

1. Antecedentes

En Panamá, de los años setenta a la fecha, se ha enriquecido el acervo científico en investigaciones sobre el bienestar, la pobreza y los niveles de vida de la población. Instituciones del Estado como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de la Contraloría General de la República (CGR), desde sus ámbitos de competencia, aportan y actualizan continuamente abordajes metodológicos, herramientas estadísticas y estudios especializados en la materia.

En los primeros estudios de las condiciones de vida de nuestra población, el esfuerzo se centró en identificar y disponer de un ordenamiento geográfico de las prioridades de atención de las necesidades básicas, con lo cual pueden dirigirse acciones a áreas y comunidades específicas. Con ese fin son de mucha utilidad los datos censales.

En la búsqueda de desarrollar con nuevos enfoques la investigación socioeconómica, destinada a producir estrategias y medidas de acción para contrarrestar la pobreza y la marginalidad, las dos instituciones realizaron en los años ochenta la Primera Encuesta Socioeconómica. Esta encuesta recogió información a nivel del país con exclusión de la población residente en áreas de difícil acceso e indígenas. En base a los datos de ingreso se distinguió a la población pobre y no pobre en el país, al mismo tiempo que se identificaron los factores determinantes de la pobreza y sus interrelaciones con las características y condiciones de vida de la población.

Simultáneamente, en los años ochenta y noventa, se siguió aprovechando la riqueza de la información censal y los registros administrativos institucionales, para aplicar la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas y contar así con instrumentos alternativos de priorización geográfica a nivel de distrito.

En la esfera internacional, la investigación para la medición de la pobreza prosiguió avanzando, surgiendo en varios países la puesta en práctica de la metodología elaborada por el Banco Mundial para la medición de niveles de vida, denominada "Living Standard Measurement Study" por sus siglas en inglés (LSMS). Se basa en el estudio de los niveles de gastos y consumo de las personas y los hogares, incluyendo una vasta variedad de variables relacionadas con las características y las condiciones de vida de una muestra seleccionada con representatividad nacional de los países.

La metodología LSMS incluye encuestas a los hogares, encuestas a las comunidades, encuestas de precios y medición de peso y talla a los miembros del hogar. A diferencia de otras encuestas tradicionales de hogares, la información se recoge en varias visitas y en dos etapas, obteniéndola de todos los informantes directos del hogar para que sea lo más fidedigna posible. La información se captura y se corrige por medios electrónicos en los mismos sitios donde se realizan las encuestas.

En Panamá, con asistencia técnica del Banco Mundial, se levantó en 1997 la Primera Encuesta de Niveles de Vida (ENV 1997), cuya muestra incluyó a todo el país a nivel geográfico y a los grupos indígenas. Su levantamiento se realizó durante cuatro meses en 5,591 viviendas, bajo la responsabilidad de la Dirección de Políticas Sociales¹ del Ministerio de Planificación y Política Económica, hoy Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

¹ Con la adopción en 2007 de la estructura organizacional del Ministerio de Economía y Finanzas esta dirección pasó a ser el departamento de Análisis Social quedando adscrito, junto al departamento de Análisis Económico, en la Dirección de Análisis Económico y Social.

En respuesta a la dinámica poblacional y la necesidad de evaluar y ajustar las prioridades nacionales en la atención de la población, particularmente en situación de pobreza, se requiere actualizar con cierta periodicidad la respectiva información.

En el año 2003 se realizó la Segunda Encuesta de Niveles de Vida (ENV 2003). Durante cuatro meses se aplicó en 8,000 viviendas, en las áreas urbanas, rurales e indígenas del país. La responsabilidad de coordinación le correspondió a la entonces Dirección de Políticas Sociales del MEF, en estrecha colaboración de la Dirección de Estadística y Censo (DEC) de la Contraloría General de la República.

La Tercera Encuesta de Niveles de Vida (ENV 2008) se realizó en 8,000 viviendas, durante los meses de mayo a agosto, en las áreas urbanas, rurales e indígenas. La responsabilidad le correspondió al Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)² de la Contraloría General de la República, en conjunto con la Dirección de Análisis Económico y Social del MEF, contando con la asesoría técnica del Banco Mundial.

La ENV 2008 está inserta dentro de los objetivos y esfuerzos gubernamentales para lograr efectividad en la reducción de la pobreza y mejorar los niveles de vida de la población. Dentro de este propósito, se inscribe el estudio de los determinantes de los niveles de vida, para lo cual se enfatiza en la obtención de datos actualizados sobre las causas y factores que explican la pobreza y la distribución de los ingresos. Los resultados constituyen un valioso apoyo a las decisiones de políticas públicas, especialmente las atinentes al campo socioeconómico, priorización y focalización de los recursos públicos, y, monitoreo y evaluación de los programas sociales.

En la fase de diseño y organización del trabajo de campo de la ENV 2008, el INEC/CGR y el MEF se abocaron a unificar conceptos sobre la metodología LSMS en base a las experiencias previas, compartiendo igualmente conocimientos provenientes de asistencia técnica internacional.

En los estudios elaborados con los resultados de las tres Encuestas de Niveles de Vida, se han seguido con apego científico los mismos procedimientos metodológicos en la construcción de las líneas de pobreza y la variable de consumo, de forma tal que, en rigor, se dispone de datos actualizados comparables.

2. Contexto de la Situación Socioeconómica de Panamá y la Encuesta de Niveles de Vida 2008

La República de Panamá contaba con una población de 3.4 millones de habitantes al 1 de julio de 2008.

En las últimas décadas, la economía panameña ha registrado un fuerte crecimiento, asociado a su posición geográfica que sitúa al país como un país de servicio que es la base para el comercio internacional. Vinculados a esta posición, sobresalen los servicios relacionados con las operaciones del Canal Interoceánico, la Zona Libre de Colón, el turismo, un sólido Centro Bancario Internacional, entre otras infraestructuras y plataformas de servicios internacionales. En el año 2008 mantuvo un crecimiento de 9%, convirtiéndose en uno de los más altos de América Latina y el Caribe, alcanzando su Producto Interno Bruto per cápita los B/.5,460.00³. Sin embargo, diferentes estudios

² Ley 10 de 22 de enero de 2009 "Que moderniza el Sistema Estadístico Nacional y crea el Instituto Nacional de Estadística y Censo".

³ El Balboa "B/." circula a la par del dólar estadounidense "US\$".

e investigadores llegan a la conclusión que en Panamá coexisten dos países: el país de los no pobres y el país de los pobres.

En Panamá, según los datos de las encuestas de 2003 y 2008, había un 36.8% y 32.7% de personas pobres respectivamente, incluidas aquellas en pobreza extrema. Una evidencia significativa, conforme los datos de la ENV 2008, es la mayor incidencia de la pobreza en el área rural (59.7%) que en el área urbana (7.7%).

Los resultados de estas encuestas han sido ampliamente analizados y han servido al sector gubernamental para orientar la elaboración de políticas, estrategias y programas de reducción de la pobreza, así como al sector privado, a las organizaciones de la sociedad civil, a los organismos internacionales, y a la academia, entre otros. Estas encuestas han propiciado la profundización del debate nacional en torno a los altos niveles de pobreza y desigualdad prevalentes en el país, aún a pesar de su nivel de desarrollo relativo, a la par de la inclusión visible de estos temas en la agenda del Estado Panameño.

3. Objetivos de la ENV 2008

- ◆ Evaluar el impacto de las políticas económicas y sociales en el bienestar de los ciudadanos y las ciudadanas.
- ◆ Estimar los niveles de pobreza y de desigualdad en la población, y sus factores determinantes, para formular políticas públicas, y diseñar estrategias y programas para enfrentar estos problemas.
- ◆ Establecer los cambios ocurridos en las condiciones de vida, en los ingresos, los gastos y los diferentes indicadores sociales de la población en relación con los años 1997 y 2003.
- ◆ Generar información para actualizar los instrumentos para la priorización y focalización del gasto público.

4. Comparación de los alcances de las ENV 1997, ENV 2003 y ENV 2008

Los alcances de las Encuestas de Niveles de Vida que se han realizado en Panamá - 1997, 2003 y 2008-, ponen de manifiesto que las experiencias pasadas permiten ir innovando la investigación y la obtención de datos con mejor calidad, que brinden a los tomadores de decisiones nuevos y mejores elementos para el sustento de su accionar en beneficio de las personas y comunidades con mayores necesidades sentidas para el alcance de su desarrollo humano y vida digna.

En la actualización del diseño e instrumentos de la ENV 2008 se introdujeron mejoras de la investigación en atención a las experiencias obtenidas en las encuestas anteriores, lecciones aprendidas de otros países, recomendaciones de especialistas nacionales, y aportes de expertos del Banco Mundial.

En 1997, siguiendo la tónica de participación interinstitucional que caracteriza al INEC/CGR y al MEF, se constituyó un Comité Técnico Intersectorial de Apoyo coordinado por el Departamento de Censos del INEC con apoyo de la Dirección de Análisis Económico y Social del MEF. Participaron representantes de las Oficinas de Planificación de los ministerios de Salud (Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de Salud, Dirección de Políticas de Salud y Dirección General de Salud), Educación, Vivienda, Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Social, y, Trabajo y Desarrollo Laboral.

Los principales criterios para la revisión de los contenidos de los cuestionarios se centraron en: la comparabilidad de las tres encuestas, las nuevas necesidades de información, y el mejoramiento de la captación de los datos.

5. Temas de investigación

El levantamiento de la Encuesta de Niveles de Vida de 2008 comprende módulos dirigidos al hogar y a las personas que, a través de las secciones del formulario, se investigan sus características; a la comunidad para conocer las percepciones colectivas; y, a los establecimientos locales de venta de productos alimenticios.

1. A nivel de las Viviendas, los Hogares y las Personas

- ▶ Características físicas de la vivienda, pagos de alquiler, tenencia y titulación, fuente de fondos para adquisición y mejoras de la vivienda, costos de las mejoras, cuartos utilizados por el hogar, dormitorios, acceso a los servicios de agua, energía, teléfono, internet, celular, cable, recolección de basura, niveles de consumo, costos y calidad.
- ▶ Capital Social percibido por el jefe del hogar o la ama de casa, acciones colectivas en que participan los miembros del hogar, solidaridad y confianza en la comunidad; beneficios sociales recibidos de programas, proyectos o actividades con participación comunitaria; percepción del bienestar y de los cambios ocurridos en sus condiciones de vida en los últimos cinco años, opinión sobre los problemas y causas de la pobreza.
- ▶ Estructura, características, tamaño, composición de los hogares y los núcleos familiares; niveles educativos y ocupaciones de los padres no residentes en el hogar.
- ▶ Cuidado del niño o de la niña con menos de cinco años de edad, lactancia materna, subsidios en forma de alimentación, controles e inmunización, presencia de diarrea y enfermedades respiratorias, demanda y acceso a servicios de salud para todos los miembros del hogar, gastos mensuales por enfermedad, accidentes, tratamientos y controles de tipo preventivo, examen de mamas y de papanicolau (PAP).
- ▶ Demanda por servicios de educación preescolar, subsidios en forma de alimentos, gastos anuales y mensuales. Alfabetismo, lengua materna y otros idiomas, demanda por servicios de educación formal (matrícula, repitencia, acceso, etc.), subsidios en alimentos, gastos anuales y mensuales, no asistencia escolar (tiempo y razones), becas para estudios, máximo nivel de educación y títulos. Capacitación para el trabajo, instituciones, cursos, costos, certificados y beneficios recibidos.
- ▶ Lugar de nacimiento y residencia anterior, razones y tiempo de migración.
- ▶ Actividades económicas, condición de actividad (ocupados, desocupados, no activos), razón de inactividad, ocupación, rama de actividad, tiempo de trabajo, tiempo en la empresa, tamaño de la empresa, categoría de ocupación, ingresos del trabajo independiente, ingresos de los asalariados, pagos en especie, subsidios, sitios de trabajo, medios de transporte y tiempo. Ingresos por pensiones, jubilaciones, transferencias, remesas y ayudas en dinero, edad de inicio laboral.
- ▶ Ahorro, Seguro y Crédito (préstamos), existencia o no de ahorros en el hogar, institución bancaria depositante, afiliación a seguros de vida y de salud, tenencia y seguro de auto, solicitud o no de dinero en efectivo, instituciones

concesionarias del crédito, número y fines de los préstamos obtenidos en los últimos 12 meses.

- ▶ Número, control y gastos del embarazo y del parto, hijos nacidos vivos, atención y tipo de parto, peso al nacer, instituciones de atención del parto, salud reproductiva.
- ▶ Registro del peso y la talla de todos los miembros del hogar. Desnutrición y obesidad.
- ▶ Gastos, autoconsumo, autosuministro de alimentos, bebidas y tabaco, compras a crédito, sitios frecuentes de compras, otros gastos del hogar, en los 7 días, mensuales y anuales. Bienes recibidos o dados en donación y compras a crédito.
- ▶ Ingresos del hogar distintos de los del trabajo. Inversiones, compra y venta de activos, equipamiento del hogar.
- ▶ Negocios del hogar, actividades independientes y por cuenta propia no agrícolas. Características del negocio, personal ocupado, préstamos y crédito, capital e inventario, razones de inicio del negocio y expectativas (planes en el corto plazo).
- ▶ Actividad Agropecuaria y Forestal. Datos de la unidad de producción, producción por cultivo, insumos y gastos, producción forestal y pecuaria, existencia de animales, gastos de mantenimiento, fuerza de trabajo, asistencia técnica, equipo agropecuario y animales de trabajo, préstamos en dinero y compras a crédito.

2. A nivel de la comunidad

- Características de la comunidad, servicios básicos principales (vías de comunicación y transporte, acueducto, alcantarillado, servicio de recolección de basura, electricidad, alumbrado público, teléfonos, correo, mercado público), otros servicios comunitarios (áreas de recreación, parques, sitios de reunión, servicio de vigilancia).
- Salud. Enfermedades más comunes en niños y adultos, instituciones, distancias, accesibilidad, apreciación del estado de las instalaciones públicas, equipo e instalaciones, mantenimiento, evaluación de los recursos humanos, existencia de servicios privados.
- Educación. Tipo y número de instituciones públicas, distancias, accesibilidad, estado de las infraestructuras, equipos, mobiliario y evaluación de recursos humanos, existencia de escuelas del sector privado, proporción de niños y jóvenes en edad escolar que no asisten a la escuela, principales causas de no asistencia, existencia de programas de alfabetización de adultos y de capacitación para el trabajo.
- Mercado de Trabajo. Posibilidades de conseguir trabajo pagado, dificultades para la inserción, grupos que presentan mayores problemas para conseguir un trabajo.
- Migraciones Laborales.

- Organización Comunitaria. Organizaciones, participación, principales problemas y participación en la búsqueda de soluciones.
- Principales problemas ligados al Medio Ambiente. Problemas serios y factores que deterioran el ambiente de las personas y de la comunidad, presencia de algunas enfermedades vinculadas con el estado del ambiente.
- Actividad Agropecuaria (sólo para las áreas rurales e indígenas). Actividades principales de producción agropecuaria, mercadeo, venta, crédito, principales problemas, proyectos de reforestación.
- Precios en establecimientos. Cotización de precios de un conjunto de artículos de consumo cotidiano: alimentos, bebidas y tabaco (48 artículos), y bienes de aseo personal y del hogar (20 artículos) en áreas urbanas (a excepción de la Ciudad de Panamá y el Distrito de San Miguelito) rurales e indígenas de todo el país.