

Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá: Año 2017



GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE
PANAMÁ



mef
Ministerio de Economía y Finanzas

mides
Ministerio de Desarrollo Social



Panamá, Junio de 2017

**REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
Dirección de Análisis Económico y Social**

Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá: Año 2017

**Ministerio de Economía y Finanzas – Ministerio de Desarrollo Social –
Instituto Nacional de Estadística y Censo**

Junio de 2017

Ministerio de Economía y Finanzas

Dulcidio De La Guardia
Ministro

Iván Zarak Arias
Viceministro de Economía

Eyda Varela de Chinchilla
Viceministra de Finanzas

ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL DE PANAMÁ

Coordinador

**Ministerio de Desarrollo Social
(MIDES)**

Alicibíades Vásquez Velázquez
Ministro y Coordinador Técnico del Gabinete Social

Michelle Muschett
Viceministra

Virginia Castellero
Secretaria Técnica del Gabinete Social

Responsable del cálculo de la medida

**Ministerio de Economía y Finanzas
(MEF)**

Dulcideo De La Guardia
Ministro

Iván Zarak
Viceministro de Economía

Eyda Varela de Chinchilla
Viceministra de Finanzas

Raúl Moreira
Director de Análisis Económico y Social

Responsable del suministro de la Información

**Instituto Nacional de Estadística y Censo
(INEC)**

Federico Humbert
Contralor

David Saied
Director

Equipo Técnico Asesor del IPM

Michelle Muschett

Viceministra de Desarrollo Social

Raúl Moreira

Director de Análisis Económico y Social del MEF

David Saied

Director del Instituto Nacional de Estadística y Censo

Equipo Técnico

Julio Diéguez Jefe del Departamento de Información y Análisis Estadístico del MEF

Cyntia de Díaz Economista del MIDES

Gilberto Fuentes Subdirector del área sociodemográfica INEC

Omar Moreno - MEF

Joslyn Guerra - MEF

Alfonso Carrión – MIDES

Irik Limnio - MIDES

Emerson Córdoba - INEC

Equipo Asesor

Adriana Conconi OPHI

Mónica Pinilla OPHI

Martin Fuentes – PNUD

Iván González - PNUD

Kinnon Scott - Banco Mundial

Carolina Friere - BID

Edith Castillo - PNUD

Equipo de especialistas interinstitucionales

Reina Roa - MINSAs

Fania de Roach - MINSAs

Elvia Guillen – INEC

José Branca – INEC

Beira Torres – INEC

Bernardo González - INEC

Pastor Gonzalez – IDAAN

Glenda Velotti - MITRADEL

Carlos Blandon – MINGOB

Yanet Sierra – MIDA

Neyra Herrera – MIAMBIENTE

Luis Romero – MEDUCA

Magdalena Smith – MEDUCA

Beyra Batista - AMPYME

Equipo administrativo

Edgardo Labrador MIDES

Ana Carolina Díaz MIDES

Giancarlo Rodríguez MIDES

Contenido

Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá.....	13
Antecedentes.....	13
¿Qué es la Pobreza Multidimensional?.....	14
Metodología Alkire y Foster	14
¿Cómo medir la Pobreza Multidimensional?.....	15
Procesos del Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá	15
Definición de los Indicadores	18
Resultados del IPM de Panamá.....	20
Principales resultados.....	24
Incidencia de la pobreza multidimensional.....	24
Intensidad de la pobreza multidimensional.....	25
Índice de Pobreza Multidimensional.....	27
Contribución de las dimensiones o indicadores al IPM	32
Bibliografía.....	40

Cuadros

Cuadro No. 1. Ranking de provincias y comarcas indígenas según el valor del IPM e indicadores con mayor contribución dentro del IPM por división administrativa: Año 2017	31
---	----

Gráficas

Gráfica No. 1. Métodos utilizados en Panamá, para medir pobreza y bienestar.....	16
Gráfica No. 2. Composición y peso de las dimensiones e Indicadores del Índice de Pobreza multidimensional de Panamá	17
Gráfica No. 3. Porcentaje de carencias promedio de las personas pobres multidimensionales, según provincias y comarcas indígenas: Año 2017.....	26
Gráfica No. 4. Contribución porcentual de cada dimensión al índice de pobreza multidimensional: Año 2017	27
Gráfica No. 5. Contribución porcentual de cada indicador al índice de pobreza multidimensional: Año 2017	28
Gráfica No. 6. IPM, según provincias y comarcas indígenas: Año 2017.....	29
Gráfica No. 7. Contribución porcentual de cada indicador al índice de pobreza multidimensional, por provincias y comarcas indígenas: Año 2017	30
Gráfica No. 8. Porcentaje de la población multidimensionalmente pobre y que es carente en cada indicador en la dimensión de Educación: Año 2017	33
Gráfica No. 9. Porcentaje de la población multidimensionalmente pobre y que es carente en cada indicador en la dimensión de Trabajo: Año 2017.....	34
Gráfica No. 10. Porcentaje de la población multidimensionalmente pobre y que es carente en cada indicador en la dimensión de Vivienda, servicios básicos y acceso a internet: Año 2017	36
Gráfica No. 11: Porcentaje de la población multidimensionalmente pobre y que es carente en cada indicador en la dimensión de Ambiente, Entorno y Saneamiento: Año 2017	38

Gráfica No. 12. Porcentaje de la población multidimensionalmente pobre y que es carente en cada indicador en la dimensión de Salud: Año 2017 39

Ilustraciones

Ilustración No. 1. Hogar carente en una dimensión y media y se considera en pobreza multidimensional (Ejemplo No.1).....	22
Ilustración No. 2. Hogar carente en seis indicadores simultáneamente y se considera en pobreza multidimensional (Ejemplo No. 2).....	22
Ilustración No. 3. Medidas que se obtiene del calcular el IPM	23
Ilustración No. 4. Porcentaje de personas pobres multidimensional (H): Año 2017.....	24
Ilustración No. 5. Porcentaje y número de personas pobres multidimensionales, según provincias y comarcas indígenas: Año 2017	25

Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá¹

“No se puede medir el progreso de los pueblos y de las sociedades por indicadores macroeconómicos que deben funcionar bien, pero que son medios. Hay que medir lo que está pasando con los fines últimos... la gente”. Amartya Sen, 1984.

Antecedentes

La idea de elaborar de un índice que reúna los aspectos multidimensionales de la pobreza toma fuerza en la década de los noventa, basada en diversos estudios que han ido sustentando la urgencia de un acercamiento más comprensivo en los métodos para calcular la pobreza. Hasta ese entonces, la medición tradicional de pobreza al rededor del mundo se llevaba a cabo exclusivamente en base a ingresos, como medio para adquirir bienes y servicios.

La medición por ingresos deja de lado otros aspectos que inciden en la pobreza, que no pueden abordarse solamente en términos monetarios, como acceso a la educación, salud, empleo, vivienda, entre otros. Como consecuencia, este tipo de medición no permite capturar de la mejor manera los efectos que puedan tener las políticas públicas en determinados aspectos del bienestar del hogar. Una medida multidimensional permite abarcar elementos que nos den un entendimiento más profundo de lo que en realidad significa ser pobre, considerando las diferentes carencias experimentadas por las personas.

En América Latina se ha utilizado el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el método de la Línea de Pobreza (LP) sirviéndose de los datos de Censos Nacionales, pero poco a poco se fue reconociendo la necesidad de un índice que capturara con mayor detalle el nivel de privaciones experimentado por las personas que viven en condiciones de pobreza y su intensidad, de modo integrado y comparable en el tiempo, por lo que surgió el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

En Panamá, desde la década del 70 se han utilizado datos de los Censos de Población y Vivienda, Encuestas de Hogares, Encuestas decenales de Ingresos y Gastos, Encuestas de Niveles de Vida e Indicadores Sociales para analizar y estudiar la pobreza en el país. Gracias a estos estudios se ha avanzado en la cuantificación y ubicación geográfica de las personas en condiciones de pobreza, lo que nos ha permitido elaborar mapas de pobreza y definir las áreas más importantes donde la política pública debe ser aplicada.

Se han empleado diferentes metodologías para manejar estas bases de datos: el método de Línea de Pobreza por el Consumo (1997, 2003 y 2008), la Línea de Pobreza (2009 hasta la fecha), el método Necesidades Básicas Insatisfechas (1980, 1990, 2000 y 2010) que incluye cuatro dimensiones (Vivienda, Educación, Condiciones Económicas y Salud) y 12 indicadores; y, desde 1990, el Reporte de Desarrollo Humano del PNUD incluye el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que agrupa tres dimensiones de bienestar (salud, educación y nivel de vida). Estos dos últimos métodos dan una imagen comprensiva del

¹ Este informe fue elaborado por la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, liderado por Raúl Moreira y Margarita Aquino e integrado por el equipo técnico Julio Diéguez H. (Coordinador), Joslyn Guerra y Omar Moreno, en conjunto con Cynthia de Díaz del Ministerio de Desarrollo Social. Además, contó con la revisión y comentarios de la Viceministra Michelle Muschett del MIDES y Monica Pinilla investigadora de la Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI) de la Universidad de Oxford.

bienestar social de los hogares del país. Para este efecto, se califican ciertas carencias o condiciones básicas de bienes y servicios de los que no disponen los hogares pero que necesitan para vivir.

En la actualidad el enfoque de pobreza multidimensional forma parte de la agenda global plasmada a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), propuestos por los países que forman parte de las Naciones Unidas y adoptados por Panamá como pauta para el desarrollo. Los ODS establecen como su primer objetivo “*poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*”, teniendo como meta específica “de aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la **pobreza en todas sus dimensiones** con arreglo a las definiciones nacionales”.

Son varios los países en la región que han desarrollado mediciones de pobreza multidimensional: México, Colombia, Ecuador, Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras y en proceso de construcción países como: Paraguay, Cuba y República Dominicana. En este mismo contexto, Panamá se suma a este esfuerzo para poder entender en mayor detalle la pobreza en todas sus dimensiones.

¿Qué es la Pobreza Multidimensional?

El concepto de pobreza multidimensional toma en consideración de modo integral las múltiples privaciones y carencias que experimentan simultáneamente los individuos y hogares en múltiples dimensiones del bienestar distintas al ingreso, tales como salud, educación, trabajo, medio ambiente, nivel de vida, entre otros. El IPM representa una forma de medir estas privaciones y carencias de las personas, aportando una visión integradora de la situación y revelando el nivel de pobreza multidimensional en un país. La información que arroja el IPM puede ser desagregada por área geográfica, subgrupos de personas o carencias específicas. Por ejemplo, una persona puede estar en condiciones de pobreza multidimensional por no tener acceso a atención médica, mala nutrición y falta de agua potable, mientras que otra puede estarlo por experimentar carencias de electricidad, precariedad de la vivienda, desempleo o poca escolaridad. De allí el enfoque de la pobreza como es un fenómeno multidimensional.

Metodología Alkire y Foster

Las bases para crear el IPM desarrollado por el Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) de la Universidad de Oxford, fueron planteadas por el economista, ganador del Premio Nobel de Economía en 1998, Amartya Sen, quien mediante su teoría de las capacidades, presentó una nueva forma de pensar el desarrollo en función de la libertad de las personas. En 2008, Sabina Alkire y James Foster, teniendo como punto de partida el índice de pobreza de Foster-Greer-Thorbecke (FGT), propusieron un método para medir la pobreza de manera multidimensional, el cual analiza los perfiles de privación de cada individuo, identificando las personas u hogares que viven en condiciones de privación y pobreza multidimensional. Esta metodología es conocida hoy como Alkire y Foster, y es la base para la construcción del IPM.

Dada la flexibilidad de la metodología, diferentes países alrededor del mundo la han utilizado para el diseño y cálculo de IPM nacionales, cuyo objetivo es medir y monitorear las privaciones que sufren los habitantes de cada país. Las decisiones normativas de los IPM nacionales, se basan en el propósito de la medida determinado por cada país, y

reflejan las necesidades y características que le son propias. En este contexto, los IPM nacionales se han convertido en herramientas fundamentales para el monitoreo de los niveles de pobreza y privación de su habitantes, al igual que para darle seguimiento a las políticas públicas.

Aunque los propósitos de los IPM basados en la metodología Alkire-Foster pueden ser múltiples, los más comunes son:

1. Medición de los niveles de pobreza multidimensional en cada país, con un seguimiento y monitoreo de políticas públicas que tienen efectos directos e indirectos en cada una de las privaciones.
2. Focalización de la oferta de servicios, infraestructura y programas sociales, para identificar a las personas y hogares con mayores carencias y facilitar que sean atendidos.

¿Cómo medir la Pobreza Multidimensional?

1. Definir el propósito de la medida
2. Definir la unidad de identificación (individuo u hogar).
3. Definir las dimensiones (áreas o temas).
4. Definir los indicadores que se incluirán en cada una de las dimensiones.
5. Definir los pesos de cada dimensión (importancia).
6. Definir los pesos de los indicadores en cada dimensión.
7. Definir los cortes de privación de cada uno de los indicadores
8. Definir la línea de pobreza multidimensional.
9. Identificar las personas que son multidimensionalmente pobres
10. Generar una medida agregada de pobreza multidimensional

Procesos del Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá

Durante el Septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Panamá, aparte de suscribir la Agenda 2030, contentiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como pauta para el desarrollo al año 2030, manifestó el compromiso de adoptar el IPM basado en la metodología Alkire-Foster, desarrollado por OPHI y propuesto por las Naciones Unidas como instrumento para medir la pobreza multidimensional a nivel nacional.

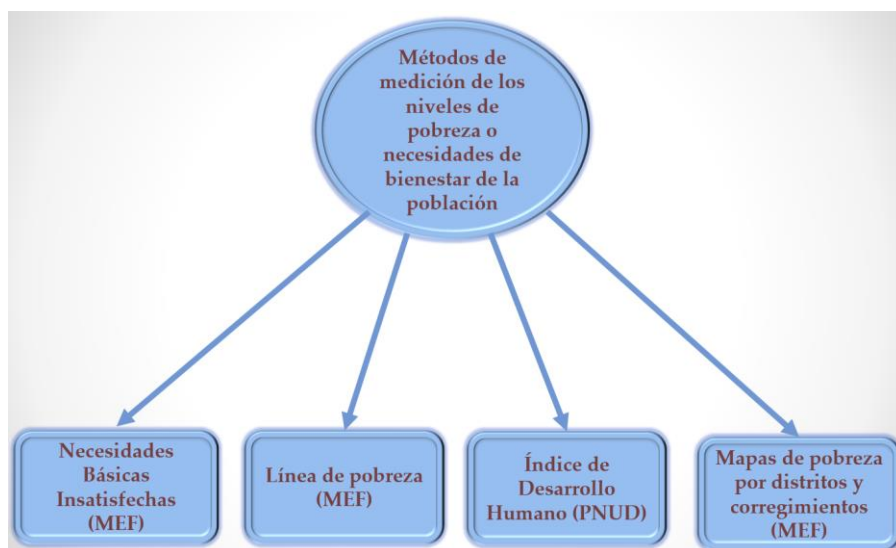
Es así como en mayo de 2016, después de acercamientos previos con OPHI, el Gobierno de Panamá, liderado por el Gabinete Social, bajo la coordinación técnica del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), aprueba la hoja de ruta para utilizar esa metodología para el diseño y cálculo de un IPM nacional, el cual responde al siguiente propósito:

Identificar y medir la incidencia e intensidad de las principales carencias o privaciones no monetarias que afectan las condiciones de vida de los panameños, y emplearlas como criterio complementario a la medición de pobreza por ingreso en la reorientación de la política social, para lograr una efectiva reducción de la pobreza de modo integral.

Para este fin, se crea el Comité Técnico Asesor (CTA) para la construcción del IPM, conformado por el MIDES, el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como coordinadores del proceso, el cual trabajaría en coordinación con las instituciones gubernamentales que integran el Gabinete Social en su versión ampliada.

Como una de sus primeras tareas, el CTA adelantó una revisión de los métodos más relevantes que Panamá ha utilizado para medir pobreza y bienestar, entre los que se encuentran líneas de pobreza por ingreso, mapas de pobreza, Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) e Índice de Desarrollo Humano (IDH). El resultado de estos análisis reafirmó que las actuales mediciones no estaban permitiendo medir la intensidad de la pobreza padecida, ni identificar las privaciones a las que están sujetas las personas, ni cuáles dimensiones del bienestar deben ser priorizadas dentro de los esfuerzos de la política pública e incluso del sector privado; ni cuál es el efecto que tienen las políticas e intervenciones para combatir la pobreza y la asignación de recursos proporcional a las necesidades y privaciones reales de los individuos según las distintas áreas geográficas.

Gráfica No. 1. Métodos utilizados en Panamá, para medir pobreza y bienestar



Posteriormente, se elige la **Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM)**, también conocida como Encuesta de Hogares, que es aplicada por el INEC en marzo de cada año, como el instrumento para el cálculo de la medida, ser periódica, confiable, incluye preguntas de educación, vivienda y empleo y, lo más importante: es representativa a nivel nacional, por provincias, comarcas indígenas y para área rural y urbana.

Una vez seleccionada la fuente de datos para la construcción del IPM y validada por el Gabinete Social, el CTA procedió a elaborar una propuesta borrador de dimensiones e indicadores que debía contemplar el nuevo índice. Este primer borrador se elaboró teniendo en cuenta los estudios nacionales que ya se habían realizados sobre las principales variables de pobreza, las prioridades en políticas públicas de Panamá en aspectos como la salud, educación, la protección social, el trabajo, entre otros y la información disponible a través de la EPM.

Considerando la importancia de que este sea un proceso local, y de que el equipo técnico a cargo de efectuar el cálculo del IPM conozca y esté en capacidad de aplicar la metodología Alkire-Foster por sí mismo, personal técnico del MEF y MIDES, bajo la dirección de OPHI, recibió la capacitación necesaria en dicha metodología.

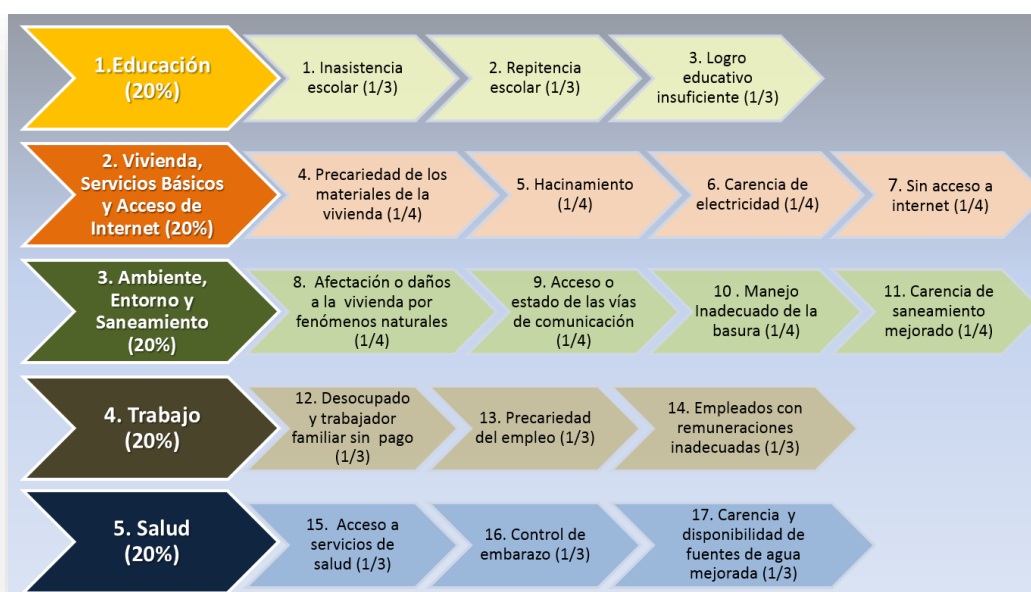
Con el fin de obtener un IPM que representara lo más posible las verdaderas carencias de la población, y que el mismo contara con la opinión de la mayoría de los sectores de la sociedad, se procede a socializar la metodología mediante un comprensivo periodo de consultas que retroalimentaron la propuesta borrador de dimensiones e indicadores. Estas consultas se efectuaron a nivel nacional, en todas las provincias y comarcas, con especialistas, representantes de instituciones gubernamentales, académicos, sociedad civil y con personas que viven en condiciones de pobreza extrema.

Este proceso altamente participativo, arrojó que era necesario prestar atención a otras carencias que fueron recurrentes en las distintas consultas, tales como acceso o estado de las carreteras, internet, electricidad, entre otros. En base a lo anterior, se realizaron algunos ajustes para la inclusión de nuevas preguntas a la EPM que dieran referencia en especial a temas de salud y de medio ambiente, y se amplió la muestra para mejorar su representatividad y robustez.

Como resultado de todo este proceso, se definió que el IPM para Panamá estará conformado por 17 indicadores distribuidos en 5 dimensiones, las cuales representan las principales carencias que sufren los hogares y personas en pobreza en el país. Estas dimensiones e indicadores fueron aprobados por el Gabinete Social, a partir de lo cual se procedió a dar inicio al cálculo del IPM, siendo responsabilidad del MEF el cálculo de la primera medida, y del MIDES realizar su cálculo espejo.

Adicionalmente, y con ánimos de dar fe de la transparencia del proceso y la veracidad de los resultados, se constituyó una mesa de expertos integrada por OPHI, PNUD y Banco Mundial, que certificaron los resultados del IPM de Panamá.

Gráfica No. 2. Composición y peso de las dimensiones e Indicadores del Índice de Pobreza multidimensional de Panamá



Definición de los Indicadores

1. Dimensión de Educación

Inasistencia escolar: al menos un niño o adolescente (entre 4 y 17 años) no asiste a la escuela.

Repitencia escolar: al menos un niño o adolescente que asiste a la escuela (entre 6 y 17 años) indicó haber repetido una o más veces un año escolar.

Logro educativo insuficiente: al menos una persona de 18 años o más no alcanzó un nivel educativo mínimo, entendiéndose lo siguiente: personas entre 18 y 30 años de edad que no cuentan con educación pre-media completa (9 años), o personas de 31 a 59 años de edad que no cuentan con educación primaria completa (6 años), o personas de 60 años, o más que no saben leer ni escribir.

2. Dimensión de Vivienda, Servicios Básicos y Acceso de Internet

Precariedad de los materiales de la vivienda: al menos una de las siguientes condiciones se cumple:

- Si en el área urbana la casa cuenta con paredes de madera, quincha adobe, metal, palma paja o penca caña o bambú o palos, otros materiales (cartón) o sin paredes; o si el material de los techos es de madera, palma, paja, pencas u otros materiales; o si el material de los pisos es de madera, tierra u otros materiales.
- Si en el área rural el material de las paredes de la vivienda es metal, palma, paja, penca, caña o bambú, palos, otros materiales (cartón) o sin paredes; o el material de los techos es madera, palma, paja, pencas u otros materiales; o el material de los pisos es tierra u otros materiales.
- Por las características propias de las viviendas en la Comarca Guna Yala se considerará un hogar privado si el material de las paredes de la vivienda es metal, otros materiales (cartón) o sin paredes; o si el material de los techos es madera u otros materiales; o el material de los pisos es tierra u otros materiales.

Personas por habitación o hacinamiento: una habitación para dormir es compartida por tres (3) o más personas.

Carencia de electricidad: la fuente principal de alumbrado es querosín o diésel, gas, velas u otro.

Sin acceso a internet: hogares que no tienen acceso a internet ni por vía red móvil, ni red fija ni acceden en otro lugar, excluyendo aquellos hogares donde los miembros del hogar no usan internet porque no les interesa.

3. Dimensión de Ambiente, Entorno y Saneamiento

Afectación a daños de los hogares por fenómenos naturales: ha sufrido daños causados por inundaciones, derrumbes, marejadas, fuertes vientos o sequía u otros.

Acceso a vías de comunicación terrestres: la principal vía de comunicación es carretera o calle pavimentada o asfaltada, o carretera de tosca o piedra o camino de herradura o vereda en malas condiciones durante el invierno o el verano.

Manejo inadecuado de la basura:

- En el área urbana, si el manejo de la basura es incineración o quema, tirar la basura a un terreno baldío, a un río, quebrada, lago o mar o enterrar los desechos,
- , si el manejo de la basura es Incineración o quema, tirarlas a un terreno baldío, río, quebrada, lago o al mar.

Carencia de Saneamiento Mejorado:

- En el área urbana, si el hogar no tiene servicio sanitario; o cuenta con un servicio de hueco o letrina; o tiene un servicio sanitario conectado a alcantarillado o tanque séptico, pero es compartido con otras viviendas.
- En el área rural, si el hogar no tiene servicio sanitario; o cuenta con un servicio de hueco o letrina, conectado a alcantarillado o tanque séptico, pero es compartido con otras viviendas.

4. Dimensión de Trabajo

Desempleo y trabajador familiar: al menos una persona de 18 años o más de edad está desocupada, o es ocupada como trabajador familiar sin pago, o es potencialmente activo, entendiéndose que es parte de la población no económicamente activa, pero está disponible para trabajar.

Precariedad del empleo: si al menos un miembro de 18 años o más de edad, que está ocupado como:

- Empleado y no tiene un contrato escrito o no paga seguro social,
- Empleada doméstica sin seguro social,
- Trabajador por cuenta propia sin seguro social a excepción de agricultores, gerentes, administradores y profesionales
- Trabajador cuenta propia en la agricultura que no tienen ingreso independiente y lo que producen es para autoconsumo.

Incumplimiento de derechos laborales: al menos una persona empleada con contrato de trabajo escrito y seguro social, de 18 o más años que trabaja 40 o más horas, percibe ingresos inferiores al salario mínimo (excluyendo empleados gubernamentales).

5. Dimensión de Salud

Acceso a servicios de salud: al menos una persona que en los últimos seis meses haya sufrido alguna enfermedad, accidente o quebranto de salud, aunque este haya sido pasajero, no haya consultado a un especialista, o consultó a familiares u otros miembros del hogar, o a un curandero o hierbero; o no consultó a un especialista porque el lugar de atención está lejos, falta de dinero para el transporte, el servicio es costoso, no hay medios de transporte, no hay médicos o enfermeras o el personas de salud no habla el idioma.

Control de embarazo: al menos una mujer entre 15 a 49 años de edad, que haya estado embarazada en los últimos 5 años No asistió a controles prenatales sin importar la causa.

Carencia y disponibilidad de fuentes de agua mejorada:

- La principal fuente de agua para beber es: pozo brocal no protegido, o Pozo superficial o Carro cisterna o río, quebrada, lago, estanques, arroyo, agua de lluvia u otra fuente.
- En el caso de hogares cuya principal fuente de agua es un acueducto público del IDAAN, serán privados si reciben el agua menos de siete días a la semana y menos de 12 horas al día durante el verano o el invierno.

Resultados del IPM de Panamá

Pesos y ponderaciones:

La literatura nos dice que: *“La interpretación del conjunto de indicadores se facilita enormemente cuando los componentes individuales tienen grados de importancia que, si bien no exactamente iguales, no son manifestaciones diferentes”* (Atkinson, Cantillon, Amarillee y Nolan, 2002), en base a lo anterior y producto de las opiniones y sugerencias recogidas durante todo el proceso de construcción del IPM, y de la importancia de cada dimensión e indicador en la calidad de vida de las personas, se llegó a la conclusión que cada dimensión y dentro de estas el indicador tendría el mismo peso dentro del índice, debido a que todos son importantes en las vidas de las personas y por otro lado cada una de ellas es un complemento de la otra. Por ejemplo, sin una buena educación la persona podría tener un buen trabajo, o sin un buen trabajo se podría tener una buena vivienda. Igualmente el peso de cada indicador dentro de cada dimensión tendría igual valoración.

Valor de la línea o umbral de pobreza:

Ya definida la ponderación de cada dimensión e indicador, se procede a definir el punto de corte o línea de pobreza multidimensional “*k*”, que representa el número de carencias o privaciones ponderadas a partir del cual un hogar o persona es identificado como pobre multidimensional. *“Así como en la línea de pobreza monetaria, la decisión final del *k* en muchos casos debe ser normativa, donde *k* describe el score de privación mínimo asociado a las personas que son consideradas pobres y que se consideran a sí mismas pobres”* (Alkire et al., 2015, p32).

Tratando de disminuir la discrecionalidad en la selección de la línea de pobreza multidimensional “*k*”, se realiza la prueba de sensibilidad² la cual nos arroja que el punto de corte debería situarse entre 10% y 50%, lo cual nos indica el rango en el cual se debe situar nuestro punto de corte, la teoría nos indica que entre mayor sea la línea, menor será la pobreza y viceversa. En base a lo anterior y tratando de buscar una línea de pobreza multidimensional “*k*” que este entre el rango que nos arroja la prueba de sensibilidad, se decidió utilizar el promedio que nos da esta prueba, por lo tanto, la línea de pobreza multidimensional “*k*” se definió en un 30%, que equivale a tener privaciones entre cinco o seis indicadores o más en forma simultánea, dependiendo de la dimensión a los cuales pertenezcan.

En términos del umbral de pobreza, una persona será considerada pobre multidimensional si vive en un hogar que presenta carencias en un 30% o más de los 17 indicadores ponderados definidos para el IPM Panamá; recordando que, las contribuciones de los indicadores varían en relación a la dimensión en la cual se encuentren (dada la cantidad de indicadores que la conforma); en dos dimensiones, los pesos respectivos de los indicadores son de 5% y en las tres restantes, 6.7%. Por tanto, existe una múltiple cantidad de combinaciones posibles entre los 17 indicadores que pueden determinar la condición de pobreza multidimensional. En otras palabras, tomando en consideración lo expuesto anteriormente, una persona es considerado pobre multidimensional si refleja carencias en 5, 6 o más indicadores (dependiendo del peso de cada uno y que en conjunto la suma sea mayor o igual al 30%), lo que es equivalente a decir que es carente en una dimensión y media aproximadamente. A continuación, se mostrará una representación gráfica de dos de los múltiples ejemplos que pueden presentarse.

Posteriormente a la creación y validación de los indicadores y la definición de la línea de pobreza multidimensional “*k*”, se realizaron los cálculos de la incidencia e intensidad de la pobreza, así como del IPM, a nivel nacional, provincial y comarcal. Al mismo tiempo OPHI procedió a calcular y validar los resultados del mismo y posteriormente, una vez ya tenido los resultados, MIDES y PNUD realizaron un cálculo espejo.

² La prueba de sensibilidad del índice nos indica que ante diferentes estructuras de ponderación, el resultado fue que las diferentes estructuras modificaban el nivel de pobreza pero no afectaban el comportamiento tendencial del índice.

Ilustración No. 1. Hogar carente en una dimensión y media y se considera en pobreza multidimensional (Ejemplo No.1)

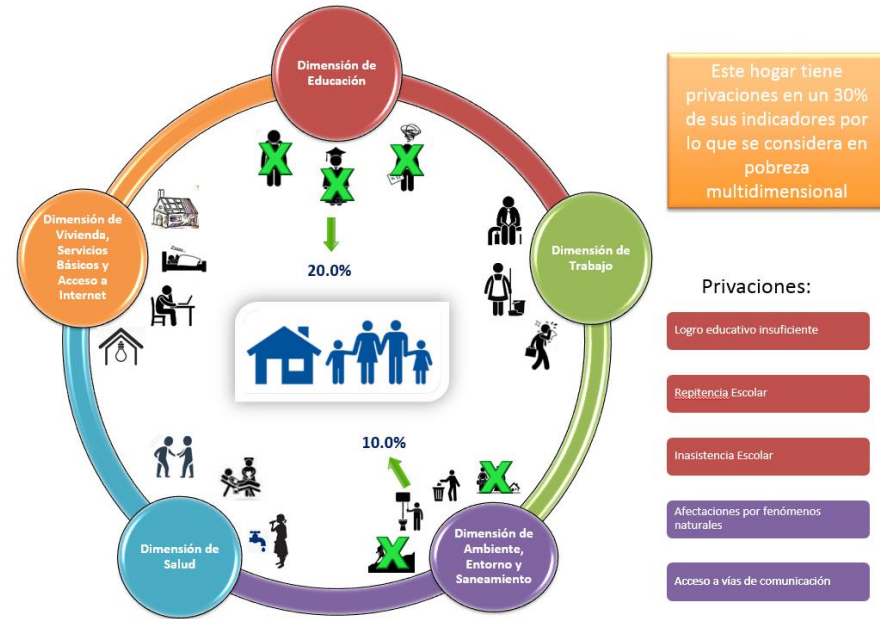
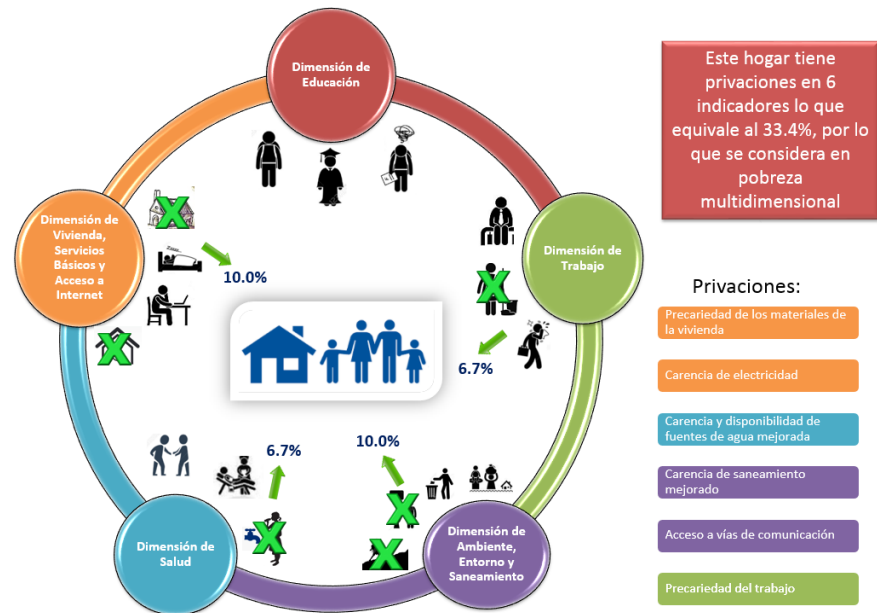
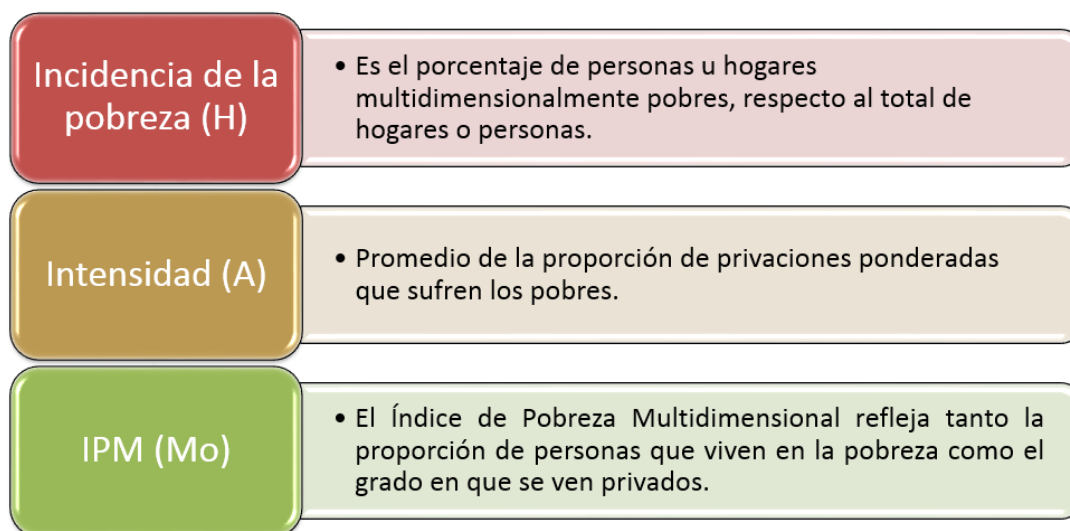


Ilustración No. 2. Hogar carente en seis indicadores simultáneamente y se considera en pobreza multidimensional (Ejemplo No. 2)



El IPM se puede desagregar para diferentes grupos de la población (provincias y comarcas indígenas, etnias y áreas) dependiendo del nivel de representatividad que nos permite la fuente de información. Este índice tiene entre uno de sus principales atributos que puede ser descompuesto por indicadores; en otras palabras, podemos conocer la contribución de cada indicador al total de la pobreza multidimensional. De ahí que el índice nos permita conocer la cantidad de pobres multidimensionales que existen, en qué lugar o área viven, las características que tienen, cuán pobres y diferentes son los pobres, además de los indicadores y dimensiones que contribuyen a su pobreza, lo cual es de mucha ayuda para la evaluación, orientación y creación de las políticas sociales del estado.

Ilustración No. 3. Medidas que se obtiene del calcular el IPM

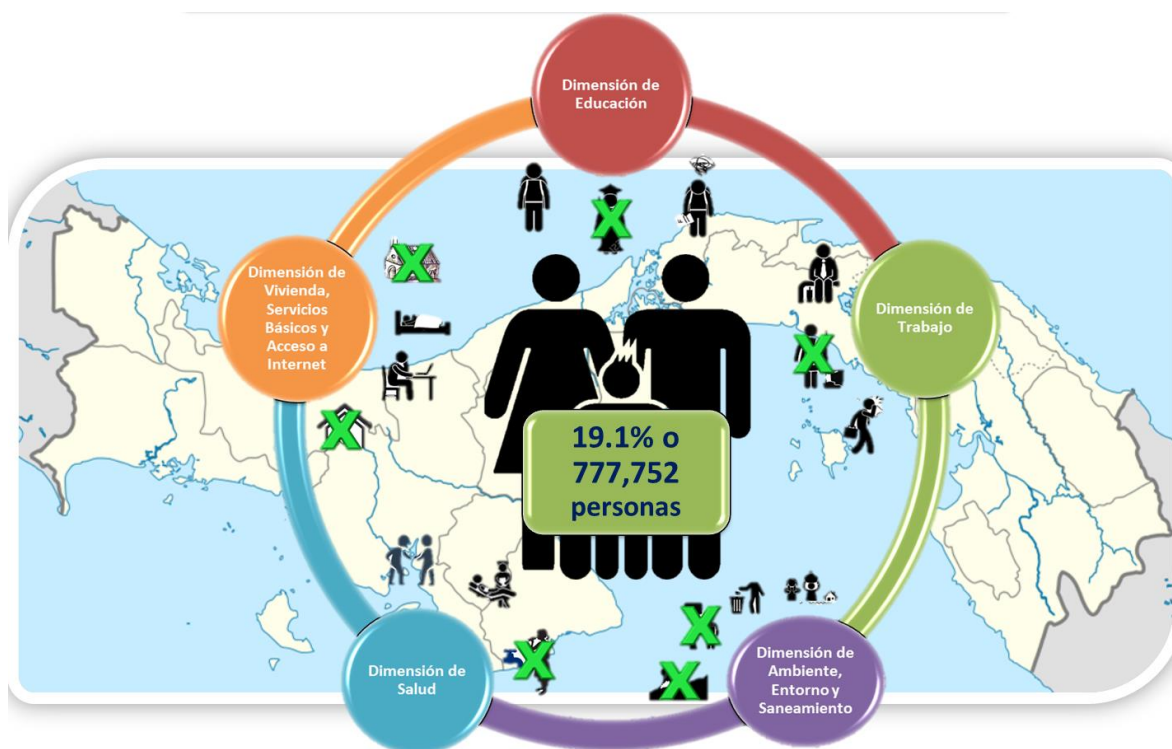


Principales resultados

Incidencia de la pobreza multidimensional

El IPM-Panamá nos permite identificar la cantidad de personas que se encuentran en una condición de pobreza multidimensional. Los resultados para el año 2017 indicaron que el porcentaje de personas en condición de pobreza multidimensional se ubicó en 19.1%, lo que representó en términos absolutos 777,752 personas. En cuanto a hogares, se encontraron en condición de pobreza multidimensional el 12.2%, lo equivalente a 138,410 hogares.

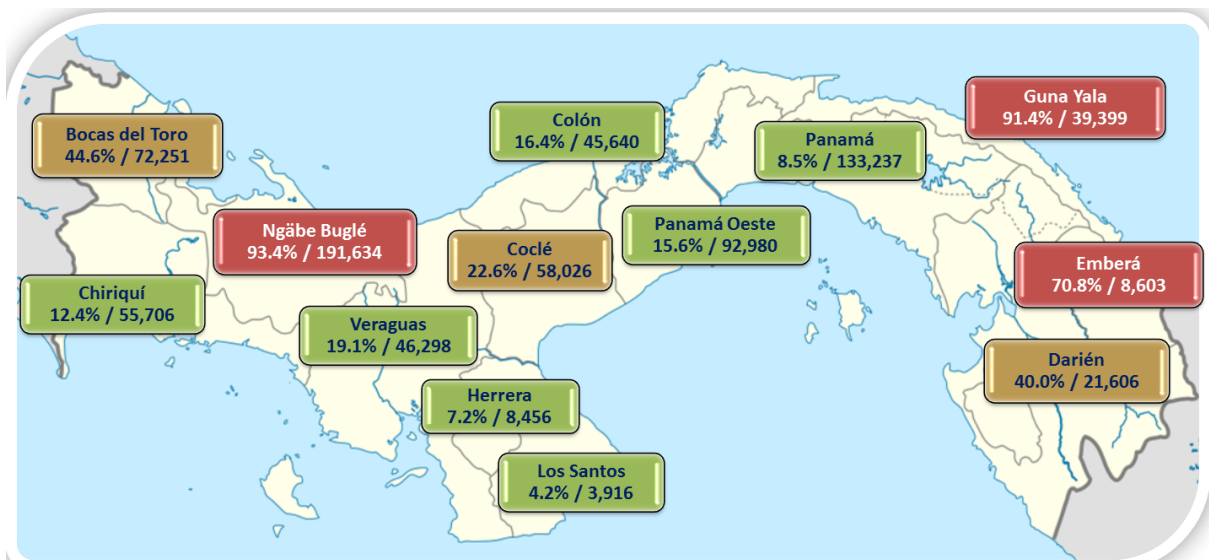
Ilustración No. 4. Porcentaje de personas pobres multidimensional (H): Año 2017



Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas en base a los datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples realizada en el mes de marzo por el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Al desagregar la información por áreas geográficas, los resultados de esta medida fueron consistentes con la tendencia de los valores mostrados en otros métodos de medición de pobreza utilizadas y aplicadas en el país. Por ejemplo, en las comarcas indígenas fue en donde se presentó las mayores proporciones de personas pobres multidimensionales e inclusive, en el mismo orden observado cuando se realizan los análisis de pobreza monetaria. En el caso de pobreza multidimensional la incidencia fue: Comarca Ngäbe Buglé (93.4%), Comarca Guna Yala (91.4%) y Comarca Emberá (70.8%). El promedio de estos tres valores supera en 4.5 veces el valor del promedio nacional, lo que evidencia también con esta medida una la disparidad existente y que ya era previamente conocida.

Ilustración No. 5. Porcentaje y número de personas pobres multidimensionales, según provincias y comarcas indígenas: Año 2017



Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas en base a los datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples realizada en el mes de marzo 2017, por el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

En cuanto a las provincias, las tres con mayor porcentaje de personas en condición de pobreza multidimensional y por encima del promedio nacional, fueron: Bocas del Toro (44.6%), Darién (40.0%) y Coclé (22.6%). En las dos primeras habitan una amplia población indígena, 62.6% y 31.1% respectivamente, Mientras en el resto tienen menores proporciones: Los Santos (4.2%), Herrera (7.2%) y Panamá (8.5%).

Una comarca indígena y dos provincias concentran el 53.7% de las personas en pobreza multidimensionalmente (417,851 personas), estas son: la comarca Ngäbe Buglé (24.6% o 191,634) y las provincias de Panamá (17.1% o 133,237) y Panamá Oeste (12.0% o 92,980). Esta comarca es la que mayores niveles de pobreza ostenta, mientras que en las provincias la misma se sitúa por debajo del 16.0%. Por el contrario en una comarca indígena y tres provincias se encuentra el 5.5% o 42,581 personas privadas: Darién (2.8% o 21,606), comarca Emberá (1.1% u 8,603), Herrera (1.1% u 8,456) y Los Santos (0.5% u 3,916). En esta comarca aproximadamente 7 de cada 10 personas y en Darién 4 de cada 10 están en pobreza multidimensional, mientras que en Herrera y Los Santos esta relación es apenas de 7 y 4 de cada 10 personas.

Intensidad de la pobreza multidimensional

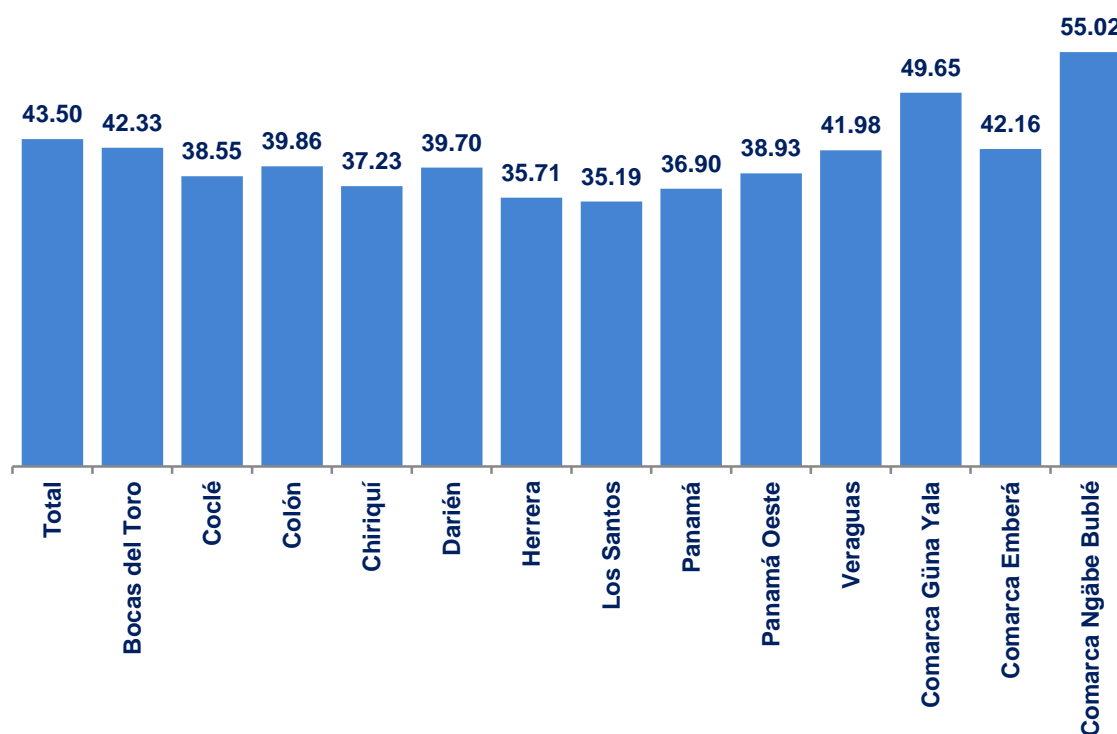
Este componente es la parte innovadora que presenta la metodología Alkire-Foster. Esta medida va más allá de realizar el conteo de personas que son multidimensionalmente pobres, y permite conocer qué tan pobres son las personas en relación a las carencias que experimentan o poseen. Es por tanto, que las acciones en materia de políticas públicas y sociales podrán estar encaminadas en disminuir el número de pobres y también mejorar las condiciones de vida de aquellos que sufren pobreza multidimensional con mayor intensidad, es decir, que presentan un mayor número de privaciones.

Es así que, las personas multidimensionalmente pobres experimentaron su condición con una intensidad de 43.5% a nivel nacional. En otras palabras, en promedio los pobres

multidimensionales tienen carencias en 8 o más indicadores simultáneamente dependiendo de la dimensión en que se encuentren.

Teniendo en cuenta que la población específica de estudio son las personas en condición de pobreza multidimensional, al desagregar los resultados por áreas geográficas, podemos observar que el nivel de carencias que experimentan estas personas en cualquier parte del país es un poco similar, pero a la vez relativamente alto. Es así que, en las comarcas indígenas Ngäbe Buglé y Güna Yala fue en donde el nivel del promedio de carencias fue mayor, la intensidad de la pobreza en cada una fue de: 55.0% y 49.7%, respectivamente. Es decir, que en promedio las personas en condición de pobreza multidimensional en estas comarcas están privados alrededor de la mitad de los indicadores que conforman el índice para Panamá. En el caso de la tasa de intensidad de la Comarca Emberá (42.2%), estuvo muy por debajo de la presentada por las dos comarcas anteriores e incluso fue menor a la del promedio nacional.

Gráfica No. 3. Porcentaje de carencias promedio de las personas pobres multidimensionales, según provincias y comarcas indígenas: Año 2017



Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas en base a los datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples realizada en el mes de marzo de 2017, por el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

En el caso de la provincia de Bocas del Toro, que fue la que presentó la mayor tasa de incidencia de pobreza, también concurrió con el más alto porcentaje de intensidad (42.3%). Pero no fue así en el caso de la segunda y tercera provincia con mayor incidencia (Darién y Coclé), seguidas por las provincias de Veraguas y Colón, con un promedio de carencias de 42.0% y 39.9%, respectivamente. Lo que evidencia también, en contra parte con lo sucedido con la provincia de Bocas del Toro, que no necesariamente en donde hay una mayor cantidad de personas en condición de pobreza

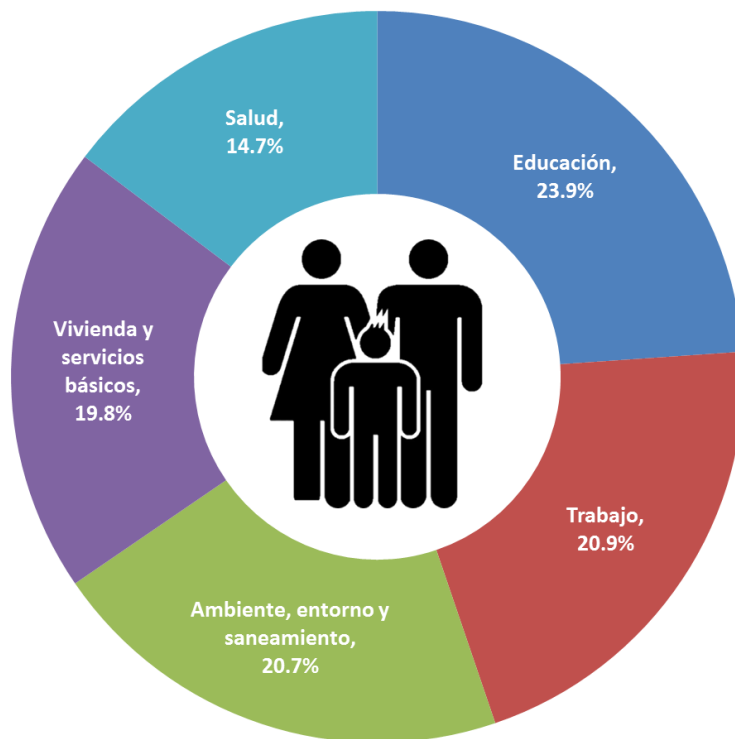
es en donde esas mismas personas presentan el mayor número de carencias en promedio.

Índice de Pobreza Multidimensional

Teniendo en cuenta el proceso de interconexión de las dos medidas anteriores, el resultado del producto o ajuste entre la incidencia y la intensidad es lo que se denomina como el IPM. Uno de los puntos importantes de este índice compuesto es que permite determinar la contribución por dimensión o indicador de los factores que están incidiendo en mayor medida sobre el bienestar de las personas identificadas como pobres, lo cual posibilita priorizar y planificar las acciones en materia de políticas públicas y sociales de acuerdo a las carencias o necesidades más relevantes y propias en cada una de las provincias y comarcas indígenas. El resultado obtenido para 2017 del IPM nacional de Panamá fue de 0.083. Lo que significa que, los pobres multidimensionales experimentan el 8.3% del total de posibles carencias que la sociedad podría llegar a sufrir.

Una de las principales ventajas del IPM es que puede ser descompuesto, es decir nos indica que dimensión o indicador es el que más está aportando a explicar los niveles de pobreza multidimensional. En el caso del IPM-Panamá, cuatro dimensiones aportan casi en igual medida, alrededor del 20% cada una al IPM, Educación (23.9%), Trabajo (20.9%), Ambiente, entorno y saneamiento (20.7%) y Vivienda y servicios básicos (19.8%). En el caso de salud la misma solamente contribuye a explicar el 14.7%.

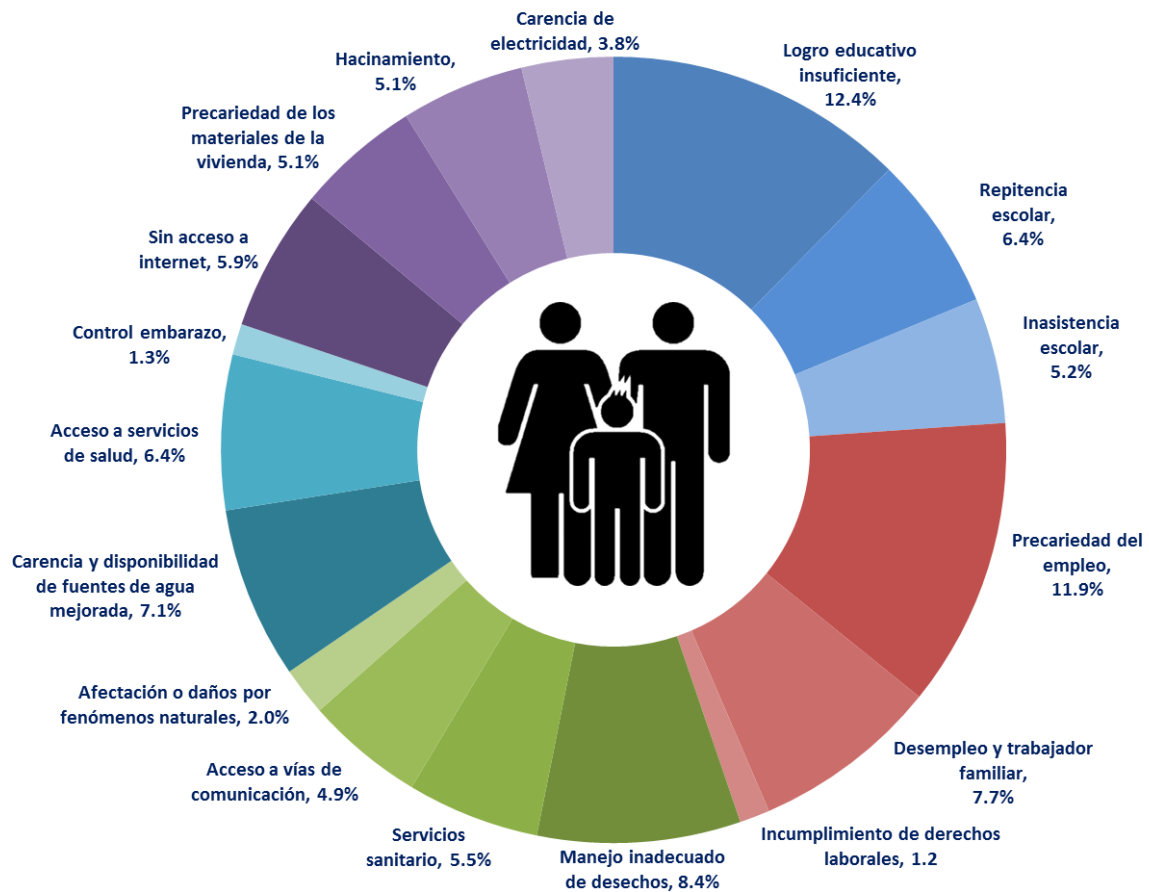
Gráfica No. 4. Contribución porcentual de cada dimensión al índice de pobreza multidimensional: Año 2017



Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas en base a los datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples realizada en el mes de marzo de 2017, por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Cada parte del siguiente gráfico representa el porcentaje de contribución de cada indicador en el IPM nacional. Considerando esta contribución, se encontró que siete indicadores explican el 60.2% del índice: logro educativo insuficiente (12.4%), precariedad del empleo (11.9%), manejo inadecuado de los desechos (8.4%), desocupado y trabajador familiar (7.7%), carencia y disponibilidad de fuentes de agua mejorada (7.1%), acceso a servicios de salud (6.4%) y repitencia escolar (6.4%). Por lo anterior, cualquier intervención que afecte alguno de estos indicadores, tendrá un mayor impacto potencial en los cambios de la pobreza multidimensional.

Gráfica No. 5. Contribución porcentual de cada indicador al índice de pobreza multidimensional: Año 2017



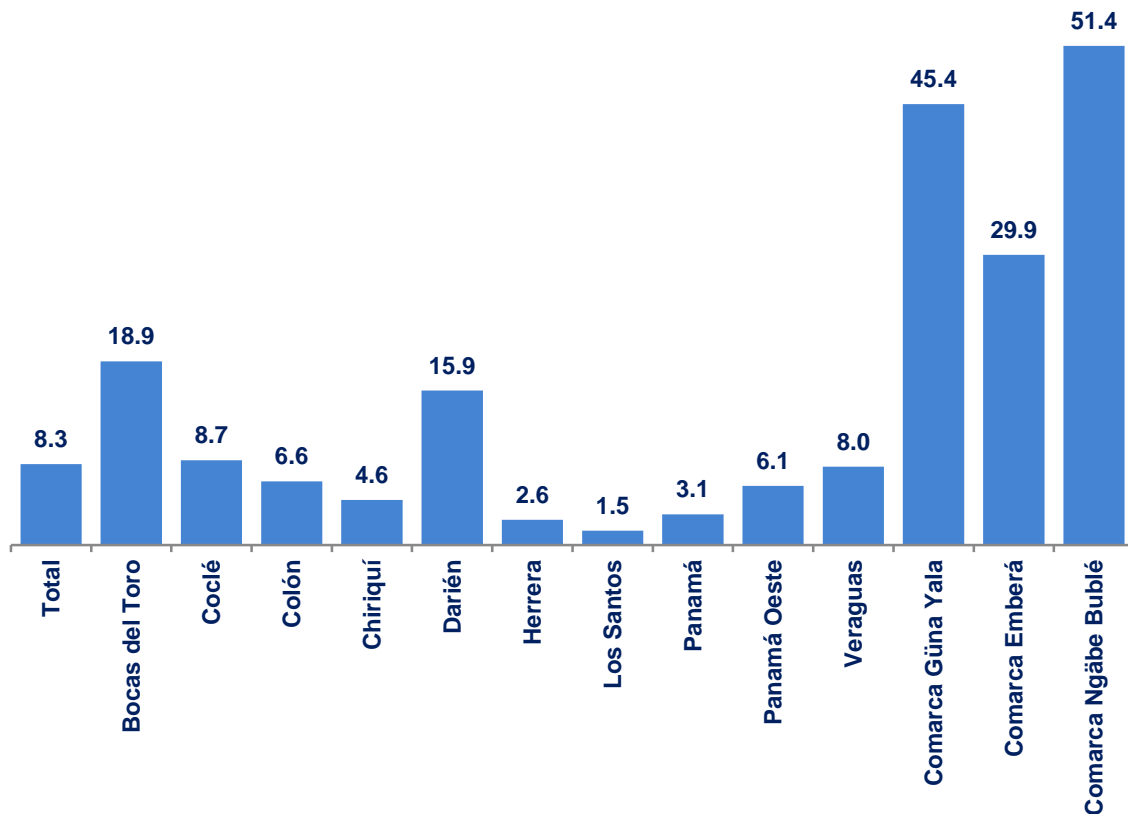
Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas en base a los datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples realizada en el mes de marzo por el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Otro hecho interesante es que, aunque la dimensión salud en su totalidad tiene un aporte menor comparado con otras dimensiones al IPM, dos de sus tres indicadores están entre los siete que más contribuyen a explicar la pobreza (carencia y disponibilidad de fuentes de agua mejorada y acceso a servicios de salud). La dimensión de vivienda y servicios básicos que aporta en su totalidad 5.1% más que la dimensión de salud, no tiene ningún indicador dentro del grupo de indicadores con una alta contribución individual. Esto nos indica que, no necesariamente la dimensión que más aporta al índice es la que tiene indicadores con mayores aportes, ya que puede haber indicadores con aportes mínimos

dentro de estas dimensiones, que hacen que su contribución total como dimensión se reduzca; por ejemplo, en el caso de la dimensión de salud el indicador de control de embarazo aporta solamente el 1.3% al IPM-Panamá.

Al realizar el análisis por regiones, las comarcas indígenas fueron las que presentaron los mayores Índices de Pobreza Multidimensional. En el caso de la Ngäbe Buglé el índice se ubicó en 0.514. Entre los principales factores que contribuyeron a que las personas multidimensionalmente pobres de esta comarca vivan en esta condición estuvieron: logro educativo insuficiente, precariedad del empleo, el manejo inadecuado de los desechos, el desempleo y trabajo familiar sin remuneración, y la precariedad de los materiales de la vivienda; cada uno de estos indicadores contribuyeron a la pobreza multidimensional en un: 11.4%, 10.1%, 8.4%, 7.7% y 7.5%, respectivamente.

Gráfica No. 6. IPM, según provincias y comarcas indígenas:
Año 2017

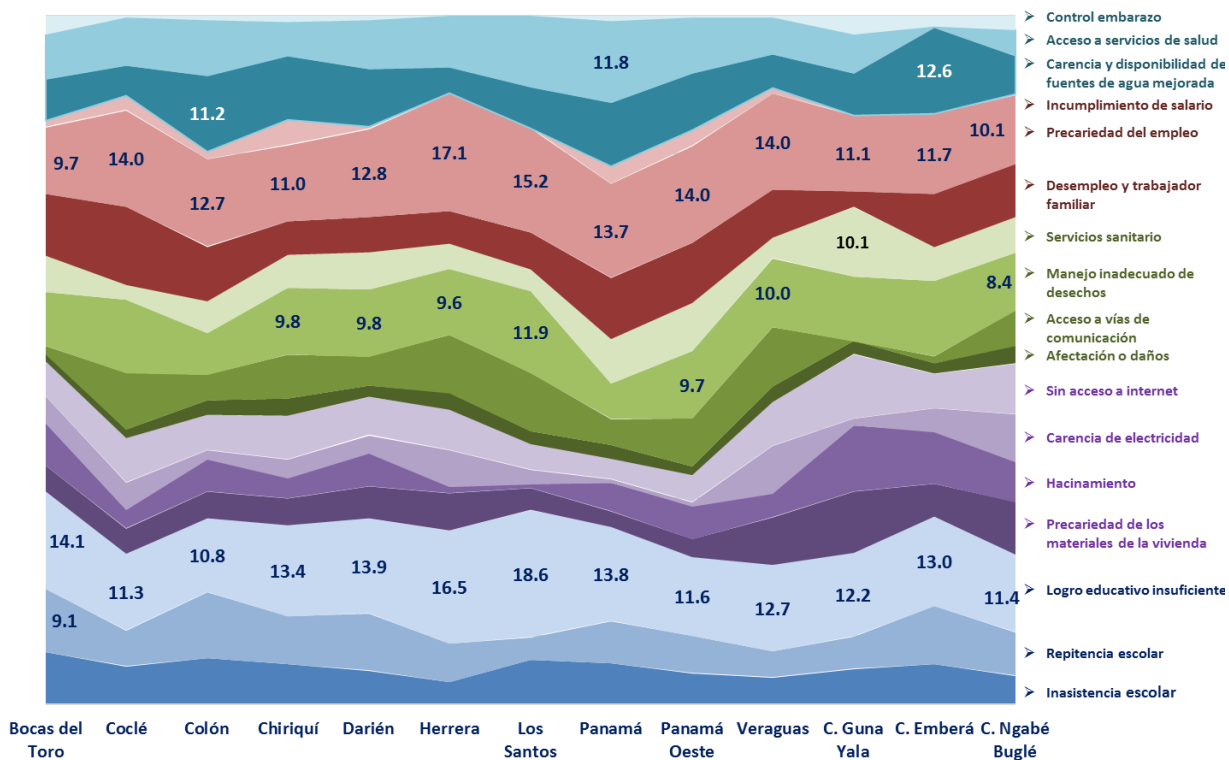


Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas en base a los datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples realizada en el mes de marzo de 2017, por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

En la comarca Güna Yala resultó un índice de 0.455. También fue común en esta comarca que el indicador de logro educativo insuficiente (12.2%) y la precariedad del empleo (11.1%) fueron los dos indicadores con la mayor contribución a la pobreza multidimensional. No obstante, a diferencia de la comarca Ngäbe Buglé, el tercer y cuarto indicador con mayor contribución fueron: la carencia de servicio sanitario (10.1%), hacinamiento (9.6%), seguido del manejo inadecuado de los desechos (9.4%). En la

Comarca Emberá el índice fue de 0.299. La contribución a este índice presentó una configuración similar a la de Ngäbe Buglé, pero no siguiendo el mismo orden o porcentaje de contribución, con la excepción de los indicadores de desempleo y trabajador familiar; este último resultando como quinto indicador con mayor contribución a la pobreza multidimensional fue repitencia escolar (8.4%).

Gráfica No. 7. Contribución porcentual de cada indicador al índice de pobreza multidimensional, por provincias y comarcas indígenas: Año 2017



Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas en base a los datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples realizada en el mes de marzo de 2017, por el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Siguiendo este mismo orden, las provincias con los mayores índices de pobreza multidimensional fueron: Bocas del Toro (18.9%), Darién (15.9%), Coclé (8.7%), Veraguas (8.0%) y Colón (6.6%). En general, entre todas las divisiones administrativas fueron comunes los indicadores con mayor contribución al IPM. Sin embargo, dentro de estas 5 provincias con mayores niveles de pobreza multidimensional, otros indicadores también presentaron contribuciones altas. Por ejemplo, en el caso de Coclé como quinto indicador que contribuye a la pobreza multidimensional estuvo el acceso a las vías de comunicación terrestre (8.2%), en Veraguas este mismo indicador ocupó el cuarto lugar en contribución (8.6%) y la carencia de electricidad en la vivienda (7.0%), y en Colón, como quinto indicador con mayor contribución se encontró la falta de acceso a servicios de salud (7.9%).

Cuadro No. 1. Ranking de provincias y comarcas indígenas según el valor del IPM e indicadores con mayor contribución dentro del IPM por división administrativa: Año 2017

Total		1. Comarca Ngäbe Buglé		2. Comarca Güna Yala		3. Comarca Emberá		4. Bocas del Toro		5. Darién		6. Coclé	
Logro educativo insuficiente	12.4	Logro educativo insuficiente	11.4	Logro educativo insuficiente	12.2	Logro educativo insuficiente	13.0	Logro educativo insuficiente	14.1	Logro educativo insuficiente	13.9	Precariedad del empleo	14.0
Precariedad del empleo	11.9	Precariedad del empleo	10.1	Precariedad del empleo	11.1	Carencia y disponibilidad de fuentes de agua mejorada	12.6	Precariedad del empleo	9.7	Precariedad del empleo	12.8	Logro educativo insuficiente	11.3
Manejo inadecuado de desechos	8.4	Manejo inadecuado de desechos	8.4	Servicios sanitario	10.1	Precariedad del empleo	11.7	Repitencia escolar	9.1	Manejo inadecuado de desechos	9.8	Desempleo y trabajador familiar	11.3
Desempleo y trabajador familiar	7.7	Desempleo y trabajador familiar	7.7	Hacinamiento	9.6	Manejo inadecuado de desechos	11.0	Desempleo y trabajador familiar	8.9	Carencia y disponibilidad de fuentes de agua mejorada	8.4	Manejo inadecuado de desechos	10.6
Carencia y disponibilidad de fuentes de agua mejorada	7.1	Precariedad de los materiales de la vivienda	7.5	Manejo inadecuado de desechos	9.4	Repitencia escolar	8.4	Manejo inadecuado de desechos	7.8	Repitencia escolar	8.2	Acceso a vías de comunicación terrestre	8.2

7. Veraguas		8. Colón		9. Panamá Oeste		10. Chiriquí		11. Panamá		12. Herrera		13. Los Santos	
Precariedad del empleo	14.0	Precariedad del empleo	12.7	Precariedad del empleo	14.0	Logro educativo insuficiente	13.4	Logro educativo insuficiente	13.8	Precariedad del empleo	17.1	Logro educativo insuficiente	18.6
Logro educativo insuficiente	12.7	Carencia y disponibilidad de fuentes de agua mejorada	11.2	Logro educativo insuficiente	11.6	Precariedad del empleo	11.0	Precariedad del empleo	13.7	Logro educativo insuficiente	16.5	Precariedad del empleo	15.2
Manejo inadecuado de desechos	10.0	Logro educativo insuficiente	10.8	Manejo inadecuado de desechos	9.7	Manejo inadecuado de desechos	9.8	Acceso a servicios de salud	11.8	Manejo inadecuado de desechos	9.6	Manejo inadecuado de desechos	11.9
Acceso a vías de comunicación terrestre	8.6	Repitencia escolar	9.6	Desempleo y trabajador familiar	8.8	Carencia y disponibilidad de fuentes de agua mejorada	9.3	Carencia y disponibilidad de fuentes de agua mejorada	9.3	Acceso a vías de comunicación terrestre	8.5	Acceso a servicios de salud	10.2
Carencia de electricidad	7.0	Acceso a servicios de salud	7.9	Carencia y disponibilidad de fuentes de agua mejorada	8.3	Repitencia escolar	6.9	Desempleo y trabajador familiar	8.9	Acceso a servicios de salud	7.3	Acceso a vías de comunicación terrestre	8.4

Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas en base a los datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples realizada en el mes de marzo de 2017, por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de la Contraloría General de la República.

Contribución de las dimensiones o indicadores al IPM

Educación

La educación permite el desarrollo de las capacidades y habilidades de las personas; poder acceder a ella, no solo ofrece una formación académica o una mayor cantidad de oportunidades laborales a futuro dentro de una sociedad; sino también, le brinda al individuo la oportunidad de comprender y hacer valer sus derechos, reduce las desigualdades y fomenta actitudes favorables que propician el progreso del país. Es por estas y otras razones que la educación pondera en gran medida sobre el efecto que genera en el nivel de bienestar o calidad de vida de las personas. La ausencia de la educación puede derivar en otras clases de carencias que pueden llevar a un hogar a caer en pobreza.

En la primera aproximación del IPM – Panamá, la dimensión de educación quedó conformada por tres indicadores, los cuales comprenden aspectos relacionados con los diferentes factores que limitan la asistencia de los educandos o la población en edad escolar a los centros educativos, la oferta y calidad del sistema, la continua formación, la importancia de saber leer y escribir, en particular de nuestra población adulta mayor, entre otros. Vale destacar que esta dimensión permitió que se pudiera contar con un rango amplio de la población dado a los grupos de edades considerados.

Tomando en cuenta las cinco dimensiones que componen el IPM, la de educación es la que en mayor medida contribuye (23.9%) a la pobreza multidimensional. De los tres indicadores que miden las carencias en esta dimensión, el **logro educativo insuficiente** fue el de mayor contribución (12.4%) e incluso dentro del total de indicadores (17).

El indicador de logro educativo insuficiente busca identificar hogares en donde al menos una persona no alcanzó un nivel educativo mínimo determinado de acuerdo a su edad, tomando en consideración la legislación y la diferenciación existente dada la evolución de la oferta del sistema educativo a través del tiempo. Es así que, se consideraran carentes, las personas entre 18 y 30 años de edad que no cuentan con educación pre-media completa (9 años), o personas de 31 a 59 años de edad que no cuentan con educación primaria completa (6 años) o personas de 60 años o más que no saben leer ni escribir.

El 15.3% de las personas viven en hogares en pobreza multidimensional por este indicador, el 43.6% correspondió al grupo de personas en condición de pobreza que debió contar como mínimo con una educación pre-media completa, 40.2% por aquellos que no contaron con educación primaria completa y el 16.2% por los adultos mayores que no saben leer y escribir.

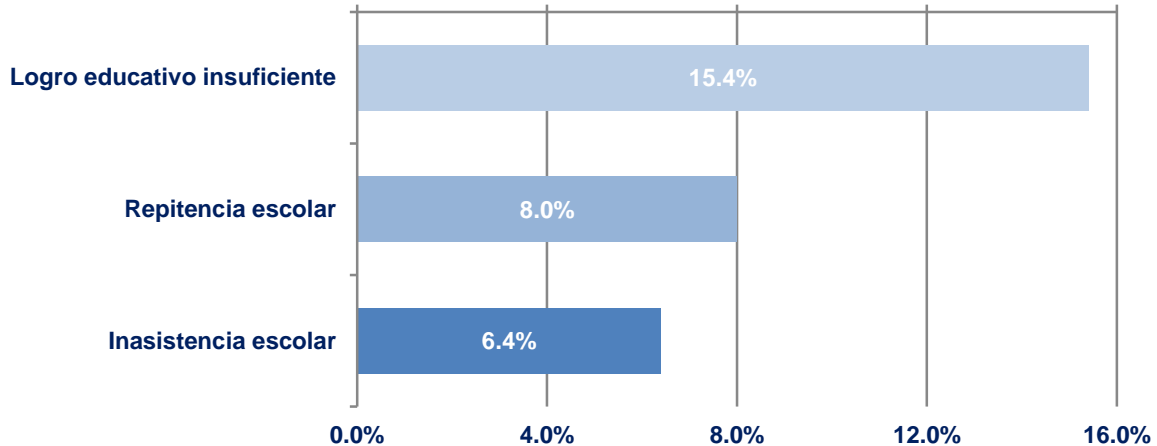
En orden, le continuó el 14.0% de niños o adolescentes, entre 6 y 17 años, que asisten a la escuela pero que indicaron haber repetido una o más veces un año escolar, lo cual se definió como repitencia escolar. En esta condición se encontró que un 8.0% de la población que vive en hogares multidimensionalmente pobres, presentó este tipo de carencia.

El tercer indicador, inasistencia escolar, se definió como aquellos hogares en donde al menos un niño o adolescente, entre 4 y 17 años, no asistió a la escuela, lo que según la EPM 2017 corresponde al 6.7%. Como resultado se obtuvo que el 6.4% de la población reside en hogares en pobreza multidimensional por este indicador. Por otro lado, es importante señalar que la elección de iniciar con la edad de cuatro años, obedece por un lado, al carácter universal, gratuito y obligatorio que también tiene la educación preescolar (para menores de cuatro a cinco años, con una duración de dos años) como lo define la Ley 34 del año 1995³ en

³ La cual derogó, modificó, adicionó y subrogó artículos de la Ley Orgánica de Educación Número 47 de 1946.

su artículo 35⁴, y por la importancia que conlleva en sí mismo el aprendizaje en edades tempranas, dado a que no solo promueve el desarrollo del niño (a), incitando su formación motora, social e intelectual, sino también el desarrollo integral, la asistencia y permanencia en el sistema educativo, el mejor rendimiento escolar-lo cual en el futuro se traduce en mayores oportunidades de empleo-, mejores ingresos, mejores condiciones de salud y calidad de vida en la sociedad, incrementa la productividad laboral y disminuye las conductas antisociales.

Gráfica No. 8. Porcentaje de la población multidimensionalmente pobre y que es carente en cada indicador en la dimensión de Educación: Año 2017



Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas en base a los datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples realizada en el mes de marzo de 2017, por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Trabajo

El nivel de bienestar de la población está estrechamente ligado a su capacidad de ejercer el derecho al trabajo, pero al trabajo de buena calidad, que le permita obtener los recursos necesarios para poder cubrir otras necesidades importantes para el hogar. La persistencia de tasas de pobreza relativamente altas en algunas provincias y comarcas indígenas en Panamá están vinculadas a la carencia de empleos suficientes, pero también a la existencia de muchos empleos de mala calidad, es decir, puestos de trabajo que generan ingresos laborales precarios e inferiores al mínimo legal y en otros casos, a la nula actividad económica que generen empleos lo que lleva a muchas personas a ocuparse en actividades como la agricultura de subsistencia o como empleados cuentas propias o como trabajadores informales o familiares sin paga.

Un hogar se considera privado por **precariedad del empleo**, si al menos una persona de 18 años y más de edad ocupado es: empleado y no tiene un contrato escrito o no paga seguro social, empleada doméstica sin seguro social, trabajador por cuenta propia sin seguro social a excepción de agricultores, gerentes, administradores y profesionales o trabajador cuenta propia en la agricultura que no tienen ingreso independiente y lo que producen es para autoconsumo. En Panamá, 14.9% de la población que vive en hogares multidimensionalmente pobres, se considera privado en precariedad del empleo.

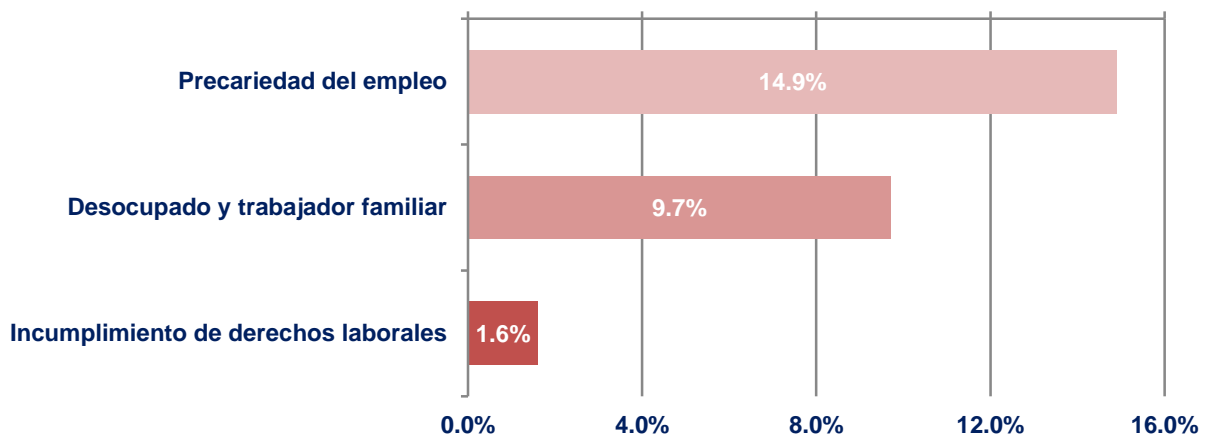
El desempleo en Panamá es un problema netamente urbano, ya que en las áreas rurales casi toda la población económicamente activa se dedica a actividades como la agricultura o la

⁴ Es importante no obviar que en este artículo se hace mención a los siguiente "PARÁGRAFO: La implementación de la gratuidad y obligatoriedad del preescolar, se hará de manera progresiva, de acuerdo con las posibilidades reales del Estado."

pesca, mientras que los trabajadores familiares sin pago los encontramos mayormente en las áreas rurales de nuestro país. Un hogar se considera privado en el indicador **desocupado y trabajador familiar sin pago** si al menos una persona de 18 años o más de edad está desocupada, o es ocupada como trabajador familiar sin pago, o es potencialmente activo, entendiéndose que es parte de la población no económicamente activa, pero está disponible para trabajar. El 9.7% de estas personas residen en hogares multidimensionalmente pobres.

Para **empleados con remuneraciones inadecuadas** el artículo 66 de la Constitución Política de la República, señala que la Ley establecerá la manera de ajustar periódicamente el salario o sueldo mínimo del trabajador y el artículo 174 del Código de Trabajo establece que el salario mínimo será fijado periódicamente, atendiendo a la recomendación de la Comisión Nacional de Salario Mínimo y por Decreto del Órgano Ejecutivo. Desde el año 2007, el mismo se ajusta cada dos años, y corresponde al MITRADEL velar porque todos los empleados que tengan derecho a este ajuste lo reciban. En base a lo anterior, un hogar se considerará pobre multidimensional si al menos una persona empleada con contrato de trabajo escrito y seguro social, de 18 o más años de edad que trabaja 40 o más horas percibe ingresos inferiores al salario mínimo (excluyendo empleados gubernamentales). El 1.6% de las personas residentes en hogares pobres multidimensionales, es privado en este indicador.

Gráfica No. 9. Porcentaje de la población multidimensionalmente pobre y que es carente en cada indicador en la dimensión de Trabajo: Año 2017



Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas en base a los datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples realizada en el mes de marzo de 2017, por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Vivienda, servicios básicos y acceso a internet

Con esta dimensión se busca explorar, como primer paso -dada la disponibilidad de los datos estadísticos-, los tipos de materiales utilizados en la construcción de las viviendas y la relación que tienen estos como determinantes en la pobreza. No obstante, a futuro, a medida que cumplamos con la reducción de los porcentajes de las personas en condición de pobreza multidimensional en cada uno de los indicadores, se aspira -respetando el alcance, la representatividad y los parámetros de los instrumentos de recolección de información- poder medir en cierta forma la calidad de estos materiales, como asimismo la de otros tipos de indicadores, por ejemplo, la calidad del agua⁵. Además, esta dimensión también identifica

⁵ <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/ecuador-pionero-en-medicion-de-ods-de-agua-saneamiento-e-higiene/>

factores como: el hacinamiento, carencia del fluido eléctrico en la vivienda y el acceso al internet.

Los resultados indicaron que esta dimensión incidió en un 19.8% sobre el IPM – Panamá. A pesar de que fue una de las de menor incidencia, la cuarta entre las cinco, al desagregar esta y sus respectivos indicadores por zonas geográficas, la contribución aumenta principalmente en las provincias con mayores áreas rurales y comarcas indígenas.

El indicador con mayor contribución dentro de la dimensión fue **sin uso de internet**, arrojando que un 5.9% y de las personas multidimensionalmente pobres el 9.8% viven en hogares que no tuvieron acceso al uso del internet en los últimos seis meses. La visualización de este indicador fue enfocado al acceso de la tecnología con el propósito de la información y comunicación; no obstante, reconocemos la importancia de saber el uso que se le da a estas fuentes, pero también hay que ponderar el avance en introducir este indicador dado los datos con los cuales se disponen. En cuanto a la definición propia utilizada para este indicador, se consideró carente aquellas personas que no tenían acceso a internet por red fija, ni por vía red móvil, sea en la vivienda u otro lugar (puntos de accesos estatales o de oferentes privados); vale especificar, que se excluyeron dentro de la definición aquellas personas que por razones propias declararon no mostraron interés en el uso del internet. Como referencia, dado a los esfuerzos realizados por el Estado en este ámbito, en el país se cuenta con proyectos como la Red Nacional Internet 2.0 el cual contempla 1,320 puntos de acceso de conexión gratuita de Internet WiFi con una velocidad de 2 Mega para el usuario final en sitios de interés público, como también con 253 Centros Comunitarios de Información – Infoplazas A.I.P a nivel nacional.

El segundo indicador con mayor contribución dentro de esta dimensión fue el de la **precariedad de los materiales de la vivienda**. Un 8.5% de las personas multidimensionalmente pobres residían en viviendas que no contaban con los materiales adecuados, dependiendo del área e inclusive, en algunos casos, de las características propias del entorno que inciden en el tipo de vivienda utilizada.

Precisamente, para la definición de este indicador, se realizaron las siguientes diferenciaciones: para aquellas personas con viviendas en áreas urbanas, se consideraron carentes si estos residían en viviendas que en su mayor parte contaban con paredes de madera, quincha/adobe, metal (zinc, aluminio, etc), palma, paja, penca, caña o bambú o palos u otros materiales (cartón), o sin paredes; techos que en su mayor parte el material es de madera, palma, paja, pencas u otros materiales; o como también, si la vivienda tenía piso de madera, tierra u otros materiales.

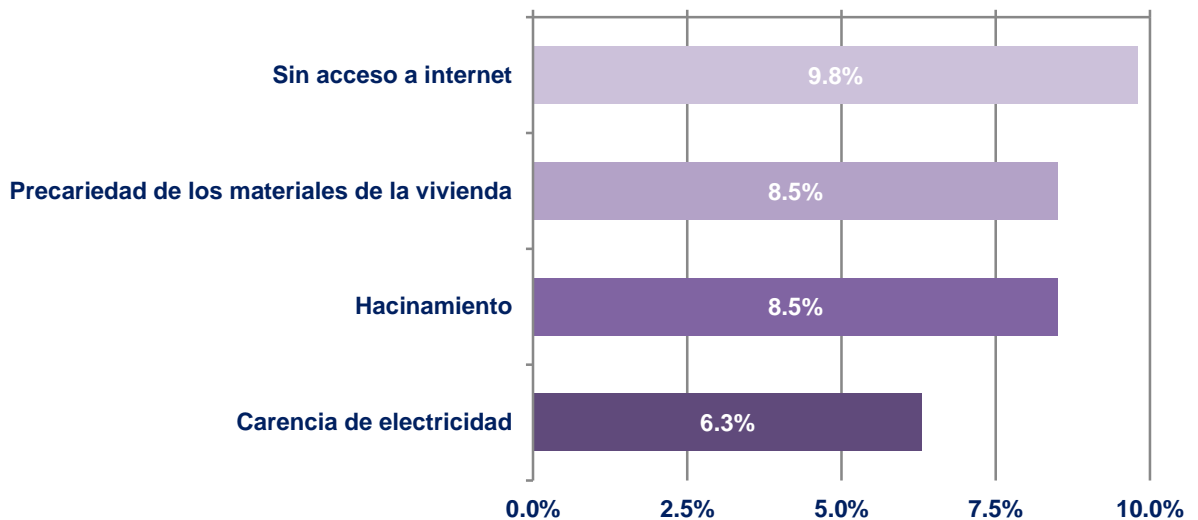
En el caso del área rural, las excepciones respecto a lo definido para el área urbana se dieron en relación al material de las paredes –en el área rural no se consideró carente si las paredes son construidas con madera y quincha/adobe- y si el piso es madera.

En el caso particular de los indígenas Güna Yala, los cuales en su mayoría residen en islas o en áreas continentales muy cercanas al mar, se consideraron algunos puntos en este aspecto: se consideró carente si la mayor parte de las paredes de la vivienda estaba constituida por metal, otros materiales (cartón) o sin paredes y no así aquellas viviendas con paredes de palma, paja, penca, caña o bambú o palos. En el caso del techo, si la mayor parte era de madera u otros materiales, esta condición determinó un estado de carencia. No obstante, a diferencia de la consideración hecha con los materiales de las paredes y techo, en el caso del piso si se enfatizó en que si este era de tierra u otro tipo material más precario que el anterior los residentes de la vivienda eran carentes; esto porque debemos estar conscientes que viviendas con estos tipos de materiales tienen un impacto desfavorable sobre la salud de las personas, como por ejemplo: episodios de diarrea, anemia y parásitos, que incluso pueden ocasionar la muerte de la persona, en especial de los niños.

Igual que el anterior indicador, 8.5% de las personas residían en hogares pobres multidimensionales con problemas de hacinamiento por cuarto para dormir. Se determinaron como pobres multidimensionales aquellos hogares en donde las habitaciones para dormir eran compartidas por tres o más personas. Esta condición no solo se refiere propiamente a la distribución de la infraestructura de la vivienda (cantidad de cuartos para dormir), sino al problema social que conlleva vivir de esta manera, tanto en términos de salud (transmisión de enfermedades respiratorias, estrés, ansiedad, depresión, etc), menor rendimiento escolar de los menores de edad por falta de privacidad, accidentes por el poco espacio y a los temas relacionado con la violencia física, verbal y psicológica hacia las mujeres y adolescentes.

Finalmente, el indicador donde la menor cantidad de personas en pobreza multidimensional (6.3%) fue privado en esta dimensión fue **carencia de electricidad** en la vivienda. Se consideró carente aquellas personas que utilizaban como fuente principal de alumbrado en la vivienda el querosín, diésel, gas, velas u otro tipo de origen.

Gráfica No. 10. Porcentaje de la población multidimensionalmente pobre y que es carente en cada indicador en la dimensión de Vivienda, servicios básicos y acceso a internet: Año 2017



Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas en base a los datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples realizada en el mes de marzo de 2017, por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Ambiente, Entorno y Saneamiento

Vivir en un ambiente y entorno seguros y saludables, con condiciones adecuadas de saneamiento, son características esenciales para el bienestar de la población de un país. Por ello se consideró el monitoreo de los siguientes indicadores en esta dimensión, con el fin de dirigir las políticas públicas a mejorar la situación de los hogares en el tema.

La **afectación o daños a la vivienda por fenómenos naturales** contribuyen a reducir las capacidades de las personas más vulnerables y aumentar la pobreza, ya que en muchos casos disminuyen o causan pérdidas de los bienes de los hogares como la vivienda, enseres personales, cosechas, animales entre otros, que constituyen el patrimonio principal de estos, por esta razón es que el riesgo de un desastre natural en estos hogares es un factor que impulsaría a estas personas a la pobreza.

Un hogar es carente en este indicador si su vivienda ha sufrido daños causados por inundaciones, derrumbes y deslizamientos, marejadas y subida del mar, fuertes vientos, sequía u otros. En Panamá, 3.3% de la población que vive en hogares multidimensionalmente pobres, ha sido afectada por daños a su vivienda a causa de fenómenos naturales.

El **acceso o estado de las vías de comunicación terrestres** a los hogares es un factor crucial para impulsar el crecimiento económico y reducir la pobreza. En este sentido, al garantizarles a las personas un mayor acceso a carreteras o caminos en buen estado, ya sea en verano o invierno, que le permita acceder a servicios esenciales como la educación y salud, así como a mejores oportunidades de empleos, viviendas, saneamiento e ingresos y a la vez le permitan al estado poder llevar con facilidad los programas o proyectos sociales habrá mayores posibilidades de reducir la pobreza.

Se considera carente al hogar cuya principal vía de comunicación para entrar y salir de la comunidad sea carretera o calle pavimentada o asfaltada, carretera de tosca o piedra, camino de herradura o vereda, pero la misma se encuentra en malas condiciones durante la estación seca (verano) o la lluviosa (invierno).

El 8.1% de las personas residentes en hogares pobres multidimensionales, cuenta con una vía de comunicación principal en condiciones desfavorables para su libre paso durante el año, interfiriendo de este modo en el acceso de las familias a otro tipo de servicios, fueren médicos, económicos, escolares, entre otros.

El **manejo inadecuado de la basura** en nuestro país, se ha convertido en uno de los mayores problemas para el medio ambiente y las personas. Esto se ve agravado por el hecho de que una parte de los hogares del país quema la basura, especialmente en las áreas rurales, práctica que puede traer graves problemas respiratorios a las personas y al medio ambiente. En las comarcas indígenas, una parte de los hogares la tiran la basura al río, lago, quebrada o mar, los cuales son a su vez las principales fuentes de agua para beber y bañarse.

Un hogar se identifica como carente en el área urbana, si el método de eliminación de la basura en la vivienda consiste en la incineración o quema, tirarla a un terreno baldío, río, quebrada, lago o mar, o enterrarla, considerados éstos como manejos inadecuados de los desechos del hogar. En tanto para el área rural, si este método consiste en la incineración o quema, o el tirar la misma a un terreno baldío, río, quebrada, lago o al mar, el hogar es considerado carente en este indicador.

Existe un 13.9% de las personas residentes en hogares considerados pobres multidimensionales, que tiene un manejo inadecuado para la eliminación de la basura generada, tanto para el área rural como la urbana.

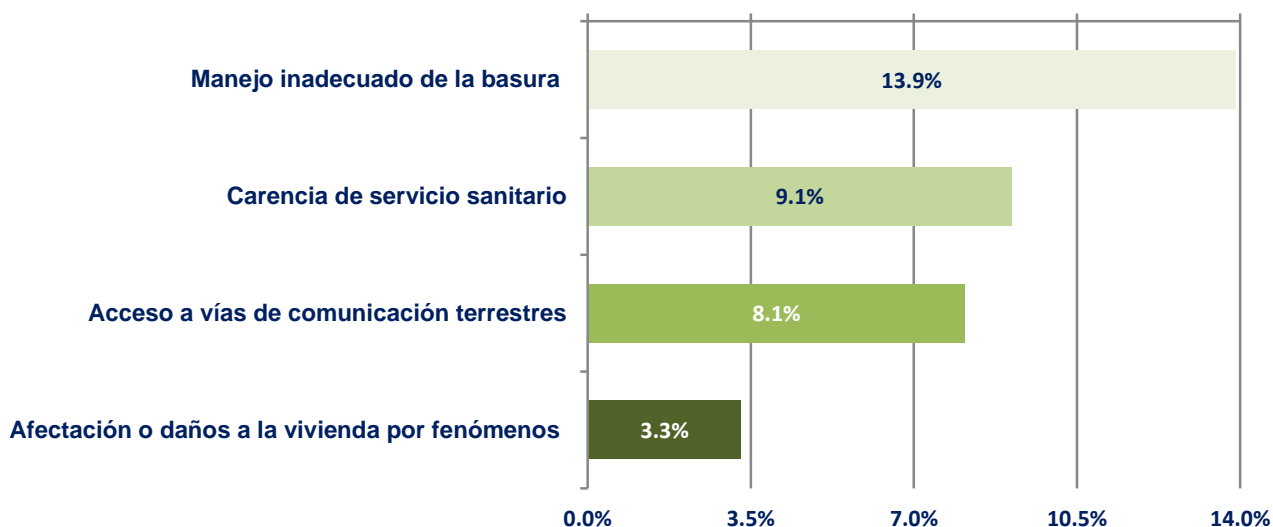
La **carencia de saneamiento mejorado** trae como consecuencia enfermedades como la diarrea, que afecta principalmente a los niños menores de 5 años, además de problemas de malnutrición. Esta carencia en general afecta principalmente a las personas en pobreza multidimensional.

Para este indicador se identifica como carente aquel hogar en el área urbana, que cuente con las siguientes características: con servicio sanitario de hueco o letrina, en condiciones de exclusividad para su uso o compartido; con servicio conectado a alcantarillado o tanque séptico, pero es compartido con otras viviendas; no cuenta con servicio sanitario.

Mientras que, para el área rural, se considera carente al hogar que cuenta con un servicio de hueco o letrina compartido con otras viviendas, o si bien está conectado a alcantarillado o tanque séptico, pero es compartido con otras viviendas, o no tiene servicio sanitario.

En el país 9.1% de la población de hogares multidimensionalmente pobres, es carente en tema de saneamiento, al presentar alguna de las características arriba descritas, tanto para el área urbana como la rural.

Gráfica No. 11: Porcentaje de la población multidimensionalmente pobre y que es carente en cada indicador en la dimensión de Ambiente, Entorno y Saneamiento: Año 2017



Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas en base a los datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples realizada en el mes de marzo de 2017, por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Salud

La salud corresponde a una condición esencial en las personas para desarrollar cualquier actividad en su vivir diario, desde la atención a sus necesidades básicas en el hogar, hasta el desempeño laboral o escolar fuera de éste. Así también lo señala la Constitución Política de la República de Panamá en su artículo 105, capítulo 6 *“es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social”*.

De modo que su constante observación permite dar seguimiento a aquellas situaciones que vulneran las condiciones de salud requeridas por la población.

Se han determinado los siguientes indicadores en la dimensión de salud, con el fin de monitorear el acceso que tiene la población del país a los servicios de salud en caso de un quebranto, independientemente de su complejidad; así como también el control prenatal para mujeres embarazadas, que procure el desarrollo adecuado para la criatura por nacer y se eviten complicaciones que puedan terminar en decesos; y finalmente, la disponibilidad de fuentes de agua en condiciones óptimas para el consumo humano, ya que la presencia de contaminantes en la misma incide de manera directa en la salud de las personas.

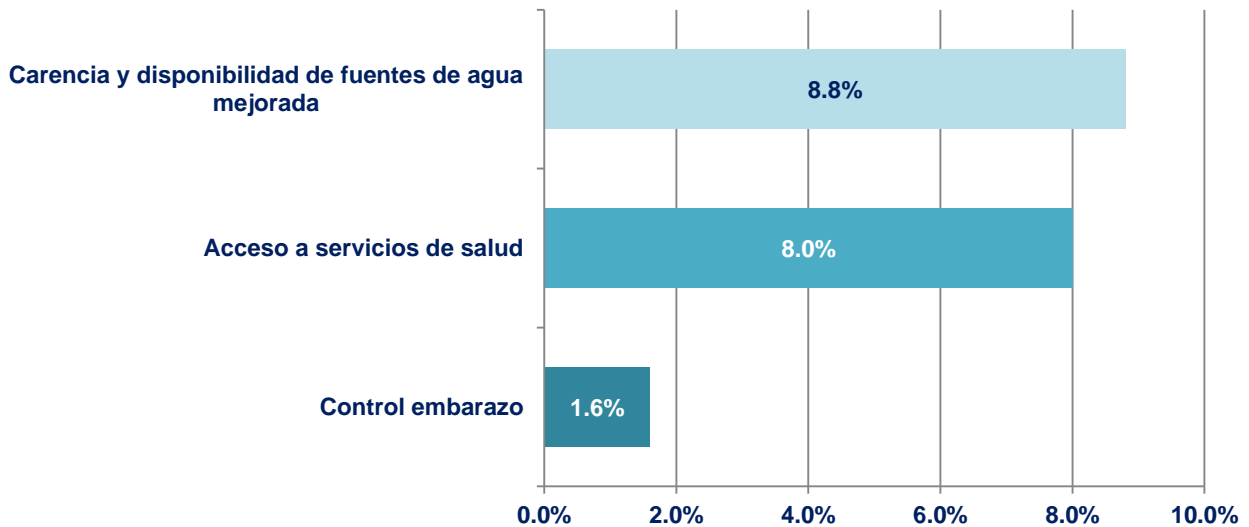
Un hogar es carente en el **acceso a servicios de salud**, si al menos una persona, que haya sufrido alguna enfermedad, accidente o quebranto de salud, aunque este haya sido pasajero, no haya consultado a un especialista o en su defecto, consultó a familiares u otros miembros del hogar o a un curandero o hierbero. En Panamá, 8% de la población que vive en hogares multidimensionalmente pobres, es carente del acceso a servicios de salud.

Un hogar es carente en **control de embarazo** si al menos una mujer, entre 15 y 49 años de edad, que haya estado embarazada en los últimos 5 años, no asistió a controles prenatales sin importar la causa por la que no haya asistido. En el caso de este indicador, apenas un 1.6% de las mujeres en hogares multidimensionalmente pobres, no buscó atención prenatal durante su embarazo. Si bien es una prevalencia relativamente baja, el país apunta hacia una cobertura

completa de la población en este tipo de atención, minimizando el riesgo de mortalidad materna e infantil.

Un hogar es carente en la **disponibilidad de fuentes de agua** mejorada si la principal fuente de agua para beber es una de las siguientes opciones: pozo brocal no protegido, pozo superficial, carro cisterna o río, quebrada, lago, estanques, arroyo, agua de lluvia u otra fuente. También se considerarán privados aquellos hogares cuya principal fuente de agua es un acueducto público del IDAAN, pero reciben el suministro de agua menos de siete días a la semana o menos de 12 horas al día, sea durante la estación seca (verano) o la lluviosa (invierno). En el país, 8.8% de las personas residentes en hogares multidimensionalmente pobres, son carentes en la disponibilidad de agua mejorada, ya sea por el tipo de fuente o el tiempo que el hogar cuenta con el suministro.

Gráfica No. 12. Porcentaje de la población multidimensionalmente pobre y que es carente en cada indicador en la dimensión de Salud: Año 2017



Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas en base a los datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples realizada en el mes de marzo de 2017, por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Bibliografía

- ❖ Alkire, S., y Foster, J. (2007). Counting and Multidimensional Poverty Measurement. OPHI Working Paper Series, 7, 1–33.
- ❖ Alkire, S., y Foster, J. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. Journal of Public Economics, 95(7-8), 476–487. <http://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.006>.
- ❖ Alkire, S., Foster, J. E., Seth, S., Santos, E., Roche, J. M., y Ballon, P. (2015a). Multidimensional Poverty Measurement and Analysis: Data and Analysis (No. 88).
- ❖ Alkire, S., Foster, J. E., Seth, S., Santos, M. E., Roche, J. M., y Ballon, P. (2015b). Multidimensional Poverty Measurement and Analysis: Normative Choices in Measurement Design (No. 87).
- ❖ Angulo, R., Díaz, Y., y Pardo, R. (2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010. Archivos de Economía. Retrieved from <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=3zmCFrWUVF4=ytabid=1231\internal-pdf://197/LinkClick.html>.
- ❖ Constitución de la Constitución Política de la República de República., con las reformas de noviembre de 2004.
- ❖ Francisco Rivas (2009). Marco institucional y legal de los pueblos indígenas de Panamá.
- ❖ Leonardo Gasparini, Martín Cicowiez y Walter Sosa Escudero (2011). Pobreza y Desigualdad en América Latina, Conceptos, Herramientas y Aplicaciones.
- ❖ Ministerio de Economía y Finanzas. Plan Estratégico del Gobierno 2015-2016. “Un solo País”. <http://www.mef.gob.pa/es/Documents/PEG%20PLAN%20ESTRATEGICO%20DE%20GOBIERNO%20015-2019.pdf>.
- ❖ Ministerio de Salud de Panamá. Política Nacional de Salud y Lineamientos Estratégicos 2016 – 2025. http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/transparencia/politicas_de_salud_del_minsa.pdf.
- ❖ Ministerio de Educación de Panamá, Plan Estratégico 2014 – 2019. http://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/2016-11/Plan-Estrategico-MEDUCA-Oficial-2014%20-2019_3.pdf.
- ❖ Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas (2011). Informe de Necesidades Básicas Insatisfechas. <http://www.mef.gob.pa/es/informes/Documents/01%20-%20Necesidades%20basicas.pdf>.
- ❖ Código de Trabajo de Panamá.



Dirección de Análisis Económico y Social

Raúl Moreira Rivera
Director

Margarita Aquino Cornejo
Subdirectora

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

María Elizabeth Rojas
Jefa

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

Yamileth Castillo G.
Jefa

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

Julio Diéguez H.
Jefe.

Analistas

Argelis Almanza
Esilda Atencio
Eudemia Pérez
Humberto Garuz
Janine Chandler
Joslyn Guerra
María C. González

Mariel Varela
Omar Araúz
Omar Moreno
Ricardo Nieto
Rosa E. Núñez
Tanya Almario
Tatiana Lombardo

Especialistas y Analistas de otras instituciones

Cynthia de Díaz, Ministerio de Desarrollo Social
Monica Pinilla, Investigadora de la Iniciativa para la
Pobreza y el Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI)

Personal Administrativo

María Eleyza Oses
Tel. (507) 507-7072

Irasema González
Veronica Cumberbach

Diseño de Relaciones Públicas

Impresión en Sección de Reproducción



Dirección de Análisis Económico y Social



www.mef.gob.pa
mefpanama