencia al sistema educativo para los niños entre 3 y 5 años se ha incrementado considerablemente, pasando de 29,7% a 41,9%. Los avances en matriculación son crecientes con la edad: la variación para los niños de 5 años es de casi 18 puntos porcentuales, mientras que para los de 3 años es de algo más de dos puntos porcentuales. Asimismo, los mayores avances se produjeron



en la población rural no indígena, en los pobres no extremos, y en los quintiles intermedios de la distribución (cuadro 7). Las tasas de asistencia son significativamente menores entre la población rural indígena (27,5%) y también entre los pobres extremos (22,6%).

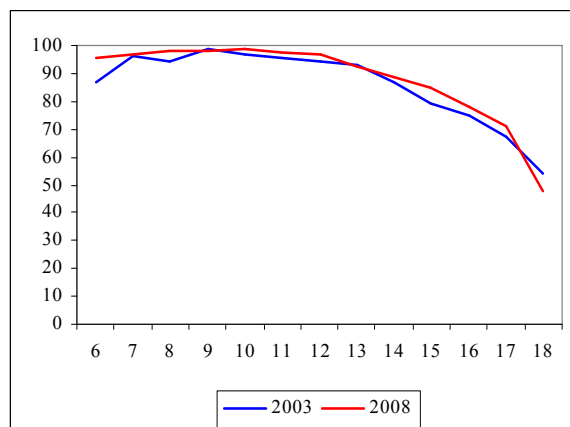
**Cuadro 7. Asistencia al sistema educativo en preescolares, 2003 y 2008**

	2003				2008			
	3 años	4 años	5 años	3-5 años	3 años	4 años	5 años	3-5 años
<b>Por zona geográfica</b>								
Urbana	10,3	24,1	67,8	34,0	10,5	36,6	87,3	46,8
Rural no indígena	2,2	16,5	56,6	23,9	7,8	21,4	77,9	38,2
Rural indígena	6,5	25,6	50,3	27,0	8,1	26,8	49,7	27,5
Total	7,0	21,7	61,9	29,7	9,4	30,8	80,2	41,9
<b>Por condición de pobreza</b>								
Pobreza extrema	2,8	15,6	47,1	22,0	4,5	22,6	61,4	28,5
Pobreza no extrema	1,0	8,1	57,7	21,4	7,0	24,4	74,3	38,1
No pobre	13,0	31,8	73,8	38,8	12,9	37,7	89,9	49,6
Total	7,0	21,7	61,9	29,7	9,4	30,8	80,2	41,9
<b>Por quintil de consumo</b>								
Quintil 1	3,2	15,9	45,3	21,7	4,5	21,2	60,9	27,9
Quintil 2	0,6	8,3	57,8	21,8	7,2	26,2	74,7	38,8
Quintil 3	4,8	17,3	64,2	27,1	8,0	25,0	83,5	41,2
Quintil 4	6,	22,2	75,2	36,8	12,7	43,1	94,0	52,7
Quintil 5	31,1	54,6	84,9	54,3	19,2	51,9	93,4	57,3
Total	7,0	21,7	61,9	29,7	9,4	30,8	80,2	41,9

*Fuente:* Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

También se presenta un incremento en la matrícula al sistema educativo para los mayores de 5 años entre 2003 y 2008 (gráfico 6). Este aumento responde a expansiones de la matrícula en las zonas rurales indígenas y no indígenas, ya que en el medio urbano no se observan cambios apreciables entre los menores de 18 años (gráficos A2 y A3). Este patrón de cambios puede estar asociado a la presencia de las condicionalidades en el programa Red de Oportunidades, que ha sido desplegado fundamentalmente en zonas rurales.

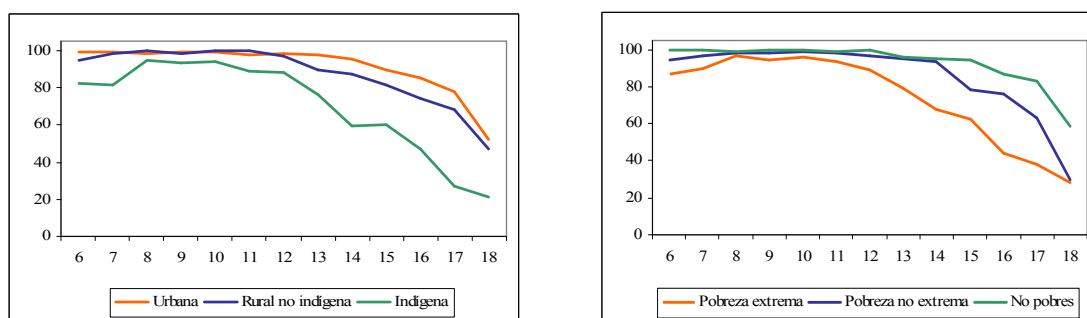
**Gráfico 6. Matriculación en el sistema educativo, 2003 y 2008**



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

Las diferencias en la matrícula al sistema educativo son considerables entre los distintos grupos. Incluso en las edades correspondientes a primaria, las tasas de las zonas rurales indígenas son muy inferiores a las urbanas, donde se ha alcanzado la cobertura universal. Un patrón similar, con brechas de considerable magnitud, se observa al analizar la tasa de matriculación por situación de pobreza: los pobres no extremos se acercan a los no pobres y se diferencian considerablemente de los pobres extremos (gráfico 7).

**Gráfico 7. Matriculación en el sistema educativo por grupos, 2008**



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2008).

El incremento en la matriculación para los jóvenes entre 14 y 17 años que se evidencia en los gráficos 6 y 7 opera fundamentalmente en los tres primeros deciles, mientras que no se observan cambios relevantes en los restantes tramos de la distribución. No obstante, la asistencia

al sistema educativo continúa siendo un problema central en estas edades, puesto que entre los hogares de los primeros deciles, cerca del 50% de los adolescentes no se matricularon en 2008 (gráfico A4).

Para los menores que no se matricularon, la ENV indaga sobre las razones que explican esta decisión. Si bien las de índole económica (necesidad de dinero, obligaciones laborales) constituyen la principal causa de abandono, emergen algunas diferencias de interés por sexo y áreas geográficas (cuadros A13 y A14). La necesidad de hacerse cargo de tareas domésticas explica un cuarto de la no matriculación entre las mujeres, mientras que los varones abandonan fundamentalmente para dedicarse a actividades remuneradas. Este patrón denota una fuerte definición de roles dentro del hogar de los jóvenes según género. A su vez, en las comunidades indígenas, las razones de abandono se diferencian claramente de las del resto. Los indígenas comienzan a asistir al sistema educativo más tardíamente. Y si bien la causa más importante de la no asistencia es la falta de recursos, en un quinto de las respuestas, la causa se asocia al abandono por extraedad. Otras dos causas con un peso importante son la falta de interés y la ausencia de centros educativos. Ambas respuestas indican que, además de la incidencia de las condiciones de privación crónica que afectan a los indígenas, las características de la oferta educativa (adaptación de los contenidos y acceso a los centros) parecen constituir aspectos importantes que deberían ser considerados en el diseño de las políticas públicas para continuar incrementando la tasa de asistencia. La escolaridad promedio de los trabajadores panameños se ha incrementado en los últimos años, pasando de 8,7 años de escolaridad en 2001 a 9,3 en 2007. Al igual que en los demás indicadores educativos, se evidencian importantes disparidades geográficas: en las zonas urbanas el promedio es 10,5 años, mientras que en las comarcas es 4,3 (PNUD, 2008).

En términos de aprendizaje, los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) de logros de aprendizaje alcanzados por estudiantes de 3° y 6° grado de educación primaria, realizado en 2006 en países de América Latina y el Caribe, muestran una ubicación relativamente desfavorable de Panamá (cuadro A15). En las pruebas de Matemática, Lenguaje y Ciencias se ubica en el grupo de países con peores resultados relativos, ya que sus desempeños son inferiores al promedio de los participantes del SERCE, y con una distancia de una desviación estándar por debajo de éste.

## b. Salud

**Los indicadores de salud también muestran una evolución favorable en el período, con avances en la esperanza de vida y la tasa de mortalidad infantil. Sin embargo, se continúan evidenciando fuertes disparidades.** La esperanza de vida al nacer en 2007 era de 75,5 años para el total de la población, pero de 77,1 en las zonas urbanas y de 72,9 en las rurales. En las comarcas indígenas Emberá y Ngöbe Buglé, la esperanza de vida al nacer era de 66,2 y 68,2, respectivamente, muy por debajo del promedio nacional.

Inequidades similares se evidencian al analizar la tasa de mortalidad infantil, que se redujo de 14,7 a 14,1 entre 2003 y 2007. En este último año, la tasa de mortalidad infantil en Bocas del Toro, Darién y Ngöbe Buglé fue el doble que el promedio nacional. Si bien a nivel nacional 91,5% de los partos son atendidos por profesionales de la salud, en Darién, Kuna Yala y Ngöbe Buglé, la cobertura médica de los nacimientos es 75%, 74% y 39%, respectivamente (cuadro 8).

<b>Cuadro 8. Indicadores de salud, 2003 y 2007</b>		
	2003	2007
Esperanza de vida al nacer (años)	74,8	75,5
Tasa de mortalidad infantil	14,7	14,1
Nacimientos con asistencia profesional al parto (porcentaje)	92,1	91,5

*Fuente:* Estadísticas de Salud, Ministerio de Salud (Minsa, 2003 y 2007).

**En relación con el acceso, las encuestas de calidad de vida permiten considerar la cobertura de salud de los mayores de 14 años en 2003 y 2008.**<sup>17</sup> Algo menos de la mitad tiene cobertura de la CSS, y un porcentaje similar declara no tener ninguna afiliación, lo que implica que serían atendidos por el Minsa.<sup>18</sup> Las diferencias por zonas geográficas son muy

<sup>17</sup> En la ENV 2003 se indaga sobre la afiliación al sistema de salud de toda la población, mientras que en 2008 la pregunta solamente es realizada a los mayores de 14 años. En 2003, la mitad de la población declara no tener afiliación a la CSS o al sistema privado, mientras que 45% tiene afiliación a la CSS.

<sup>18</sup> En Panamá, el derecho a la atención se encuentra asegurado por ley en el sistema público; sin embargo, las limitaciones de oferta constituyen muchas veces un factor que impide el ejercicio de este derecho (entrevistas con informantes calificados).

significativas: en 2008, en las zonas rurales indígenas, el 92,5% de la población declara no tener afiliación a la CSS o sistemas privados, mientras que en las zonas urbanas esta cifra asciende a 40,3% (cuadro 9). Las desigualdades en el acceso a los distintos subsistemas de salud también se evidencian al analizar la población mayor de 15 años según situación de pobreza. Mientras que 86,7% de los individuos en pobreza extrema declaran no tener afiliación privada o a la CSS, entre los no pobres el grupo sin afiliación representa 39%. Una situación similar emerge al considerar la población por quintiles de ingreso (cuadro 9). Adicionalmente a estas disparidades en la cobertura institucional según región, existen importantes diferencias en el acceso efectivo a los sistemas de atención gestionados por el Estado, por problemas de disponibilidad relativa de oferta en las diversas áreas geográficas. Como se verá más adelante, esta situación queda en evidencia cuando se analiza el acceso a los sistemas sanitarios ante ciertas situaciones de morbilidad sobre las que indaga la ENV, como diarreas y enfermedades respiratorias.

**Cuadro 9. Cobertura de salud. Población de 15 años y más, 2003 y 2008**

Zona geográfica		No respuesta	Seguro de salud o enfermedad	Caja de Seguro Social	Seguro social y privado	Otro	Ninguno	Total
2003	Urbana	1,6	2,4	55,1	3,2	0,1	37,5	100,0
	Rural no indígena	0,8	0,3	36,2	1,3	0,1	61,2	100,0
	Rural indígena	6,1	0,0	8,8	0,2	0,3	84,7	100,0
	<b>Total</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>46,7</b>	<b>2,5</b>	<b>0,1</b>	<b>47,5</b>	<b>100,0</b>
2008	Urbana	0,0	2,0	54,9	2,9	0,0	40,3	100,0
	Rural no indígena	0,0	0,3	40,1	0,2	0,0	59,4	100,0
	Rural indígena	0,0	0,1	7,3	0,1	0,0	92,5	100,0
	<b>Total</b>	<b>0,0</b>	<b>1,4</b>	<b>48,4</b>	<b>2,0</b>	<b>0,0</b>	<b>48,2</b>	<b>100,0</b>
2003	Pobreza extrema	3,5	0,1	13,0	1,4	0,1	81,9	100,0
	Pobreza no extrema	1,5	0,3	31,4	0,3	0,1	66,4	100,0
	No pobre	1,3	2,2	56,6	3,2	0,1	36,4	100,0
	<b>Total</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>46,7</b>	<b>2,5</b>	<b>0,1</b>	<b>47,5</b>	<b>100,0</b>
2008	Pobreza extrema	0,0	0,0	13,1	0,1	0,0	86,7	100,0
	Pobreza no extrema	0,0	0,2	34,0	0,2	0,0	65,5	100,0
	No pobre	0,0	1,9	56,5	2,6	0,0	39,0	100,0
	<b>Total</b>	<b>0,0</b>	<b>1,4</b>	<b>48,4</b>	<b>2,0</b>	<b>0,0</b>	<b>48,2</b>	<b>100,0</b>
2003	Quintil 1	3,8	0,1	11,2	1,1	0,1	83,6	100,0
	Quintil 2	1,5	0,3	29,1	0,6	0,1	68,4	100,0
	Quintil 3	1,5	0,2	45,9	0,4	0,1	51,8	100,0
	Quintil 4	1,4	0,5	55,2	1,2	0,1	41,6	100,0
	Quintil 5	1,2	4,6	62,5	6,3	0,2	25,2	100,0
2008	Quintil 1	0,0	0,0	12,6	0,1	0,0	87,2	100,0
	Quintil 2	0,0	0,2	33,9	0,2	0,0	65,7	100,0
	Quintil 3	0,0	0,1	47,2	0,4	0,0	52,2	100,0
	Quintil 4	0,0	0,7	59,0	1,1	0,0	39,2	100,0
	Quintil 5	0,0	4,1	60,9	5,5	0,0	29,5	100,0

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

El acceso a las políticas de prevención diseñadas a partir de planes de vacunación y controles de desarrollo se encuentra relativamente generalizado (cuadros A16 y A17), abarcando a más del 90% de los niños menores de 5 años, aunque el acceso es algo menor si éstos se encuentran en situación de pobreza extrema o habitan en las comarcas. Sin embargo, se observan diferencias persistentes en la calidad del acceso a la atención en caso de diarrea, gripe o enfermedades respiratorias.

**El acceso a profesionales médicos presenta fuertes disparidades por condición socioeconómica y área geográfica.** Los niños en situación de pobreza extrema son atendidos principalmente por sus familiares, mientras que sólo un tercio accede a la atención de un médico. Esta cifra alcanza al 75% en el caso de los niños que viven en hogares no pobres. Si bien se verifica cierta mejoría entre 2003 y 2008 –se incrementa la proporción de niños en extrema pobreza atendidos por personal de la salud–, las brechas de calidad continúan siendo evidentes. En idéntico sentido, apenas 15% de los habitantes en las zonas indígenas acceden a un médico para la atención de estas patologías, mientras que en las zonas rurales no indígenas y las zonas urbanas esta cifra se eleva a casi el 70% y 56%, respectivamente. Entre las personas que atienden al enfermo en las comunidades indígenas predominan los miembros del hogar, mientras que entre el personal especializado predominan los ayudantes, auxiliares y enfermeras (cuadro A18). La evidencia sugiere fuertes desigualdades en la calidad de los servicios a los que acceden las personas en función de su comunidad de pertenencia.

**Cuadro 10. Personal que atendió a los menores de 5 años ante eventos de diarrea, gripe o infecciones respiratorias, 2003 y 2008**

*Porcentajes*

	2003				2008			
	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobres	Total	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobres	Total
<b>Personal que atendió</b>								
Curandero / hierbero	4,6	0,7	0,7	1,7	1,7	3,6	0,6	1,0
Médico tradicional in.	1,2	0,1	0,9	0,8	1,5	2,1	1,1	1,2
Farmacéutico / botica	0,0	0,4	1,5	0,9	0,4	0,0	0,7	0,4
Ayudante / asistente	4,4	1,7	0,2	1,7	1,8	5,4	0,6	0,0
Enfermera / auxiliar	14,4	5,4	2,0	6,1	2,7	7,2	1,8	0,1
Médico / dentista	35,2	61,7	75,1	61,1	57,3	28,2	62,6	74,4
Padres o miembros del hogar	40,3	29,8	19,4	27,6	34,5	53,1	32,6	22,7
Otro	0,0	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,0	0,2

*Fuente:* Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

**Panamá muestra una incidencia de desnutrición crónica alta, dado su nivel de PIB per cápita** (gráfico 8). En el largo plazo, el desarrollo económico se asocia con poblaciones más altas, más productivas y con mayor esperanza de vida (Fogel, 1994). Pero, en el corto plazo, los aumentos en el PIB no necesariamente implican mejoras en los indicadores de salud y nutrición

de la población, ya que diferentes factores asociados con las características de los hogares resultan cruciales determinantes del estado de salud y nutricional. En efecto, las características socioeconómicas del hogar que determinan su acceso a recursos<sup>19</sup> e información, el acceso a servicios y prestaciones públicas y las características de la comunidad en la que se encuentran insertas las familias han mostrado ser determinantes significativos del estado nutricional (Behrman, 1987). Entre los factores generales asociados al estado nutricional de los niños se ubican el peso al nacer, las condiciones de salud de la madre y el haber experimentado enfermedades a edades tempranas. Las prácticas de cuidado de las embarazadas y las de crianza de niños pequeños juegan también un rol importante (Basset, 2008). Los factores comunitarios se asocian a la inserción del hogar en redes, así como a factores ambientales.<sup>20</sup> El acceso a servicios y prestaciones públicas se vincula con la disponibilidad de agua potable, saneamiento y acceso a programas de transferencia de alimentos y de cuidado de la salud.

Dada la relevancia del estado nutricional de los niños en el resto de sus desempeños y dado su alto grado de irreversibilidad, se recomienda que las intervenciones enfocadas a mejorar los niveles nutricionales de la población se concentren entre el período de gestación y los 24 meses de vida. Las intervenciones enfocadas a la mejora del estado nutricional de los niños han seguido dos caminos complementarios: modificar el comportamiento de los beneficiarios y proveer medios materiales. Las primeras se basan en la educación y la comunicación, impulsando prácticas tales como la lactancia exclusiva, prácticas de cuidado apropiadas, métodos de suplementación, diversificación de la dieta o uso adecuado de servicios, tales como controles de salud, monitoreo de los niños y cuidados prenatales. Mientras tanto, la segunda opción descansa en la provisión de micronutrientes y elementos de higiene, entre otros. Siguiendo a Basset (2008), las prácticas recomendadas incluyen: (i) fortificación y suplementación de alimentos para proveer micronutrientes; (ii) fomento de la lactancia materna; (iii) mejoramiento de la alimentación complementaria en la etapa de transición de la lactancia a la ingesta de alimentos variados; (iv) educación sobre prácticas nutricionales; (v) reducción de la incidencia

---

<sup>19</sup> El acceso a recursos dentro del hogar refiere al ingreso, la educación de los padres y la composición del hogar. Estos elementos se asocian al acceso a alimentos, al manejo de información nutricional y a las presiones para la distribución de recursos dentro del hogar.

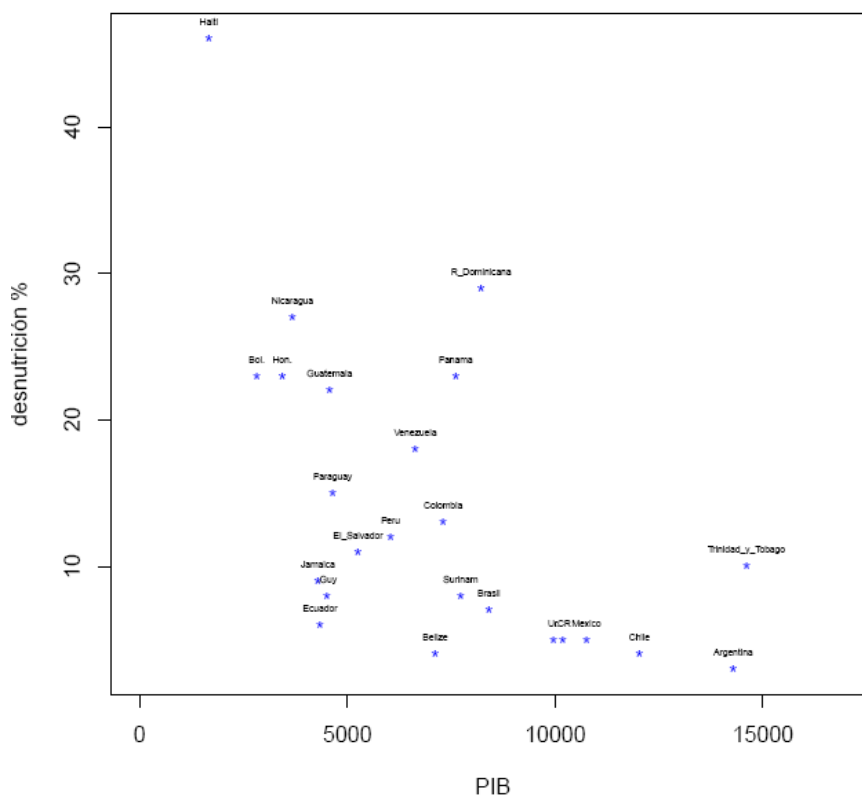
<sup>20</sup> Los estudios empíricos muestran que la condición de salud de la madre tiene un efecto positivo sobre la condición de salud del niño, pero esto no obedece a un mero factor genético, sino simplemente indica que las mujeres más saludables tienen hijos más saludables (WHO, 1995).



de las enfermedades a través del fomento de prácticas de higiene y (vi) suplementación alimentaria.

La revisión de la experiencia de las transferencias monetarias condicionadas (CCT) en América Latina permite extraer lecciones acerca de los aspectos de diseño que se deben incorporar en la Red de Oportunidades. La magnitud de la transferencia en relación con el ingreso de los hogares, la calidad de los servicios de apoyo ofrecidos a los mismos, la disponibilidad de los complementos y la coordinación entre las CCT y los proveedores de servicios de salud son puntos fundamentales que hay que considerar para el logro de impactos significativos sobre la desnutrición. Como se verá más adelante, Panamá presenta inequidades importantes en estas últimas dimensiones que potencialmente pueden explicar su desempeño nutricional relativamente desfavorable.

**Gráfico 8. Preponderancia de problemas nutricionales entre los niños menores de 5 años según condición de pobreza, circa 2005**



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2008).

**Las medidas antropométricas para los niños menores de 5 años que relevan las ENV evidencian fuertes disparidades en esta dimensión, encontrándose que la incidencia del bajo peso, la desnutrición crónica y la desnutrición aguda resulta sustancialmente más alta entre la población indígena.** Las tendencias de los indicadores de desnutrición no resultan consistentes entre sí. Mientras que el bajo peso se había mantenido relativamente estable entre 1997 y 2003, su incidencia cayó casi un 40% en el siguiente lustro. Esta fuerte contracción puede estar asociada al despliegue de los nuevos programas centrados en la primera infancia, en tanto el peso es una medida antropométrica que puede mejorar relativamente rápido ante cambios en la alimentación. Sin embargo, la desnutrición crónica, que se reduce en las zonas urbanas y rurales no indígenas, muestra un importante aumento en las comunidades indígenas. Por lo tanto, la evolución de la desnutrición amerita un estudio más detallado para comprender las causas de esta evolución divergente de los indicadores antropométricos.

**Cuadro 11. Proporción de niños menores de 5 años afectados por alguna forma de desnutrición, 1997, 2003 y 2008**

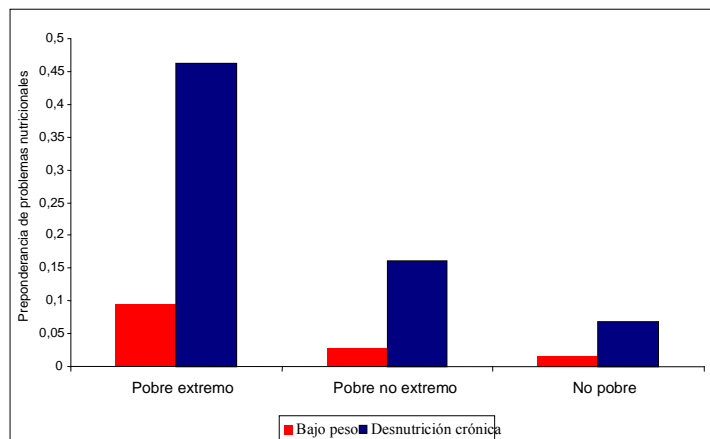
	Bajo peso	Desnutrición crónica	Desnutrición aguda
<b>1997</b>			
Total país	6,7	14,3	1,1
Zonas urbanas	2,9	5,6	5,5
Zonas rurales no indígenas	7,1	14,5	1,1
Zonas rurales indígenas	21,0	48,5	1,6
<b>2003</b>			
Total país	6,8	20,6	1,3
Zonas urbanas	4,1	13,8	1,3
Zonas rurales no indígenas	5,6	18,5	1,4
Zonas rurales indígenas	21,5	56,6	1,2
<b>2008</b>			
Total país	3,9	19,1	1,3
Zonas urbanas	2,5	10,5	1,5
Zonas rurales no indígenas	3,1	17,2	0,9
Zonas rurales indígenas	12,3	61,9	1,0

*Fuente:* Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008). La información del año 1997 proviene de Scott et al. (2005).

**Las brechas nutricionales también muestran una fuerte asociación con la condición de pobreza.** Mientras que la desnutrición crónica supera el 45% entre los pobres extremos, es inferior al 10% entre los no pobres. La incidencia del bajo peso al nacer, que muestra valores mucho menores, también es mucho más alta entre la población en situación de pobreza extrema (gráfico 9). La preponderancia del bajo peso y la desnutrición crónica entre los pobres extremos

es prácticamente seis veces mayor que en la población no pobre. Por lo tanto, esta dimensión del bienestar asociada al acceso a alimentación de calidad constituye un aspecto importante en el diseño de las políticas, en tanto los problemas nutricionales limitan fuertemente la calidad de vida presente de los niños e impone fuertes condicionamientos a sus potencialidades de desarrollo físico e intelectual, comprometiendo las posibilidades de superar la privación desde una perspectiva dinámica.

**Gráfico 9. Preponderancia de problemas nutricionales según condición de pobreza, 2008**



*Fuente:* Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

**Una primera aproximación a posibles áreas de intervención para la mejora de la situación nutricional de los niños consiste en analizar los diversos factores que inciden en dicha situación, explicitados anteriormente.** Específicamente, los patrones alimentarios, la generalización de la lactancia materna, el acceso a complementos en la primera infancia, el acceso a servicios de salud y las condiciones de vivienda pueden ser analizados, y de hecho se examinan a lo largo de este documento, con la información de la que se dispuso para este trabajo. No obstante, con ella no es posible estudiar otras prácticas de crianza.

Las prácticas de lactancia están fuertemente extendidas en Panamá. Sólo un 5,3% de los niños nunca habría sido amamantado y sólo un 12,6% no habría recibido lactancia exclusiva. En las áreas indígenas, las prácticas de lactancia y lactancia exclusiva abarcan a un mayor conjunto de niños y por períodos más largos (cuadro 12).

**Cuadro 12. Niños de 0 a 5 años según número de meses de lactancia exclusiva, 2008**

Edad en meses	Zonas			Total
	Zonas urbanas	Zonas rurales no indígenas	Zonas rurales indígenas	
Nunca le dio pecho	7,0	4,2	0,3	5,3
Nunca hizo lactancia exclusiva	14,7	13,9	0,6	12,6
Menos de un mes	18,0	14,5	6,4	15,5
1	8,6	9,2	2,9	8,0
2	7,8	7,0	3,9	7,1
3	10,2	13,1	6,2	10,5
4	5,7	6,4	3,7	5,7
5	4,9	5,7	10,9	5,9
6 ó más	23,1	26,0	65,2	29,4
total	99,9	100,0	100,0	100,0

*Fuente:* Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2008).

En el caso de los niños que nunca fueron amamantados, las razones principales fueron: “no tenía leche” (37%), rechazo del niño (31%) y enfermedad de la madre (18%).

La ingesta de otras leches, jugos y comidas tiene lugar en general entre el primer y el segundo trimestre de vida del niño (cuadro 13). Por esa razón, las prácticas de higiene y de selección de alimentos, el acceso a alimentación complementaria y la calidad de los mismos reviste carácter fundamental en esta etapa. A los seis meses, el 40% de los niños ya está ingiriendo otros alimentos, situación que se da más tardíamente en las áreas indígenas.

**Cuadro 13. Edad (en meses) a la que los niños de 0 a 5 años comenzaron a ingerir otras leches, jugos, comidas mojadas o sólidas, 2008**

	Urbana	Rural	Indígena	Total
Antes del primer mes	12,1	13,5	1,9	11,1
1 a 3	23,0	19,8	6,4	19,8
4 a 6	42,8	40,4	23,6	39,5
7 y más	18,1	21,8	58,2	24,7
No le ha dado	3,9	4,6	9,9	5,0
Total	99,9	100,0	100,0	100,0

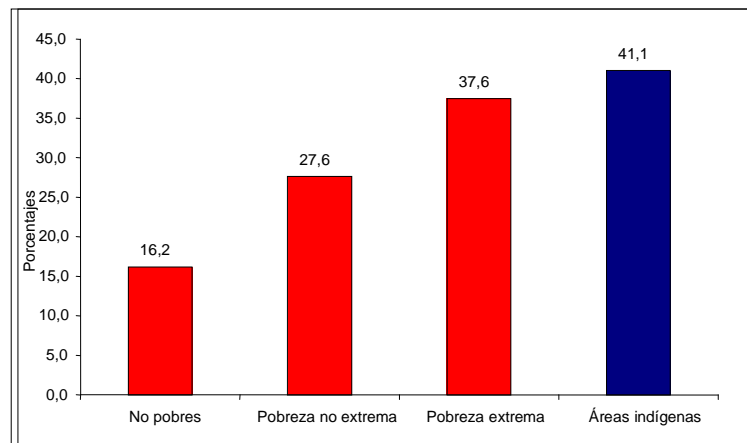
*Fuente:* Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2008).

Al considerar la lactancia exclusiva por nivel de escolaridad de la madre, se observa que la misma permanece por más tiempo entre las de menor nivel, hecho asociado posiblemente a la mayor actividad laboral de las mujeres más escolarizadas.

La disponibilidad de alimentación complementaria en niños de 1 a 5 años se analiza al considerarse el acceso a la red de protección social.

**No se observan cambios en la incidencia de otros tipos de morbilidad, frecuentemente asociados a problemas nutricionales como la diarrea, gripe o infecciones respiratorias, entre 2003 y 2008 (cuadro A19).** La diarrea afecta a más del 37% de los niños en condición de pobreza extrema y su incidencia es aún mayor entre las comunidades indígenas, mientras que entre los niños no pobres dicha cifra es de 16% (gráfico 10). Uno de los factores de riesgo de esta patología es el bajo peso, por lo que las brechas nutricionales ya comentadas en las comunidades indígenas y los pobres extremos con respecto al resto de la población puede explicar parcialmente este patrón.

**Gráfico 10. Prevalencia de diarrea por condición de pobreza y para las áreas indígenas**



*Fuente:* Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008)

**Serías disparidades en el acceso a infraestructura básica por parte de los sectores más carenciados se encuentran detrás de las condiciones de higiene básicas y el acceso al agua potable, que a su vez inciden en la prevalencia de problemas nutricionales y otros tipos de morbilidad.** Se detecta la persistencia de fuertes diferencias en la forma a través de la cual la población logra proveerse de agua (cuadro 14): mientras que entre la población no pobre

cerca del 80% accede por medio de acueductos públicos, la forma predominante de acceso entre los pobres extremos son los acueductos de la comunidad, aunque cerca de un quinto se provee en cursos fluviales. Este patrón se asocia a la distribución geográfica de la población según condición de pobreza, en tanto los acueductos comunitarios predominan en el medio rural, y las corrientes naturales constituyen la principal fuente de acceso al agua entre las comunidades indígenas (cuadro A20). Una diferenciación similar se registra en las características del servicio sanitario. Prácticamente el 90% de la población en situación de privación extrema vive en condiciones de alta precariedad en cuanto a la evacuación de excretas (no tiene o tiene servicio sanitario de hueco o letrina). Los pobres no extremos también muestran carencias importantes en esta dimensión.<sup>21</sup> Obsérvese que no se producen cambios relevantes en los diferenciales de acceso entre 2003 y 2008 (cuadro 14).

**Esta situación pone de manifiesto la necesidad de que políticas de infraestructura básica se encuentren mejor articuladas con otros componentes de la red de protección social, en particular con el programa de transferencias condicionadas.** Entrevistas calificadas realizadas durante la visita técnica señalaron la presencia de criterios distintos para seleccionar las zonas de intervención de las políticas de infraestructura sanitaria a los utilizados para desplegar la Red de Oportunidades, lo cual puede explicar el estancamiento observado en la evolución de estas variables.

---

<sup>21</sup> Nuevamente, este patrón se asocia a las brechas de accesibilidad entre el medio urbano, rural y las comarcas indígenas. En el cuadro A20 se observa que el 60% de los habitantes de las comarcas no cuenta con servicio sanitario y la modalidad preponderante en el medio rural no indígena son los servicios sanitarios de hueco o letrina.

**Cuadro 14. Acceso al agua y al servicio sanitario, 2003 y 2008***Porcentaje*

	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobres	Total	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobres	Total
<b>Acceso al agua</b>	<b>2003</b>				<b>2008</b>			
Acueducto público	14,5	47,6	80,3	62,8	18,1	55,0	80,4	66,9
Acueducto de la comunidad	47,3	37,0	15,2	24,9	42,0	32,8	14,6	21,8
Acueducto particular	4,8	3,3	1,6	2,5	2,8	0,8	0,8	1,1
Pozo sanitario	1,0	1,5	0,5	0,8	2,4	2,0	1,1	1,4
Pozo brocal no protegido	7,4	3,5	0,6	2,4	13,4	3,8	1,1	3,4
Río, vertiente, quebrada	17,8	3,4	0,5	4,0	19,5	3,6	0,9	4,0
Otro	7,1	3,8	1,2	2,7	1,7	2,0	1,1	1,4
<b>Tipo de servicio sanitario</b>								
Conectado al alcantarillado	5,8	15,2	42,8	31,1	1,8	15,1	41,1	30,8
Conectado a tanque séptico	3,8	16,3	30,6	23,3	6,7	15,8	34,9	27,4
De hueco o letrina	57,7	62,3	24,9	37,9	57,9	63,6	22,6	35,1
No tiene	32,7	6,3	1,7	7,8	33,7	5,5	1,4	6,8

*Fuente:* Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2008 y 2003).

Sin mejoras sustanciales en la accesibilidad a infraestructura básica por parte de los sectores más carenciados, difícilmente se lograrán avances importantes en la prevalencia de diversas formas de morbilidad y en la incidencia de los problemas nutricionales. Esta área es por lo tanto sumamente relevante en términos de las intervenciones necesarias para abatir las fuertes brechas que caracterizan a la sociedad panameña en la dimensión salud.

### **c. Vivienda**

**La mayor parte de los hogares de Panamá son propietarios de las viviendas en las que residen (64% de la población en 2008). La propiedad de la vivienda no hipotecada es el principal mecanismo de tenencia en las zonas rurales, especialmente en las indígenas.** También es la forma principal entre los hogares pobres y en los quintiles de más bajos ingresos. El acceso a hipotecas para la vivienda o el alquiler son mayores entre los no pobres y a medida que se avanza hacia los quintiles superiores (cuadro 15).

Sin embargo, la condición de propietario de la vivienda implica situaciones jurídicas muy diferentes entre los distintos grupos poblacionales. La población rural indígena que se declara propietaria de su vivienda no tiene título de propiedad en su gran mayoría (91% en 2008). La carencia de título de propiedad de la vivienda es considerablemente superior entre los pobres extremos y entre los hogares de los quintiles inferiores (cuadro A21). La falta de título de la vivienda constituye una restricción para el acceso al crédito, a la vez que limita las posibilidades de movilidad residencial y laboral.



**Cuadro 15. Tenencia de la vivienda según zona geográfica, situación de pobreza y quintiles de ingreso, 2003 y 2008**

		Propiedad totalmente pagada	Propiedad hipotecada	Alquilada	Cedida o prestada	Ocupantes de hecho	Total
<b>Por zona geográfica</b>							
2003	Urbana	51,3	20,2	15,9	8,6	4,0	100,0
	Rural no indígena	83,1	3,3	3,3	9,4	0,9	100,0
	Rural indígena	94,6	1,3	1,0	3,1	0,0	100,0
	Total	63,1	14,1	11,3	8,6	2,9	100,0
2008	Urbana	53,4	17,2	19,1	7,2	3,1	100,0
	Rural no indígena	84,3	1,4	3,6	9,6	1,1	100,0
	Rural indígena	94,9	0,0	0,8	4,3	0,0	100,0
	Total	64,1	11,9	13,8	7,8	2,4	100,0
<b>Por situación de pobreza</b>							
2003	Pobreza extrema	80,9	2,7	2,8	11,6	2,1	100,0
	Pobreza no extrema	71,8	4,1	8,6	10,5	4,9	100,0
	No pobre	58,9	17,8	13,0	7,8	2,5	100,0
	Total	63,1	14,1	11,3	8,6	2,9	100,0
2008	Pobreza extrema	87,8	1,2	2,6	6,8	1,6	100,0
	Pobreza no extrema	73,3	3,5	9,2	10,5	3,5	100,0
	No pobre	59,8	14,6	15,9	7,4	2,3	100,0
	Total	64,1	11,9	13,8	7,8	2,4	100,0
<b>Por quintiles de consumo</b>							
2003	Quintil 1	84,7	1,7	1,1	10,6	1,9	100,0
	Quintil 2	70,4	4,0	9,2	11,9	4,5	100,0
	Quintil 3	65,1	9,0	9,6	10,8	5,5	100,0
	Quintil 4	62,6	12,7	12,1	10,1	2,5	100,0
	Quintil 5	54,4	24,6	15,0	4,7	1,2	100,0
	Total	63,1	14,1	11,3	8,6	2,9	100,0
2008	Quintil 1	87,7	1,3	2,5	7,0	1,6	100,0
	Quintil 2	73,4	3,6	9,0	10,5	3,5	100,0
	Quintil 3	65,8	6,8	12,7	10,6	4,1	100,0
	Quintil 4	64,9	12,0	13,1	7,4	2,6	100,0
	Quintil 5	53,1	20,5	19,7	5,6	1,1	100,0
	Total	64,1	11,9	13,8	7,8	2,4	100,0

*Fuente:* Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

**Entre 2003 y 2008, los indicadores de calidad de la vivienda mejoraron: el hacinamiento se redujo de 27,7% a 23,2% de la población, y la proporción de personas sin acceso a electricidad en su vivienda pasó de 19,6% a 15,0%. Sin embargo, vuelve a constatarse una situación completamente diferencial según los grupos analizados. Al igual que en el resto de las dimensiones del bienestar analizadas, la población rural indígena aparece**

como la más desfavorecida (80% en situación de hacinamiento y 92% sin acceso a electricidad). Las peores condiciones en términos de hacinamiento y acceso a electricidad se asocian, como era de esperar, fundamentalmente a la condición de pobreza extrema y a los quintiles inferiores de consumo (cuadro 16).

**Cuadro 16. Hacinamiento y acceso a la electricidad, 2003 y 2008**  
*Porcentajes*

	2003		2008	
	Personas en condición de hacinamiento	Personas en viviendas sin electricidad	Personas en condición de hacinamiento	Personas en viviendas sin electricidad
<b>Por zona geográfica</b>				
Urbana	19,2	3,2	15,7	2,3
Rural no indígena	29,1	32,8	25,6	24,5
Rural indígena	89,2	94,0	80,4	92,1
Total	27,7	19,6	23,2	15,0
<b>Por condición de pobreza</b>				
Pobreza extrema	78,2	73,3	70,9	69,2
Pobreza no extrema	42,9	24,1	41,4	18,9
No pobre	9,6	4,1	8,2	2,6
Total	27,7	19,6	23,2	15,0
<b>Por quintiles de consumo</b>				
Quintil 1	81,2	78,5	71,8	69,9
Quintil 2	46,7	28,2	41,8	19,2
Quintil 3	22,2	9,1	17,3	5,6
Quintil 4	11,0	4,3	7,2	1,8
Quintil 5	1,9	1,1	1,4	0,8
Total	27,7	19,6	23,2	15,0

*Fuente:* Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

### III. El sistema de protección social

En esta sección se analiza el sistema de protección social panameño. En primer lugar se presenta una breve descripción del gasto en pobreza y protección social dentro del gasto público social (II.1). Se describe luego la red de protección social. A tales efectos, se muestra tanto su estructura institucional como los principales riesgos cubiertos (II.2). A continuación se analiza la cobertura de esta red (IV.3). Finalmente, se presenta un sencillo ejercicio de simulación estática sobre el potencial impacto del programa Red de Oportunidades sobre el bienestar de los hogares. Se concluye que la Red de Oportunidades constituye un avance central en términos de cobertura y muestra un impacto relevante en la reducción de la pobreza extrema. No obstante, persisten vacíos significativos de cobertura que deben ser objeto del diseño de políticas. A su vez, la red

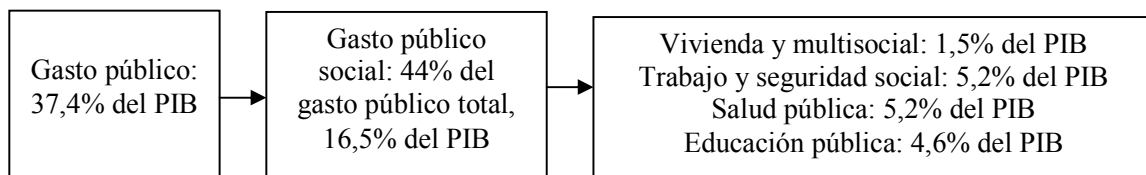
de protección nutricional requiere un rediseño para mejorar su impacto sobre la población en riesgo nutricional, en particular en la primera infancia.

### **III.1 Gasto público en protección social en el contexto del gasto público social**

**Panamá realiza importantes esfuerzos en términos de gasto público social.** En efecto, el gasto público total de Panamá es alto: en 2007 representó 37,4% del PIB. De ese gasto público total, aproximadamente 44% se destinó al área social; así, el gasto público social representó 16,5% del PIB en dicho año. Esta cifra ha oscilado entre 15% y 18% en los últimos diez años.<sup>22</sup>

La estructura del gasto público social permaneció relativamente estable en el período: el gasto en salud y el gasto en trabajo y seguridad social representó aproximadamente un tercio del gasto social total, mientras que la educación tuvo un peso algo menor.<sup>23</sup> Entre 80% y 90% de este gasto, dependiendo del sector, se destinó a gasto corriente, fundamentalmente a pago de servicios de personal profesional y administrativo.

#### **Gasto público social en Panamá, 2007**



**Durante 2008, Panamá destinó un 3,7% de su PIB a los principales programas focalizados en el combate a la pobreza.** El Ministerio de Economía y Finanzas señala que durante 2008 destinó un total de 853,7 millones de balboas a proyectos de inversión focalizados en áreas geográficas pobres, grupos vulnerables y desarrollo de la micro y pequeña empresa. De esos recursos, casi 30% se orientó a proyectos que involucran el combate a la pobreza y la atención a grupos vulnerables. Para el financiamiento de la Red de Oportunidades se asignó un

<sup>22</sup> Esta medición del gasto público social corresponde a la ejecución presupuestaria del sector público no financiero, que incluye al gobierno general (gobierno central y gobiernos locales) y a las empresas públicas no financieras. Se trata, por tanto, de una medición con una alta cobertura institucional.

<sup>23</sup> En el año 2007, vivienda y multisocial, 8,9%; trabajo y seguridad social, 31,4%; salud pública, 31,8%, y educación pública, 27,9%.

0,2% del PIB en 2008 (cuadro 17). Actualmente, no está disponible el presupuesto por programas, aunque existe una iniciativa del gobierno con apoyo del Banco Mundial que aspira a mejorar la contabilidad presupuestal y lograr una mayor desagregación por programas.

**Cuadro 17. Proyectos de inversión focalizados en áreas geográficas pobres y grupos vulnerables**

	Institución ejecutora	En mill. de balboas	Como porcentaje del PIB
<b>Total</b>		853,7	3,7
1. Combate a la pobreza y atención a grupos vulnerables		253,6	1,1
-Desarrollo sostenible	Presidencia, MIDA y ANAM	58,4	0,3
-Red de Oportunidades	Mides, FIS, Senapan	37,4	0,2
-Desarrollo local de infraestructura y servicios (comarcas pobres)	Presidencia	13	0,1
-Electrificación rural	Presidencia	10	0,0
-Subsidios a grupos vulnerables	Presidencia	7,6	0,0
-Capacitación para el desarrollo social	Mides, Senapan, IFHE	7,4	0,0
-Nutrición y alimentación	Meduca, Minsa, Presidencia	24,8	0,1
-Educación	Meduca, Presidencia, IPHE	30,4	0,1
-Salud y saneamiento en áreas pobres	Minsa	24,3	0,1
-Viviendas de interés social	Minsa y FIS	39,3	0,2
-Apoyo al desarrollo de la capacidad productiva	Presidencia	1	0,0
2. Fortalecimiento de la descentralización	MEF y FIS	126	0,5
3. Desarrollo del capital humano y promoción del empleo	Inadeh, Mitradel	83,5	0,4
4. Programas de apoyo a la micro y pequeña empresa	Ampyme	3,9	0,0
5. Sector educación, cultura y deporte	Meduca, IFRHU, INAC, INDE, IPHE	149,6	0,7
6. Sector salud, agua y saneamiento	Minsa, IDAAN, CSS	145,1	0,6
7. Proyectos de preinversión de la concertación nacional	MEF y FIS	20	0,1
8. Programa de titulación y del catastro urbano	MEF y FIS	33,9	0,1
10. Fomento de la producción agropecuaria	MIDA	38,1	0,2

*Fuente:* Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2009).

**Un análisis del impacto redistributivo del gasto público indica que el gasto en Red de Oportunidades es el más progresivo, ya que sus beneficiarios se concentran en el primer quintil de consumo.** Para aproximarse al impacto redistributivo del gasto público se consideró la distribución de los beneficiarios de los distintos rubros del gasto público social (cuadro 18). Se observa que los beneficiarios del gasto público total en educación se distribuyen de manera relativamente equitativa entre los cuatro primeros quintiles, con un menor peso del último. Dentro de cada subsistema se advierten las diferencias usuales: los beneficiarios del sistema público preescolar y primario tienden a estar más concentrados en los primeros quintiles. El gasto público educativo pierde progresividad al avanzar en el nivel considerado: los beneficiarios del sistema terciario se concentran en el último quintil. Con respecto a la salud, los beneficiarios del Minsa se concentran en los primeros quintiles de ingreso. Los perceptores de pensiones, y especialmente de jubilaciones, se concentran en los quintiles superiores, mientras que las prestaciones alimentarias muestran una mayor focalización en los primeros quintiles. De acuerdo con la ubicación de los usuarios en la distribución, el gasto de la Red de Oportunidades, cuyos beneficiarios se ubican en más de un 80% en el primer quintil, es el más progresivo.

**Cuadro 18. Distribución de los beneficiarios del gasto público social por quintil, 2008**

2008	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Total educación	26,2	25,2	22,2	18,2	8,3	100,0
Preescolar	28,0	28,7	18,0	19,2	6,0	100,0
Primaria	34,5	26,4	21,4	13,8	4,0	100,0
Secundaria	21,2	27,2	25,0	19,7	6,9	100,0
Terciaria	3,2	12,5	20,6	31,9	31,8	100,0
Total sistema público salud	15,9	18,8	20,9	22,1	22,3	100,0
CSS	5,6	14,8	22,2	27,0	30,4	100,0
Minsa	26,3	22,8	19,6	17,2	14,1	100,0
Jubilaciones	1,9	9,2	15,9	27,0	46,0	100,0
Pensiones	3,3	12,3	16,5	31,1	36,8	100,0
Prestaciones alimentarias	35,2	26,2	20,5	13,9	4,1	100,0
Red de Oportunidades	83,7	14,7	1,1	0,4	0,1	100,0

\* Se incluye al total de la población.

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2008).

### **III.2 Estructura institucional de la red de protección social**

**Las prestaciones de índole contributiva y no contributiva implican la coordinación de diferentes ministerios y secretarías.** Las prestaciones de la seguridad social vinculadas al trabajo formal se encuentran básicamente centralizadas en la Caja de Seguridad Social (CSS), dependiente de los ministerios de Economía y Salud. Entre las prestaciones brindadas por esta Caja se cuentan las pensiones y las prestaciones a activos, tales como cobertura de salud, subsidio por desempleo, subsidio por maternidad y enfermedad. Las intervenciones de índole no contributiva abarcan transferencias de alimentos, cuidados de salud, nutrición y, recientemente, transferencias de ingreso condicionadas, a través de la Red de Oportunidades, lo que se analiza en el apartado siguiente. Intervienen en su implementación los ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Social.

**Para la implementación de la Red de Oportunidades, el gobierno ha desarrollado una nueva institucionalidad social, apoyándose en diferentes medidas.** Por un lado, se abordó una reorganización institucional, a través del Mides y de la creación del Gabinete Social, que se constituyó en el organismo asesor en materia de desarrollo social, reuniendo a los diversos efectores de políticas en un ámbito común con el objetivo de dotar a las políticas sociales de mayor integralidad.<sup>24</sup> Por otro lado, se crearon nuevas instituciones (Senadis, Senapan, Inadeh, entre otras)<sup>25</sup> para apoyar la implementación de las nuevas políticas. La Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nutricional depende directamente de la Presidencia de la República y fue creada en 2004 con el objetivo de coordinar, elaborar y evaluar planes, programas y acciones dirigidas a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional en Panamá. Sus objetivos son contribuir al acceso de los panameños a una alimentación adecuada y coordinar los programas relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición.

El Fondo de Inversión Social (FIS), institución creada en 1990 y dependiente de la Presidencia de la República, ha apoyado también la coordinación y unificación de las distintas políticas sociales dirigidas a la población en situación de pobreza.

---

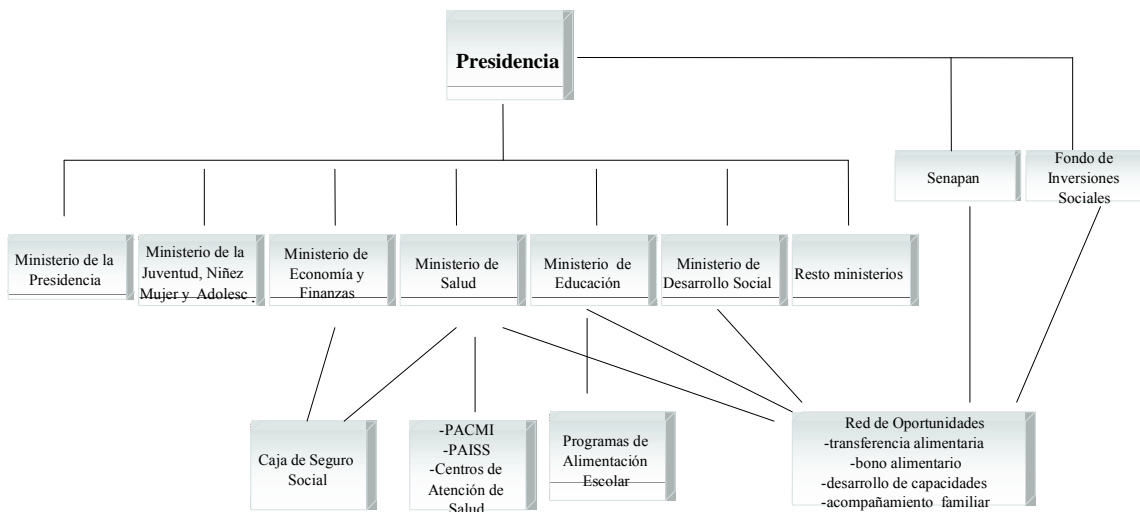
<sup>24</sup> La integración del Gabinete Social se presenta en el anexo.

<sup>25</sup> Secretaría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad (Senadis), Secretaría Nacional para el Plan Alimentario y Nutricional (Senapan), Instituto Nacional de Capacitación para el Desarrollo Humano (Inadeh).

Esta nueva institucionalidad, así como el nuevo Gabinete Social, no han estado exentos de problemas. Las nuevas secretarías en algunos casos pueden haber llegado a crear duplicidades o conflictos con los ministerios de línea, tradicionalmente encargados de las distintas áreas sociales, mientras que el rol coordinador del Gabinete Social no siempre fue alcanzado.

**En este último período de gobierno se han activado mecanismos consultivos de participación ciudadana** (consejos consultivos y concertación nacional para el desarrollo). La Concertación Nacional para el Desarrollo busca establecer, a través del diálogo, objetivos estratégicos de desarrollo de largo plazo, aprovechando la oportunidad histórica que ofrece la ampliación del Canal, que generará importantes ingresos en el futuro cercano. En las deliberaciones y debates participaron distintos partidos políticos, gremios empresariales y laborales, universidades, organizaciones sociales de diversa índole, iglesias y representaciones provinciales y de los pueblos indígenas, entre otros. A partir de ese diálogo se han establecido metas de crecimiento y de logros en salud y educación, que se espera conseguir utilizando el importante flujo de recursos derivado de la ampliación del Canal.

El siguiente diagrama sintetiza la estructura institucional de la red de protección social panameña.



**Tanto la Red de Oportunidades como las políticas alimentarias (que se analizan en detalle en la sección siguiente) presentan debilidades en términos de organización y coordinación institucional, que deberán ser abordadas para mejorar la calidad de estas políticas.** El Informe de Desarrollo Humano 2007/2008 hace referencia a la importancia de fortalecer la institucionalidad existente en Panamá y ha definido tres ámbitos de intervención que



resultan relevantes para el sistema de protección social: la problemática institucional intersectorial, la problemática institucional interjurisdiccional y la sostenibilidad en el tiempo de las políticas vía consenso. La Red de Oportunidades abarca un amplio conjunto de intervenciones que implican fuertes demandas de coordinación. La expansión del programa depende fuertemente de la coordinación entre Mides, Minsa y Meduca para el despliegue armónico de los diferentes componentes. Estos espacios de coordinación interinstitucional han sido escasamente desarrollados, dado que la Red opera como un sistema de intervenciones independientes. Si bien es una virtud del programa no replicar estructuras de educación y salud dentro del Mides, la oferta de servicios de salud y educación no se ha expandido en muchas áreas geográficas donde se ha desplegado la intervención. Esto último evidencia fallas de coordinación y planificación conjunta que requieren ser atacadas.

Se han detectado también importantes problemas en la gestión de los programas alimentarios. En efecto, Atalah y Ramos (2005) identifican un conjunto de problemas comunes en la gestión de los programas alimentarios en Panamá, cuya resolución podría mejorar sustantivamente la eficiencia de los programas con los recursos existentes. Estos problemas abarcan la lentitud de los procesos de licitación y los sobrepagos por el atraso en el pago a proveedores, deficientes condiciones sanitarias y estructurales de los centros de acopio, dificultades en la distribución de los alimentos a los hogares más apartados y debilidades administrativas. El plan nacional contra la desnutrición infantil, elaborado en 2006 por el Senapan y el Ministerio de Salud (Minsa), intenta superar los problemas de coordinación en relación con las políticas alimentarias.<sup>26</sup> Sería deseable que los futuros rediseños de las políticas siguieran en esta línea, enfatizando en los aspectos vinculados con la promoción de patrones alimentarios y la prevención. Se destaca también la necesidad de contar con evaluaciones de impacto de las políticas alimentarias que brinden información para mejorar el diseño de estas políticas.

---

<sup>26</sup> Este plan se generó a raíz de una consulta realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a países centroamericanos sobre desnutrición infantil; está destinado a madres y niños de 0 a 3 años y focalizado en los corregimientos de mayor pobreza, pobreza extrema y desnutrición.

### **III.3 Los componentes de la red de protección social**

En las secciones anteriores se dio cuenta de los principales riesgos sociales que enfrenta la población panameña. Estos refieren a insuficiencias de gasto y consumo, a severos problemas de desnutrición e insuficiente cobertura de salud, falta de acceso a la educación, problemas de vivienda y acceso a infraestructura como agua potable y saneamiento. El cuadro 19 lista los principales riesgos a lo largo del ciclo de vida y la oferta programática disponible para atenderlos. Esta oferta combina un conjunto de programas que abordan las diferentes problemáticas de las familias que viven en situación de vulnerabilidad. Los programas provienen de dos vertientes marcadamente distintas. Por un lado, se hallan las prestaciones de la seguridad social vinculadas al trabajo formal. Entre ellas se cuentan las pensiones y las prestaciones a activos, tales como cobertura de salud, subsidio por desempleo, subsidio por maternidad y enfermedad. Por otra parte, existe un conjunto de intervenciones de índole no contributiva, que abarca transferencias de alimentos, cuidados de salud, nutrición y, recientemente, transferencias de ingreso condicionadas. La reciente creación de la Red de Oportunidades expande el sistema de protección social, de índole no contributiva, hacia sectores históricamente desprotegidos por no acceder al sistema contributivo formal.

**Cuadro 19. Riesgos por grupo etario y oferta programática en el área social**

<b>Etapas del ciclo de vida</b>	<b>Principales riesgos enfrentados</b>	<b>Oferta programática</b>
Prenatal (niño y madre)	Maternidad	CSS - Subsidio por maternidad para trabajadoras formales
	Salud materno-infantil	Red de Oportunidades, Pacmi (Senapan/Minsa)
	Bajo peso al nacer; problemas nutricionales	Bono familiar para la compra de alimentos (Senapan)
	Enfermedad	CSS - Asistencia en salud a trabajadores formales y sus familiares
Primera infancia (0-3)	Desnutrición	Red de Oportunidades
	Salud materno-infantil	PAC (Senapan/Minsa)
	Bajo peso al nacer; problemas nutricionales	Bono familiar para la compra de alimentos (Senapan)
	Enfermedad	CSS - Asistencia en salud a trabajadores formales y sus familiares
Nutrición para escolares	Asistencia escolar y salud	Red de Oportunidades
	Bajo peso al nacer; problemas nutricionales	Bono familiar para la compra de alimentos (Senapan), Programa de Alimentación Complementaria Ministerio de Educación
	Enfermedad	CSS - Asistencia en salud a trabajadores formales y sus familiares
Juventud (13-24)	Capacitación laboral	Indasah
	Asistencia escolar y salud	Red de Oportunidades
	Nutrición	Bono familiar para la compra de alimentos (Senapan)
	Enfermedad	CSS - Asistencia en salud a trabajadores formales y sus familiares
Edad laboral (25-62)	Desempleo	CSS - Seguro de desempleo
	Enfermedad	CSS - Asistencia en salud a trabajadores formales y sus familiares
	Analfabetismo	Muévete por Panamá
	Bajos ingresos	Programa gradual de aumento de los ingresos
	Pobreza extrema	Red de Oportunidades
Vejez (63 años y más)	Vejez, viudez y enfermedad	CSS - Pensión vejez, invalidez y sobrevivencia, atención de la salud
	Vejez	Red de Oportunidades
	Analfabetismo	Muévete por Panamá

### **a. La Red de Oportunidades**

**Creada en 2006 con el objetivo de expandir el sistema de protección social y reducir la pobreza extrema en el corto y largo plazo, en la actualidad la Red de Oportunidades tiene un nivel satisfactorio de implementación operativa, constituyéndose en un “activo” del gobierno de Panamá, dado que es el programa social con mayor cobertura en el país.** La Red de Oportunidades es un programa de transferencias condicionadas dirigido principalmente a hogares en situación de extrema pobreza con menores de 18 años.<sup>27</sup> El programa se estructura en cuatro componentes: (i) la transferencia monetaria condicionada o bonos familiares para la compra de alimentos,<sup>28</sup> (ii) las intervenciones de *acompañamiento familiar*; (iii) las acciones del componente *desarrollo de capacidades y generación de ingresos* y (iv) el aumento y mejoramiento de la cobertura y la calidad de la oferta de servicios de salud y educación.<sup>29</sup> En abril de 2009, la Red de Oportunidades cubre el 100% de los 621 corregimientos del país y ha alcanzado la cobertura del número de hogares prevista, al incorporar a más de 75.000 hogares en extrema pobreza en zonas indígenas, zonas rurales y zonas urbanas. Los beneficiarios están fuertemente concentrados en las comarcas, por ejemplo, Ngöbe Buglé representa el 31,8% del gasto del programa. En la sección siguiente se presenta un análisis de la cobertura del programa según estrato de gasto y área geográfica de residencia de la población.

**La Red de Oportunidades ha desarrollado dos de los elementos que constituyen la columna vertebral de los programas de transferencias: focalización y entrega de transferencias.** El programa inició su implementación en las comarcas indígenas, las cuales fueron incluidas en su totalidad. En el resto del país, el mecanismo de focalización se basó en un *proxy means test*<sup>30</sup> que distinguía hogares urbanos y hogares en áreas rurales. El puntaje se

---

<sup>27</sup> Recientemente, la cobertura se expandió a hogares con personas mayores de 60 años o discapacitados.

<sup>28</sup> Como se verá en la sección siguiente, los hogares que reciben el bono alimentario no perciben la transferencia monetaria.

<sup>29</sup> Se reseñan los principales programas de transferencias contributivas y no contributivas. Dentro de la Red de Oportunidades se incluyen diversos programas, como el proyecto de alfabetización Muévete por Panamá para estudiantes panameños, el proyecto de Anteojos y el programa Operación Milagro.

<sup>30</sup> Los coeficientes del puntaje se establecieron a partir de una regresión del consumo de los hogares realizada con la ENV de 2003 contra un conjunto de variables socioeconómicas del hogar fáciles de recabar y difíciles de manipular en las declaraciones realizadas por los hogares (Scott et al., 2005). En apariencia, se incorporaron al puntaje variables que dan cuenta de los materiales de la vivienda, de algunos bienes durables con los que cuenta el hogar, escolaridad del jefe de hogar, tasa de dependencia, personas por habitación y área geográfica. Los hogares situados

utiliza para la inclusión de los hogares en el programa y el pago de la transferencia. Como se verá en la siguiente sección, el buen desempeño de la focalización aparece como el logro más claro de la Red de Oportunidades: entre 60% y 70% de los hogares cubiertos por la Red pertenecen a población en pobreza extrema, y más de 70% de los beneficios llegan al primer quintil de ingreso.<sup>31</sup> Una mirada a la cobertura geográfica de la Red muestra que las provincias con mayor cobertura son las que concentran más altos índices de pobreza extrema, en particular, las comarcas indígenas cuya incidencia de pobreza es superior a 90%. Recientemente, la Red ha iniciado un proceso de inclusión de hogares por incorporar en las zonas ya atendidas, lo que reducirá los problemas de exclusión.

**Las transferencias monetarias se distribuyen bimestralmente de manera oportuna y regular por entidades independientes del Mides.** La prestación brindada por la Red de Oportunidades consiste en una transferencia mensual de 50 balboas,<sup>32</sup> independientemente del tamaño del hogar. Los pagos se realizan en forma bimensual, a través de la red de estafetas de correo y telégrafos.<sup>33</sup> La entrega de transferencias es llevada a cabo por entidades externas al Mides, lo cual da mayor seguridad al proceso. Hasta fines de 2008, la Oficina de Correos y Telégrafos (Cotel) distribuía todas las transferencias a través de su red de sucursales y de sedes itinerantes de pagos para acercar la distribución en los corregimientos con población más dispersa y en zonas de difícil acceso. Recientemente, la Red de Oportunidades ha incluido al Banco Nacional como una segunda entidad para la distribución de recursos en los corregimientos donde hay sucursal bancaria o acceso cercano a la sucursal. Alrededor de 10.000 usuarios reciben sus apoyos en el Banco a partir de 2009 en más de 250 corregimientos. El resto es entregado todavía por Cotel.

---

en las áreas seleccionadas fueron visitados y encuestados por personal del Mides. Con base en la información recogida, se computó el *proxy-means* en forma centralizada en el Mides.

<sup>31</sup> Borrador de un estudio preparado por el BID y otro estudio a cargo de Ricardo Paes de Barros.

<sup>32</sup> La excepción es el bono familiar, que se considera parte integrante de la Red de Oportunidades, y sus montos son relativamente significativos, por lo que un hogar que recibe esta transferencia se clasifica como cubierto por la Red. Debe tenerse en cuenta que en el despliegue de Oportunidades se definió que quienes son beneficiarios del bono familiar no reciben la transferencia condicionada, por lo que la cobertura del programa es dual, alcanzando a la población beneficiaria a través de dos modalidades diferentes de transferencias (bono familiar y transferencia condicionada).

<sup>33</sup> Un balboa equivale a un dólar estadounidense.

**La Red de Oportunidades incluye dos tipos de intervenciones realizadas por dos entidades: el bono de alimentos de Senapan y las transferencias monetarias del Mides cuyos beneficios son excluyentes.** En 2005 se inició la entrega de un bono (cupón) canjeable por alimentos, operado por la Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario y Nutricional (Senapan), que beneficia desde su origen y hasta ahora a 7.500 familias en 29 corregimientos de dos zonas (22 en la comarca indígena de Ngöbe Buglé y 7 en la provincia de Veraguas). Por otra parte, la entrega de transferencias en efectivo cubre el resto del país: 592 corregimientos en las 9 provincias y las 3 comarcas, incluyendo la región urbana de Panamá, y es operada por la Secretaría de Protección Social del Ministerio de Desarrollo Social (SPS - Mides). Se inició en abril de 2006 y ha tenido un crecimiento gradual de cobertura durante estos cuatro años. No existen razones técnicas que justifiquen la utilización de dos instrumentos diferentes para transferir recursos en el marco del programa, por lo que resulta razonable avanzar en la unificación de las prestaciones, sustituyendo el bono familiar por una transferencia monetaria.

**La Red de Operaciones presenta un esquema de transferencias único y equivalente a B\$50 mensuales para todas las familias beneficiarias, independientemente de la composición demográfica de las familias y del nivel de escolaridad (y el costo de oportunidad) de los estudiantes del hogar.** El monto del bono fue incrementado en julio de 2008 de B\$35 a B\$50, pero no hay una previsión normativa para su ajuste sistemático y basado en criterios objetivos. El diseño de un esquema de beneficios que maximice los impactos no ha sido considerado, en espera de la implementación del Sistema de Información Gerencial (SIG), dado que para establecer un esquema de bonos diferenciado (por ejemplo, para asignar una mayor transferencia a hogares con mayor número de estudiantes y/o a quienes estudian grados más avanzados como los estudiantes del nivel premedia) se requiere el sistema tanto para el control efectivo del cumplimiento de corresponsabilidades como para el cálculo preciso de cada transferencia.

**La Red de Oportunidades estableció un esquema de corresponsabilidades adecuado a la realidad de Panamá, que puede incidir tanto en la reducción de la desnutrición crónica como en el incremento de la matrícula en educación inicial y secundaria.** El esquema de corresponsabilidades de la Red fue definido originalmente por los ministerios sectoriales (Meduca y Minsa). Se basa en el cumplimiento de citas para la atención básica y preventiva

materno-infantil (el llamado PAISS + N) y en la inscripción y asistencia regular de los niños entre 4 y 18 años a la educación básica general (que incluye educación inicial, primaria y premedia, hasta 9° grado). Si se garantizara una oferta adecuada de servicios, este esquema de corresponsabilidades podría incidir en el mejoramiento de los índices de desnutrición crónica que todavía presentan alta prevalencia entre la población en pobreza extrema, especialmente en las comarcas indígenas. También el programa puede contribuir a incrementar la asistencia, la permanencia y el avance educativo, especialmente en el ingreso oportuno a educación inicial y el primer año de primaria (donde los hogares en pobreza extrema inician más tarde), y de permanencia y transición hacia la educación premedia (donde los hogares más pobres tienen tasas de matriculación mucho más bajas que la media).

La prestación de los servicios está basada en programas de expansión de cobertura hacia las zonas de mayor aislamiento y dispersión poblacional y donde se concentra la pobreza extrema. En el caso de salud se trata del PAISS + N realizado por organizaciones extrainstitucionales (ONG y empresas), por giras de personal institucional contratado para estos efectos y por la red de centros de salud de primer nivel. En el caso de educación, se realiza a través de diferentes modalidades de oferta, como la educación multigrado (siguiendo el modelo de Escuela Nueva de Colombia) y la educación vía clases por TV, además de las escuelas regulares del sistema educativo. No se conoce con precisión la dimensión y la ubicación de las brechas de atención de la oferta de salud y educación.

**La verificación del cumplimiento de corresponsabilidades de las familias no se está implementando, lo cual genera dos problemas relevantes: no hay información sobre la cobertura de los servicios ni se aplica la corresponsabilidad y sus sanciones como base de las transferencias.**<sup>34</sup> Por una parte, no se cuenta con información precisa para saber si está garantizada la cobertura de la oferta de salud y educación para la totalidad de los beneficiarios y, en consecuencia, se desconoce la brecha real en cobertura y la necesidad de ampliación o fortalecimiento de la oferta. Por otra parte, no se ha implementado la verificación del

---

<sup>34</sup> No es claro el número de controles exigido ni la forma en que se controlan y exigen las corresponsabilidades. Así, según el Mides (2009), si bien el cumplimiento de esta meta fue del 99,7% para la asistencia escolar y del 98,7 para la asistencia a reuniones por parte de los padres, la estructura plana de la transferencia vuelve difícil plantear exigencias de escolarización para cada niño dentro de un hogar. De acuerdo con información proporcionada por el Mides, el 94,5% de los niños menores de 5 años ha asistido a centros de salud y ha sido vacunado, y el 80% ha asistido a consultas para el control de crecimiento y desarrollo. Estas últimas son de periodicidad bimensual para niños de menos de un año. La cifra para embarazadas controladas alcanza al 97,5% de las identificadas.

cumplimiento de las familias ni la aplicación de reglas claras de corresponsabilidad como base para la entrega de transferencias, las cuales hasta ahora se han generado para todos los beneficiarios incluidos en la planilla. Ambos problemas se derivan del retraso en el desarrollo, la operatividad y estabilidad del sistema informático (Sistema de Información Gerencial - SIG) que constituye la base del procedimiento diseñado en el Manual Operativo del Programa y que es una herramienta tecnológica imprescindible para este tipo de programas de transferencias. A la fecha, las autoridades del programa realizan únicamente la promoción de las corresponsabilidades y el acopio de información estadística sobre ellas, mediante el levantamiento de cuestionarios aplicados por los promotores de la Red a las beneficiarias del programa. Esta acción es considerada una medida temporal que parece adecuada, mientras se logra la operación del sistema.

**Las actividades de “desarrollo de capacidades de los adultos” y de “acompañamiento familiar”, diseñadas originalmente como parte de la Red de Oportunidades, han tenido un desarrollo escaso.**<sup>35</sup> Este tipo de acciones se basan en la experiencia del Programa Puente de Chile. Su implementación como parte de la Red de Oportunidades ha sido incipiente, desigual en las diferentes provincias y comarcas y, a diferencia del acompañamiento familiar chileno, están basadas más bien en sesiones colectivas de información (e instrucción), realizadas por diversas entidades gubernamentales mediante la promoción y coordinación ejecutada por los promotores de la Red.

**La Red de Oportunidades ha generado un nuevo tipo de transferencias para hogares sin niños, con personas mayores o con personas con discapacidad, que por lo tanto no se dirigen al desarrollo de capital humano, sino que apuntan al inicio de la construcción de un sistema integrado de protección social.** Muy recientemente, en 2009, se ha iniciado la incorporación a la Red de Oportunidades de hogares sin niños pero con adultos mayores o con personas con discapacidad. El procedimiento de selección de este tipo de hogares no se realiza usando la información recogida en la EVS, sino que proviene de listas enviadas al Mides por

---

<sup>35</sup> “Acompañamiento familiar” es otra de las intervenciones englobadas en la Red de Oportunidades. Busca fortalecer el capital humano y social de las comunidades, proporcionando soporte institucional y promoviendo el conocimiento de derechos, la capacitación laboral y el acceso a servicios. Siete de cada diez hogares recibieron una visita del equipo de enlace, proporcionando información. Por su parte, el programa “Desarrollo de capacidades y generación de ingresos” organiza y realiza capacitaciones a los miembros de los hogares beneficiarios, en diversos temas vinculados al desarrollo humano, derechos, organización comunitaria, saneamiento y vivienda. El 60% de los hogares participó en actividades de capacitación en derechos humanos y la mitad en los restantes tópicos.



diferentes actores locales, especialmente por los equipos de la Secretaría Nacional para la Atención de Personas con Discapacidad (Senadis). La incorporación de estos hogares tampoco usa la misma metodología de selección del resto del programa (la aplicación del PMT), sino que aplica un esquema basado en diagnósticos realizados por trabajadores sociales en campo y validados en las oficinas centrales.

**La Red de Oportunidades es operada por el equipo central de la Secretaría de Protección Social del Mides y por la red operativa generada en las direcciones provinciales (comarcales y regional) del mismo.** La organización de la Secretaría ha estado orientada a enfrentar los retos del arranque del programa y al cumplimiento de metas de expansión de cobertura y de entrega de transferencias. La organización ha correspondido a un esquema por tareas más que a un organigrama funcional. El organigrama acordado en el contrato con el BID y el Banco Mundial apenas empieza a ser establecido. Algunas de las personas clave en los procesos, que colaboraban con la Red y estaban adscritas a otras áreas de gobierno (Contraloría, MEF, Meduca, Minsa), están regresando a sus puestos originales para el cierre del gobierno. La capacidad operativa y la experiencia del equipo de la Secretaría de Protección Social del Mides puede llegar a ser relevante para integrar un registro unificado de beneficiarios y esquemas diferenciados de transferencias monetarias, aspectos que son sustanciales para establecer un sistema de protección social integrado y efectivo.

**La Red de Oportunidades no cuenta con mecanismos protocolizados y claros de ingreso y salida de beneficiarios.** Hasta el primer trimestre de 2009 inclusive, la prioridad del equipo operativo del Mides estuvo centrada en completar el proceso de despliegue del programa, en particular en las zonas urbanas, últimas regiones en ser incorporadas. Paralelamente, se realizaron relevamientos a través de una encuesta de vulnerabilidad para incorporar beneficiarios que no hubiesen sido ingresados en una primera instancia y que cumplieran con los requisitos para el ingreso (PMT). A su vez, se produjeron algunas bajas, fundamentalmente asociadas a problemas puntuales de doble registro o traslado del lugar de residencia. Sin embargo, quedan por definir mecanismos continuos que establezcan reglas claras (protocolos) y fluidas para el ingreso y salida del programa.

**Si bien el programa se ha sustentando en recursos públicos provenientes del presupuesto nacional, dichos recursos proceden de fondos discrecionales de la Presidencia de la República.** Este origen permitió un rápido despliegue del programa, pero actualmente

constituye una fuente de potencial precariedad, puesto que no se encuentra protegido por leyes presupuestales que aseguren la disponibilidad de recursos, como sí sucede con los programas tradicionales asociados a la educación, salud o seguridad social contributiva. La aprobación de un marco legal apropiado que asigne fondos permanentes para el funcionamiento de la Red constituye una prioridad para consolidar los logros obtenidos en términos de expansión de la red de protección social.

#### **b. Los programas alimentarios**

**Los programas de apoyo alimentario directo se articulan en torno a transferencias alimentarias y políticas universales de mejora del consumo de micronutrientes.** Estas acciones complementan las políticas preventivas desarrolladas desde el Minsa, orientadas a la prevención de la desnutrición infantil en las comarcas, que se han fortalecido a través del programa PAISS + N (paquete de atención integral de servicios de salud y nutrición). Las transferencias alimentarias se canalizan principalmente a través de los comedores escolares y los complementos, además del bono familiar para la compra de alimentos que integra la Red de Oportunidades, antes descrito. Entre las políticas de mejora del consumo de micronutrientes se incluye la yodación de la sal y la fortificación con hierro de algunos alimentos.

**Los comedores escolares son de carácter universal en las escuelas públicas.** Estos comedores proporcionan una merienda y, en algunos casos, almuerzos a los estudiantes. En 2008 se beneficiaron de las meriendas escolares casi 477 mil estudiantes de escuelas públicas. Estas prestaciones son brindadas por el Programa de Alimentación Complementaria Escolar (PACE) – Meduca (meriendas) y por el Programa de Nutrición Escolar del Fondo de Inversiones Sociales (FIS) (almuerzos). Se incentiva el involucramiento de los padres en la preparación de las comidas. Los alimentos brindados en las meriendas varían por área geográfica: en las zonas urbanas se entrega un vaso de leche y galletas, en las zonas rurales crema enriquecida, y en las áreas indígenas crema enriquecida y galletas. Las entregas cubren 160 días al año.

**La segunda modalidad de prestación alimentaria consiste en la distribución de complementos alimentarios.** El Programa de Alimentación Complementaria Materno Infantil (PACMI) distribuye complemento alimentario de cereales y leguminosas enriquecido, que debe ser preparado en los hogares. Su población objetivo son las embarazadas, madres lactantes y los niños de 6 meses a 5 años. Los objetivos del programa persiguen mejorar el estado nutricional de

las embarazadas que han perdido peso, reducir la incidencia del bajo peso al nacer y mejorar el estado nutricional de los niños. El complemento distribuido cubre 25% de las necesidades de calorías de un menor de 5 años, 70% de la de proteínas y 50% de los requerimientos de hierro y vitamina A. El gasto anual en el programa ascendía a 1,9 millones de balboas en 2005.

**Las intervenciones con base en micronutrientes fueron fortalecidas en 2008, a través del Plan Nacional de Micronutrientes.** Se plantean intervenciones que abarcan deficiencias en vitamina A, hierro, yodo y zinc. Las mismas consisten en la fortificación masiva de alimentos, la fortificación casera de alimentos para grupos vulnerables, biofortificación y actividades de educación y difusión.

#### **III.4 La cobertura de la red de protección social**

**La Red de Oportunidades ha constituido un mecanismo exitoso de incorporación de los estratos bajos de la distribución a la protección social.** Un análisis de la cobertura de la red de protección social en Panamá muestra cambios impresionantes en los últimos cinco años, pasando de 74% a 50%. Entre los pobres extremos, la cobertura se elevó de 27% a 62%.

A efectos de caracterizar la cobertura de los programas que implican transferencias directas en la red de protección panameña se consideró que un hogar se encuentra cubierto si cumple con alguna de las siguientes condiciones:

- (i) Algún miembro activo del hogar cuenta con un trabajo que cotiza a la Caja de Seguridad Social (CSS).
- (ii) Algún miembro del hogar percibe jubilaciones, pensiones por enfermedad, orfandad o sobrevivencia.
- (iii) El hogar es beneficiario de la Red de Oportunidades, en la modalidad de transferencia o bono familiar.

### **Recuadro 1. Principales programas de la RPS en Panamá**

(i) *La Caja de Seguridad Social* cubre riesgos de enfermedad, envejecimiento e invalidez para los trabajadores inscritos en el sistema de seguridad social. La edad de jubilación es de 57 y 62 años para la mujer y el hombre, respectivamente. Los familiares de los trabajadores asegurados reciben cobertura de salud que, en el caso de los hijos, se extiende hasta los 18 años y puede llegar hasta los 25 años, si los jóvenes concurren al sistema educativo. También se otorgan prestaciones económicas que incluyen subsidios por enfermedad, subsidios por maternidad, subsidios por lentes, asistencia social, prestación de servicios médicos y hospitalización (CSS, 2009).

(ii) *Programas de atención a la salud de la población no cubierta por la CSS.* La ejecución de los programas de salud para la población no cubierta por la CSS está a cargo del Ministerio de Salud (Minsa). Desde 2003 se ha iniciado un programa de fortalecimiento de la atención en áreas rurales, apoyado por el BID, denominado Paquetes de Atención Integral de Servicios de Salud (PAISS + N). El programa busca incrementar la cobertura y calidad de servicios de salud materno-infantiles con el objetivo de prevenir la desnutrición en las comunidades indígenas sobre la base de acciones comunitarias.

(iii) *Programas nutricionales.* Panamá cuenta con una serie de programas nutricionales estructurados con base en prestaciones brindadas por el Ministerio de Educación (Meduca) y del Fondo de Inversiones Sociales (FIS), además de otros programas del Minsa y Mides. Estos programas se describen en la sección III.3.

(iv) *Red de Oportunidades.* La Red de Oportunidades es un programa de transferencias condicionadas, dirigido principalmente a hogares en situación de extrema pobreza con menores de 18 años. Este programa se describe en la sección III.3.

Se realizan dos precisiones:

- (i) Los programas de apoyo nutricional se analizan por separado.<sup>36</sup>
- (ii) Es probable que el ejercicio subestime la cobertura de la Red de Oportunidades. En efecto, el programa culminó su despliegue en el territorio durante el año 2008 y los primeros meses de 2009. Por lo tanto, la ENV 2008 se relevó en un período donde el programa, si bien alcanzaba un amplio espectro de la población beneficiaria, no se encontraba desplegado en su totalidad.<sup>37</sup> Por esta razón, los resultados obtenidos no reflejan la magnitud total del programa, clasificando como hogares no receptores a algunos que finalmente se constituyeron en sus beneficiarios. Este problema de

---

<sup>36</sup> No obstante, dada la importancia de los problemas nutricionales constatada, al final del presente capítulo se reseña la amplitud y el alcance de las políticas nutricionales.

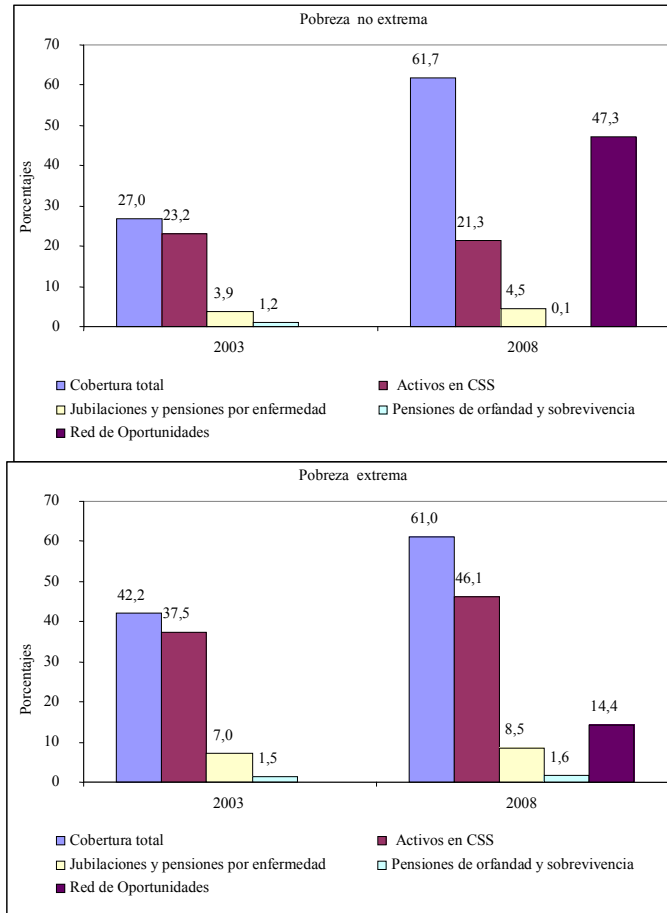
<sup>37</sup> A su vez, es pertinente señalar que las encuestas de hogares muestran una tendencia a subcaptar esta modalidad de políticas de transferencias.

captura se presenta de modo más importante en las zonas urbanas más grandes, dado que fue donde el programa se desplegó más tardíamente.

Los gráficos 11 y 12 muestran el grado de cobertura del sistema de protección social en 2003 y 2008. Se observa que en 2003 el sistema de protección social beneficiaba a menos del 54% de la población. Los vacíos de cobertura eran relativamente más agudos en las zonas rurales, en especial en las zonas indígenas, donde únicamente el 15% de la población contaba con acceso al sistema de seguridad social. La implementación de la Red de Oportunidades incrementó significativamente el grado de cobertura del sistema de protección social, llevándolo en 2008 a niveles cercanos al 70%. Prácticamente la totalidad de los hogares beneficiados por el nuevo programa no contaban con cobertura previa y se concentraban en el medio rural. En las zonas rurales no indígenas, la cobertura crece cerca de 20%, mientras que en las zonas indígenas alcanza un 68%. En el medio urbano, la cobertura aumenta, pero fundamentalmente al influjo de un incremento en la formalidad laboral.

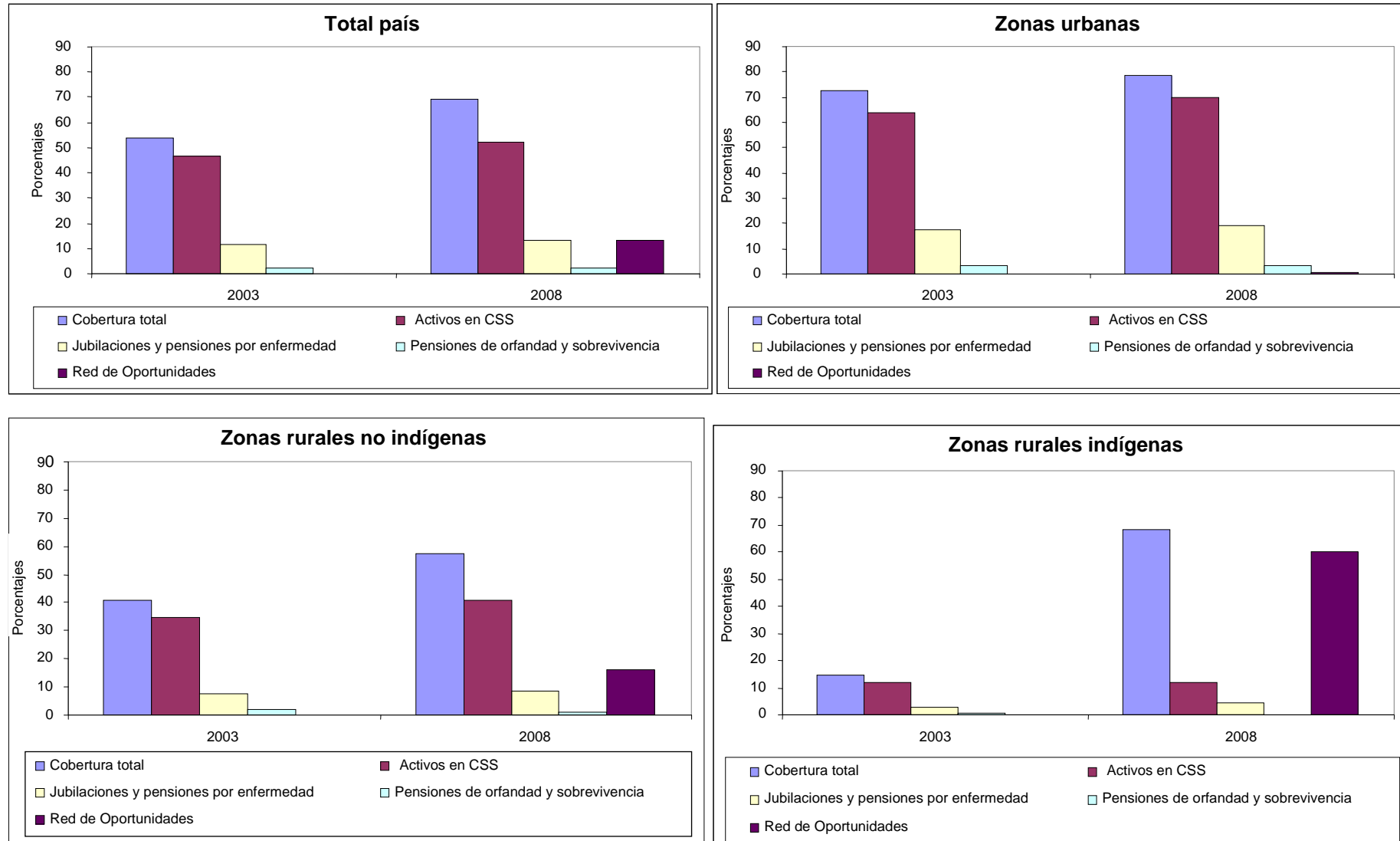
Entre los pobres extremos, población objetivo de la Red de Oportunidades, la cobertura aumenta en 20 puntos porcentuales, explicados en más de tres cuartos por la reforma en el sistema de protección social (gráfico 11). La cobertura entre los pobres no extremos se expandió de 27% a casi 62%. Es posible afirmar que las políticas de transferencias instrumentadas han avanzado sustancialmente sobre los vacíos de cobertura detectados.

**Gráfico 11. Cobertura del sistema de protección social, 2003 y 2008**



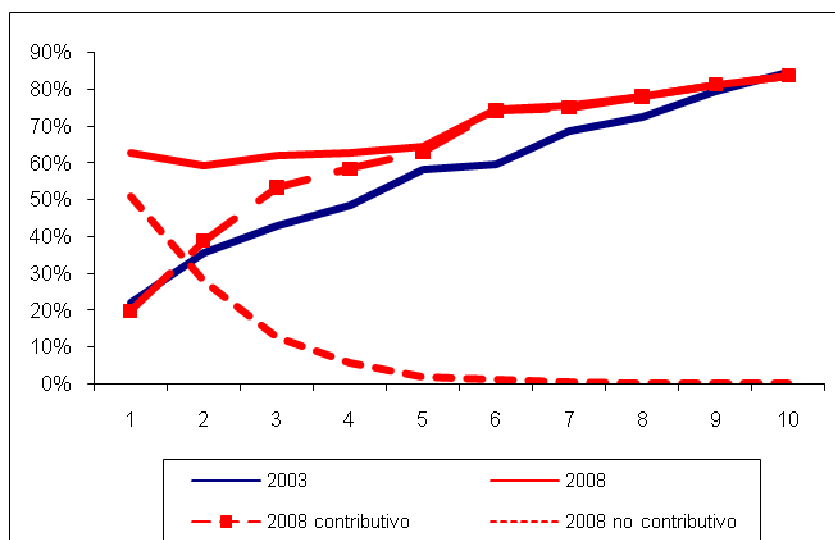
Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

**Gráfico 12. Cobertura de la red de protección social por área geográfica, 2003 y 2008**



**El componente contributivo del sistema de protección social muestra una mejora en su desempeño, en especial en los tramos intermedios de la distribución. La Red de Oportunidades ha constituido un mecanismo exitoso de incorporación de los estratos bajos de la distribución a la protección social.** El gráfico 13 permite apreciar la incidencia de la reforma del sistema de protección social a lo largo de la distribución del consumo per cápita. Las líneas sólidas roja y azul señalan la proporción de personas cubiertas en los años 2003 y 2008, respectivamente. La cobertura total del año 2008 se descompone en cobertura proveniente del sistema contributivo y cobertura proveniente del sistema no contributivo. La importante caída de la informalidad explica este patrón. No obstante, los bajos niveles de cobertura se mantienen prácticamente inalterados entre el 20% más pobre de la población. Es la instrumentación de mecanismos no contributivos de protección social, vía Red de Oportunidades, el factor que permite una fuerte ampliación de la cobertura en los tramos bajos de la distribución, cuya incidencia desciende rápidamente al moverse hacia la izquierda de la distribución de la distribución.

**Gráfico 13. Cobertura del sistema de protección social según decil de consumo per cápita, 2003 y 2008**



*Fuente:* Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

**El logro más significativo de la Red de Oportunidades es su desempeño en términos de focalización. La Red se encuentra fuertemente focalizada en los sectores sociales sometidos a niveles de privación críticos, sin que se observen filtraciones significativas hacia la población no pobre.** El cuadro 20 permite advertir la eficiencia para alcanzar la población objetivo. Dos de los principales dispositivos incorporados en la Red de



Oportunidades, la transferencia condicionada y el bono familiar para alimentos (desplegado en las regiones indígenas), se encuentran fuertemente concentrados en la pobreza extrema y no se observan filtraciones significativas del programa hacia población no pobre.<sup>38</sup>

**Cuadro 20. Población cubierta según condición de pobreza, 2003 y 2008**

Condición de pobreza y tipo de transferencia	Población total	Zonas urbanas	Zonas rurales no indígenas	Zonas rurales indígenas
<b>a) Pobres extremos</b>				
Transferencia monetaria condicionada	71,1	17,7	64,4	83,3
Bono familiar para alimentos/Senapan	82,2	-, -	26,1	95,8
<b>b) Pobres no extremos</b>				
Transferencia monetaria condicionada	24,7	71,8	30,2	14,4
Bono familiar para alimentos/Senapan	12,1	-, -	44,2	4,2
<b>c) No pobres</b>				
Transferencia monetaria condicionada	4,2	10,5	5,4	2,4
Bono familiar para alimentos/Senapan	0,1	-, -	29,6	0

*Fuente:* Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

**Los niveles de focalización de la Red de Oportunidades son elevados en comparación con los programas de transferencias condicionadas que se han desplegado durante la última década en América Latina (CEPAL, 2006).<sup>39</sup>** A título de ejemplo, Familias en Acción en Colombia registra un grado similar de focalización (71% de las transferencias son percibidas por hogares indigentes y 94% por hogares pobres), mientras que los programas más grandes de la región muestran filtraciones relativamente más importantes: en México, 62,4% de las transferencias canalizadas vía Oportunidades son percibidas por el 40% más pobre de la población, y en Brasil esta cifra asciende a 80% (Valencia, 2008).

**Sin embargo, una proporción significativa de la población de los primeros deciles no se encuentra cubierta por la transferencia no contributiva, lo que indica la necesidad de avanzar en la cobertura de la Red.** Es importante tener en cuenta que los programas maduros, como Bolsa Familia u Oportunidades, comprometen recursos de aproximadamente el 0,5% del PIB, cifra que más que duplica el monto de recursos aplicado por la Red de Oportunidades. Por lo tanto, sobre la base de la excelente focalización hasta el momento,

<sup>38</sup> Si bien la información para el medio urbano indica que los beneficiarios se concentrarían entre los pobres no extremos, recuérdese que el programa se ha desplegado básicamente en el medio rural, por lo que su presencia en las áreas urbanas durante 2008 es relativamente marginal.

<sup>39</sup> La estimación de la focalización del programa será revisada en una futura versión de esta nota, dado que se consideró el consumo de los hogares incluyendo el valor de la transferencia o bono. Se realizarán simulaciones tomando en cuenta los posibles destinos de la transferencia, así como los ingresos de los hogares.

parece pertinente profundizar el programa para abarcar al conjunto de población en situación de pobreza crítica.

**La transferencia monetaria condicionada y el bono familiar se han expandido fuertemente, mientras que los otros componentes de la Red resultan relativamente marginales.** La Red de Oportunidades es un programa que intenta articular diversos dispositivos de política para combatir la pobreza extrema de corto y largo plazo. Una característica de la mayoría de los programas de esta naturaleza en la región es que las transferencias de recursos se despliegan con mayor velocidad que los restantes componentes. El cuadro 21 muestra que la Red de Oportunidades no es una excepción. Mientras que la transferencia monetaria condicionada y el bono familiar registran una importante incidencia, en especial en las comunidades indígenas, los restantes componentes resultan relativamente marginales comparados con los dos mencionados.

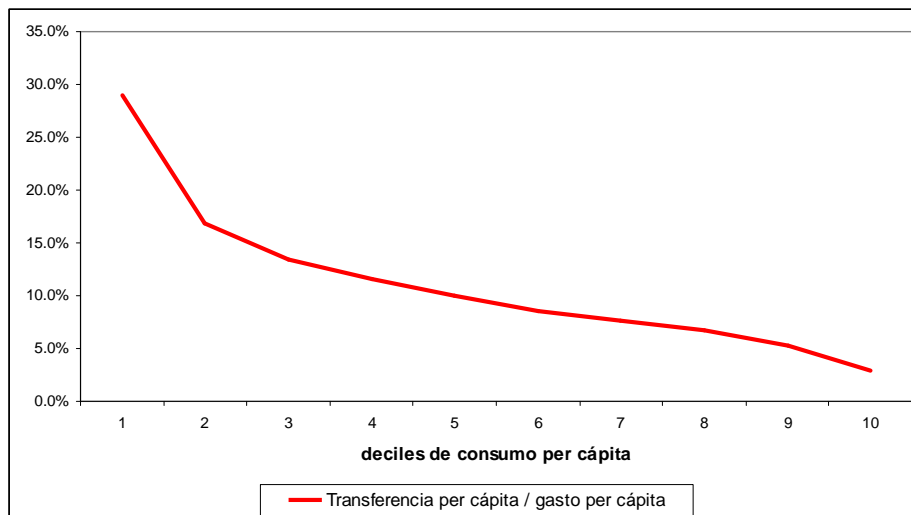
**Cuadro 21. Proporción de personas cubiertas por los dispositivos de la Red de Oportunidades**

	Población total	Zonas urbanas	Zonas rurales no indígenas	Zonas rurales indígenas
<b>a) Población total</b>				
Transferencia monetaria condicionada	11,6	0,6	15,3	46,9
Bono familiar para alimentos/Senapan	1,7	0,0	0,6	13,2
Ayuda en dinero	0,4	0,4	0,5	0,0
Vivienda	0,4	0,3	0,7	0,3
Asistencia técnica	0,2	0,1	0,2	0,3
Capacitaciones	1,7	1,1	2,3	2,5
Insumos agropecuarios	0,4	0,1	0,8	0,2
Otra	0,2	0,1	0,3	0,0
<b>b) Pobres extremos</b>				
Transferencia monetaria condicionada	40,1	5,2	39,4	47,2
Bono familiar para alimentos/Senapan	7,2	0,0	0,6	15,2
Ayuda en dinero	0,1	0,0	0,2	0,0
Vivienda	0,6	0,4	0,9	0,3
Asistencia técnica	0,1	0,0	0,0	0,2
Capacitaciones	2,2	0,0	3,1	1,7
Insumos agropecuarios	0,4	0,0	0,6	0,3
Otra	0,0	0,4	0,0	0,0
<b>c) Pobres no extremos</b>				
Transferencia monetaria condicionada	13,5	2,3	15,6	52,7
Bono familiar para alimentos/Senapan	0,9	0,0	0,9	5,3
Ayuda en dinero	0,3	0,5	0,2	0,0
Vivienda	0,6	0,5	0,6	0,8
Asistencia técnica	0,2	0,3	0,0	0,8
Capacitaciones	2,0	0,4	2,4	6,6
Insumos agropecuarios	0,5	0,0	0,9	0,0
Otra	0,4	0,0	0,7	0,0

*Fuente:* Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008)

**La incidencia de la Red de Oportunidades sobre la pobreza es muy significativa: la mitad de la caída en la incidencia de la pobreza extrema puede asociarse al despliegue de la Red. Más aún, en las zonas rurales indígenas y no indígenas, la incidencia del programa es contundente, en tanto que en ausencia de éste, la pobreza extrema se hubiese mantenido inalterada o incluso se hubiese incrementado. Se concluye que Oportunidades cumplió un papel determinante en la contención de la privación extrema.** El monto de la transferencia de la Red de Oportunidades es significativo para los hogares más pobres, si se lo compara con su nivel de consumo promedio (gráfico 14). Para el primer decil, el valor de la transferencia representa cerca del 30% de su consumo. Es de esperar que un programa de esta naturaleza, que abarca a una porción importante de los estratos más pobres y transfiere montos significativos en términos del nivel de consumo de estos sectores, logre mejorar su nivel de bienestar.

### Gráfico 14. Relación entre el valor de la transferencia (transferencia condicionada y bono familiar) per cápita y el consumo promedio per cápita



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

Se realiza un ejercicio sencillo de microsimulación, consistente en calcular el nivel de consumo que tendrían los beneficiarios si no percibieran las transferencias, restando del vector de consumo el monto de recursos que recibieron a través de la Red de Oportunidades y recalculando los indicadores de la pobreza a partir del consumo simulado. La simulación supone que los hogares consumen la totalidad de los recursos que reciben y no alteran sus decisiones de oferta laboral. Estos supuestos no parecen ser particularmente irrealistas, dado que el nivel de privación de los beneficiarios hace razonable pensar que su ahorro resulte marginal, y la evidencia para otros programas de transferencias condicionadas en América Latina indica que no se observan cambios relevantes en las decisiones de asignación del tiempo como consecuencia de la implementación de estas políticas (Alzúa et al., 2009; Attanansio, 2004).<sup>40</sup>

La mitad de la caída en la incidencia de la pobreza extrema puede asociarse al despliegue de la Red de Oportunidades (cuadro 22). En las zonas rurales indígenas y no indígenas, el panorama es aún más contundente, en tanto que en ausencia del programa, la pobreza extrema se hubiese mantenido inalterada o incluso se hubiese incrementado. Se

<sup>40</sup> No obstante, persiste un problema operativo asociado a que las ENV, como sucede habitualmente con las encuestas de gastos e ingresos de los hogares, no captan la totalidad del consumo, por lo que al sustraer el valor de la transferencia se obtienen valores negativos en algunos casos. Estos valores fueron recodificados a cero.

concluye que Oportunidades cumplió un papel relevante en la contención de la privación crítica. El programa también muestra un ligero impacto redistributivo, tal como puede apreciarse en la evolución de los indicadores sintéticos de desigualdad (cuadro 23).

**Cuadro 22. Simulación de los cambios en la incidencia de la pobreza asociados a la Red de Oportunidades, 2003 y 2008**

	Pobreza extrema	Pobreza no extrema
<b>Total país</b>		
2003	16,6	20,2
2008 sin Oportunidades	15,6	17,1
2008 con Oportunidades	14,3	18,2
<b>Zonas urbanas</b>		
2003	4,4	15,6
2008 sin Oportunidades	3,3	14,1
2008 con Oportunidades	3,2	14,2
<b>Zonas rurales no indígenas</b>		
2003	22,0	31,9
2008 sin Oportunidades	24,9	26,2
2008 con Oportunidades	21,8	28,6
<b>Zonas rurales indígenas</b>		
2003	90,0	8,4
2008 sin Oportunidades	89,7	7,0
2008 con Oportunidades	83,7	12,2

*Fuente:* Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

**Cuadro 23. Cambios en la desigualdad en el consumo asociados a la Red de Oportunidades, 2003 y 2008**

	Gini	Theil	Entropía (0)
2003	0,466	0,387	0,402
2008 sin Oportunidades	0,477	0,419	0,438
2008 con Oportunidades	0,469	0,405	0,392

*Fuente:* Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

**La evidencia sugiere que el programa no solo alcanza el objetivo de reducir la pobreza extrema presente, sino que podría estar afectando de modo positivo la acumulación de capital humano de los beneficiarios.** En tanto programa de transferencias condicionadas, la Red de Oportunidades pretende utilizar el dispositivo de trasferencias no sólo con el objetivo de incidir en el nivel de pobreza presente, sino también como mecanismo para fomentar ciertas conductas de los beneficiarios tendientes a mejorar la dotación de capital humano de las generaciones más jóvenes. Importa explorar en qué medida los beneficiarios presentan conductas diferenciadas de los hogares que, con una situación social similar, no son alcanzados por el programa. En el cuadro 24 se presenta la tasa de matriculación para los menores que se encuentran en situación de pobreza extrema,

agrupados en tramos de edad según pertenezcan o no a un hogar receptor de transferencias condicionadas.<sup>41</sup>

**Cuadro 24. Concurrencia al sistema educativo de los menores según condición de beneficiario de Oportunidades**

*Porcentajes*

	Beneficiario		Total
	No	Sí	
<b>Total país</b>			
Entre 4 y 5 años	33,1	47,9	39,8
Entre 6 y 12 años	89,3	95,7	92,5
Entre 13 y 17 años	58,7	61,2	59,9
Menores entre 4 y 17 años	71,1	78,8	74,8
<b>Áreas rurales no indígenas</b>			
Entre 4 y 5 años	34,5	63,6	48,1
Entre 6 y 12 años	94,5	98,7	96,6
Entre 13 y 17 años	67,2	66,1	66,7
Menores entre 4 y 17 años	76,3	83,2	79,7
<b>Áreas rurales indígenas</b>			
Entre 4 y 5 años	27,4	36,8	33,0
Entre 6 y 12 años	76,3	93,8	87,3
Entre 13 y 17 años	45,0	57,0	52,0
Menores entre 4 y 17 años	59,2	75,5	69,2

Los menores que pertenecen a hogares beneficiarios del programa muestran una mayor propensión a concurrir al sistema educativo que sus pares en situación de pobreza extrema pero que no son alcanzados por la Red de Oportunidades. Las diferencias más notorias se observan en las áreas indígenas, donde la tasa de matriculación entre los menores en edad escolar (6 a 12 años) y de los adolescentes difiere considerablemente. En el medio rural no indígena, las diferencias más importantes se observan en las edades preescolares. Por lo tanto, se concluye que el programa parece estar incentivando una mayor concurrencia al sistema educativo. No obstante, obsérvese que la matriculación dista de ser universal, en particular entre los adolescentes.

A nivel operativo, una limitación para avanzar en el proceso de acumulación de capital humano en las generaciones jóvenes se encuentra en las restricciones de oferta. Si bien las comunidades beneficiarias de los programas reconocen la presencia de una expansión importante de las instituciones educativas,<sup>42</sup> la ENV también permite establecer que las

<sup>41</sup> No se presenta la información para las zonas urbanas por el escaso despliegue que muestra Oportunidades y la baja incidencia de la pobreza extrema en esta área.

<sup>42</sup> Entrevistas realizadas en campo con siete grupos de mujeres beneficiarias en la provincia de Coclé y en la comarca de Ngöbe Buglé.

limitaciones de oferta continúan constituyendo un problema. Tal como surge del Informe de resultados del programa elaborado por el Mides a partir de la ENV 2008, el bajo acceso a la educación a nivel premedio y medio está relacionado, entre otros factores, con la limitada oferta de servicios de educación en dicho nivel. El tiempo promedio de traslado entre el hogar y la institución educativa para los beneficiarios del programa es de dos horas, cifra que se eleva a casi dos horas y media en el área indígena.



## **Recuadro 2. Fortalezas y debilidades de la Red de Oportunidades**

El Banco Interamericano de Desarrollo se encuentra apoyando la evaluación operativa de la Red de Oportunidades. Esta evaluación, que aún resulta preliminar, ha avanzado en la identificación de las principales fortalezas y debilidades de la Red:

Las principales fortalezas son:

- El crecimiento y estabilización de la Red de Oportunidades como un programa de transferencias monetarias que cumple con la mayoría de los aspectos esenciales para el funcionamiento de estos programas en la región.
- El buen desempeño en su focalización y, por lo tanto, en la aplicación del procedimiento de focalización geográfica y de selección de hogares a través del PMT.
- La capacidad operativa y la experiencia desarrollada en la expansión de cobertura para aplicar el cuestionario socioeconómico (la Encuesta de Vulnerabilidad Social, EVS) y realizar la incorporación de hogares en extrema pobreza tanto en las comarcas indígenas con poblaciones muy aisladas y dispersas como en las zonas rurales y urbanas del país.
- La entrega regular y periódica de las transferencias en un ciclo bimestral continuo, realizada por entidades externas y especializadas, con mecanismos adecuados de certeza, seguridad y transparencia.
- Un diseño de corresponsabilidades que se sustenta en los indicadores de riesgo, pobreza y vulnerabilidad, y que, por lo tanto, puede lograr impactos importantes si se aplican de manera sistemática y se garantiza la oferta de los sectores de educación y salud, con calidad.
- La implantación paralela de programas para la ampliación de la cobertura en los servicios de salud materno-infantil y de educación inicial, primaria y media en las zonas de cobertura de la Red, que se orientan a cerrar la “brecha” de atención para esta población. Estos programas de fortalecimiento de la oferta requieren ser ampliados y fortalecidos.
- La actualización y corrección de la información de cada uno de los hogares incluidos en la planilla a través del procedimiento de verificación, lo que fortalece la certeza y la transparencia del Programa.
- El profesionalismo y capacidad operativa del equipo a cargo de la Red en el Mides.
- La adscripción de la ejecución de la Red al Mides como parte de sus funciones institucionales y la adecuada interacción realizada con los ministerios sectoriales, especialmente a través del Gabinete Social y su Secretaría Técnica (también adscrita al Mides).
- La inclusión de nuevos enfoques y beneficios hacia otros sectores de la población que pueden avanzar hacia la integración de un sistema de protección social, sobre todo si en el futuro se basan en el proceso operativo de identificación y selección de hogares para mantener un sistema único e integrado de beneficiarios.

Las principales debilidades son:

- La falta de consolidación de partidas presupuestales a partir de un marco legal permanente.
- La carencia del sistema informático para dar soporte al conjunto de los procesos y sus implicaciones sobre el control y la calidad de la información, la falta de verificación de corresponsabilidades, la falta de conciliación sobre la entrega de recursos por parte de las entidades pagadoras y la falta de información para el monitoreo sobre los servicios, las familias y las transferencias. Asimismo, la carencia del sistema conduce a soluciones temporales con mayor margen de error, pérdida de información, mayor costo de operación y desgaste de los recursos humanos.
- La falta de mecanismos regulares y sistemáticos y de los espacios institucionales de coordinación entre los sectores educación, salud y desarrollo social para el buen funcionamiento del programa.
- Limitaciones en la comunicación interna y hacia la sociedad sobre el rol de la Red de Oportunidades, a la cual se le asignan diversos objetivos que trascienden los de un PTM. La experiencia internacional muestra que los programas de transferencias monetaria no pueden (y no deben) asumir todas las acciones que se requieren para superar la pobreza, sino que deben formar parte de un sistema más amplio de protección social y desarrollo humano, y que pueden lograr impactos muy importantes cuando se concentran en su objetivo de generar los incentivos para la acumulación de capital humano.
- La permanencia de un doble esquema de operación y beneficio entre el programa ejecutado por la Senapan, reducido a 29 corregimientos y 7.500 familias, y el resto de la Red, operada por el Mides, que cubre el resto del territorio.

**Existe un problema en la cobertura de las principales políticas nutricionales desplegadas, lo que resulta especialmente importante, dado que los problemas nutricionales, como se analizó antes, tienen alta incidencia y persistencia.** Si se consideran las tres principales políticas de protección nutricional (bono familiar, comedores escolares y transferencias del Ministerio de Salud Pública a través de programas como el de alimentación complementaria, PACE), casi 60% de los niños menores de 5 años en situación de desnutrición crónica no acceden a sus beneficios (cuadro 25).

**Los comedores escolares, en sus diferentes modalidades, alcanzan a algo más del 14% de los niños menores de 5 años. Sin embargo, el acceso a esta política se encuentra condicionado a la concurrencia a un centro educativo, y Panamá muestra una muy baja tasa de asistencia de los niños menores de 6 años a instituciones educativas.** Según la ENV 2008, casi el 80% de los menores de 5 años no se matriculó, porcentaje algo más alto en las zonas rurales (indígenas y no indígenas). Por lo tanto, los comedores escolares no logran alcanzar a la primera infancia en situación de riesgo nutricional. El sesgo asociado a la concurrencia al sistema educativo puede explicar su falta de focalización entre los niños en situación de desnutrición. Mientras que el 14% del total de menores de 6 años se alimentan en comedores escolares, sólo lo hace el 5,4% de aquellos que presentan una situación de desnutrición crónica.

**Cuadro 25. Niños menores de 5 años cubiertos por políticas nutricionales según condición de desnutrición, 2008**

Cobertura de las políticas alimentarias	<i>Porcentajes</i>			Total
	Zonas urbanas	Zonas rurales no indígenas	Zonas indígenas	
<b>Población total</b>				
Sin apoyo	83,1	71,4	46,1	71,6
Bono familiar/Senapan	0,0	0,6	14,0	2,9
Recibe alimentos gratis (Minsa, otros)	3,4	13,8	40,1	14,3
Comedor escolar	13,6	15,5	12,2	14,1
<b>Desnutridos crónicos cubiertos por las políticas</b>				
Sin apoyo	86,9	68,1	42,0	58,5
Bono familiar/Senapan	0,0	1,0	15,9	8,3
Recibe alimentos gratis (Minsa, otros)	8,4	29,3	52,5	37,1
Comedor escolar	4,7	4,7	6,1	5,4
<b>Desnutridos agudos cubiertos por las políticas</b>				
Sin apoyo	76,9	90,9	50,0	76,7
Bono familiar/Senapan	0,0	0,0	16,7	3,3
Recibe alimentos gratis (Minsa, otros)	15,4	9,1	33,3	16,7
Comedor escolar	0,0	0,0	0,0	0,0

*Fuente:* Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2008).

**Las transferencias de alimentación complementaria gestionadas por el Ministerio de Salud Pública (Minsa) conforman el dispositivo de política con un alcance relativamente mayor.** Alrededor de 37% de los niños con desnutrición crónica viven en hogares que reciben alimentos del Minsa y esta cifra aumenta a 53% en las comunidades indígenas. A su vez, la cobertura se incrementó a través del bono familiar, que alcanza a cerca de un 16% de los niños indígenas con desnutrición crónica.

**Se hace necesario coordinar los criterios de acceso a las políticas nutricionales y la Red de Oportunidades. Sin políticas nutricionales eficaces, la potencialidad de la Red de Oportunidades para alterar las condiciones de privación extrema en el mediano plazo se verá fuertemente debilitada.** Es necesario que las políticas nutricionales se complementen eficientemente con las políticas de sostén de ingresos, actuando simultánea y oportunamente sobre la población. En particular, resulta clave extender políticas nutricionales específicas a los niños menores de 5 años beneficiarios de la Red de Oportunidades.

## **IV. Opciones de política**

### **IV.1 Resumen de temas que hay que tener en cuenta en el diseño de un SPS**

El diseño de una estrategia que avance hacia un sistema de protección social deberá enfrentar los siguientes retos:

**a. La limitada articulación entre los subsistemas contributivo y no contributivo del sistema de protección social, que reproduce la dualidad de la sociedad panameña.** Hasta el momento, la Red de Oportunidades y el Plan de Seguridad Alimentaria han sido pensados como programas no contributivos basados principalmente en el Mides, Minsa y Senade. Por otra parte, la CSS tiene a su cargo el vector contributivo del sistema. Estas dos institucionalidades que actúan en paralelo reproducen las dualidades de Panamá, atendiendo en forma desconectada a pobres extremos y a sectores medios y altos. El grupo de pobres no extremos y hogares vulnerables a la pobreza no es alcanzado por la Red, punto especialmente relevante en el marco de una crisis internacional cuyas repercusiones en la región aún no se conocen, pero que podría hacer caer en la pobreza extrema a los hogares actualmente en condición de pobreza moderada. El desafío de lograr una salida de la pobreza en el mediano y largo plazo trasciende el ámbito de lo programático de la protección social, y se relaciona con el comportamiento del mercado de trabajo en Panamá.

**b. La expansión del sistema de protección social mientras, paralelamente, se atienden las debilidades operativas pendientes en la Red de Oportunidades.** Aún resta por incorporar al sistema de protección social a una proporción importante de los hogares en pobreza extrema, tanto en áreas urbanas como rurales. Los datos de 2008 pueden subestimar el alcance del sistema de protección social, dado que los componentes más recientes terminaron de desplegarse a fines de ese año. De acuerdo con la ENV 2008, 61% de las personas que integran hogares en situación de pobreza extrema estaban cubiertas por algún componente del sistema de protección social y 47% estaban cubiertas por la Red de Oportunidades. En las áreas indígenas, estos niveles ascendían a 68,5% y 60%, respectivamente. Esto pone de manifiesto el rol central de la Red de Oportunidades en el proceso de expansión de la cobertura. Se presenta el desafío de alcanzar a la población más vulnerable que, de acuerdo con los datos de 2008, aún no había sido incluida en el programa.

**c. La necesidad de incorporar las especificidades de la pobreza indígena en el diseño de las políticas de combate a la pobreza.** La alta incidencia de la pobreza entre la población en zonas rurales indígenas señala la importancia de comprender adecuadamente los factores antropológicos y étnicos en juego, de manera que sean incorporados en el diseño de las políticas. En particular, las acciones de la Red de Oportunidades deberían perseguir objetivos consensuados con las poblaciones involucradas, teniendo en cuenta, además, cómo el desarrollo de la sociedad no indígena impacta a los pueblos indígenas.

**d. La prevalencia de la desnutrición, en el contexto de la necesidad de fortalecimiento de las políticas alimentarias, de salud y de infraestructura, y de su articulación con las transferencias de ingresos.** Los fuertes déficits nutricionales y de salud persisten en sectores específicos de la población panameña: 61% de los niños de 0 a 5 años residentes en zonas indígenas padece de desnutrición crónica, lo cual sextuplica el valor observado en zonas urbanas. Otro dato alarmante es que la desnutrición crónica aumentó entre 2003 y 2008 en las comarcas indígenas, aunque se redujo en el resto del país. En este documento se evidenció el bajo nivel de acceso a infraestructura que garantice condiciones de base para la prevención de enfermedades entre la población indígena. La prevalencia de diarreas en niños que residen en las comarcas da cuenta de esta situación. La superación de la pobreza de ingresos o el acceso a transferencias no son suficientes para lograr avances en términos de abatimiento de la desnutrición crónica, la mortalidad infantil, el bajo peso al nacer y la mortalidad materna. Se requiere complementar las políticas de transferencias con políticas de desarrollo de

infraestructura básica que beneficien a la población integrada a la Red de Oportunidades. Se deben fortalecer las políticas preventivas de nutrición y la promoción de patrones alimentarios adecuados impulsados desde el Minsa.

**e. Los niveles de despliegue y respuesta temporal de los distintos componentes de la Red de Oportunidades son incipientes y, en el caso de educación y salud, no verificados.**

La experiencia acumulada de los programas de transferencias condicionadas en América Latina pone de relieve que un punto crítico para el éxito de los mismos radica en la consideración y manejo de la temporalidad en el despliegue y la capacidad de reacción de los distintos actores públicos involucrados en estas intervenciones, que suelen ser interinstitucionales y complejas. Una vez realizado el proceso de focalización, la transferencia de ingresos puede desplegarse con más velocidad que la creación de centros escolares o de salud necesarios para elevar el nivel de vida de la población objetivo y hacer efectivas las contraprestaciones. Asimismo, dada la multiplicidad de intervenciones y la focalización geográfica de la Red de Oportunidades, el fortalecimiento y trabajo conjunto de las instituciones en el territorio resulta central. Por otra parte, la velocidad de despliegue de las distintas intervenciones que conforman la Red puede diferir en función de la complejidad y los requisitos para su estructuración, aspecto que se manifiesta en la comparación entre el número de hogares que reciben la transferencia monetaria y los que han pasado por los programas de capacitación. Esa experiencia es frecuente en programas de esta naturaleza y es particularmente problemática en intervenciones de carácter temporal y con objetivos ambiciosos.

**f. Desarrollo creciente, pero aún incipiente, de herramientas de gestión social.** Cada tipo de intervención social suele requerir tecnologías de gestión específicas, muchas de las cuales se derivan de la propia necesidad de los programas, pero otras son transversales. La Red de Oportunidades ha sido exitosa en su implementación, pero se debe fortalecer su gestión. Se considera crucial que se fomente la generación de un sistema de evaluación<sup>43</sup> e información<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Evaluar las políticas sociales permite: 1) identificar los diferentes grados de vulnerabilidad dentro de la población de beneficiarios vulnerables protegidos para observar su grado de mejora e identificar si el plan funciona en sus objetivos y, a la vez, delimitar a la población en situación de potencial salida del plan; 2) incentivar a una correcta implementación; 3) transformar iniciativas exitosas en políticas de Estado, y 4) a más largo plazo, establecer un diálogo con la población acerca del rol positivo de las políticas sociales, diseminando sus objetivos concretos.

<sup>44</sup> Respecto de la generación de un sistema de información, se considera clave el desarrollo de un sistema de información para la gestión integrada de programas sociales, que identifique las variables e indicadores que mejor caractericen a las poblaciones vulnerables, a efectos de conformar el registro único de beneficiarios.

para la mejora de la gestión de los programas de protección social. En este sentido, el **monitoreo y evaluación de los componentes de la Red de Oportunidades parece un punto central que se debe atacar en el futuro próximo y que permitirá a su vez una mayor articulación entre los distintos componentes de la Red.** Si bien existen criterios claros para la asignación de la transferencia condicionada, no son evidentes los mecanismos de acceso a los restantes componentes. Tampoco son claras las razones de la asignación de beneficiarios del bono alimentario y de la transferencia. El diseño de la transferencia condicionada genera interrogantes basadas en la experiencia latinoamericana en relación con el control del cumplimiento de las contrapartidas, los mecanismos de entrada y salida de los hogares a la Red, el diseño específico de la transferencia en función del tamaño de los hogares y el ciclo educativo al que asisten los niños, y el mecanismo de indexación de la transferencia. Actualmente, los niveles de asistencia escolar de los niños que integran hogares en condiciones de pobreza extrema y que reciben la transferencia condicionada alcanzan al 79%, mientras que descienden al 71% entre los niños en hogares en condiciones de pobreza extrema que no reciben el beneficio. Estas cifras son 61% y 59% en el tramo de 13 a 17 años.

**g. Institucionalidad incipiente y en etapa de consolidación.** La creación del Mides y del Gabinete Social como ámbito institucional de coordinación constituyen avances significativos en la consolidación de la institucionalidad necesaria para desarrollar un sistema de protección social más amplio e inclusivo. Sin embargo, los mecanismos de coordinación aún son débiles, la delimitación de responsabilidades no siempre es clara y la inclusión de todos los actores se ha visto dificultada en algunos casos. Por otro lado, la expansión de la oferta de servicios no acompañó adecuadamente el despliegue de la Red de Oportunidades, y persisten problemas de provisión para asegurar el cumplimiento de las corresponsabilidades en el caso de salud y educación, en particular para la educación premedia y media. Los beneficiarios, con frecuencia, deben recorrer distancias muy largas para cumplir sus corresponsabilidades y no siempre logran recibir el servicio (salud), lo que hace inviable su exigencia. A su vez, parece pertinente un enfoque en el que las diversas políticas de combate a la pobreza (infraestructura básica, políticas nutricionales, transferencias de ingresos) cuenten con instrumentos comunes para definir las poblaciones y/o zonas beneficiarias. El desarrollo del sistema de protección social requiere un mando coherente que asegure que las distintas instituciones articulen acciones desde sus propias especificidades.

## **IV.2 Lineamientos estratégicos**

El análisis anterior muestra que Panamá tiene la oportunidad, en el mediano plazo, de avanzar en la reducción de la pobreza y el desarrollo social, mediante la atención de brechas persistentes que afectan a población en situación de extrema pobreza, en particular a los indígenas. A corto plazo, el programa Red de Oportunidades es una plataforma viable por la cual transitar desde acciones dispersas y atomizadas, destinadas a enfrentar la pobreza, hasta un enfoque más amplio, articulado e integrado.

El diagnóstico presentado brinda elementos que permiten fundamentar las bases de una propuesta de plan de acción para que el BID acompañe al gobierno en sus esfuerzos por construir un sistema de protección social, a través de operaciones financieras y no financieras. Como proceso, se visualiza un apoyo al gobierno que cuente con las siguientes fases: (i) soporte en la definición de una visión de sistema de protección social en términos de qué problemas quiere enfrentar y a qué poblaciones quiere cubrir; (ii) definición de los principales rasgos del diseño institucional general; (iii) definición de la oferta programática que mejor materialice el rumbo estratégico inicial y que satisfaga las restricciones político-institucionales.

Con ese propósito, el plan de acción se divide en tres macrocuestiones, cada una de ellas con aspectos específicos para atender:

- (i) La atención integral a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad
- (ii) El fortalecimiento de la institucionalidad de la protección social
- (iii) El desarrollo y perfeccionamiento de los sistemas de información, seguimiento y evaluación.

A continuación se desarrolla cada una de estas líneas.

### **a. La atención integral a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad**

*a.1 Diseñar, planear y establecer un sistema de protección social*, integrado y coherente con la política social para romper las trampas de pobreza y detener su ciclo de transmisión intergeneracional, así como para atender las causas y manifestaciones diversas de vulnerabilidad social.

Panamá necesita un marco articulador de sus objetivos de reducción de pobreza y desarrollo social con la RPS, en la cual se inscriban los objetivos de cada programa y del

sistema. Se sugiere generar puntos de encuentro entre los sistemas contributivos y no contributivos, por ejemplo, a través de instancias que, por debajo del Gabinete Social, discutan la totalidad del sistema de protección panameño.

Un objetivo importante en esta dirección es lograr institucionalizar la Red de Oportunidades como parte de la matriz de políticas sociales permanentes, a través de la aprobación de un marco legal específico que asegure financiamiento permanente y determine criterios orientativos del funcionamiento del sistema. Pasar del financiamiento vía recursos de uso discrecional de la Presidencia de la República a un financiamiento incorporado en el presupuesto nacional como programa específico en el marco de las políticas públicas constituye un paso importante en la consolidación del sistema de protección social.

La experiencia internacional muestra que el sistema de protección social puede tener al programa de transferencias como columna vertebral, pero no debe recaer en un sólo programa. El sistema requiere la articulación efectiva de un conjunto de intervenciones (programas, servicios), bajo la responsabilidad operativa de distintas entidades apoyadas en un conjunto de herramientas como el registro o sistema de información de beneficiarios y los sistemas de indicadores para la evaluación y el monitoreo.

El gobierno de Panamá puede construir este sistema partiendo tanto de la experiencia como de los avances logrados por la Red, al menos en dos pilares necesarios para el sistema: (i) los avances en información acopiada y procesada a través de la EVS para más de 2 millones de hogares y la experiencia operativa para el levantamiento de este tipo de información, en función de la construcción del registro o sistema de información de beneficiarios no sólo de un programa como la Red de Operaciones sino del conjunto del sistema de protección social; y (ii) la capacidad operativa y logística desarrollada para la entrega de transferencias.

Una vez garantizado el sistema informático, resulta pertinente impulsar un esquema diferenciado de transferencias, que reconozca el tamaño del hogar y las edades de los menores, de forma tal que mejore su eficacia para incentivar la concurrencia al sistema educativo. A su vez, es importante que se evite confundir los objetivos y las reglas del programa dedicado a hogares con niños con el fin de incentivar la acumulación de capital humano –basada en la generación de incentivos y el cumplimiento de las corresponsabilidades de la oferta– con otro tipo de transferencias de protección social, como pueden ser las pensiones no contributivas para adultos mayores o las transferencias para personas con discapacidad. No obstante esta capacidad y avances, el sistema debe equilibrar y armonizar las inversiones en transferencias e incentivos a la demanda con la inversión de



los recursos necesarios para garantizar la oferta de servicios y, especialmente, los requerimientos de calidad de la oferta. El sistema puede diseñarse y planearse para tener un crecimiento gradual y ordenado basado en prioridades, capacidad institucional gerencial y espacio fiscal. Este enfoque debe definir la posibilidad de integrar a los beneficiarios del bono alimentario al esquema de transferencias monetarias del Mides y elaborar un diagnóstico para identificar otras posibles duplicidades e inconsistencias que puedan liberar recursos para concentrarlos en la Red y programas que demuestren impactos, resultados y efectividad. Resulta fundamental la consideración de los aspectos culturales y étnicos a la hora del diseño de políticas.

*a.2 Continuar el fortalecimiento de la Red de Oportunidades* como programa de transferencias monetarias con corresponsabilidades para hogares en extrema pobreza. Se hace necesario **precisar su objetivo** en relación con la transmisión intergeneracional de la pobreza, para que pueda enfocarse en la atención de la desnutrición crónica desde la gestación hasta

### **Recuadro 3. Fortalecer y mejorar la capacidad de gestión operativa del SPS**

Las prioridades para el fortalecimiento de la gestión operativa del Sistema de Protección Social son:

- Garantizar de inmediato la operación de los sistemas informáticos necesarios para dar soporte (capacidad, certeza, control) a la operación de los procesos de la Red de Oportunidades.
- Establecer las normas y el mecanismo de coordinación para realizar los intercambios de información sobre el cumplimiento de corresponsabilidades con información aportada por los servicios de salud y las escuelas de manera oportuna y veraz, y estabilizar su operación basada en reglas y procedimientos eficientes y auditables.
- Poner al corriente y mantener con oportunidad la conciliación y la rendición de cuentas sobre las transferencias efectivamente distribuidas por parte de las entidades de pago.
- Adecuar la estructura y garantizar los recursos para la operación local en las direcciones provinciales, de manera que cuenten con personal suficiente, con los recursos necesarios (viáticos y movilidad), así como con un plan de trabajo y herramientas (sistemas, formatos, procedimientos) para desarrollar estándares y reglas claras en la atención a la población beneficiaria y en las tareas locales del programa.
- Ampliar y mantener la comunicación institucional del programa, para que entregue información y orientación adecuada, suficiente y periódica a la población beneficiaria, a los operadores de los diferentes sectores y a la sociedad en general, usando diversos medios y cuidando la adecuación cultural necesaria para población indígena, rural y urbana.

los primeros 3 años de vida, y en promover la inscripción oportuna en la educación inicial y primaria, así como en contribuir a la permanencia y el avance en la educación secundaria. En paralelo con el fortalecimiento de la operatividad de la Red de Oportunidades (véase recuadro 3), se requieren esfuerzos para **ampliar los niveles de cobertura alcanzados**. Es necesario

definir niveles de cobertura óptimos e identificar las principales fallas del despliegue del programa y del instrumento de focalización. Asimismo, si bien Panamá presenta una fuerte fragmentación geográfica, las fronteras entre pobres extremos y el resto de los hogares pobres no son siempre nítidas; en consecuencia, el sistema debería integrar también a los pobres no extremos, quizá con otros instrumentos o con transferencias de ingreso más bajas, evitando potenciales desbalances al descuidar zonas geográficas. El 61% de los pobres no extremos está cubierto por la Red de Protección Social. La generación de un vínculo entre el sistema de protección social y los hogares pobres no extremos es un objetivo de mediano plazo.

En términos de **perfeccionamiento del diseño** de la Red de Oportunidades, se requiere afinar algunas características de la transferencia condicionada, **otorgándole variabilidad por tamaño del hogar y ciclo educativo,**<sup>45</sup> **unificar las prestaciones y mejorar la verificación de la corresponsabilidad.** La temporalidad de la intervención no se condice con los objetivos de largo plazo establecidos para la intervención. Dificilmente los hogares cumplirán con los mismos, si se les retira la transferencia, y difícilmente la pobreza extrema de corto y largo plazo se reducirá. Los activos de los que disponen los beneficiarios de la Red sólo cambiarán en el largo plazo y, por lo tanto, retirarles la transferencia es empujarlos a volver a la situación de pobreza extrema. **Los mecanismos de indexación de la transferencia deberían estar claramente establecidos,** dado que, de lo contrario, en épocas inflacionarias, la misma podría perder valor real. Se sugiere indexar las transferencias en dinero al índice de precios al consumo y las alimentarias al correspondiente índice de precios de los alimentos.

### ***a.3 Definición y consenso sobre rutas críticas para la atención de la población pobre y vulnerable***

- (i) Una evaluación de los programas alimentarios, que identifique fortalezas, debilidades y vacíos de cobertura, asegurando el acceso de los niños entre 0 y 5 años a dieta adecuada. La experiencia internacional indica que las intervenciones que abarcan del período de gestación a los 2 ó 3 años pueden tener un fuerte

---

<sup>45</sup> Dado que se trata de una transferencia plana, no es posible reducir una parte de la transferencia porque hay un niño que, por ejemplo, no asiste a enseñanza secundaria. La prestación plana puede crear incentivos para el no cumplimiento, así como penaliza a los hogares más grandes y carenciados. En ese sentido, se sugiere tomar una estructura similar a la de Oportunidades/Progresá o Bolsa Familia, donde existe una transferencia básica al hogar que aumenta con el número de niños y con el ciclo educativo al que asiste cada niño. Esto vuelve más factible el acatamiento de las contrapartidas, al tiempo que genera mayores incentivos cuando los niños crecen y no penaliza a las familias grandes.

impacto en el desarrollo de los niños (Doyle et al., 2007; Karoly et al., 2005). Esto implica profundizar el programa Acompañamiento de la Red de Oportunidades y trabajar con las embarazadas con un enfoque más amplio que la suplementación alimentaria. En particular, dada la relevancia de los problemas nutricionales en Panamá, la problemática del bajo peso al nacer debería ser fuertemente atacada. Las evaluaciones de impacto de programas de transferencias condicionadas realizadas en América Latina muestran casos exitosos en términos de combate a la desnutrición infantil (Basset, 2008), cuando las intervenciones incluían condicionalidades en relación con la salud.

- (ii) El acceso a infraestructura de agua y saneamiento básico debe profundizarse y unificar criterios con la Red de Oportunidades para seleccionar a las poblaciones beneficiarias.
- (iii) El fortalecimiento de la oferta en educación y salud de poblaciones beneficiarias de la Red. En efecto, la mejora de la situación nutricional de los niños, especialmente en las comarcas, requiere el fortalecimiento de las transferencias alimentarias, así como el desarrollo de infraestructura de saneamiento y agua potable y el acceso a cuidados de salud. Como ya se señaló, un tema acuciante radica en la resolución de los problemas de gestión de los programas alimentarios, así como su fortalecimiento, expansión y redireccionamiento. La presencia de los centros de salud PAISS en las comarcas y áreas rurales debe fortalecerse, atendiendo especialmente los requerimientos de personal calificado. También se vuelve necesario realizar una rigurosa evaluación de impacto de las intervenciones alimentarias y de salud, para establecer los cambios en el diseño que sean pertinentes para alcanzar mejores resultados. Los trabajos disponibles han mirado fundamentalmente la focalización, pero no los logros nutricionales de la población beneficiaria. El proceso de producción de una nueva estrategia del BID con Panamá es una oportunidad propicia para que el Banco reafirme su compromiso de colaboración con el país en dicho proceso.

***a.4 Fomentar la articulación de los programas sociales de diversos ministerios que atienden a la misma población objetivo.*** La responsabilidad de la gestión de la Red de Oportunidades recae en el Ministerio de Desarrollo Social. Parte del acompañamiento del BID consiste en promover instancias de diálogo para fomentar la articulación fluida con los

ministerios de Educación y Salud, en particular programas que atienden a población en extrema pobreza. Esta articulación es evidente en el caso de la Red de Oportunidades: la ENV 2008 pone de manifiesto que hay un conjunto de hogares (alrededor del 5%) que no controlan su salud porque no tienen centros de atención cercanos. El análisis de la oferta y la presión sobre la oferta generada por potenciales aumentos de estudiantes en escuelas en las regiones donde el programa se desplegó es un punto central. Asimismo, es necesario monitorear la calidad de la enseñanza impartida, pues podría darse el caso que la llegada masiva de estudiantes a centros educativos ubicados en áreas vulnerables genere problemas de calidad. Idéntico comentario es válido para los centros de salud, donde los diversos diagnósticos existentes ponen de manifiesto importantes carencias en términos de personal especializado y desabastecimiento periódico.

## **b. El fortalecimiento de la institucionalidad de la protección social**

*b.1 Colaborar en el fortalecimiento y adecuación de la institucionalidad social.* La atención integral de la población en situación de pobreza requiere un entramado institucional complejo. Una posible línea de colaboración del BID en esta materia se relaciona con el aumento de las capacidades de definición y ejecución de políticas integrales por parte del Ministerio de Desarrollo Social, así como con la mejoría de sus posibilidades de gestionar tales decisiones en el marco del conjunto del territorio nacional. Una segunda línea de apoyo respecto a la institucionalidad social podría ligarse a la promoción del aumento de capacidades de articulación intersectorial del Gabinete Social. Finalmente, en esta dimensión, y ya en lo referido a la relación de los ministerios nacionales, el BID podría colaborar en estudios y análisis de la experiencia comparada de lecciones aprendidas y buenas prácticas en los retos de intersectorialidad. El objetivo no necesariamente se basa en poder aplicarlas al caso de Panamá, sino en promover (con esas referencias) las reformas conducentes a mejorar el ambiente institucional de las políticas y programas relacionados con lo que podría conformar a futuro un sistema de protección social. En el caso específico de la Red de Oportunidades, se precisa **fortalecer y mejorar la institucionalidad y la capacidad de gestión de la Red de Oportunidades** para que pueda asumir la coordinación interinstitucional que garantice la capacidad de cobertura de los servicios de salud y educación, mediante las herramientas necesarias para focalizar los presupuestos de la oferta y para monitorear y evaluar la prestación efectiva y con calidad de estos servicios, así como para lograr la institucionalización de los principales procesos operativos, estableciéndolos co

mo norma obligatoria en reglas de operación del programa y fijar mecanismos para su cumplimiento, seguimiento, supervisión y auditoría.

En el plano de las capacidades locales necesarias para el despliegue del sistema de protección social en el territorio, el apoyo al mejoramiento de las capacidades del nivel local para gestionar programas sociales es un factor crítico y sobre el que se conoce muy poco en Panamá. El BID podría apoyar el fortalecimiento de los recursos humanos involucrados en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de protección social desde una perspectiva de integralidad territorial.

### **c. El desarrollo y perfeccionamiento de los sistemas de información, seguimiento y evaluación**

*c.1 Ayudar a generar información estratégica y sistemas de gestión para la toma de decisiones y la gestión de los programas sociales.* Es necesario dar un paso sustantivo desde un conjunto amplio y débilmente articulado de programas frente a la pobreza, hacia un “inicio” de sistema de protección social. Esto requiere tomar decisiones difíciles y de alta complejidad técnica, fiscal y política. A efectos de dotar a los decisores políticos de los insumos de información pertinente y de alta calidad, se requiere un flujo de información acorde con ese nivel de decisión. Eso implicará, además, contar con organismos responsables de producir y procesar esa información que estén altamente legitimados dentro del propio Estado y por la sociedad en su conjunto. Lo mismo sucede en relación con el seguimiento y la evaluación de las principales líneas de acción. En este sentido, el BID debe estar listo a colaborar en revitalizar los instrumentos y con los actores responsables de esta tarea. Un apoyo importante (y complementario) podría estar asociado al fomento de estudios técnicos sobre el gasto social. Para ello se debiera promover canales de trabajo estratégicamente compartidos entre los ministerios sociales y el Ministerio de Economía, complementando estos esfuerzos compartidos con análisis fiscales acordes con las expectativas y prioridades determinadas por el GOA en la lucha frente a la pobreza y la vulnerabilidad. En particular, el BID podría apoyar la realización de evaluaciones de impacto de los programas que financia – y que estén destinados a la población vulnerable–. Asimismo, sería importante analizar el gasto social en general y aquel destinado a los distintos grupos de riesgo en particular. Es deseable realizar este estudio desde una visión integral y no separada desde los ministerios o desde los niveles de gobierno. En el caso de la Red, se requiere **establecer un sistema de monitoreo y evaluación de la misma**, que incluya por lo menos la evaluación externa de

impacto sobre los objetivos de salud, educación y alivio de la pobreza, un esquema periódico de evaluación operativa, un sistema de monitoreo basado en indicadores de la operación, un modelo de supervisión de los servicios y componentes del programa, y mecanismos adecuados de auditoría social y de atención ciudadana.

## Referencias

- Alzúa, L., Cruces, G. y Ripani, L. 2009. "Labor supply responses to cash transfer programs. Experimental and non-experimental evidence from Latin America". Ponencia presentada en el congreso de Afrea-Nonie-3ie, *Perspectives on Impact Evaluation*. El Cairo: Egipto.
- Atalah, E. y Ramos, R. 2005. *Informe de consultoría. Evaluación de programas sociales con componentes alimentarios y/o de nutrición en Panamá*. Panamá: Unicef. Disponible: <[http://www.unicef.org/panama/spanish/resources\\_5203.htm](http://www.unicef.org/panama/spanish/resources_5203.htm)>.
- Banco Mundial. 2006. *Panama Public Expenditure Review*. Report No. 35100-PA. Central America Department and Poverty Reduction and Economic Management Latin America and the Caribbean Region. Washington, DC: Banco Mundial.
- Basset, L. 2008. "Can Conditional Cash Transfer Programs Play a Greater Role in Reducing Child Undernutrition? Social Protection and Labor". Working Paper No. 835. Washington, DC: Banco Mundial.
- Caballero, E., Sinisterra, O., Lagrutta, F. et al. 2004. Evaluación del impacto nutricional del programa de alimentación complementaria de Panamá en niños menores de 5 años. *Archivos Latinoamericanos de Nutrición*. 54(1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2006. *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: Cepal, División de Desarrollo Social.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Panorama Social de América Latina 2008*. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile: Cepal, División de Desarrollo Social. Disponible: <[www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)>.
- Caja de Seguridad Social 2009. Materiales consultados en <[www.css.org.pa](http://www.css.org.pa)>.
- Datt, G. y Ravallion, M. 1992. "Growth and redistribution components of changes in poverty measures: a decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s". *Journal of Development Economics*. 38.
- Doyle, O., Harmon, C., Heckman, J. et al. 2007. "Early Childhood Intervention: Rationale, Timing and Efficacy". Discussion Series Paper No. 200705. Dublin: University College Dublin, Geary Institute.
- Fogel, R. 1994. "Economic growth, population theory and psychology: the bearing of long-term processes on the making of economic policy". *American Economic Review*. 84(3): 369-395.

- Karoly, L., Kilburn, R. y Cannon, J. 2005. *Early Childhood Interventions. Proven Results, Future Promise*. Santa Mónica, CA; Arlington, VA; Pittsburgh, PA: Labor and Population, Rand Corporation.
- Ministerio de Desarrollo Social. 2009. Materiales consultados en <[www.mides.gob.pa](http://www.mides.gob.pa)>.
- Ministerio de Salud y Plan Alimentario Nutricional de la Presidencia de la República. 2008. Programas de Seguridad Alimentaria. Panamá: Minsa - Senapan. Disponible: <<http://www.presidencia.gob.pa/senapan/descargas/SEGURIDADALIMENTARIA.pdf>>.
- Organización Internacional del Trabajo. 2009. *Panorama Laboral 2008 – América Latina y el Caribe*. Lima: OIT, Oficina Internacional del Trabajo. Disponible: <<http://www.oei.es/pdf2/panorama08.pdf>>.
- Paes de Barros, R. 2003. *Situación de la pobreza en Panamá*. Panamá: IPEA.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2005. *Informe de Desarrollo Humano de Panamá*. Panamá: PNUD.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Marco de cooperación de las Naciones Unidas para la reducción de la pobreza 2007-2011*. PNUD.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Informe de Desarrollo Humano de Panamá*. Panamá: PNUD.
- Ravallion, M. y Chen, D. 2001. "Measuring pro-poor growth". Policy Research Working Paper Series 2666. Washington, DC: Banco Mundial.
- Scott, K., Olinto, P. y Bustelo, M. 2005. "Targeting e impacto distributivo. Una propuesta para el caso de Panamá". Documento mimeografiado.
- Valencia, Loméli, E. 2008. "Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debate". *Annual Review of Sociology*. 34.
- Organización Mundial de la Salud - Comité de Expertos sobre el Estado Físico. 1995. *The use and interpretation of anthropometry*. Ginebra: OMS.



## Anexo estadístico

**Cuadro A1. Evolución del PIB y el ingreso nacional disponible en Panamá**  
**en millones de balboas de 1996**

	PIB a precios comprador		Variación (porcentajes)		Ingreso nacional disponible		Variación (porcentajes)	
	Total	Per cápita	Total	Per cápita	Total	Per cápita	Total	Per cápita
1996	9.322	3.421			8.194	3.007		
1997	9.924	3.570	6,5	4,4	8.664	3.116	5,7	3,6
1998	10.653	3.756	7,3	5,2	9.397	3.313	8,5	6,3
1999	11.070	3.828	3,9	1,9	9.661	3.340	2,8	0,8
2000	11.371	3.857	2,7	0,8	9.977	3.384	3,3	1,3
2001	11.436	3.807	0,6	-1,3	10.099	3.362	1,2	-0,7
2002	11.691	3.821	2,2	0,4	10.896	3.561	7,9	5,9
2003	12.183	3.909	4,2	2,3	11.151	3.578	2,3	0,5
2004	13.099	4.129	7,5	5,6	12.022	3.790	7,8	5,9
2005	14.041	4.350	7,2	5,4	13.133	4.068	9,2	7,3
2006	15.239	4.640	8,5	6,7	14.491	4.413	10,3	8,5
2007	16.998	5.089	11,5	9,7	16.535	4.951	14,1	12,2
2008	18.558	5.466	9,2	7,4				

Fuente: Cuentas Nacionales.

**Cuadro A2. Tasas de desempleo, actividad, empleo e informalidad, 2008**

2008	TD	TA	TE	No aportan
Urbana	6,0	63,4	59,6	39,4
Rural no indígena	3,6	58,1	56,0	68,8
Rural indígena	2,1	64,9	63,5	94,4
Total	5,2	62,0	58,8	50,5
Pobreza extrema	3,2	58,5	56,6	88,6
Pobreza no extrema	5,8	56,4	53,1	65,5
No pobre	5,3	63,7	60,3	42,2
Total	5,2	62,0	58,8	50,5
Quintil 1	3,2	58,6	56,7	88,8
Quintil 2	5,7	56,1	52,9	65,9
Quintil 3	6,9	60,3	56,1	54,5
Quintil 4	5,9	62,5	58,8	42,6
Quintil 5	3,7	67,2	64,7	34,3
Total	5,2	62,0	58,8	50,5

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro A3. Descomposición de la variación de la pobreza**

	2003-2008
Pobreza 2003	36,8
Ingreso medio 2008, dist. 2003	31,6
Ingreso medio 2003, dist. 2008	36,9
Pobreza 2008	32,4
Diferencia 2003-2008	-4,407
Efecto crecimiento	-5,198
Efecto distribución	0,086
Residuo	0,705
Suma de efectos	-4,407

*Fuente:* Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

**Cuadro A4. Estructura del consumo de los hogares por decil de gasto per cápita, 2003 y 2008**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
<b>2003</b>											
Alimentos	67,4	57,9	51,4	48,1	44,3	41,3	38,1	34,4	29,3	21,0	34,6
Educación	4,2	5,4	5,6	6,3	5,9	6,3	6,1	5,8	6,0	5,3	5,7
Salud	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,5	0,4	0,6	0,4
Durables	3,2	3,5	4,4	5,5	6,0	6,8	8,1	9,4	10,8	14,4	9,6
Transporte	2,4	5,2	6,6	6,9	7,6	8,9	8,8	11,2	11,6	11,9	9,9
Vivienda	11,3	13,2	14,6	14,8	16,2	16,4	17,4	16,6	18,2	22,0	18,0
Energía	2,1	3,2	3,5	3,9	3,9	3,8	3,7	3,8	3,9	4,3	3,9
Servicios	7,7	9,7	11,4	12,6	13,8	14,3	15,8	17,1	18,5	19,5	16,4
Transf.	1,6	1,8	2,4	1,8	2,1	1,9	1,7	1,2	1,3	1,1	1,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>2008</b>											
Alimentos	55,1	50,1	47,0	43,8	41,7	38,2	36,2	32,0	26,7	18,5	30,9
Educación	7,9	8,2	7,7	6,2	6,5	6,6	6,3	6,4	6,5	4,3	5,9
Salud	0,3	0,5	0,5	0,7	0,7	1,0	0,9	1,4	1,7	3,4	1,8
Durables	0,8	1,2	1,7	2,3	2,5	3,0	3,6	4,7	6,0	8,9	5,4
Transporte	3,9	6,8	8,3	9,5	9,5	11,7	11,8	13,5	15,6	15,9	13,1
Vivienda	13,0	13,2	14,1	14,4	15,5	15,3	15,6	16,0	16,5	20,0	16,9
Energía	2,8	3,5	4,0	4,3	4,1	4,1	3,9	3,6	3,5	3,9	3,8
Servicios	12,6	14,7	15,0	17,4	17,8	18,8	20,2	20,5	21,8	23,5	20,5
Transf.	3,6	1,8	1,8	1,5	1,6	1,3	1,4	1,8	1,7	1,7	1,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Var. 2003-2008	-18,3	-13,6	-8,4	-9,0	-6,0	-7,4	-5,0	-6,9	-9,1	-11,8	-10,8

La variación 2003-2008 se presenta en porcentaje del gasto en alimentos.

*Fuente:* Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

**Cuadro A5. Estructura del consumo de los hogares por grandes grupos, condición de pobreza y área geográfica, 2003 y 2008**

Año y grupo	Urbanas				Rurales no indígenas				Indígenas			
	Pobres extremos	Pobres no extremos	Total pobres	Total	Pobres extremos	Pobres no extremos	Total pobres	Total	Pobres extremos	Pobres no extremos	Total pobres	Total
<b>2003</b>												
Alimentos	50,7	46,3	47,1	29,2	62,0	53,9	56,2	43,6	69,9	62,4	68,2	65,7
Educación	7,2	6,3	6,4	5,9	4,9	5,8	5,5	5,3	3,7	4,1	3,8	3,7
Salud	0,1	0,1	0,1	0,4	0,1	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2	0,1	0,1
Durables	4,3	5,4	5,2	10,8	2,2	4,2	3,6	7,8	4,0	4,8	4,2	5,1
Transporte	4,9	6,8	6,4	10,5	4,8	6,3	5,9	9,2	2,3	7,6	3,5	3,8
Vivienda	15,3	16,5	16,3	20,1	13,0	13,2	13,1	13,9	9,8	7,6	9,3	9,4
Energía	5,2	4,5	4,6	4,2	2,2	3,2	2,9	3,2	1,9	1,8	1,9	2,0
Servicios	11,2	13,1	12,7	17,7	8,9	10,6	10,1	14,3	6,7	9,9	7,4	8,3
Transf.	1,2	1,2	1,2	1,1	1,8	2,7	2,4	2,4	1,7	1,7	1,7	1,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>2008</b>												
Alimentos	47,3	45,4	45,6	27,1	52,2	47,6	48,9	37,7	58,2	57,0	57,8	56,8
Educación	8,1	7,7	7,8	5,5	9,2	7,2	7,8	6,6	7,0	6,8	6,9	6,9
Salud	0,5	0,7	0,6	2,2	0,3	0,6	0,5	1,0	0,2	0,2	0,2	0,2
Durables	1,6	1,5	1,5	5,8	0,8	1,7	1,5	4,7	0,9	1,1	1,0	1,3
Transporte	7,2	8,6	8,4	13,6	5,6	8,2	7,4	12,7	2,7	6,4	3,8	4,7
Vivienda	16,7	15,3	15,4	18,6	12,7	13,3	13,1	13,3	12,3	8,6	11,2	10,9
Energía	5,0	4,5	4,5	4,1	3,0	3,8	3,5	3,3	2,3	2,8	2,5	2,6
Servicios	12,6	15,5	15,2	21,6	14,0	15,4	15,0	18,4	11,9	15,7	13,1	13,2
Transf.	1,2	0,9	1,0	1,5	2,1	2,3	2,3	2,2	4,6	1,4	3,6	3,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

**Cuadro A6. Nivel de gasto de los hogares panameños en 2008 y variación  
2003-2008**

**en rubros seleccionados por área geográfica y condición de pobreza**

Año y rubro de gasto	Pobres extremos	Pobres no extremos	Total pobres	No pobres	Total	Pobres extremos	Pobres no extremos	Total pobres	No pobres	Total
2008	Total					Zonas urbanas				
Alimentos	214	416	339	1.071	907	236	411	380	1.124	1.041
Educación	29	57	47	152	128	36	64	59	165	153
Salud	1	5	3	81	64	2	6	5	97	86
Transporte	19	69	50	530	422	33	75	68	589	531
Energía	14	38	29	155	127	29	43	40	175	160
Gasto total	415	890	709	3.943	3.218	521	910	840	4.361	3.968
<i>Var. 2003-2008</i>										
Alimentos	-17,5	-9,3	-12,0	1,3	2,7	-9,2	-3,8	-4,5	3,7	4,9
Educación	60,6	27,2	32,7	-1,9	3,6	11,6	25,5	23,8	-6,7	-4,0
Salud	114,8	211,5	191,0	370,6	386,8	313,4	394,4	386,1	388,2	399,9
Transporte	23,1	25,8	23,9	41,4	46,5	28,2	29,5	29,2	41,1	44,0
Energía	16,8	10,3	10,3	4,9	8,9	6,3	1,5	2,0	4,6	6,5
Gasto total	<b>-1,8</b>	<b>-1,5</b>	<b>-2,4</b>	<b>9,6</b>	<b>12,7</b>	<b>0,2</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,0</b>	<b>10,2</b>	<b>12,1</b>
2008	Zonas rurales no indígenas					Comarcas indígenas				
Alimentos	240	416	351	897	684	169	470	218	823	268
Educación	35	52	46	109	84	19	46	24	109	31
Salud	1	4	3	30	19	0	2	1	12	2
Transporte	24	66	51	338	226	8	45	14	155	25
Energía	14	35	27	87	64	8	27	11	62	15
Gasto total	464	878	726	2.567	1.848	303	828	390	1.760	503
<i>Var. 2003-2008</i>										
Alimentos	-16,1	-13,7	-15,2	-8,1	-7,5	-24,2	-5,0	-16,3	-14,3	-8,1
Educación	86,3	26,9	37,3	21,8	28,1	66,2	68,0	71,4	182,2	106,2
Salud	72,9	132,4	117,1	209,9	213,4	102,2	31,2	75,7	495,2	276,2
Transporte	23,5	25,8	23,1	36,8	40,9	14,1	-17,6	2,6	-13,6	22,3
Energía	26,4	18,6	18,0	-0,6	5,5	16,2	58,0	34,7	-12,0	39,1
Gasto total	<b>-0,1</b>	<b>-2,0</b>	<b>-2,8</b>	<b>2,3</b>	<b>4,6</b>	<b>-6,2</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,8</b>	<b>-2,8</b>	<b>3,8</b>

**Cuadro A7. Evolución de la pobreza 2003-2008 según área geográfica**  
*Porcentajes*

	Índices de pobreza			Población	Participación en:			Índice de riesgo		
	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)		FGT (0)	FGT(1)	FGT(2)	FGT (0)	FGT(1)	FGT(2)
<b>A- Pobreza extrema</b>										
Año 2003										
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>6</b>	<b>3</b>							
Urbana	4	1	0	60,5	16,0	8,8	5,5	26	15	9
Rural no indígena	22	7	3	31,7	42,1	33,0	26,3	133	104	83
Rural indígena	90	48	30	7,7	41,9	58,2	68,2	542	754	882
Año 2008										
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>0</b>						
Urbana	3	1	0	64	14	7	4	22	11	6
Rural no indígena	22	6	3	29	44	33	25	153	115	86
Rural indígena	84	46	30	7	42	60	72	587	848	1011
<b>B- Pobreza general</b>										
Año 2003										
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>15</b>	<b>9</b>							
Urbana	20	6	2	61	33	22	16	54	37	26
Rural no indígena	54	21	11	32	46	43	39	147	135	121
Rural indígena	98	69	51	8	21	35	46	267	452	591
Año 2008										
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>13</b>	<b>7</b>							
Urbana	17	5	2	64	34	22	15	54	35	23
Rural no indígena	50	19	10	29	45	42	38	155	147	133
Rural indígena	96	66	49	7	21	35	47	296	499%	661%

*Fuente:* Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

**Cuadro A8. Evolución de la pobreza según lengua materna, 2003 y 2008**

	Índices de pobreza			Participación en:				Índice de riesgo		
	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)	Población	FGT (0)	FGT(1)	FGT(2)	FGT (0)	FGT(1)	FGT(2)
<b>2003</b>										
<b>Pobreza extrema</b>										
Población	0,17	0,06	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Español	0,09	0,02	0,01	0,90	0,56	0,41	0,32	0,62	0,45	0,35
Indígena	0,77	0,39	0,23	0,08	0,44	0,59	0,68	5,31	7,09	8,18
Otro	0,02	0,01	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,13	0,11	0,09
<b>Pobreza general</b>										
Población	0,37	0,15	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Español	0,29	0,10	0,04	0,90	0,76	0,63	0,53	0,85	0,70	0,59
Indígena	0,94	0,60	0,43	0,08	0,23	0,37	0,47	2,75	4,42	5,64
Otro	0,14	0,04	0,01	0,02	0,01	0,00	0,00	0,42	0,27	0,18
<b>2008</b>										
<b>Pobreza extrema</b>										
Población	0,14	0,05	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Español	0,08	0,02	0,01	0,90	0,56	0,38	0,27	0,62	0,42	0,30
Indígena	0,69	0,36	0,23	0,08	0,44	0,62	0,73	5,30	7,45	8,75
Otro	0,01	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,06	0,04	0,02
<b>Pobreza general</b>										
Población	0,32	0,13	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Español	0,25	0,08	0,04	0,90	0,75	0,62	0,51	0,84	0,69	0,57
Indígena	0,89	0,55	0,39	0,08	0,25	0,38	0,49	2,95	4,58	5,89
Otro	0,03	0,01	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,09	0,07	0,06

**Cuadro A9. Evolución de la pobreza según provincia, 2003 y 2008**

	Indices de Pobreza			Población	Participación en..			Índice de riesgo		
	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)		FGT (0)	FGT(1)	FGT(2)	FGT (0)	FGT(1)	FGT(2)
<b>2003</b>										
<b>Pobreza extrema</b>										
poblacion	0.17	0.06	0.03							
bocas del toro	0.51	0.21	0.11	0.03	0.11	0.11	0.11	3.07	3.29	3.24
coclé	0.28	0.07	0.03	0.07	0.12	0.08	0.06	1.67	1.18	0.84
colón	0.10	0.03	0.02	0.07	0.04	0.04	0.03	0.62	0.54	0.48
chiriqui	0.11	0.03	0.01	0.14	0.09	0.06	0.04	0.65	0.44	0.32
darién	0.37	0.11	0.05	0.02	0.04	0.03	0.02	2.25	1.75	1.41
herrera	0.04	0.01	0.01	0.03	0.01	0.01	0.01	0.27	0.21	0.18
los santos	0.08	0.02	0.01	0.03	0.01	0.01	0.01	0.46	0.25	0.16
panamá	0.05	0.01	0.01	0.47	0.15	0.11	0.09	0.33	0.24	0.20
veraguas	0.20	0.06	0.03	0.07	0.09	0.07	0.06	1.20	0.96	0.81
comarca de san blas	0.92	0.46	0.27	0.02	0.09	0.12	0.13	5.56	7.29	8.07
comarca emberá	0.94	0.32	0.13	0.00	0.02	0.02	0.01	5.64	4.95	3.93
comarca ngobe bugle	0.92	0.52	0.33	0.04	0.23	0.35	0.42	5.52	8.18	9.91
<b>Pobreza general</b>										
poblacion	0.37	0.15	0.09							
bocas_del_toro	0.70	0.39	0.25	0.03	0.06	0.09	0.10	1.90	2.53	2.87
coclé	0.57	0.23	0.12	0.07	0.11	0.11	0.10	1.55	1.52	1.39
colón	0.43	0.13	0.06	0.07	0.08	0.06	0.05	1.16	0.86	0.70
chiriqui	0.35	0.12	0.05	0.14	0.13	0.11	0.09	0.96	0.78	0.63
darién	0.72	0.31	0.17	0.02	0.13	0.03	0.03	1.95	2.06	1.94
herrera	0.30	0.08	0.03	0.03	0.03	0.02	0.01	0.81	0.51	0.36
los_santos	0.27	0.08	0.04	0.03	0.02	0.02	0.01	0.73	0.54	0.41
panamá	0.20	0.06	0.03	0.47	0.26	0.19	0.15	0.55	0.40	0.32
veraguas	0.54	0.21	0.10	0.07	0.11	0.10	0.09	1.46	1.35	1.19
comarca_de_san_blas	0.99	0.69	0.50	0.02	0.04	0.07	0.09	2.69	4.53	5.79
comarca_emberá	0.96	0.60	0.38	0.00	0.01	0.01	0.01	2.60	3.92	4.40
comarca_ngobe_bugle	0.98	0.71	0.54	0.04	0.11	0.20	0.27	2.66	4.66	6.27
<b>2008</b>										
<b>Pobreza extrema</b>										
poblacion	0.14	0.05	0.03							
bocas_del_toro	0.43	0.18	0.10	0.03	0.10	0.11	0.11	3.01	3.38	3.26
coclé	0.23	0.06	0.03	0.07	0.11	0.08	0.06	1.62	1.19	0.90
colón	0.08	0.02	0.01	0.07	0.04	0.03	0.02	0.55	0.36	0.31
chiriqui	0.11	0.02	0.01	0.12	0.10	0.05	0.03	0.79	0.44	0.24
darién	0.29	0.10	0.04	0.01	0.03	0.02	0.02	2.07	1.79	1.38
herrera	0.13	0.04	0.01	0.03	0.03	0.02	0.02	0.92	0.66	0.48
los_santos	0.06	0.01	0.00	0.03	0.01	0.01	0.00	0.45	0.22	0.11
panamá	0.04	0.01	0.00	0.51	0.14	0.08	0.05	0.28	0.16	0.10
veraguas	0.22	0.07	0.03	0.07	0.11	0.09	0.07	1.57	1.32	0.99
comarca_de_san_blas	0.65	0.20	0.08	0.01	0.05	0.04	0.03	4.53	3.61	2.56
comarca_emberá	0.54	0.19	0.10	0.00	0.01	0.01	0.01	3.76	3.55	3.19
comarca_ngobe_bugle	0.92	0.58	0.41	0.04	0.27	0.46	0.59	6.44	10.69	13.77
<b>Pobreza general</b>										
poblacion	0.32	0.13	0.07							
bocas_del_toro	0.65	0.34	0.22	0.03	0.07	0.09	0.10	1.99	2.59	2.93
coclé	0.52	0.20	0.10	0.07	0.11	0.10	0.09	1.59	1.50	1.36
colón	0.26	0.08	0.04	0.07	0.06	0.05	0.04	0.81	0.63	0.51
chiriqui	0.29	0.10	0.05	0.12	0.11	0.09	0.07	0.90	0.75	0.61
darién	0.57	0.24	0.13	0.01	0.02	0.02	0.02	1.75	1.82	1.79
herrera	0.34	0.12	0.06	0.03	0.03	0.03	0.03	1.04	0.92	0.80
los_santos	0.34	0.09	0.03	0.03	0.03	0.02	0.01	1.04	0.65	0.44
panamá	0.19	0.05	0.02	0.51	0.30	0.21	0.15	0.58	0.41	0.29
veraguas	0.52	0.21	0.11	0.07	0.11	0.11	0.10	1.61	1.58	1.45
comarca_de_san_blas	0.92	0.46	0.26	0.01	0.03	0.04	0.04	2.83	3.47	3.52
comarca_emberá	0.83	0.42	0.25	0.00	0.01	0.01	0.01	2.57	3.21	3.38
comarca_ngobe_bugle	0.98	0.74	0.59	0.04	0.13	0.24	0.34	3.01	5.64	8.01

**Cuadro A10. Resultados de las estimaciones de los modelos Probit.**  
**Total país**

	2003		2008	
	Pobreza extrema	Pobreza general	Pobreza extrema	Pobreza general
Presencia de jubilados	-0,712 (12,71)**	-0,629 (16,75)**	-0,642 (12,66)**	-0,567 (15,59)**
Presencia de empleados formales	-0,500 (14,83)**	-0,566 (20,69)**	-0,626 (18,13)**	-0,473 (17,09)**
Presencia de receptores de pensiones	-0,497 (5,21)**	-0,639 (8,86)**	-0,747 (4,23)**	-0,058 (0,74)
Presencia de empleados informales	-0,067 (1,67)	-0,031 (0,98)	-0,005 (0,12)	-0,015 (0,51)
Tasa de dependencia (número de receptores/miembros)	-0,622 (7,21)**	-0,505 (7,73)**	-0,411 (5,34)**	-0,877 (14,15)**
Jefe con 1-6 años de educación	-0,745 (21,70)**	-0,763 (19,34)**	-0,608 (16,95)**	-0,776 (17,69)**
Jefe con 7-9 años de educación	-1,157 (25,02)**	-1,083 (24,00)**	-1,167 (23,97)**	-1,277 (25,97)**
Jefe con 10-12 años de educación	-1,527 (28,29)**	-1,446 (31,58)**	-1,327 (24,54)**	-1,429 (29,06)**
Jefe con 13-15 años de educación	-1,869 (15,58)**	-1,680 (25,80)**	-1,807 (10,99)**	-2,119 (25,28)**
Jefe con 16 años y más de educación	-1,919 (12,32)**	-2,423 (24,30)**	-1,579 (13,12)**	-2,142 (28,47)**
Presencia de niños menores de 2 años	0,456 (16,01)**	0,489 (19,65)**	0,371 (12,75)**	0,372 (14,57)**
Presencia de niños entre 3 y 5 años	0,334 (12,01)**	0,347 (14,43)**	0,226 (7,94)**	0,288 (11,68)**
Presencia de niños entre 6 y 11 años	0,028 (0,93)	0,143 (5,93)**	0,033 (1,05)	0,051 (2,09)*
Presencia de niños entre 12 y 17 años	0,077 (2,62)**	0,132 (5,47)**	0,081 (2,67)**	0,099 (4,03)**
Ln (número de miembros)	0,995 (22,87)**	0,934 (26,36)**	0,996 (22,36)**	0,976 (27,02)**
Área rural no indígena	0,482 (16,37)**	0,499 (22,22)**	0,705 (22,29)**	0,618 (27,29)**
Área rural indígena	1,732 (38,06)**	2,181 (23,87)**	1,625 (37,03)**	1,654 (28,57)**
Constante	-2,029 (27,15)**	-0,922 (14,72)**	-2,218 (29,81)**	-0,747 (11,75)**
Observaciones	26060	26060	27121	27121
Pseudo R2	0,5249			

Valores absolutos de los estadísticos z entre paréntesis.

\* Significativo al 5%; \*\* Significativo al 1%.

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).



**Cuadro A11. Resultados de la estimación del modelo Probit.  
Ordenado**

Variable dependiente (1 = pobre extremo, 2 = pobre no extremo, 3 = no pobre)	2003	2008
Presencia de jubilados	0,639 (18,61)**	0,625 (19,22)**
Presencia de empleados formales	0,523 (21,98)**	0,537 (22,01)**
Presencia de receptores de pensiones	0,594 (9,10)**	0,201 (2,70)**
Presencia de empleados informales	0,039 (1,42)	0,017 (0,63)
Tasa de dependencia	0,564 (9,74)**	0,719 (13,19)**
Jefe con 1-6 años de educación	0,737 (25,26)**	0,664 (21,58)**
Jefe con 7-9 años de educación	1,099 (30,95)**	1,172 (31,59)**
Jefe con 10-12 años de educación	1,449 (38,96)**	1,320 (34,88)**
Jefe con 13-15 años de educación	1,705 (29,25)**	1,994 (25,82)**
Jefe con 16 años y más de educación	2,337 (26,21)**	1,989 (29,54)**
Presencia de niños menores de 2 años	-0,469 (22,23)**	-0,356 (16,46)**
Presencia de niños entre 3 y 5 años	-0,341 (16,63)**	-0,259 (12,33)**
Presencia de niños entre 6 y 11 años	-0,103 (4,82)**	-0,044 (2,03)*
Presencia de niños entre 12 y 17 años	-0,100 (4,76)**	-0,086 (3,97)**
Ln(número de miembros)	-0,965 (31,38)**	-1,008 (31,98)**
Área rural no indígena	-0,496 (24,59)**	-0,644 (31,31)**
Área rural indígena	-1,771	-1,596
Observaciones	26060	27121

Valores absolutos de los estadísticos z entre paréntesis.

\* Significativo al 5%; \*\* Significativo al 1%.

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

**Cuadro A12. Evolución de la pobreza según tramos de edad, 2003 y 2008**

	Indíces de Pobreza			Población	Participación en..			Índice de riesgo		
	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)		FGT (0)	FGT(1)	FGT(2)	FGT (0)	FGT(1)	FGT(2)
<b>2003</b>										
<b>Pobreza extrema</b>										
poblacion	0.17	0.06	0.03	-	-	-	-	-	-	-
hasta 5 años	0.29	0.12	0.06	0.13	0.23	0.24	0.24	1.77	1.84	1.89
entre 6 y 11 años	0.24	0.10	0.05	0.13	0.19	0.20	0.20	1.48	1.54	1.55
entre 11 y 14 años	0.21	0.08	0.04	0.06	0.08	0.08	0.08	1.25	1.26	1.24
entre 15 y 19 años	0.18	0.07	0.04	0.10	0.10	0.10	0.10	1.09	1.07	1.07
entre 20 t 24 años	0.14	0.05	0.03	0.08	0.07	0.07	0.07	0.87	0.85	0.85
entre 25 y 29 años	0.13	0.05	0.02	0.07	0.06	0.06	0.05	0.80	0.76	0.74
entre 30 y 34 años	0.12	0.04	0.02	0.07	0.05	0.05	0.05	0.70	0.71	0.71
entre 35 y 39 años	0.11	0.04	0.02	0.07	0.05	0.05	0.05	0.67	0.70	0.70
entre 40 y 44 años	0.10	0.03	0.02	0.06	0.04	0.03	0.03	0.62	0.54	0.49
entre 45 y 49 años	0.09	0.03	0.02	0.05	0.03	0.03	0.03	0.56	0.52	0.51
entre 50 y 59 años	0.10	0.04	0.02	0.08	0.05	0.05	0.05	0.62	0.63	0.64
60 años y más	0.09	0.03	0.02	0.10	0.06	0.05	0.05	0.57	0.51	0.48
<b>Pobreza general</b>										
poblacion	0.37	0.15	0.09	-	-	-	-	-	-	-
hasta 5 años	0.54	0.25	0.15	0.13	0.19	0.21	0.22	1.47	1.65	1.74
entre 6 y 11 años	0.49	0.22	0.13	0.13	0.17	0.18	0.19	1.33	1.42	1.48
entre 11 y 14 años	0.46	0.19	0.11	0.06	0.08	0.08	0.08	1.26	1.25	1.26
entre 15 y 19 años	0.40	0.16	0.09	0.10	0.10	0.10	0.10	1.08	1.07	1.07
entre 20 t 24 años	0.33	0.13	0.07	0.08	0.08	0.07	0.07	0.90	0.88	0.87
entre 25 y 29 años	0.33	0.13	0.07	0.07	0.07	0.06	0.06	0.90	0.84	0.80
entre 30 y 34 años	0.33	0.12	0.06	0.07	0.06	0.06	0.05	0.90	0.79	0.75
entre 35 y 39 años	0.31	0.12	0.06	0.07	0.06	0.05	0.05	0.84	0.77	0.73
entre 40 y 44 años	0.25	0.10	0.05	0.06	0.04	0.04	0.04	0.69	0.64	0.60
entre 45 y 49 años	0.21	0.08	0.05	0.05	0.03	0.03	0.03	0.58	0.55	0.54
entre 50 y 59 años	0.26	0.10	0.06	0.08	0.05	0.05	0.05	0.70	0.66	0.64
60 años y más	0.25	0.09	0.05	0.10	0.07	0.06	0.06	0.68	0.61	0.57
<b>2008</b>										
<b>Pobreza extrema</b>										
poblacion	0.14	0.05	0.03	-	-	-	-	-	-	-
hasta 5 años	0.24	0.10	0.06	0.11	0.20	0.21	0.22	1.71	1.87	1.97
entre 6 y 11 años	0.22	0.08	0.05	0.13	0.19	0.19	0.20	1.54	1.54	1.56
entre 11 y 14 años	0.21	0.08	0.05	0.06	0.09	0.09	0.09	1.49	1.56	1.56
entre 15 y 19 años	0.17	0.06	0.03	0.09	0.10	0.10	0.10	1.17	1.16	1.15
entre 20 t 24 años	0.11	0.04	0.02	0.09	0.07	0.06	0.06	0.78	0.76	0.74
entre 25 y 29 años	0.10	0.04	0.02	0.07	0.05	0.05	0.06	0.73	0.75	0.79
entre 30 y 34 años	0.10	0.03	0.02	0.07	0.05	0.04	0.04	0.68	0.62	0.58
entre 35 y 39 años	0.11	0.04	0.02	0.07	0.06	0.05	0.05	0.76	0.70	0.68
entre 40 y 44 años	0.10	0.04	0.02	0.06	0.05	0.04	0.04	0.74	0.71	0.68
entre 45 y 49 años	0.09	0.03	0.02	0.06	0.04	0.03	0.03	0.63	0.62	0.62
entre 50 y 59 años	0.08	0.03	0.02	0.08	0.05	0.05	0.04	0.56	0.54	0.53
60 años y más	0.09	0.03	0.01	0.11	0.07	0.06	0.05	0.62	0.56	0.50
<b>Pobreza general</b>										
poblacion	0.32	0.13	0.07	-	-	-	-	-	-	-
hasta 5 años	0.49	0.22	0.13	0.11	0.17	0.19	0.20	1.52	1.67	1.77
entre 6 y 11 años	0.46	0.20	0.11	0.13	0.18	0.19	0.19	1.41	1.48	1.52
entre 11 y 14 años	0.45	0.19	0.11	0.06	0.08	0.09	0.09	1.40	1.47	1.51
entre 15 y 19 años	0.37	0.15	0.09	0.09	0.10	0.10	0.10	1.13	1.16	1.16
entre 20 t 24 años	0.28	0.11	0.06	0.09	0.07	0.07	0.07	0.86	0.83	0.80
entre 25 y 29 años	0.28	0.10	0.06	0.07	0.06	0.06	0.05	0.87	0.79	0.76
entre 30 y 34 años	0.26	0.09	0.05	0.07	0.06	0.05	0.05	0.80	0.71	0.67
entre 35 y 39 años	0.28	0.10	0.05	0.07	0.06	0.06	0.05	0.85	0.77	0.73
entre 40 y 44 años	0.26	0.10	0.05	0.06	0.05	0.05	0.05	0.81	0.76	0.74
entre 45 y 49 años	0.20	0.08	0.05	0.06	0.03	0.03	0.03	0.61	0.62	0.62
entre 50 y 59 años	0.20	0.08	0.04	0.08	0.05	0.05	0.05	0.62	0.58	0.56
60 años y más	0.23	0.09	0.04	0.11	0.08	0.07	0.07	0.70	0.65	0.60

**Cuadro A13. Distribución de las causas de no matriculación según género y área geográfica.  
Menores entre 6 y 17 años**

Razones	2003				2008			
	Zonas urbanas	Rurales no indígenas	Rurales indígenas	Total país	Zonas urbanas	Rurales no indígenas	Rurales indígenas	Total país
<b>I- Varones</b>								
Edad	4,5	9,5	16,5	7,0	8,3	14,5	23,1	10,9
Falta de dinero	19,2	24,9	30,0	21,9	13,8	20,3	31,6	16,7
Trabajo	50,5	42,9	18,9	45,7	52,0	45,8	21,9	48,5
Labores domésticas	0,4	0,2	0,6	0,3	0,4	0,2	0,1	0,3
Terminó estudios	10,3	3,4	1,3	7,3	11,8	2,6	0,5	8,5
No le interesa	8,8	12,5	12,5	10,3	9,6	9,3	11,4	9,6
Enfermedad	1,6	1,9	1,0	1,7	1,3	1,8	1,4	1,5
Distancia ./ transporte	0,2	1,1	3,5	0,7	0,1	1,8	2,0	0,7
Embarazo	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Falta de cupo	0,2	0,3	0,0	0,3	0,4	0,2	0,1	0,3
Requiere plantel especial	0,2	1,1	2,7	0,7	0,5	0,9	0,8	0,6
Tenía que repetir	0,4	0,4	0,1	0,4	0,2	0,2	0,0	0,2
No hay centro educativo		No incorporado como opción en ENV 2003			0,1	1,1	5,8	0,7
Otro	3,9	1,8	12,8	3,8	1,6	1,4	1,4	1,5
<b>II- Mujeres</b>								
Edad	5,8	10,1	18,0	8,1	10,5	14,0	21,5	12,1
Falta de dinero	20,8	23,6	22,4	21,8	16,3	22,8	24,5	18,5
Trabajo	24,8	11,8	3,8	19,2	26,2	10,9	2,0	20,7
Labores domésticas	20,9	34,2	16,8	24,6	19,3	33,3	24,4	23,3
Terminó estudios	12,7	4,7	0,6	9,3	15,5	3,8	0,5	11,5
No le interesa	6,8	6,3	14,2	7,3	5,7	6,0	13,4	6,3
Enfermedad	1,0	1,9	2,4	1,4	1,3	1,6	2,1	1,4
Distancia / transporte	0,1	1,6	2,1	0,7	0,2	2,7	3,4	1,1
Embarazo	2,2	2,2	1,8	2,2	2,2	1,5	0,6	1,9
Falta de cupo	0,3	0,3	0,0	0,3	0,1	0,0	0,2	0,1
Requiere plantel especial	0,3	1,2	4,4	0,9	0,1	0,9	1,4	0,4
Tenía que repetir	0,3	0,1	0,5	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
No hay centro educativo		No incorporado como opción en ENV 2003			0,2	1,6	4,6	0,8
Otro	4,2	1,9	13,0	4,2	2,1	0,9	1,0	1,7

**Cuadro A14. Distribución según edad de matriculación  
en primer grado escolar, 2003 y 2008**

Edad	2003				2008			
	Urbana	Rural no indígena	Rural indígena	Total	Urbana	Rural no indígena	Rural indígena	Total
No se matriculó	0,0	0,0	0,4	0,0	1,1	1,6	11,2	2,3
5	8,1	3,9	1,2	5,9	10,4	4,2	1,5	7,5
6	80,4	79,8	73,2	79,4	81,2	77,8	55,8	77,4
7	10,7	15,1	17,3	12,9	6,9	15,7	21,4	11,2
8	0,5	0,8	4,3	1,0	0,2	0,4	5,0	0,8
9	0,1	0,2	1,6	0,3	0,1	0,1	2,6	0,4
10	0,1	0,1	1,2	0,2	0,0	0,2	1,5	0,2
11	0,1	0,0	0,5	0,1	0,1	0,1	0,5	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente:* Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

**Cuadro A15. Porcentaje de estudiantes de 6° grado de primaria por nivel de desempeño**

	Por debajo de I	I	II	III	IV
<b>Matemática</b>					
Argentina	1,53	11,89	37,99	36,26	12,34
Brasil	1,46	14	44,09	31,65	8,8
Chile	1,4	9,84	37,85	37,39	13,52
Colombia	1,02	13,29	47,64	32,6	5,46
Costa Rica	0,09	4,55	32,71	43,7	18,95
Cuba	0,19	4,43	17,93	26,33	51,13
Ecuador	4,24	24,86	45,15	21,41	4,34
El Salvador	1,95	19,18	51,61	23,81	3,45
Guatemala	2,78	24,94	50,8	19,52	1,96
México	0,51	8,38	32,41	39,1	19,6
Nicaragua	2,25	23,88	52,69	19,41	1,76
Panamá	3,32	27,16	49,55	17,64	2,33
Paraguay	3,85	21	46,5	23,91	4,74
Perú	2,41	19,58	39,82	28,9	9,29
R. Dominicana	5,69	41,79	45,43	6,85	0,24
Uruguay	0,67	4,26	22,36	40,41	32,31
Nuevo León (México)	0,34	6,29	29,35	40,66	23,36
Total	1,48	13,91	40,82	32,35	11,44
<b>Lectura</b>					
Argentina	1,78	17,93	35,59	25,48	19,22
Brasil	0,57	14,85	34,65	27,47	22,46
Chile	0,3	8,02	30,06	32,37	29,26
Colombia	0,39	13,17	38,25	30,4	17,8
Costa Rica	0,22	5	23,45	36,73	34,59
Cuba	0,3	5,26	19,57	24,2	50,68
Ecuador	4,47	33,69	39,48	16,63	5,73
El Salvador	0,95	21,49	44,02	23,99	9,54
Guatemala	2,86	33,06	43,36	15,73	4,99
México	0,23	12,23	33,4	29,75	24,39
Nicaragua	1,02	22,08	50,58	21,1	5,22
Panamá	1,95	28,97	38,76	20,77	9,55
Paraguay	3,9	33,46	36,81	18,6	7,23
Perú	2,24	24,08	41,65	22,57	9,46
R. Dominicana	4,08	47,84	37,5	9,19	1,39
Uruguay	0,47	9,6	30,8	29,68	29,45
Nuevo León (México)	0,21	9,12	29,99	32,37	28,31
Total	0,93	16,51	35,46	26,79	20,3
<b>Ciencias</b>					
Argentina	5,32	37,73	43,04	12,73	1,17
Colombia	2,62	31,68	51,09	13,59	1,02
Cuba	0,26	8,78	25,92	30,31	34,73
El Salvador	3,78	44,73	42,55	8,23	0,71
Panamá	6,34	44,6	39,89	8,4	0,77
Paraguay	7,2	46,18	38,11	7,52	0,99
Perú	6,97	46,93	39,36	6,37	0,36
R. Dominicana	14,29	62,83	21,5	1,37	0,03
Uruguay	1,69	22,76	48,47	24,01	3,06
Nuevo León	2,59	30,98	47,78	16,38	2,28
Total países	5,18	38,72	42,24	11,4	2,46

Fuente: [www.unesco.cl/esp/serce](http://www.unesco.cl/esp/serce).

**Cuadro A16. Acceso a técnicas de prevención según áreas**

Acceso a prevención	2003				2008			
	Total	Zonas urbanas	Zonas rurales no indígenas	Zonas rurales indígenas	Total	Zonas urbanas	Zonas rurales no indígenas	Zonas rurales indígenas
Asistencia a controles de crecimiento y desarrollo	ECV 2003 no releva información				90,9	91,5	93,0	85,0
Tarjeta de vacunación	97,1	98,0	98,4	92,3	97,2	97,9	98,5	92,9
BCG	96,0	97,8	96,7	90,0	91,6	92,6	92,2	88,3
DPT o pentavalente	94,4	95,6	95,0	90,0	94,3	94,6	95,7	90,8
Polio	95,8	98,2	95,8	90,2	94,0	95,0	95,3	89,3
Sarampión	80,5	82,7	81,1	73,9	77,7	78,1	78,7	74,9
Hepatitis B	ECV 2003 no releva información				78,6	88,2	83,1	48,6
Influenza	ECV 2003 no releva información				57,6	64,1	58,2	42,4
Rotavirus	ECV 2003 no releva información				55,2	61,1	57,3	37,8

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

**Cuadro A17 Acceso a técnicas de prevención según condición de pobreza**

Acceso a prevención	2003				2008			
	Total	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobres	Total	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobres
Asistencia a controles de crecimiento y desarrollo	ECV 2003 no releva información				90,9	86,5	92,6	93,5
Tarjeta de vacunación	97,1	94,3	97,8	99,3	97,2	93,9	98,7	99,0
BCG	96,0	92,7	97,1	98,4	91,6	89,7	92,7	92,5
DPT o pentavalente	94,4	91,0	95,1	97,1	94,3	92,1	95,2	95,5
Polio	95,8	91,4	97,9	98,7	94,0	92,0	94,8	95,3
Sarampión	80,5	74,8	81,7	85,1	77,7	75,0	78,2	79,7
Hepatitis B	ECV 2003 no releva información				78,6	61,6	85,6	88,9
Influenza	ECV 2003 no releva información				57,6	48,1	57,9	65,6
Rotavirus	ECV 2003 no releva información				55,2	44,5	57,1	63,1

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

**Cuadro A18. Personal que atendió a los menores de 5 años ante eventos de diarrea, gripe o infecciones respiratorias**

	2003				2008			
	Total	Zonas urbanas	Zonas rurales no indíg.	Zonas rurales indíg.	Total	Zonas urbanas	Zonas rurales no indíg.	Zonas rurales indíg.
<b>Personal</b>								
Curandero / hierbero	1,7	1,0	1,3	5,2	1,7	0,5	0,6	9,0
Médico tradicional ind.	1,5	1,0	2,3	1,7	0,8	0,3	1,2	2,0
Farmacéutico / boticario	0,4	0,6	0,0	0,0	0,9	1,2	0,6	0,0
Ayudante / asistente	1,8	0,0	2,2	7,7	1,7	0,6	2,1	5,6
Enfermera / auxiliar	2,7	0,4	2,1	12,5	6,1	2,8	7,0	18,9
Médico / dentista	57,3	69,4	55,8	14,5	61,1	69,9	59,2	27,1
Padres o miembros del hogar	34,5	27,4	35,9	58,2	27,6	24,8	28,9	37,0
Otro	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,0	0,4	0,5

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

**Cuadro A19. Incidencia y forma de tratamiento de diarrea, gripe e infecciones respiratorias entre los menores de 5 años**

	2008				2003			
	Total	Zonas urbanas	Zonas rurales no indígenas	Zonas rurales indígenas	Total	Zonas urbanas	Zonas rurales no indígenas	Zonas rurales indígenas
<b>A) Diarrea</b>								
<b><i>Incidencia</i></b>	26,4	21,6	24,4	41,1	23,3	20,0	18,7	40,8
<b><i>Tratamiento</i></b>								
Sólo agua	3,0	4,8	0,4	1,6	1,2	2,3	2,0	1,7
Suero casero	12,3	13,8	16,0	5,1	6,7	7,7	6,3	6,8
Sales de rehidratación	14,9	19,1	10,7	9,6	13,1	14,4	3,8	11,1
Remedios caseros	14,8	12,9	16,9	17,1	17,1	23,0	30,9	22,2
Medicinas	44,2	38,4	45,8	55,7	52,1	48,7	49,1	50,4
No recibieron nada	10,3	10,2	10,1	11,0	8,4	4,1	6,1	6,6
Otros	0,5	0,9	0,2	0,0	1,4	0,0	1,8	1,2
<b>B) Gripe e infecciones respiratorias</b>								
<b><i>Incidencia</i></b>	46,5	48,3	45,4	44,9	46,1	48,0	42,2	49,5
<b><i>Tratamiento</i></b>								
Medicinas	86,2	87,7	84,4	83,0	92,1	87,0	67,2	85,5
Remedios caseros	11,3	10,6	13,3	10,3	5,7	9,7	23,5	10,6
No recibieron nada	2,4	1,8	2,3	5,9	1,9	3,3	7,5	3,5
Otros	0,1	0,0	0,0	0,8	0,3	0,0	1,9	0,5

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

**Cuadro A20. Acceso al agua y al servicio sanitario**

	Zonas urbanas	Zonas rurales no indígenas	Zonas rurales indígenas	Total	Zonas urbanas	Zonas rurales no indígenas	Zonas rurales indígenas	Total
	<b>2003</b>				<b>2008</b>			
<b>Acceso al agua</b>								
Acueducto público	89,6	26,7	0,6	62,8	93,3	23,4	3,8	66,9
Acueducto de la comunidad	5,4	54,7	55,5	24,9	3,8	58,9	35,6	21,8
Acueducto particular	1,6	4,4	1,0	2,5	0,1	3,0	1,7	1,1
Pozo sanitario	0,4	1,7	0,1	0,8	0,9	2,0	3,8	1,4
Pozo brocal no protegido	0,3	4,8	8,4	2,4	0,2	7,3	16,4	3,4
Río, vertiente, quebrada	0,1	5,0	30,6	4,0	0,1	4,4	38,2	4,0
Otro	2,6	2,8	3,8	2,7	1,6	1,0	0,5	1,4
<b>Tipo de servicio sanitario</b>								
Conectado al alcantarillado	49,5	3,6	0,0	31,1	47,5	0,7	0,0	30,8
Conectado a tanque séptico	25,9	23,7	0,3	23,2	29,9	28,5	0,0	27,4
De hueco o letrina	22,6	66,9	38,7	37,9	21,2	65,1	40,3	35,1
No tiene	2,0	5,8	61,0	7,8	1,4	5,7	59,6	6,8

*Fuente:* Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

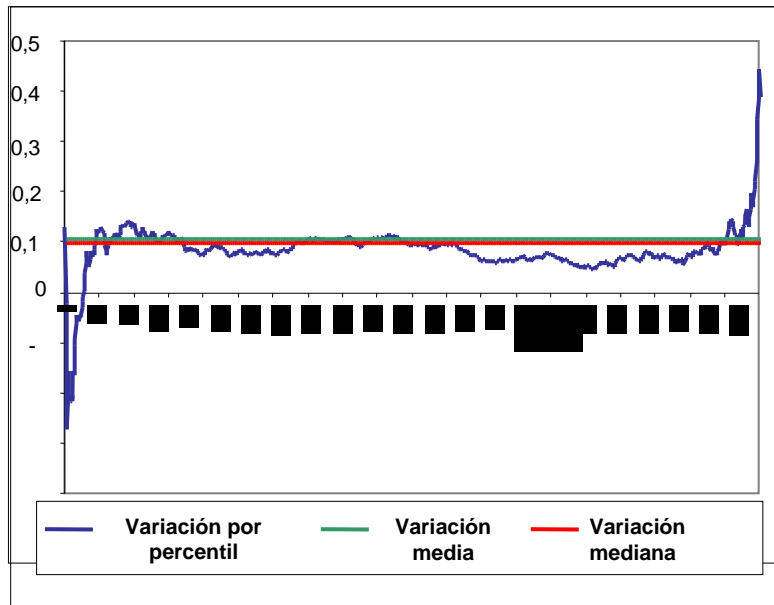


**Cuadro A21. Título de vivienda entre los propietarios de vivienda, 2003-2008**

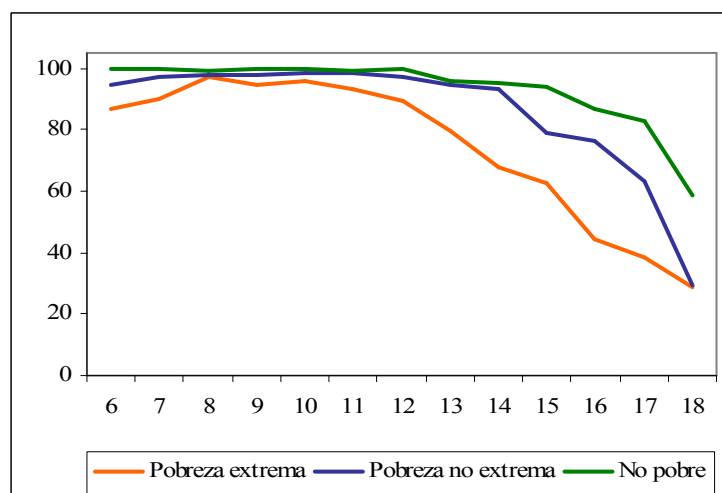
		Ninguno o no tienen	Derecho posesorio	Recibo o factura	Escritura o sin registro	Escritura en trámite	Escritura o título registrado	Total
<b>Por zona geográfica</b>								
2003	Urbana	13,0	8,1	3,2	4,8	17,4	53,5	100,0
	Rural no indígena	40,1	21,9	3,3	2,0	10,4	22,4	100,0
	Rural indígena	84,4	8,4	1,7	3,9	0,6	0,9	100,0
	Total	26,2	13,0	3,2	3,8	14,1	39,8	100,0
2008	Urbana	13,0	6,4	4,1	6,0	16,8	53,6	100,0
	Rural no indígena	32,1	19,0	2,4	3,9	13,1	29,4	100,0
	Rural indígena	91,2	5,4	0,9	0,2	1,5	0,8	100,0
	Total	23,2	10,5	3,4	5,0	14,8	43,1	100,0
<b>Por condición de pobreza</b>								
2003	Pobreza extrema	72,3	13,3	2,5	2,4	2,8	6,7	100,0
	Pobreza no extrema	42,2	19,5	4,4	4,0	10,5	19,4	100,0
	No pobre	16,3	11,5	3,0	3,9	16,4	48,9	100,0
	Total	26,2	13,0	3,2	3,8	14,1	39,8	100,0
2008	Pobreza extrema	66,6	10,8	2,7	1,6	5,2	13,2	100,0
	Pobreza no extrema	36,5	15,4	3,5	4,2	12,4	28,1	100,0
	No pobre	15,0	9,5	3,5	5,6	16,6	49,8	100,0
	Total	23,2	10,5	3,4	5,0	14,8	43,1	100,0
<b>Por quintiles de consumo</b>								
2003	Quintil 1	74,8	11,8	2,9	2,6	2,1	5,7	100,0
	Quintil 2	45,5	19,1	4,2	3,7	10,2	17,3	100,0
	Quintil 3	28,7	19,9	4,5	3,1	15,4	28,5	100,0
	Quintil 4	20,1	15,3	3,9	4,7	18,6	37,4	100,0
	Quintil 5	9,5	6,0	1,7	3,9	15,0	63,9	100,0
	Total	26,2	13,0	3,2	3,8	14,1	39,8	100,0
2008	Quintil 1	67,3	10,7	2,4	1,6	5,3	12,7	100,0
	Quintil 2	36,5	15,6	3,7	4,2	11,9	28,0	100,0
	Quintil 3	24,6	14,3	4,3	4,8	17,4	34,6	100,0
	Quintil 4	16,7	10,3	5,0	6,8	19,5	41,7	100,0
	Quintil 5	8,9	6,3	1,9	5,2	14,1	63,8	100,0
	Total	23,2	10,5	3,4	5,0	14,8	43,1	100,0

*Fuente:* Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV, 2003 y 2008).

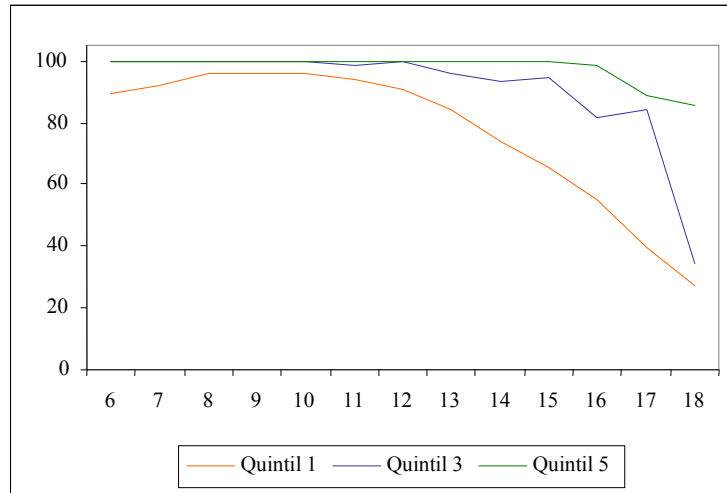
**Gráfico A1. Curva de incidencia de crecimiento, 2003-2008**



**Gráfico A2. Tasas de asistencia por edad y condición de pobreza, 2008**



**Gráfico A3. Tasas de asistencia por edad y quintil de consumo, 2008**



**Gráfico A4. Tasas de asistencia entre los jóvenes de 13 a 17 años según decil de consumo, 2003 y 2008**

