

Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002

El compromiso con el Desarrollo Humano: Un desafío nacional

*“Transformar el Panamá que
somos en el Panamá que
queremos, es misión
de todos y todas”*

303.44

P949

Proyecto Informe Nacional de Desarrollo Humano
Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002 /
Proyecto Informe Nacional de Desarrollo Humano. - Panamá:
Programa
de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002.
379p.; 30 cm

ISBN 9962-8832-0-2

1. DESARROLLO HUMANO - PANAMÁ

2. DESARROLLO ECONÓMICO 3. POBREZA

4. GASTO SOCIAL I. Título.

Primera Edición: Junio, 2002.

Diseño y Diagramación: Ají Pintao, S.A.

Portada: Ají Pintao, S.A.

Impreso por: Impresora Pacífico, S.A.

Índices

Índice general

Presentación

Equipo INDH

Reconocimientos

Prólogo

¿Qué es un Informe Nacional de Desarrollo Humano?	31
¿Por qué un INDH en Panamá?	32
Singularidades de la experiencia en Panamá	32
Una invitación al diálogo y al compromiso	33

SINOPSIS

I. La base conceptual: los antecedentes del concepto de Desarrollo Humano	36
II. Transformar el Panamá que somos...	38
A. La radiografía del Desarrollo Humano en Panamá	39
B. Un enfoque en logros: los indicadores de Desarrollo Humano y la pobreza en Panamá	39
C. Pobreza y desigualdad	41
D. Los diversos rostros de la pobreza	42
E. La educación como vía para la realización del potencial humano	43
F. Panamá no merece ser pobre: gasto público e inversión social	44
III. ...En el Panamá que queremos...	46
IV. ...Es misión de todos y todas.	47

CAPÍTULO I

Importancia del desarrollo humano: una base conceptual

I. ¿A qué llamamos Desarrollo Humano?	49
II. De un país de profundas desigualdades a un país de oportunidades para todos	50
1. El carácter ético de la pobreza en el marco del sistema democrático	50
2. La pobreza: un tema de Estado y un compromiso de la sociedad	52
III. Una nueva óptica para atender las necesidades humanas	53
IV. La generación de satisfactores para el Desarrollo Humano Sostenible	54
V. La pobreza humana	56
1. Una visión multidimensional de la pobreza	56
2. El núcleo irreductible de la pobreza	58
VI. Preguntas generales que guían el primer INDH	59

CAPÍTULO II**Radiografía del Desarrollo Humano**

I.	Avances en el Desarrollo Humano de Panamá	63
A.	El Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP)	63
1.	Avances y rezagos en Desarrollo Humano	65
II.	Análisis de las dimensiones del IDHP	67
A.	Primera Dimensión: Acceso al Conocimiento	67
1.	Avances y rezagos en el Acceso al Conocimiento	67
B.	Segunda Dimensión: Longevidad	69
1.	Logros y rezagos en Longevidad	70
C.	Tercera Dimensión: Nivel Decente de Vida	71
1.	Indicador de Nivel de Ingreso	72
2.	Indicador de Vivienda	73
a.	Material de las viviendas	73
i)	La vivienda en áreas indígenas	74
b.	Indicador de Servicios Básicos	74
i)	Servicios básicos en áreas indígenas	75
ii)	Avances en vivienda y acceso a servicios básicos	75
3.	Indicador de Condiciones Laborales	76
CH.	Avances y rezagos en el Nivel Decente de Vida	77
III.	Síntesis de los avances del Desarrollo Humano de Panamá	77
IV.	Indicadores complementarios al IDHP	78
A.	Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG)	78
1.	Dimensión de Acceso al Conocimiento	79
2.	Dimensión de Longevidad	79
3.	Dimensión de Nivel Decente de Vida	79
4.	Indicador sintético de Desarrollo relativo al Género (IDG)	79
B.	Índice de Potenciación de Género (IPG)	80
1.	Dimensión de Participación Política	80
2.	Dimensión de Participación en cargos ejecutivos y administrativos de alto nivel	80
3.	Dimensión de Participación de puestos profesionales y/o técnicos	81
4.	Indicador sintético de Potenciación de Género (IPG)	81
C.	Índice de Pobreza Humana (IPH -1)	81
1.	Índice sintético de Pobreza Humana	82
V.	Una mirada a la pobreza de ingreso y sus determinantes	83
A.	Pobreza vs. Pobrezas	83
1.	Distribución de los hogares y la población, por área y nivel de pobreza	84
2.	Edad y pobreza	89
a.	La Actividad económica de los pobres	90
VI.	Hay logros y oportunidades, pero también profundas desigualdades	93
A.	Factores asociados con un bajo Desarrollo Humano, la pobreza y la desigualdad	97

CAPÍTULO III**Los diversos rostros de la pobreza en Panamá**

I.	Introducción	101
II.	La gente bajo los lentes del Desarrollo Humano	101
A.	La extensa pobreza rural	102
B.	La creciente pobreza urbana	105
C.	La oculta pobreza de la población afropanameña en las áreas urbanas	106
CH.	La profunda pobreza indígena	108
1.	Mortalidad	108
2.	Analfabetismo	109
3.	Servicios básicos	109
D.	En síntesis	112
III.	Los grupos indígenas:muchas voces, muchas verdades	113
A.	La visión sobre el futuro: el “Kaimocara”	113
B.	Los pueblos indígenas y el Desarrollo Humano en Panamá: potencialidades y carencias	114
C.	Las potencialidades de los pueblos indígenas	114
1.	La población indígena	114
2.	Los territorios	115
a.	El territorio de la comarca en la visión de las comunidades	116
3.	El capital social	117
a.	El capital social en los espacios rurales	117
b.	Los movimientos sociales	117
4.	Capacidad de interactuar con la biodiversidad	118
5.	Algunos elementos de la cultura indígena	118
a.	La cultura e identidad en los espacios urbanos	121
b.	Las voces de indígenas inmigrantes	121
c.	Organizaciones urbanas indígenas, líderes e identidad étnica	122
6.	Capacidad de articulación con otros sectores	123
7.	En síntesis	124
CH.	Las carencias de los pueblos indígenas	124
1.	Inseguridad económica y producción agrícola	125
2.	La crisis de subsistencia	126
a.	Alimentación diaria	126
b.	Necesidad de dinero en efectivo	127
3.	Una creciente dependencia económica	127
a.	Los comerciantes	127
b.	Los patrones	128
i)	Trabajo pagado rural	128
ii)	Trabajo pagado urbano	128
4.	Las condiciones de vida de las poblaciones indígenas	129
a.	Vivienda y servicios	129
i)	Sus voces sobre las condiciones de vivienda	129
b.	Educación	129

i) Sus voces sobre la educación	130
c. Salud	130
i) Sus voces sobre la situación de salud	132
5. Las migraciones indígenas	133
6. Recientes fuentes adicionales de vulnerabilidad	134
a. Inseguridad en la frontera	136
D. Procesos que inciden en la permanencia de la situación de pobreza	136
a. Redes familiares y sociales para la supervivencia económica	137
IV. Proyectos de desarrollo	138
A. Proyectos de desarrollo vía organizaciones no gubernamentales (ONGs)	138
1. Los problemas	138
2. Visiones positivas	139
V. Propuestas indígenas para el Desarrollo Humano	139
VI. Síntesis: implicaciones para el Desarrollo Humano	142

CAPÍTULO IV

La Educación como vía para la realización del potencial humano

I. Introducción	145
A. La educación: camino para la realización del potencial humano	145
B. La educación como medio efectivo para reducir la pobreza, aumentar los niveles de bienestar individual y colectivo y mejorar el Índice de Desarrollo Humano	146
C. La educación abre las puertas al nuevo conocimiento y al mejor aprovechamiento de las tecnologías	147
CH. La educación contribuye a la formación para el trabajo productivo, a lograr aprendizajes a lo largo de la vida, y a despertar el espíritu emprendedor y empresarial de las personas	148
D. La educación es indispensable para forjar y difundir la cultura y los valores de la equidad, la paz, y la necesidad de preservar el medio ambiente	148
1. Género	149
2. Agua	149
3. La resolución pacífica de las controversias	149
4. Educar para la ciudadanía	150
II. Logros	150
A. El compromiso histórico con la educación	150
B. Una inversión creciente en educación	150
C. El sistema educativo panameño se ha expandido y cuenta con una importante base jurídica, institucional y técnico-pedagógica que favorece el cumplimiento de sus objetivos	152
1. La estructura del sistema educativo	153
2. Capacidad y cobertura del sistema	154
3. Los indicadores en educación reflejan logros significativos en la pasada década	155
III. Las desigualdades del sistema educativo	159
A. El sistema educativo panameño evidencia enormes desigualdades en cuanto a las oportunidades de acceso y permanencia exitosa, lo cual refuerza la pobreza y la inequidad social	159

1.Las desigualdades en alfabetización	161
2.Las desiguales tasas de escolarización	162
3.Las desigualdades del capital educativo en el país	163
4.Las escuelas de aula multigrado: cobertura versus calidad	163
5.La brecha digital,una de las más críticas hacia el futuro	164
6. Los niveles educativos definen las oportunidades laborales y salariales	165
7.La eficiencia interna	167
8. Los contenidos y estrategias de aprendizaje poseen poca relevancia social y contribuyen poco a la preparación para enfrentar los desafíos de la sociedad del conocimiento	168
9.El personal docente, factor esencial en la nueva educación,está negativamente afectado por el insuficiente desempeño, la falta de motivación y los pocos incentivos a su labor	169
10. Debilidades en la formación y capacitación del personal docente	170
11. Motivación e incentivos en la profesión docente	171
12. Al carecer de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, el sistema educativo tiene dificultades para renovarse	172
13.La planificación y gestión del sistema actual responden insuficientemente a las exigencias de una gerencia moderna y eficiente, y a las demandas de las poblaciones locales	172
a.La descentralización educativa en Panamá	173
14. Aunque se incrementan los recursos, la gestión financiera en educación carece de la eficiencia deseada para lograr mejores resultados	173
a.La baja eficiencia interna genera sobre-costos educativos	173
b. La débil gestión afecta la ejecución de los proyectos educativos	174
c. Sólo el 16.8% de los aportes del sector privado llega a las áreas rurales	174
B. Los problemas y brechas	175
IV. Superando la pobreza para construir oportunidades y cimentar el Desarrollo Humano en el país	177
A. Los fines primordiales del modelo organizativo que se adopte deben ser: mejorar la equidad, aumentar la calidad y reforzar la eficiencia del sistema educativo	177
B. Las políticas públicas educativas deben focalizarse para atender la pobreza	180
C. Hay que acortar la brecha tecnológica	181
CH. Urge mejorar la calidad de los contenidos y del proceso de enseñanza-aprendizaje	181
D. Hay que aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión educativa	183
E. Urge motivar al docente panameño y mejorar la calidad de su formación	184
F. Hay que buscar consenso para tener éxito en las acciones de transformación educativa	186

CAPÍTULO V

Panamá no merece ser pobre:gasto e inversión social

I. Introducción	189
A. El gasto público social (GPS) es un instrumento para redistribuir oportunidades entre la población	189
B. El gasto público social para el Desarrollo Humano es altamente rentable y productivo	

para toda la sociedad	190
II. Los contrastes en el gasto público social	191
A. El GPS ha crecido sostenidamente, pero la pobreza se mantiene	191
B. El aumento del GPS y GPSpc es procíclico, o sea, que sigue un patrón cercano a la evolución de la economía panameña	192
C. El gasto corriente es el principal tipo de gasto dentro del GPS	193
1. Comparación entre GPS/GSI/GSF	195
2. Comparación entre sectores	195
a. Salud	195
b. Educación	196
c. Seguridad social (pensiones y jubilaciones)	196
ch. Trabajo y protección social	197
d. Vivienda y servicios básicos	197
e. Promoción del desarrollo comunal	197
3. Tasa media de crecimiento por sector, en la década de los 90's	198
CH. Para el año 2000, los porcentajes más elevados de ejecución presupuestaria del GIS correspondieron a los sectores de trabajo y formación laboral e infraestructura vial, mientras que el más bajo le correspondió al sector multisocial	199
1. Los contrastes entre el gasto público social per cápita y el Desarrollo Humano en América Latina y el Caribe	199
a. El nivel de desarrollo actual es el resultado de las inversiones pasadas; las inversiones actuales incidirán en el nivel de desarrollo futuro	200
b. Consideraciones en torno al gasto en servicios sociales básicos	200
2. Consideraciones en torno a la cobertura, calidad, equidad, eficiencia e impacto	201
a. Educación	201
b. Salud	202
c. Servicios básicos	204
ch. Seguridad social (pensiones y jubilaciones)	204
3. Los contrastes entre el gasto público social y la pobreza humana en América Latina y el Caribe	205
III. Una mirada introspectiva al gasto público social en Panamá	206
A. La eficiencia y la eficacia del GPS: una necesidad impostergable	207
1. Centralización de las decisiones y manejo de los recursos	208
2. Falta de continuidad en los programas y proyectos	209
3. Lentitud del proceso administrativo	210
4. Falta de indicadores apropiados	210
5. ¿Se está midiendo el grado de efectividad del gasto?	211
B. La estructura de financiamiento del gasto público social: elemento clave en su sostenibilidad	211
1. El patrón de financiamiento de la inversión social en Panamá	213
2. El Fondo Fiduciario para el Desarrollo	214
3. Préstamos en ejecución	216
C. A manera de síntesis	217

IV. En la búsqueda de soluciones: hacia una nueva gestión social	217
A. Hacia una nueva gestión social	218
1. Aspectos de orden político	220
2. Aspectos de orden legal	220
a. Calidad de las leyes	220
b. Marco fiscal transparente	221
3. Ordenamiento del proceso presupuestario	221
a. Objetivos y sostenibilidad de la política fiscal	221
b. Normativa fiscal	221
c. Marco macroeconómico	221
ch. Separación de los compromisos existentes de las nuevas políticas	221
d. Indicación de los riesgos fiscales existentes	222
4. Desarrollo de un sistema público de adquisiciones que sea abierto, competitivo y transparente	222
5. Aspectos de orden institucional y administrativo	222
a. Descentralización de la estructura del Estado	222
b. Revisión del actual modelo de administración pública	223
c. Reformas administrativas	223
6. Desarrollo de códigos de ética	223
7. Participación ciudadana	224
a. Experiencias de participación ciudadana en proyectos de inversión social	224
b. Nacimiento de organizaciones no gubernamentales	225
c. Nuevos retos que demandan la participación ciudadana	225
8. Rendición de cuentas	225
CAPÍTULO VI	
Reflexiones sobre los desafíos del Desarrollo Humano en Panamá	
I. Una nueva cultura ética con énfasis en la solidaridad humana y social	229
II. Participación ciudadana y diversidad cultural	230
III. Reformas institucionales hacia la equidad	231
IV. Una nueva visión para la gestión estatal	232
NOTAS	235
BIBLIOGRAFÍA	241
ANEXO METODOLÓGICO	
Nota 1 - Vidas indígenas y Desarrollo Humano: una mirada desde las comarcas y la ciudad	253
Nota 2 - Análisis del gasto social	254
COMPENDIO ESTADÍSTICO	257

Índice de cuadros

2.1	Escala de valores para la interpretación del Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP)	63
2.2	Índice Nacional de Desarrollo Humano de Panamá, por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000	64
2.3	IDHP: Avances y rezagos en Desarrollo Humano, por distrito. Año 2000	66
2.4	IDHP: Avances en el Acceso al Conocimiento, por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000	67
2.5	IDHP: Avances y rezagos en el Acceso al Conocimiento, por distrito. Año 2000	68
2.6	IDHP: Longevidad en Panamá, por provincia y comarca. Años 1990-1997	69
2.7	IDHP: Avances en Longevidad, por Distritos. Año 2000	71
2.8	IDHP: Avances en el Nivel de Vida, por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000	71
2.9	IDHP: Ingreso promedio estimado de las personas por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000	73
2.10	IDHP: Porcentaje de hogares con viviendas y servicios aceptables, por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000	74
2.11	IDHP: Índice habitacional, por provincia, comarca, zona urbana-rural y total nacional. Años 1990 y 2000	75
2.12	IDHP: Avances en Empleo, por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000	76
2.13	IDHP: Avances en la dimensión Nivel Decente de Vida, por distritos. Año 2000	77
2.14	Componentes del Índice de Pobreza Humana para países en desarrollo (IPH-1)	82
2.15	Situación de la pobreza humana, por distritos. Año 2000	83
2.16	Resultado de estudios anteriores sobre la pobreza en Panamá	85
2.17	Evolución de la pobreza y de la pobreza extrema en Panamá. Años 1991-1998	86
2.18	Posición relativa de la pobreza por área, según la población total, el total de pobres y el total de pobres rurales e indígenas. Año 2000	88
2.19	Promedios del ingreso general mensual y del ingreso de los pobres. Brechas e intensidad de la pobreza de ingreso, por provincias y comarcas indígenas. Año 2000	92
2.20	Tasas de desempleo, por nivel y área de pobreza. Año 2000	92
2.21	Coeficientes de GINI para Panamá, estimados a través de diversos estudios	94
2.22	Estimaciones del Coeficiente de THEIL para Panamá. Años 1983-1997	95
2.23	Brechas per cápita para la pobreza general y extrema. Años 1990-1999	95
2.24	Curva de Lorenz: Promedios de ingreso mensual por decil para Panamá. Años 1997-2000	96
3.1	Carencias en Longevidad y Acceso al Conocimiento, por provincia, comarca, zona urbana-rural y total del país. Años 1997 y 2000	108
3.2	Logro en mortalidad y analfabetismo, por distritos. Año 2000	109
3.3	IDHP: Nivel de Vida. Carencias en servicios básicos e ingreso, por provincia, comarca, zona urbana-rural y total del país. Año 2000	110
3.4	Desnutrición en menores de 6 a 9 años, por provincia, comarca, zona urbana-rural y total del país. Año 2000	110
3.5	Logro Desnutrición y Nivel de Vida IPH, por distritos. Año 2000	111
3.6	Distribución de la población indígena de Panamá, según etnia. Año 2000	115
3.7	Nivel de vida de las poblaciones indígenas. Porcentaje de hogares. Años 1990 y 2000	128
3.8	Indicadores de salud: promedio nacional e indígena. Año 2000	130
3.9	Tipo de atención al parto. Porcentaje de la población atendida, por tipo de atención, según área. Año 1997	131

3.10	Instalaciones de salud en las comarcas indígenas. Año 2000	131
4.1	Tasa de asistencia combinada (primaria, secundaria y superior), población de 6 a 24 años, según provincia, comarca, zona urbana - rural y total del país. Años 1990 y 2000	156
4.2	Porcentaje de docentes con formación superior, por provincia, comarca, zona urbana-rural y total del país. Años 1990 y 2000	156
4.3	Porcentaje de docentes indígenas, según comarca y total del país. Años 1980 y 1985	157
4.4	Porcentaje de personas de 10 y más años alfabetizadas, según provincia, comarca, zona urbana-rural y total del país. Años 1990 y 2000	157
4.5	Porcentaje de personas entre 10 y 24 años alfabetizadas, según zona urbana-rural y total del país. Años 1990 y 2000	158
4.6	Años de escolaridad promedio de la población de 15 años y más, según provincia, comarca, zona urbana-rural y total del país. Años: 1990 y 2000	159
4.7	Evolución de la escolaridad promedio de la población de 10 años, según zona urbana-rural y total del país. Años 1990-2000	160
4.8	Tasas de repetición y deserción -Cohorte de Primaria y Secundaria. Años 1990-1995	168
5.1	Características y evolución del GPS en Panamá. Años 1980-1999	192
5.2	Ejecución de programas de inversión pública estratégicos para la implementación de la política y estrategia de desarrollo social. Año 2000	199
5.3	Panamá: Gasto en servicios sociales básicos (SSB) del gobierno central. Promedio 1997-1999	202
5.4	Panamá: Disparidades en la educación, por años de instrucción y porcentajes	203
5.5	Panamá: Afiliación al Seguro Social (en porcentajes)	203
5.6	Panamá: Disparidades en los servicios de infraestructura básica (en porcentajes)	204
5.7	América Latina y el Caribe (17 países): gasto público social per cápita, como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público. Años 1998-1999	205
5.8	Comparación del gasto per cápita en servicios sociales básicos de Panamá con el de 12 países más de América Latina y el Caribe	206
5.9	Evolución del déficit del sector público. Años 1995-2000	213
5.10	Estructura de financiamiento de los programas de inversión social. Año 2000	214
5.11	Ejecución de los programas de inversión social. Año 2000	215
5.12	Fondo Fiduciario para el Desarrollo: Saldo depósitos al 31 de diciembre de cada año financiero. Años 1995-2000	216

Índice de recuadros

3.1	El acceso al crédito para los grupos de alta prioridad	125
3.2	El ascenso del nivel del mar y sus implicaciones para la Comarca Kuna Yala	135
4.1	La repetición, un problema que tiene múltiples causas	168
4.2	El proceso de enseñanza y aprendizaje en los pueblos indígenas	169
4.3	Fundación Gabriel Lewis Galindo - "El Educador del Siglo XXI"	171
4.4	Fundación EMPRETEC Panamá - "Programa de Desarrollo de la Capacidad Emprendedora"	175
4.5	Lecciones de la experiencia latinoamericana	179
4.6	SENACYT - "Proyecto de Esquemas de Aprendizaje Científico y Tecnológico" - (PEACYT)	180
4.7	SENACYT - "Infoplazas"	182
4.8	INAFORP/COSPAE - "Fortalecimiento del Sistema de Formación Profesional Dual"	183

Índice de gráficos

Índice de Desarrollo Humano, por provincias, comarcas, y área urbana-rural. Panamá 1990-2000	40
Disparidad entre distritos en las dimensiones del Índice Humano. Panamá 2000	40
Disparidad entre distritos en las dimensiones de pobreza humana	42
Tasa bruta de cobertura, por nivel educativo, por pobreza rural indígena y no pobres urbanos	44
2.1 Avances en Desarrollo Humano, por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000	64
2.2 Síntesis de los resultados del IDHP	66
2.3 Avances en el acceso al conocimiento, por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000	68
2.4 IDHP: Avances en Longevidad en Panamá, por provincia y comarca. Años 1990 y 1997	70
2.5 IDHP: Avances en el Nivel Decente de Vida en Panamá, por provincia y comarca. Años 1990 y 1997	72
2.6 Disparidad en la dimensión de Nivel de Vida entre mujeres y hombres. Panamá Año 2000	79
2.7 Logro en dimensiones del IDHP e IDG. Panamá Año 2000	80
2.8 Disparidad entre distritos en los niveles de pobreza humana, por dimensión. Panamá Año 2000	82
2.9 Distribución de la pobreza en los hogares, según área. Año 2000	84
2.10 Distribución de la pobreza en la población nacional, según área. Año 2000	84
2.11 Nivel de pobreza de los hogares. Año 2000	86
2.12 Nivel de pobreza en la población. Año 2000	86
2.13 Pobreza extrema de los hogares, en las provincias y en las comarcas indígenas. Año 2000	87
2.14 Pobreza, según grupos de edad y área. Año 2000	89
2.15 Pobreza, según grupos de edad y nivel de pobreza. Año 2000	90
2.16 Ingresos de los pobres e ingreso general, por provincia. Año 2000	91
2.17 Curva de Lorenz para Panamá. Año 2000	97
4.1 Gasto público social en educación y cultura. Años 1990-1999	151
4.2 Proporción de escuelas, según nivel educativo. Año 1999	154
4.3 Tasa de alfabetismo en la población de 10 años y más. Año 1997	162
4.4 Cobertura por nivel de educación y área. Año 1997	162
4.5 Cobertura por nivel de educación (tasa neta). Año 1997	163
4.6 Años de estudio aprobados, según situación de pobreza. Año 1997	163
4.7 Total de escuelas con laboratorio de informática en la educación primaria, por provincia. Año 2000	164
4.8 Población ocupada, según nivel educativo. Año 2000	165
4.9 Población ocupada sin grado alguno o educación primaria, por provincia. Año 2000	166
4.10 Población ocupada de 10 años y más de edad, por ingreso mensual, según nivel de instrucción. Año 2000	166
4.11 Promedio de años para graduarse de educación primaria, por provincia y comarcas. Año 2000	167
4.12 Alumnos que completan el sexto grado de primaria, por provincias y comarcas, (rendimiento aparente). Año 2000	167
5.1 Gasto público social, gasto público no financiero y PIB a precios corrientes. Años 1980-1999	191
5.2 Panamá: evolución del GPS del gobierno central en términos reales. Años 1980-1999	192
5.3 Evolución del producto per cápita y las prioridades del gasto social en Panamá. Años 1980-1999	193
5.4 Gasto público social, gasto social e inversiones y gasto social de funcionamiento, a precios corrientes. Años 1980-1999	194

5.5	Panamá:gasto corriente y gasto de capital en el gasto social total del gobierno central. Años 1980-1999	194
5.6	Panamá: evolución del gasto público social por sectores. Años 1980-1999	195
5.7	Panamá: evolución del gasto público en educación. Años 1980-2000	197
5.8	Composición del gasto social y su tasa media de crecimiento durante la década del noventa	198
5.9	América Latina y el Caribe (16 países). Gasto público social per cápita (excluyendo seguridad social,1998-99) e Índice de Desarrollo Humano (1999)	200
5.10	América Latina y el Caribe (12 países). Gasto público en servicios sociales básicos (circa 1996) e Índice de Pobreza Humana (1999)	207
5.11	Ingresos, gastos y déficit/superavit como % del PIB del sector público no financiero. Años 1995-2000	213

Índice de mapas

	Porcentaje de hogares con carencias múltiples, por distrito. Panamá 2000	42
2.1	Índice de Desarrollo Humano, por provincia y comarca. Año 2000	65
3.1	Carencias múltiples por distritos. Año 2000	112
4.1	Porcentaje de población de 10 años y más alfabetizada, por distritos. Año 2000	158
4.2	Promedio de años de estudio aprobados: población de 4 años y más, por distritos. Año 2000	160

Índice de diagramas

Esquema conceptual del Desarrollo Humano Sostenible	37
Las dimensiones de la pobreza humana	41
América Latina y el Caribe (16 Países): Gasto público social per cápita (excluyendo seguridad social, 1998-1999) e Índice de Desarrollo Humano, 1999	45
América Latina y el Caribe (12 Países): Gasto público social en servicios sociales básicos, 1996 e Índice de Pobreza Humana, 1999	46
1.1 Esquema conceptual del Desarrollo Humano Sostenible	54
1.2 La generación de satisfactores para el Desarrollo Humano Sostenible	55
1.3 Evolución de los enfoques y metodologías más utilizados para medir la pobreza	57
1.4 Las dimensiones de la pobreza humana	58
4.1 Incentivos que contribuyen a mejorar la motivación y desempeño de los maestros	185
5.1 Procedimiento para el diseño y ejecución del Plan de Inversiones	207
5.2 El proceso de inversión social y el ciclo presupuestario	208
5.3 Fases de lo político-social	211
5.4 Calidad de la democracia	225

Siglas

AAAS	American Association for the Advancement of Science
ACE	Asociaciones Comunitarias de Educación
AECI	Agencia de Cooperación Española
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
AMUNG	Asociación Municipal de Entidades No Gubernamentales
AMUPA	Asociación de Municipios de Panamá
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
ANCON	Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza
APEDE	Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa
APEMEP	Asociación de Pequeños y Medianos Productores de Panamá
APUDEP	Asociación de Profesores de la Universidad de Panamá
ARI	Autoridad de la Región Interoceánica
ASOCODE	Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CADE	Conferencia Anual de Ejecutivos de Empresa
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CBMAP	Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño
CDS	Comité de Desarrollo Sostenible
CEASPA	Centro de Estudios y Acción Social Panameño
CECC	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana

CEFACEI	Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CENA	Consejo Económico Nacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGK	Congreso General Kuna
CINTERFOR	Centro Interamericano de Investigación sobre Formación Profesional
COIF	Centro de Orientación Infantil
CONADEL	Coordinación Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Local
CONEP	Consejo Nacional de la Empresa Privada
CONATO	Consejo Nacional de Trabajadores Organizados
COONAPIP	Coordinación Nacional de Pueblos Indígenas
COSPAAE	Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educativa
CSS	Caja de Seguro Social
DGPP	Dirección General de Políticas Públicas - Ministerio de Economía y Finanzas
DHS	Desarrollo Humano Sostenible
DNPDI	Dirección Nacional de Planificación y Desarrollo Indígena - Ministerio de Gobierno y Justicia
DPI	Dirección de Programación de Inversiones - Ministerio de Economía y Finanzas
DPS	Dirección de Políticas Sociales - Ministerio de Economía y Finanzas
EDUCO	Educación con Participación de la Comunidad
EMPRETEC	Programa de Desarrollo de la Capacidad Emprendedora
ENB	Enfoque de Necesidades Básicas
ENV	Encuesta de Niveles de Vida
EUPAN	Editorial de la Universidad de Panamá

FECI	Fondo Especial de Compensación de Intereses
FES	Fondo de Emergencia Social
FIS	Fondo de Inversión Social
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de las Naciones Unidas para actividades de Población
GEF	Global Environment Fund
GS	Gabinete Social
GPS	Gasto Público Social
GSPC	Gasto Social per cápita
GTZ	Agencia de Cooperación Alemana
IAT	Índice de Adelanto Tecnológico
ICASE	Instituto Centroamericano Superior de Enseñanza
ICE	Indicadores Complejos de Evaluación
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
IDG	Índice de Desarrollo Relativo al Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDHP	Índice de Desarrollo Humano de Panamá
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
IPG	Índice de Potenciación de Género
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento del Recurso Humano
IMF	International Monetary Fund
INAC	Instituto Nacional de Cultura

INA	Instituto Nacional de Agricultura
INAFORP	Instituto Nacional de Formación Profesional
INDE	Instituto Nacional de Deportes
INDH	Informe Nacional de Desarrollo Humano
INRENARE	Instituto Nacional de Recursos Naturales
IPADEM	Instituto Panameño de Desarrollo Humano Municipal
IPH	Índice de Pobreza Humana
IPHE	Instituto Panameño de Rehabilitación Especial
IVU	Instituto de Vivienda y Urbanismo
MDPI	Instituto para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MINSA	Ministerio de Salud
MIPPE	Ministerio de Planificación y Política Económica
MPMP	Marco Presupuestario de Mediano Plazo
MI	Método Integrado
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MOP	Ministerio de Obras Públicas
OEI	Organización de Estados Unidos Iberoamericanos
OIMT	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OITCEW	Congreso General de las Tierras Comunales y la Organización de las Tierras Colectivas Emberá Wounaan
OMC	Organización Mundial del Comercio

OMS	Organización Mundial para la Salud
ONG'S	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PEA	Población Económicamente Activa
PEMASKY	Proyecto de Estudio y Manejo de Áreas Silvestres de Kuna Yala
PIB	Producto Interno Bruto
PNDI	Programa Nacional de Desarrollo Indígena
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PRD	Partido Revolucionario Democrático
PREAL	Programa para la Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
PRODE	Programa de Desarrollo Educativo
PRONADE	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo
PRONAN	Programa Nacional de Nutrición
SIAL/OIT	Sistema de Información y Análisis Laboral / Organización Internacional del Trabajo
SID	Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SINIP	Sistema Nacional de Inversiones
TI	Transparencia Internacional
TLC	Tratado de Libre Comercio
UDELAS	Universidad Especializada de las Américas

UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNCEP	Unión de Centros Educativos Particulares
UNED	Universidad Estatal de Distancia
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNCTAD	Comisión de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos
UTP	Universidad Tecnológica de Panamá



*“Transformar el Panamá que somos
en el Panamá que queremos,
es misión de todos y todas”.*



Presentación

Al inicio del nuevo milenio, la sociedad parece haber alcanzado un nuevo estadio de desarrollo, denominado “sociedad del conocimiento”, el cual se caracteriza por los avances en la ciencia, las comunicaciones y la tecnología. Grandes descubrimientos científicos como el del genoma humano están transformando los modos de vida, tal y como los conocemos hoy. Asimismo observamos cómo los avances tecnológicos y la Internet revolucionan las comunicaciones, acortan distancias e imprimen una velocidad increíble a la difusión del conocimiento. En medio de ello, sin embargo, grandes sectores de la población del mundo permanecen en la pobreza, privados de los adelantos científico-tecnológicos e intentando simplemente sobrevivir cada día.

Colocar al ser humano en el centro de los esfuerzos de desarrollo, como lo establece el paradigma del desarrollo humano sostenible, significa abrir oportunidades y recursos para que los grupos que experimenten alguna clase de exclusión puedan incorporarse, en calidad de sujetos y no objetos, en todos los ámbitos de la vida ciudadana. Y significa igualmente reconocer que, mientras existan grupos humanos en pobreza y sufriendo situaciones graves de desigualdad, estaremos lejos de lograr el desarrollo humano sostenible al que aspira toda la población, y lejos también de la consolidación de un sistema democrático fuerte y estable.

Este primer **Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) Panamá 2002** que presentamos a la ciudadanía, es el resultado del trabajo de un equipo multidisciplinario de profesionales panameños y panameñas, cuyo aporte se constituye en una invitación a que dialoguemos sobre los avances que hemos alcanzado en aras de procurar el Desarrollo Humano de la población nacional, así como sobre el camino que aún falta por recorrer, partiendo de un nuevo grado de conciencia que promueve una renovada cultura de solidaridad.

El Informe realiza una lectura del tema de la Pobreza y la Desigualdad, iniciándose con una panorámica amplia sobre la realidad del país en esta materia. Se ofrece no sólo la requerida información cuantitativa, sino que también se aporta un cúmulo de información cualitativa

inédita que pone de relieve la singular perspectiva desde la cual los grupos en mayor pobreza y vulnerabilidad analizan su realidad. Para complementar el análisis, el Informe se adentra en temas relativos al gasto e inversión social, así como educación, cuya importancia como factores vitales para la atención de los problemas de la pobreza y la desigualdad se resalta en el documento.

Los hallazgos del **INDH Panamá 2002** elevan a la esfera del debate público la existencia de situaciones cuyas implicaciones económicas, políticas, y sociales han escapado hasta ahora del conocimiento de vastos sectores de la población nacional, y las cuales obligan a reflexionar seria y serenamente. A través de sus páginas conoceremos profundamente el estado real del desarrollo humano en el país, desglosado por provincias, distritos y comarcas, comprenderemos cómo éste evoluciona, y arribaremos a conclusiones sobre el tipo de atención que necesitamos brindarle a los cientos de panameños y panameñas que esperan, justificadamente, aportar a su propio bienestar. Y será entonces cuando, en la certeza de esa realidad, avanzaremos inequívocamente por la avenida de la reflexión que necesitamos transitar, dando vida al monitoreo ciudadano de la gestión de los gobiernos, y fortaleciendo con ello nuestra democracia. Más que un informe, el **INDH Panamá 2002** es la nueva herramienta de la que dispone la sociedad panameña para ayudarse a realizar tan urgentes tareas.

Este Informe ha sido elaborado con el respaldo de las principales instituciones y organizaciones del país, motivo por el cual sus recomendaciones están avaladas por intensas sesiones de discusión, análisis y búsqueda de consenso que constituyen, sin duda, valiosos insumos para los procesos de toma de decisión de todos los actores que intervienen en la formulación y puesta en marcha de las políticas públicas en cuestión.

La Dirección del Proyecto tomará todas las medidas para asegurar la más amplia difusión del primer Informe Nacional de Desarrollo Humano de Panamá, a fin de que los ciudadanos y ciudadanas de todas las comunidades del país, incluyendo las más recónditas, puedan conocer, entender e interpretar la condición de desarrollo humano alcanzado en su distrito o comarca, para que

puedan así colectivamente contar con elementos de juicio objetivos para establecer sus metas futuras.

Al hacer público el **INDH Panamá 2002** , extendemos un especial reconocimiento a la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), quienes forjaron las bases para la discusión amplia y participativa del tema de la pobreza en CADE 2000. Agradecemos la contribución desinteresada del Comité Asesor, el cual constituyó una masa crítica vital para los análisis del Informe. Reconocemos también con aprecio el trabajo aportado por el Equipo Técnico del Proyecto y por todos los grupos temáticos, cuyos integrantes trabajaron con tesón, entusiasmo y convicción para que este Informe se ejecutara dentro de los términos establecidos.



Elizabeth Fong
Representante Residente
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



Norberto Delgado
Ministro de Economía y Finanzas

Equipo INDH

Consejo Consultivo

S.E. Norberto Delgado-Ministro de Economía y Finanzas, Lic. Alvin Weeden-Contralor de la República, Elizabeth Fong-Representante Residente PNUD-Panamá, Marcos Allen, Hermann Castro, Jorge Cisneros, I. Roberto Eisenmann, Balbina Herrera, Raúl Leis, Fernando Márquez, Angélica Maytín, Franklin Mezúa y Carlos Sucre.

Dirección del Proyecto

Elizabeth Fong, Representante Residente del PNUD
Norberto Delgado, Ministro de Economía y Finanzas

Coordinación del Proyecto

Paulina Franceschi

Equipo Técnico

Martín Fuentes, Amelia Márquez de Pérez, Maribel Landau, Carmen de Barroso

Coordinación Temática

Juan Bosco Bernal, Grupo Educación
Luisa Turolla, Grupo Gasto e Inversión Social
Francisco Beens, Grupo de personas en condiciones de vulnerabilidad

Equipo de Apoyo

Gloria Rudolf, Raúl Leis, Enelda de González, Fernando Manfredo Jr., Nicolás Ardito Barletta, Gersán Joseph, Pablo Sauma, Pedro Güell, Miguel Gutiérrez

Consejo de Redacción

Amelia Márquez de Pérez, Enelda Medrano de González, Martín Fuentes, Paulina Franceschi

Edición

Ivette Ng de Jaén
Gricel Berrios

Diseño, diagramación y producción

Ají Pintao, S.A.

Reconocimientos

La elaboración de este primer Informe Nacional de Desarrollo Humano fue el esfuerzo de un rico mosaico de panameños y panameñas, a quienes agradecemos profundamente su colaboración y compromiso, y el habernos permitido enriquecer este **INDH Panamá 2002** con sus enfoques, visión, aportes y consensos. Al dejar constancia de nuestro agradecimiento a todos ellos, lo hacemos aún a riesgo de omitir la mención de algún nombre.

Este esfuerzo no hubiese sido posible sin el apoyo, confianza y colaboración brindados por los miembros del Comité Consultivo de este Proyecto, quienes respaldaron en todo momento la gestión realizada por la Coordinación y le infundieron motivación y dinamismo a su realización. Extendemos un especial reconocimiento a la Sra. Elizabeth Fong y al Señor Ministro, Licenciado Norberto Delgado, directores del proyecto, por su liderazgo en la conducción.

La Coordinación agradece de manera muy especial las contribuciones del equipo técnico, personas cuyas destrezas, conocimientos y capacidad de trabajar en equipo fue posible construir la plataforma que sirvió de base a esta hermosa experiencia que culmina con la presentación de este Primer Informe Nacional de Desarrollo Humano de Panamá. Darle las gracias a Amelia, Martín, Maribel y Carmen, es poco por todo lo recibido. Extendemos un especial agradecimiento a Ivette Ng de Jaén, quien tuvo la responsabilidad de alinear los contenidos y editar este primer INDH; a Grisel Berrios por sus valiosas contribuciones a la redacción; y a Priscilla Conte y Macario Montes por su valioso aporte en el proceso de diagramación del Informe.

En segunda instancia, hacemos patente un sentido agradecimiento a los Coordinadores Temáticos: el Dr. Juan Bosco Bernal, la Dra. Luisa Turolla y el Profesor Francisco Beens. El liderazgo demostrado, aunado a sus conocimientos profundos de los temas a su cargo y a su extraordinaria capacidad de sistematizar tantos y diversos tan aportes, hicieron que esta primera experiencia produjera una gran riqueza en contenidos y datos.

A David Gil, Efraín Gómez, Ángel Morua Achiaga, Ricardo De Freitas y Ají Pintao, gracias por

contribuir con su creatividad al diseño de la portada del documento.

Agradecemos igualmente su apoyo a cada uno de los miembros de los tres grupos temáticos, quienes apoyaron en diversos momentos la elaboración de este **INDH Panamá 2002**, a saber:

Profesionales que apoyaron la gestión del Profesor Beens como miembros de grupo sobre personas en condiciones de vulnerabilidad: Alexis Alvarado, Alcibiades Alvarado; Alfredo Ubaldo Acuña H.; Alvaro Miller B., Ana Montalván, Anabel Ávila, Aníbal Pastor Núñez, Apolonio Miller B., Antonino Acosta, Anselmo Liro, Aureliano Ortega, Blas Quintero, Crescencia Prado, Denis Montenegro C., Doris Bill, Ebinia Santos, Eladia Carpintero, Eligio Alvarado, Emilio Sempris, Eric Eduardo Achurra C., Ernesto Valles, Federico Selles, Felicity Amos, Fidel Torres C, Francisco Javier Sirex, Franklin Garrido, Gerardo Maloney, Gersán Joseph G., Gloria Rudolph, Guillermina De Gracia, Guillermo Castro, Héctor Endara Hill, Heraclio Herrera, Heraclio López H., Heriberto Valdés, Higinio Montezuma, Jaqueline Rodríguez, Jesús Molina, Julio Bermúdez, José Agustín Mero, José Mendoza, Justo Gallegos, Leonor Calderón, Ligia Herrera, Leonardo Muñoz, Lourdes E. Lozano, Magali Miró, Margarita Griffith, María Icela Meléndez, Marilín Medina, Martín Fuentes, Matilde Barrios, Miguel Gómez, Mirella Martínez, Néstor Vázquez, Nis Horacio Quezada, Omar A. Castillo Hall, Omar Sánchez B., Oscar Berrugate, Policarpo Degaiza, Raúl Leis, René López, Rita Spadafora, Rodolfo Berrugate, Rogelio Moreno, Rufina Venado, Rogelio Moreno, Silvino Trotman, Tomás Fernández Loaiza y Toribia Venado.

Destacamos nuestro agradecimiento para aquellas personas que contribuyeron con aportes especiales: Raúl Leis, cuyo aporte puntual en la sistematización de este capítulo fue invaluable; a Gloria Rudolf, investigadora y responsable del innovador aporte del estudio cualitativo sobre la cosmovisión de desarrollo de los pueblos indígenas; a S.E. Rodolfo Aguilera, Vice Ministro de Gobierno y Justicia, por contribuir con fotos de grupos indígenas; a los Profesores Heriberto Valdés y Gerardo Maloney, por aportar fotos y textos sobre grupos de personas en condiciones de vulnerabilidad.

Apoyaron la gestión del Profesor Bernal como miembros del grupo temático de Educación las siguientes personas: Abel Zeballos Ramos, Amadeo Basile L., Aracely De León, Argelis Pinto, Carlos Méndez, Dimas Castillo Tristán, Edilberto Méndez R., Ernestina T. de Castillo, Felipe Rodríguez, Fernando Falcón, Gladys C. de Julio, Gloria M. Moreno, José E. Torres A., José Vicente Romeu, Juan Fajardo, Markela Castro S., Marta de Cardoze, Melva de Mon, Miguel Angel Candanedo, Miguel Angel Cañizales, Nelson Da Fonte, Olmedo García, Pedro N. Frías, Raimundo Yorett, Rebeca Bieberach Melgar, Ricardo Vázquez, Roxana Castrellón, Tania de Gordón, Víctor Torres y Vielka Gozaine.

Apoyaron la gestión de la Dra. Turolla como miembros del grupo temático de Gasto e Inversión Social las siguientes personas: Angélica Maytín, Aquilino Chacón, Balbina Herrera, Blas Armien, Carlos Iglesias, Carmen Carrington, Carmen Miró, Ciro Jaén, Enelda Medrano de González, Fernando Márquez, Gregorio Urriola, Karolina Camargo, Manuel Flores, Marcos Allen, Margarita Aquino, María Victoria de Crespo, Marilín Medina, Markela Castro, Nuvia de Jarpa, Omar Castillo, Osvaldo González, Rosa Elena de La Cruz, Rubiel Cajar, Valentín Escudero, Yanisell Oviedo, Zuleika de Herbert y Ligia Herrera.

Agradecemos especialmente los aportes recibidos de Pablo Sauma, que enriquecieron nuestra visión acerca del gasto y la inversión social en Panamá.

Deseamos dejar constancia de un especial agradecimiento al Grupo Asesor Estadístico, integrado por profesionales de la estadística y personal de la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, que tuvo a su cargo evaluar los ajustes pertinentes al cálculo del Índice de Desarrollo Humano para Panamá. En este grupo, liderado por Martín Fuentes, apoyaron las siguientes personas: Rogelio Alvarado, Inocencio Chávez, Dimas Quiel, Ciro Jaén, Omar Sánchez B., Markela Castro, Gersán Joseph, Julio Aizpurúa, Carlos Vega, Olmedo Varela, Amelia M. de Pérez, Nilka Urriola, Alvaro Cubilla, José Botello, Manuel Córdoba, Yadira Adames, Zuleika de Herbert, Herardo Delgado y Néstor Aguirre.

Otro grupo que apoyo al equipo técnico de este INDH Panamá 2002 sobre la base de sus trayectorias y experiencias verdaderamente invaluables son miembros del Comité Asesor: Gustavo García De Paredes, Angela

Arrue, Nicolás Ardito Barletta, Carlos Valencia, Raúl Leis, Fernando Manfredo Jr., Stanley Motta, Laurentino Cortizo y Stanley Muschett.

Ofrecemos un singular y sincero agradecimiento a los miembros de APEDE, quienes en múltiples ocasiones tuvieron a bien discutir con el equipo técnico enfoques diversos en el tema de la pobreza, y entre los cuales distinguimos a los siguientes miembros: Carlos A. Sucre Camarano, Ariel Alba, Carlos Ernesto González, Irving H. Bennett N., Adolfo de Obarrio Díaz, Ana Matilde Gómez Ruiloba, Antonio Fernando Fletcher Calipolitti, Carlos D. Karamañites Cascante, Concepción González González, Dagmar Itzel Araujo de Alvarez, Eduardo Enrique Pazmiño Urrutia, Eric Omar Caballero Barrios, Yimmy Papadimitriv, Jaime Adolfo Porcell Alemán, Jorge Pedro Matsufuji Aray, Juan Lacalle Moreno, Juan Carlos Mastellari Martinelli, Rubén Darío Carles Grimaldo, Aristides Hernández, Klaribel Pittí y Martín Alvarez.

Hay otro grupo de personas -todo el personal del PNUD-Panamá-, a quienes agradecemos enormemente, por el apoyo brindado en logística, soporte técnico y en motivación constante.

El proceso de elaboración de este INDH Panamá 2002, se inició con un Primer Seminario de Homologación. Dejamos constancia de nuestro agradecimiento a las personas que, con su presencia, en ese acto nos motivaron al inicio de esta jornada: Alvin Weeden, Miguel Gutiérrez Saxe, Ligia Herrera, Alvaro Miller B, Guillermo Castro, Lamed Lambiz, Gersán Joseph, Rogelio Alvarado, René R. Rodríguez, Amadeo Basile, Miguel A. Cañizales, Carmen Carrington, Angélica Maytín, Denis Montenegro, Markela Castro, Omar Sánchez, Ciro O. Jaén G., Francisco Beens, Norberto Delgado, Edilberto Méndez, Argel Pinto, Marcos Allen, Balbina Herrera, Ariel M. Alba, Aracely de León, Fernando Falcón, Víctor Torres, Gloria Manfredo, Enelda M. de González, Tania de Gordón, Gloria Rudolph, Gabriela Candanedo, Rodrigo Tarté, Osvaldo González, Felipe Rodríguez, Vielka Gozaine, Juan Moreno, Lourdes Lozano, Carmen Miró, Juan Fajardo, Jorge Arosemena, Elberto Cobos, Maruquel Castellero, Jorge Leignadier, Mirella Martínez, Roberto Eisenmann, Fernando Márquez, Ricardo Vázquez, Rubiel Cajar y Luisa Turolla.

Este INDH Panamá 2002 fue validado por miembros de los tres grupos temáticos, por la Coordinadora Nacional

de Pueblos Indígenas y por el Comité Consultivo del Proyecto. Por el aval y por el voto de confianza conferido, agradecemos a cada una de las personas que participaron en estos seminarios. Su aval fue una muestra de apoyo contundente y de reconocimiento al esfuerzo realizado por muchos panameños y panameñas.

Asistentes al Seminario de Validación con Grupos temáticos: Sonia Arana de Talavera, Jesús Alemanía, Federico Selles, Omar Castillo, Luis H. Quezada, Heraclio López, Alexis Ají Degaiza, Irving Bennett, Ciro O. Jaén, Luisa Turolla, Marcos Allen, Tania de Gordón, José F. Botello, Julio A. Aizpurúa, Rosa Elena de De La Cruz, Dorothy Wilson, Nilka Urriola, Francisco Beens, René López, José E. Torres, Ernestina de Castillo, Elio Rujano, Dimas Castillo Tristán, Sandra Dutary, Juan Bosco Bernal, Miguel Gómez, Alexis Alvarado, Rufina Venado, Inocencio Chávez, Melania Flaco, Jacqueline Ruíz, María V. de Crespo, Omar Sánchez, Markela Castro, Gloria M. Moreno, Raúl Leis, Enelda de González, Néstor Vásquez, Eligio Alvarado, Leonor Calderón, Franklin Mezúa y Vielka Gozaine. Reconocemos igualmente el apoyo brindado por la *Universidad Especializada de las Américas* al facilitarnos sus instalaciones para la realización de este seminario.

Asistentes al Seminario de Validación con los Pueblos Indígenas: José Oller, Benjamín García, Manuelito Pérez, Pedro Esquivel, Osvaldo Alvarado, Pinel García, Armando Díaz, Atencio Lozano, Narciso Pacheco, Crisolo Isarama, Franklin Mezúa, Alexis Ají, Clementino Berrugate, Graciliano Cárdenas, Abigail Grajales, Harmodio Vivar, Aquileo Olivo, Eva Olivo, Víctor Guerra, Celestino Mariano, Enrique Pineda, Higinio Montezuma, Tito Santana, Adolfo Villagra, Eloy Sánchez, Julio Bermúdez, Nicanor Ayarza, Alexis Alvarado, Eligio Alvarado, Dalis Ehrman, Bernardo Jaén, Rufina de Jaén, Rogelio Moreno, Walton Berrugate, Carmen Patiño, Digno Valdés, John Martínez, Laida Henry, Narciso Pérez, Noemí Iglesias, Joseline Pérez, Naiper Rosales, Manuel Martínez, Mario Cabrera, Silverio Pérez, Melanis Flaco R., José R. Suira y Crisolo Isarama.

Al nivel institucional destacamos la participación y los aportes de las instituciones, organismos y entidades aquí mencionadas:

Instituciones Académicas
Universidad del Istmo

Universidad de Panamá (Instituto de Estudios Nacionales (IDEN), Instituto Centroamericano para la Administración y Supervisión de la Educación, ICASE y Facultad de Economía)

Universidad Especializada de las Américas

Universidad Latina

Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología

Universidad Católica Santa María La Antigua

Universidad Tecnológica de Panamá

Entidades Gubernamentales:

Asamblea Legislativa

Autoridad Nacional del Ambiente

Contraloría General de la República (Dirección de Estadística y Censo)

Defensoría del Pueblo

Ministerio de la Presidencia - Fondo de Inversión Social

Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Proyecto de pobreza rural, Triple C)

Ministerio de Economía y Finanzas (Dirección de Política Social, Unidad Técnica de Políticas Públicas, Dirección de Presupuesto de la Nación y Sistema Nacional de Inversiones Públicas)

Ministerio de Educación

Ministerio de Gobierno y Justicia (Dirección de Política Indigenista)

Ministerio de Salud - Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios en Salud

Ministerio de Vivienda

Ministerio de Trabajo

Ministerio de la Juventud, la Niñez, la Mujer y la Familia
Gabinete Social

Otros organismos y entidades:

Acción Cultural Ngöbe

Asamblea de la Sociedad Civil

Asociación de Pequeños y Medianos Productores

Asociación de Profesores de la Universidad de Panamá

Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa

Banco del Istmo

Banco Continental

Centro de Estudios Latinoamericanos

Centro de Estudios y Acción Social Panameña

Ciudad del Saber

Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe

Cámara Panameña de la Construcción

Conferencia Episcopal

Congreso Ngöbe Buglé

Congreso General Kuna

Consejo de Rectores
 Consejo Nacional de la Empresa Privada
 Consejo Nacional de Trabajadores Organizados
 (Comisión de Educación, Cultura y Deporte)
 Coordinadora de Mujeres Ngöbe
 Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas
 en Panamá
 Coordinadora Nacional de las Mujeres Indígenas
 de Panamá
 Dobbo Yala
 Fundación Gabriel Lewis Galindo
 Fundación para el Desarrollo Sostenible
 Fundación para el Derecho de la Libertad Ciudadana
 International Resources Group
 Instituto Panamericano
 Magisterio Panameño Unido
 Sistema de Información y Análisis Laboral/
 Organización Internacional del Trabajo (SIAL/OIT)
 Partido Revolucionario Democrático
 Pastoral Social Cáritas
 Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados
 Unidos (USAID)

Prólogo

Panamá es una nación con gran potencial, pero con grandes desigualdades. Convencidos de que un ciudadano informado puede ayudar efectivamente a la consolidación de una democracia fuerte y participativa, la motivación central de este primer **Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) Panamá 2002** es dotar a la sociedad de nuevos enfoques analíticos que le permitan trascender su horizonte cotidiano y conocerse mejor, con sus carencias y potencialidades, como paso previo a un renovado esfuerzo por impulsar el desarrollo de su gente. Una mayor igualdad de oportunidades aumenta el número y la efectividad de los que aportan a la creación de un Panamá más desarrollado. Si la nación a todos nos alberga, su desarrollo a todos nos atañe.

Pensar en desarrollo humano es pensar seriamente en la gente de Panamá. El desarrollo humano es bueno para todos, no sólo para quienes no lo tienen. Partiendo del reconocimiento de nuestra realidad social, y buscando fuentes de inspiración que permitan estimular la realización de nuestro potencial, podemos soñar con un país en donde genuinamente se propicie, favorezca y facilite el esfuerzo de la gente para lograr sus anhelos de vivir una vida digna y de calidad.

La gente de quien hablamos proviene de muy diversas razas, culturas, condición y ubicación. Tienen percepciones distintas de lo que significa ser panameños y panameñas, y también de su situación y oportunidades.

¿Qué tienen en común una indígena Kuna, un cristiano mestizo de Veraguas, una santeña descendiente de españoles, un afro-panameño de raíces coloniales, otro descendiente de antillanos, una capitalina de origen chino o indostán, un comerciante de descendencia judía o libanesa, o uno de padres norteamericanos? En lo cotidiano, vemos personas que claramente combinan en su fisonomía y en sus costumbres todas estas razas y culturas. Todos y todas tienen en común, no sólo el compartir este territorio que yace entre Colombia y Costa Rica, sino también el ser protagonistas de una rica historia nacional.

¿Qué es un Informe Nacional de Desarrollo Humano?

Desde el año de 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha venido promoviendo informes sobre Desarrollo Humano en diferentes países, con el objetivo de elevar la conciencia pública y promover acciones que resuelvan los problemas críticos del

desarrollo humano sostenible, entendido en los términos de la siguiente definición adoptada por el PNUD en 1997:

“El Desarrollo Humano Sostenible es un desarrollo que no solamente genera crecimiento económico, sino que distribuye sus beneficios equitativamente; que regenera el ambiente, en lugar de destruirlo; que potencia a las personas, en lugar de marginarlas. El DHS otorga prioridad a los pobres, ampliando sus opciones y oportunidades, y crea condiciones para su participación en las decisiones que los afectan. Es un desarrollo en pro del pobre, en pro de la naturaleza, en pro del trabajo, de las mujeres y los niños.”

Apartir del Informe Mundial de Desarrollo Humano de la oficina sede del PNUD, estos informes nacionales invitan a analizar nuevas temáticas, como expresión de que el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para entregar una medida adecuada de desarrollo y bienestar a las personas.

Además de tener una base de ciencia, de datos, de sistematización y de construcción de consensos, el INDH es un instrumento de trabajo de cada sociedad, promovido por el PNUD, que crea y hace público un conjunto de mensajes que ayudan a construir un país -para las personas y por las personas- mediante esa traducción en mensajes de los hallazgos que surgen de los datos analizados. **El INDH es un cambio de lógica: de la lógica de los datos a la lógica de los mensajes.**

De esta manera, el INDH se torna entonces, por excelencia, en un espacio de análisis que promueve estrategias y lineamientos de políticas concertadas para impulsar el desarrollo humano y la reducción de la pobreza. En muchos países, el INDH sirve para la promoción de esfuerzos encaminados a lograr la meta -aprobada en el 2000 por la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas- de reducir, al menos a la mitad, la pobreza extrema para el año 2015. En la región de Latinoamérica y el Caribe, los Informes Nacionales de Desarrollo Humano han sido un vehículo utilizado para examinar una gran gama de temas - desde los aspectos más generales hasta los más específicos, como son: la violencia y el desarrollo humano (Colombia, 1999), la capacidad del sector privado y la sociedad civil para promover el desarrollo (Guyana, 2001), la descentralización y el desarrollo humano (Venezuela, 1998), los jóvenes en

riesgo (Trinidad y Tobago, 2000) y el estado de la nación (Costa Rica, 1997 al 2001, y El Salvador, 1999).

Para abrir el espacio de discusión nacional sobre el tema, este primer INDH de Panamá se torna en un espejo que produce emoción, en el cual queremos que el país se mire y se reconozca honestamente, que se refleje con toda la alegría y el dolor que le cause lo que ve en el espejo, y que sea capaz de crear las voluntades y motivaciones necesarias para cambiar.

¿Por qué un INDH en Panamá?

Aunque conocedores y conocedoras de nuestras realidades, a diferentes niveles, los panameños y panameñas parecemos no tener una clara conciencia sobre los aspectos humanos de la pobreza, ni hemos despertado una sensibilidad suficiente respecto a las implicaciones de la pobreza para el desarrollo nacional.

El 49% de todos los panameños y el 57% de los pobres, son menores de 20 años de edad. ¿Qué cantidad de talento, energía física y espiritual, realizaciones nacionales e individuales, se desperdiciarán porque la mitad de los panameños, o sea, la juventud de este país, no gozan de la suficiente igualdad de oportunidades para realizarse?

En todos esos lugares, -entre la gente que vive, actúa y crece en el territorio nacional- vemos una voluntad de luchar para lograr una vida mejor y mejores condiciones para sus hijos. Lo hacen con dignidad y según sus percepciones de una realidad que es, con frecuencia, dura y limitada. Mas no cuentan, a menudo, con los medios materiales, ni con la infraestructura física, institucional y cultural para avanzar hasta donde les permita su potencial.

Mirar nuestra realidad de país a través del prisma multidimensional del desarrollo humano es una forma de encarar positivamente esa realidad, contribuyendo a afianzar una percepción nacional, cada vez más amplia, no sólo de que la calidad de vida para un amplio número de panameños y panameñas no es aceptable, sino de que existen los medios, los conocimientos y los mecanismos que permitirían mejorar los resultados. Si la falta de oportunidades y las profundas desigualdades surgieron por la forma en que históricamente ha evolucionado Panamá, la generación actual de panameños puede hacer la diferencia con las herramientas que la ciencia y la tecnología ponen a su disposición, pero partiendo de un cambio de cultura y actitud.

Hay evidencia contundente de que, el modelo de desarrollo no responde a las necesidades diversas que se desprenden

de las diferentes expresiones y rostros de la pobreza. En este sentido, el **INDH Panamá 2002** señala un rumbo y sirve de guía para lograr ese cambio de cultura y de actitud que nos conduzca a un desarrollo humano digno y sostenible. En el trayecto para lograrlo, será necesario conjugar la voluntad política y el consenso entre actores diversos, con la base institucional pública y privada adecuada, y valores éticos bien arraigados.

Singularidades de la experiencia en Panamá

En Panamá, el proceso de elaboración de este primer INDH se destaca porque recoge una serie de aspectos únicos, a saber:

- La participación activa y comprometida de un rico mosaico de panameños y panameñas, quienes se incorporaron a cuatro grupos temáticos para trabajar, conjuntamente, en la construcción de consensos y de contenidos.
- El análisis de la realidad de las cifras sólo como un punto de partida para el carácter proponente de este Informe, porque el **INDH Panamá 2002** va más allá de la descripción, el análisis y el cruce de variables, para advertir a todos los sectores de la sociedad panameña que es menester comprometerse con la reducción de la intolerable disparidad de oportunidades existente en este país, que es de todos y todas.
- La capacidad de mirar a la luz de una nueva concepción -la del desarrollo humano-, los temas centrales de pobreza y desigualdad, cuyo rango de prioridad nacional se constata a través del análisis realizado. En este sentido, el Informe reconoce que las opciones humanas van mucho más allá del bienestar económico, y que la pobreza humana tiene dimensiones más allá de la pobreza de ingreso.
- La oportunidad inédita de poder escuchar las voces de los grupos más vulnerables, particularmente los indígenas, cuya realidad cotidiana es un crudo e incuestionable reflejo de las carencias que caracterizan una pobreza extrema. Se trata de crear un punto de encuentro, entre quienes viven la pobreza y quienes tienen que ofrecer, con urgencia, alternativas, programas y servicios para remediarla.
- La presentación desagregada, por primera vez en el país, de los cuatro índices principales de desarrollo humano del PNUD, los cuales constituyen insumos poderosos a partir de los cuales el Estado y la sociedad panameña pueden crear opciones de políticas públicas mejor

enfocadas hacia la atención de aquellas carencias o necesidades básicas de desarrollo humano, en grupos humanos específicos que conviven en el territorio nacional.

Una invitación al diálogo y al compromiso

El INDH Panamá 2002 es una iniciativa que invita a todos los sectores de la sociedad panameña a reflexionar, abriendo por primera vez las compuertas socioculturales que pueden dar paso a un diálogo desde la singular perspectiva del desarrollo humano:

- Para los formadores de opinión, el Informe es una herramienta contundente cuyo uso eficaz reafirmará su compromiso con el desarrollo del país y reforzará sus argumentos de convocatoria;
- Para la empresa privada, la información objetiva y clara que se vierte en el Informe permitirá enfocar el compromiso social empresarial hacia las áreas que más atención demandan;
- Ala clase política, los datos desagregados en torno a los cuatro indicadores de desarrollo humano del PNUD que se presentan en el Informe ofrecen nuevas luces para su inserción en el diálogo nacional, en procura de soluciones concretas;
- Para quienes formulan políticas públicas, el Informe provee un insumo confiable para uso en los procesos de evaluación de programas y proyectos a diversos sectores, a través de los cuales se pueden redistribuir fondos públicos a favor del desarrollo humano;
- Para las autoridades de gobiernos locales, el Informe hace resaltar las disparidades geográficas y les ofrece una óptica desde la cual buscar un mejor balance en la distribución de fondos, que permita superar o minimizar esas disparidades;
- Para los periodistas, el Informe es una fuente de información y análisis sobre los variados aspectos del desarrollo humano, que les permitirá lograr un mayor nivel de sensibilización en la sociedad sobre el país que somos y el que queremos construir;
- Para los intelectuales y académicos, es un documento de referencia en aspectos sociológicos, económicos, políticos, culturales y humanísticos que generará nuevas inquietudes e investigaciones, sobre las cuales se sustente la formulación de políticas de mayor equidad y justicia;

- Para las ONGs, es una fuente de argumentos que les permitirá promover causas específicas de desarrollo humano y ser, por ende, mejores catalizadores de las acciones de una sociedad civil panameña proactiva y participativa;

- Para el panameño y la panameña común, el Informe es una valiosa fuente de conocimiento sobre Panamá, para elevar su conciencia ciudadana sobre los temas de desarrollo humano, pobreza, y desigualdad, y generar así una mayor solidaridad y compromiso social.

El análisis de la pobreza y desigualdad realizado a través del proyecto del **INDH Panamá 2002** nos revela que, en nuestro país, las desigualdades van más allá de las existentes en cuanto a la distribución de las riquezas y que, afrontar y solucionar el problema de nuestra pobreza, parte de la premisa cierta de que hay diversas expresiones de la pobreza en nuestro país y que, por ende, se requieren acciones diversas.

Al hacer públicos estos mensajes, el **INDH Panamá 2002** logrará su cometido si, al ser acogido con buena voluntad por la comunidad, fortalece el consenso existente de que tenemos que hacer mejor las cosas para alcanzar los objetivos que nos hemos trazado como nación. Confiamos en que la emoción nacional que nos llenará al ver a un Panamá de grandes posibilidades, y la preocupación que surgirá ante un mejor conocimiento de las desigualdades existentes, serán un móvil lo suficientemente fuerte y perdurable para lograr que cada cual asuma como suyo, desde su respectivo entorno y con esfuerzos mejor articulados, el compromiso con el desarrollo humano sostenible que se nos presenta como un importante desafío nacional.

Es un honor presentar este primer Informe Nacional de Desarrollo Humano para Panamá, resaltando su mensaje central:

El Compromiso con el Desarrollo Humano: Un Desafío Nacional

“Transformar el Panamá que somos en el Panamá que queremos, es misión de todos y todas.”



Paulina Franceschi, Ph. D.
Coordinadora
Informe Nacional de Desarrollo Humano
Panamá 2002

EL INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO PANAMÁ 2002



“Este esfuerzo contribuirá a la identificación de soluciones e insumos para las políticas públicas, validadas con la participación de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado; potenciará las capacidades investigativas nacionales existentes; y facilitará el seguimiento y control ciudadano sobre la atención de los problemas nacionales”.

S.E. Licdo. Norberto Delgado - Ministro de Economía y Finanzas



“Para mí, como mujer y como parte del pueblo indígena, estar en este Informe significa mucho. Durante muchos años se han hecho informes y documentos que no reflejan la situación real de los pueblos indígenas, que tienen un sinnúmero de problemas. Para nosotros, estar en el Informe y participar de las discusiones es trascendental, porque será de gran impacto vernos reflejados”.

Rufina Venado - COONAPIP



“Pude apreciar las contribuciones que miembros y miembras de la comunidad hacían para encontrar opciones prácticas a los problemas de desarrollo humano. Era una demostración palpable de que las personas quieren participar en los eventos y en los procesos que afectan sus vidas. Reconocían que las soluciones no están sólo en manos del Gobierno, sino que se necesita de la participación del pueblo”.

Fernando Manfredo - Miembro del Comité Asesor del INDH Panamá 2002



“Califico el Informe como un esfuerzo, principalmente de la sociedad civil, que puede aportar propuestas; más que un diagnóstico, es un informe propositivo para abrirnos los ojos, de manera que podamos diseñar mejores estrategias para lograr un desarrollo socioeconómico, sin tendencias a favorecer a un grupo en especial”.

Felipe Rodríguez, Presidente de la Fundación EMPRETEC

**UN INFORME
DE LA GENTE
PARA LA GENTE**

**Escuchemos las voces de personas
que contribuyeron en la elaboración
de este primer Informe**



“Para nosotros es bastante positivo (el Informe), sobre todo porque se ha tenido en cuenta la participación de los gremios magisteriales y de todos los grupos que, de alguna u otra forma, tienen que ver con la educación.”

Gloria de Julio - Magisterio Panameño Unido



“Debemos desechar el planteamiento de que la pobreza es algo mental; hay que entender que la pobreza no es nueva, es histórica. Lo que ha ocurrido es que se agrava y no se vislumbra una intención clara de erradicar la pobreza. Aún cuando hay buenas leyes, éstas no se implementan”.

Álvaro Miller - CONATO



“El principal reto para Panamá va en tres sentidos: que los diferentes sectores utilicen el Informe como una herramienta para elaborar políticas de desarrollo de mayor consenso en beneficio del país; que logremos aumentar los bajos índices de desarrollo humano; y que se hagan los cambios necesarios para reducir el costo operativo del sector público, y que la inversión social llegue donde tiene que llegar”.

Fernando Márquez - CoNEP



“Considero que la labor realizada fue de primer nivel; el equipo de trabajo estuvo compuesto por profesionales de reconocida trayectoria. Lo más significativo fue constatar que, juntos oposición, gobierno, sociedad civil y empresa privada podemos llegar a consensos y trabajar por sacar adelante a nuestro país”.

Angélica Maytín - Asamblea de la Sociedad Civil.

El compromiso con el Desarrollo Humano: un desafío nacional

“Transformar el Panamá que somos en el Panamá que queremos, es misión de todos y todas”

SINOPSIS

Como vehículo para informar y elevar la conciencia cívica y política, cada Informe Nacional debe reflejar el contexto, las prioridades emergentes, y las aspiraciones nacionales de cada país. Identificando las realidades, promoviendo el diálogo nacional como expresión constructiva de puntos de vista diversos, e identificando políticas y estrategias alternativas para lograr el desarrollo humano, cada INDH debe surgir y nutrirse de los aportes de la colectividad nacional que le alberga.

En Panamá, el paso inicial para la construcción de este primer INDH lo dio la Conferencia Anual de Ejecutivos de Empresa del año 2000, conocida como CADE 2000, a través de la cual se adelantó un importante esfuerzo que colocó el tema de la pobreza en la agenda de Estado. Este evento logró convocar a las principales fuerzas sociales para que formularan sus propuestas encaminadas a enfrentar el grave problema de la pobreza de Panamá. El resultado formal de la conferencia fue la Declaración CADE 2000 - “Hacia un Acuerdo Nacional contra la Pobreza”, un documento suscrito el 29 de abril de 2000 por la Asamblea de la Sociedad Civil, el Consejo Nacional de los Trabajadores Organizados (CONATO), la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP), el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CoNEP), y el Gobierno Nacional. Fungieron como testigos de la firma el Segundo Vice-Presidente de la República, el Arzobispo de Panamá, los Presidentes de APEDE y del CADE 2000, y la Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Panamá.

La APEDE, en su papel de promotor, invitó al gobierno a proseguir la tarea. En respuesta, la Excelentísima Señora Presidenta de la República designó a tres

representantes gubernamentales al más alto nivel: el Ministro de Economía y Finanzas, el Contralor General de la República, y un Asesor Presidencial para el área social, para que se unieran a los representantes del resto de los sectores participantes en la conferencia, conformando así la “Comisión de Alto Nivel sobre Pobreza”, que posteriormente integraría el Comité Consultivo del **INDH Panamá 2002**.

Desde otro punto de vista fundamental, el compromiso surgido de CADE 2000 fructificó también al sentar las bases para declarar iniciado un debate nacional sobre la pobreza y la desigualdad en Panamá, al tiempo que convocó al PNUD para que, en el marco de la elaboración del primer Informe Nacional de Desarrollo Humano, se analizaran estos trascendentales temas, se identificaran metas, y se concordaran estrategias y planes de acción para enfrentarlos. El mandato inicial de CADE 2000 fue recogido por el Comité Consultivo del **INDH Panamá 2002**, cuyos integrantes consideraron imprescindible abordar como prioritarios los siguientes sub-temas: educación, gasto público e inversión social, y grupos en condiciones de vulnerabilidad.

I. La base conceptual: los antecedentes del concepto de Desarrollo Humano

Aún cuando desde la década de los sesenta se pone énfasis en el desarrollo social, no fue sino durante la última década cuando la discusión sobre el desarrollo, originalmente centrada en el crecimiento económico, evolucionó para plantear que el objetivo básico del desarrollo humano es ampliar las opciones de las personas, incluyendo el acceso al ingreso y al empleo, a la educación y la salud, y a un entorno limpio y seguro.

Este concepto tiene diversos antecedentes a partir de Mabub Ul Haq, impulsador del concepto de desarrollo humano desde la década de los setenta, siendo los más recientes el resultado de los trabajos del Premio Nóbel de Economía, Amartya K. Sen. A partir de 1990, cuando el PNUD publica el primer Informe Mundial de Desarrollo Humano y, particularmente tras la Cumbre de la Tierra celebrada en 1992, la visión de desarrollo humano se amplía hacia el concepto de Desarrollo Humano Sostenible, que emerge como síntesis alternativa que intenta unificar las visiones de desarrollo humano, crecimiento económico, y desarrollo sostenible.

Desde una óptica amplia y abarcadora, el Desarrollo Humano se define como un modelo de desarrollo que cambia el centro de atención del esfuerzo para el desarrollo, ubicando a las personas, y no al crecimiento económico, como eje alrededor del cual se forja el desarrollo de un país y sus habitantes. Es así como el Desarrollo Humano puede entenderse como un proceso que conduce a la ampliación de las opciones de las que disponen las personas, particularmente en cuanto a tres oportunidades esenciales: poder tener una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos, y poder tener acceso, y producir los recursos necesarios para, disfrutar de un nivel de vida decoroso. Si no se dispone de estas opciones esenciales, muchas otras oportunidades permanecen inaccesibles (Diagrama 1).

Trabajar en el marco conceptual del desarrollo centrado en el ser humano exige la construcción de indicadores

que vayan más allá de la medida de los niveles de producción de bienes y servicios que se conoce como Producto Interno Bruto (PIB), porque éste no informa sobre la distribución de esos recursos, ni sobre otros aspectos de la vida humana, como son los culturales, sociales y políticos. A estos efectos, el PNUD ha desarrollado el **Índice de Desarrollo Humano (IDH)**, un índice estadístico compuesto que no privilegia únicamente el ingreso, sino que mide además otras dos dimensiones básicas del desarrollo humano, como parte del esfuerzo por evaluar los avances y logros de un país en materia de desarrollo humano:

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

En Panamá, este índice se ha elaborado siguiendo el esquema de los informes mundiales de Desarrollo Humano del PNUD, pero estableciendo elementos adicionales para profundizar en la evaluación del progreso específico del país, para ir más allá de la posición

Diagrama 1. Esquema conceptual del Desarrollo Humano Sostenible.



Fuente: Tomado de Amelia Márquez de Pérez. Conferencia: "La Pobreza en Panamá" (2001).

internacional que ocupa el país en los Informes mundiales, y sentar con ello las bases para darle seguimiento a los avances que logre Panamá en materia de desarrollo humano de aquí en adelante. Esta estimación propia, hecha por el Proyecto **INDH Panamá 2002** es un ajuste metodológico a la realidad panameña. En el caso de la dimensión del conocimiento, se incorporó la medición de años de escolaridad y el nivel de formación de los docentes, mientras que, para el nivel decente de vida, se utilizó el ingreso promedio de los hogares, las condiciones materiales de la vivienda, el acceso a los servicios básicos, y las condiciones de empleo.

En adición al IDH, el Informe introduce otros tres índices complementarios: el **Índice de Desarrollo Humano relativo al Género (IDG)**, que toma en cuenta la desigualdad del logro en desarrollo humano entre mujeres y hombres; el **Índice de Potenciación de Género (IPG)**, que indica en qué proporción las mujeres participan activamente en la vida económica y política; y el **Índice de Pobreza Humana (IPH)**, que mide la privación en cuanto a desarrollo humano en las mismas dimensiones que el IDH. Estos indicadores, promovidos por el PNUD, nos asisten en las tareas de evaluación y análisis de los logros en materia de desarrollo humano, al permitirnos comprender mejor las dimensiones de género y pobreza humana.

Para la elaboración de los índices de desarrollo humano hemos utilizado información estadística proveniente de la Encuesta de Niveles de Vida de 1997, elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas (ex - MIPPE); los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1990, los recientemente procesados datos del Censo de 2000, la Encuesta de Hogares (1991-1999), estudios demográficos para determinar esperanza de vida y mortalidad temprana, y el Sistema de Cuentas Nacionales de la Contraloría General de la República; y la Encuesta de Nutrición del 2000, de los Ministerios de Educación y Salud.

II. Transformar el Panamá que somos...

“Panamá es pequeño, larguito y angosto, una tripita apenas. Es el cordón umbilical sin el cual las Américas no serían una, sino dos. Panamá suena a totorrones en Semana Santa, a saloma al atardecer, y a monos aulladores en la madrugada de la selva indígena.”

Ileana Pérez Burgos.

La Prensa - “Suplemento Ellas” (9 de noviembre de 2001).

Panamá nos ilustra diariamente la existencia inequívoca de perturbantes contrastes:

- Mientras que los turistas que visitan nuestro país inyectan en un trimestre alrededor de 120 millones de dólares a la economía nacional, los niños y niñas en las comunidades de Peña Blanca y Mununí de la Comarca Ngöbe-Buglé asisten, cuando pueden, a una escuela-rancho, sin haber comido y sin la certeza de que lo harán después de clases.
- Mientras que el Centro Bancario Internacional mueve en un año activos cercanos a los 38 mil millones de dólares, la preocupación de un importante número de familias en los distritos de Las Minas, en la provincia de Herrera, y Donoso, en la provincia de Colón, es saber si finalmente contarán con agua potable accesible.
- Mientras que en la República de Panamá existen 20 centros universitarios públicos y privados, que reciben al 57% de los no pobres urbanos, sólo el 2.7% de los pobres y el 0.8% de los pobres extremos accede a la educación superior.

Panamá es un país pequeño con una población joven, relativamente reducida y multi-cultural. Posee y administra uno de los cuatro principales canales interoceánicos del mundo, por el cual anualmente transita el 4% del total de la carga que mueve el comercio internacional, y el cual se complementa con un canal seco importante para las redes internacionales del comercio. En el país operan la Zona Libre más grande de América y un importante Centro Bancario Internacional. Su exuberante fauna y flora tropical brindan excelentes atractivos turísticos, sus tierras son fértiles, y ricos sus mares.

Si pensamos en la nacionalidad, vienen a la mente imágenes de la pollera y el montuno que nos llenan de emoción y, con la insignia tricolor por delante, en nuestra mente, empezamos a cantar “Alcanzamos por fin la victoria...”. La vida en la ciudad nos pone en contacto con los “bien cuida’o”, el “raspa’o con un real de leche”, el sofoco de un baile en el Jardín Cosita Buena, o un apacible café en la Vía Argentina. Las playas del Archipiélago de San Blas son el paraíso turístico. El recorrido por lo evidente de la campiña interiorana nos recuerda vacas, caballos y siembras de arroz, caña o maíz. En los pueblos panameños, parece que la tierra huele diferente, las casas de barro lucen atractivas, y hacen más sentido las procesiones de Semana Santa.

Lo anterior, sin embargo, son sólo pedacitos de la colcha grande de nuestra realidad y, aunque algunos dirían que el país tiene todo lo que se requiere para que su gente esté muy bien, ésta es sólo una parte de la realidad nacional: la parte de las potencialidades.

Hay otros pedacitos de esa misma colcha que no son tan encantadores: el escaso y esporádico ingreso de la señora de La Enea que confeccionó la lujosa pollera; los curiosos personajes de la ciudad, que son en verdad hombres y mujeres desempleados que tratan de llevar un sustento ínfimo a su hogar con lo que ganan con el “camarón”; los indígenas que sirven langosta en un hotel de Kuna Yala y que no pueden enviar a sus hijos a la escuela; las pintorescas casas de barro que no tienen servicio higiénico ni agua potable; y las oraciones fervientes de los pobres penitentes pidiéndole a Dios que les de salud o que cambie su situación económica.

A. La radiografía del Desarrollo Humano y la pobreza en Panamá

En el Panamá de hoy coexisten, casi sin rozarse, dos países: el país de los no pobres y el país de los pobres. Resalta claramente en las páginas del **INDH Panamá 2002** que, en la penumbra panameña, hay mucha pobreza. Lo significativo es que la pobreza panameña no es sólo un problema técnico, ni científico, ni legal, ni económico: se trata fundamental y críticamente de un problema ético-social que trasciende los intereses de un sector específico para tornarse, por otra parte, en un problema político cuyo abordaje obliga a construir consenso entre todos los sectores, incluyendo a los mismos pobres, porque se trata de un tema que en verdad afecta a toda la sociedad.

Por todas sus complejas connotaciones, apoyar a los pobres del país involucra no sólo generar el debate. Para pasar del dicho al hecho, sabemos que no bastará la acción del Estado. Nos consta que será crucial contar, además, con la participación decidida de la empresa privada y de las organizaciones de la sociedad civil, además del involucramiento real de las propias personas afectadas. El reto es tal que habrá que definir los compromisos, las responsabilidades concretas, y las contribuciones que cada cual aportará.

Sin pretender ser exhaustivo, este resumen del **INDH Panamá 2002** presenta una panorámica de los datos más reveladores que se evidencian en cada una de las áreas

temáticas del Informe, con lo cual aportamos una radiografía del país que somos. Como marco de referencia, anotamos aquí las preguntas fundamentales que guiaron la construcción del primer Informe para Panamá:

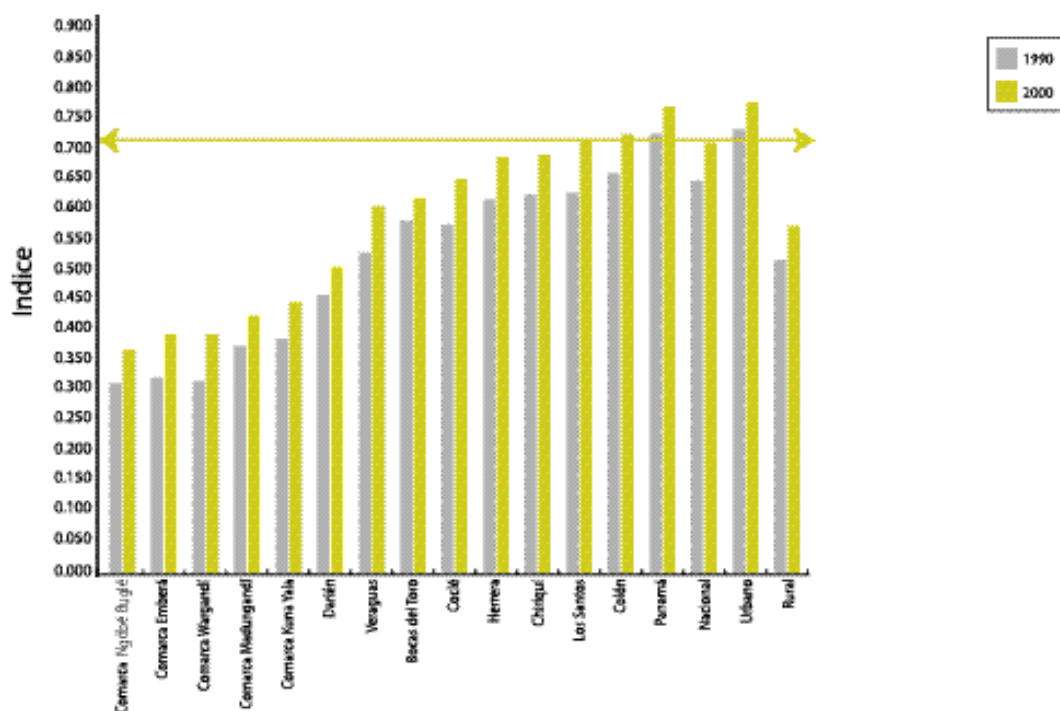
1. ¿Cuál es el estatus del Desarrollo Humano en Panamá (desagregado por provincia, distrito y área); y cómo se manifiestan la pobreza y la desigualdad de ingreso?
2. ¿Cómo se perfila el problema de la pobreza desde la óptica de los grupos en estado de vulnerabilidad?
3. ¿Cómo se comportan la educación y el gasto social, vistos como factores que contribuyen al desarrollo humano y que inciden fuertemente en la reducción de la pobreza?

B. Un enfoque en logros: los indicadores de Desarrollo Humano

Una mirada al IDH del país en sus tres dimensiones básicas (longevidad, conocimientos, y nivel decente de vida) durante la década 1990-2000, nos permite identificar geográficamente los logros alcanzados en esta materia al nivel nacional, provincial y distrital. Se pone de relieve que, en ese período, el IDH tuvo un incremento global promedio de 9.4%; sin embargo, a excepción de Bocas del Toro y Coclé, las provincias y comarcas del país se mantuvieron en las mismas categorías en las que habían sido clasificadas en 1990. Cabe destacar que la Provincia de Panamá sobrepasó claramente el promedio nacional, seguida de Colón, Los Santos y Chiriquí, en escalas menores (Gráfica 1). Aunque las diferentes dimensiones del IDH tuvieron importantes mejorías entre 1990 y 2000, es evidente que se mantiene una estructura de nivel de adelanto y desigualdad que es importante resaltar. En la Gráfica 2 se observa claramente el nivel de disparidad que se registró entre los distritos con el mayor y con el menor nivel de logro en cada una de las dimensiones del IDH.

Lo más revelador en este sentido es que la dimensión con mayor adelanto y menor disparidad es la que incluye la longevidad o esperanza de vida al nacer, en la que el distrito con menor progreso alcanza un logro medio equivalente al 64.3% del mayor nivel de logro alcanzado por un distrito en el país. Sigue en orden descendente de logro la dimensión de educación, en la que el distrito con menores resultados obtiene un logro bajo y equivalente al 39.3% del alcanzado por el distrito con mayor

Gráfica 1. Índice de Desarrollo Humano, por provincias, comarcas, y área urbana-rural. Panamá 1990-2000.



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

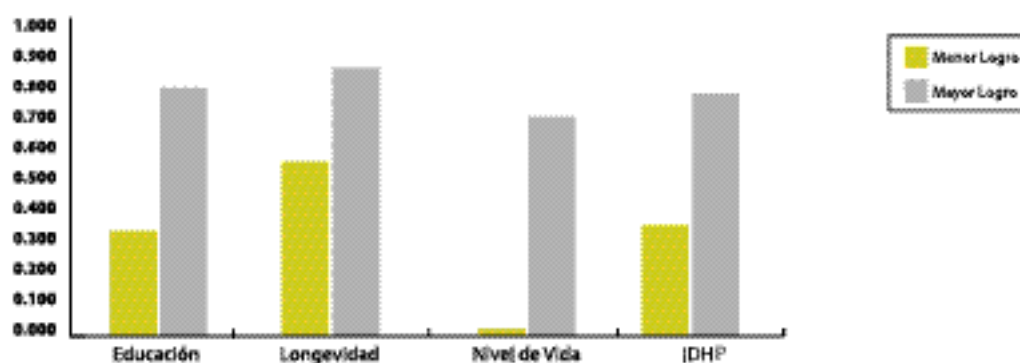
adelanto. Mientras tanto, la dimensión del nivel decente de vida (que integra los indicadores de ingreso, empleo, vivienda y servicios básicos) presenta la situación más crítica, por ser la dimensión que registró el menor logro relativo y la más alta disparidad.

Encontramos, adicionalmente, un índice IDH resumen que ubica a los distritos más adelantados cerca del límite de inicio de la categoría de logro alto (0.801 y más), en contraste con los menos adelantados, que se ubican en el

nivel de logro bajo (menor a 0.401). Estos resultados apuntan hacia la necesidad particular de reducir la desigualdad en la dimensión nivel decente de vida y en educación, como mecanismos capaces de mejorar el Desarrollo Humano de las personas.

En materia de género, el IDG indica que Panamá avanza al disminuir las brechas existentes entre mujeres y hombres. Las mujeres panameñas se están educando más, y permanecen en el sistema educativo incluso por

Gráfica 2. Disparidad entre distritos en las dimensiones del Índice de Desarrollo Humano. Panamá 2000.



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

más tiempo que, los hombres. Los indicadores igualmente señalan que las mujeres mantienen por lo general su mayor longevidad debido a sus características biológicas, lo que indicaría que no existen problemas de salud marcadamente más negativos hacia las mujeres, aunque existen áreas que evidencian mayor disparidad. Es en la dimensión del nivel decente de vida, sin embargo, en donde sobresale la mayor desigualdad en términos de género, afectada principalmente por niveles de ingreso laboral que señalan la existencia de menores ingresos para las mujeres, a pesar de los niveles crecientes de educación y capacitación que ellas exhiben.

En contraste, el IPG revela, de manera general, una importante mejoría (17.2% al nivel nacional) entre 1990 y 2000. Se resalta que la participación femenina en puestos profesionales y técnicos es bastante alta, siendo casi similar a la de los hombres (49.2%), lo cual indica consistentemente una mayor calificación e inserción de las mujeres en estos perfiles. La participación en puestos de gerencia y administración para el año 2000 también ha mejorado, indicando una mejor percepción de las capacidades de las mujeres para ocupar estos puestos, aunque la situación dista mucho de ser equitativa en todas las áreas del país.

A pesar de estos avances, en cuanto a la participación política dentro del IPG se manifiesta una disparidad especialmente alta entre hombres y mujeres. Es muy poca la participación de las mujeres en cargos de representación política en el año 2000, lo cual se relaciona con la visión social, con las estrategias de los partidos políticos, y con el propio interés de las mujeres en incursionar en esta forma de participación en la toma de decisiones. Cabe destacar, sin embargo, que la sociedad panameña muestra un nivel de aceptación favorable al papel de la mujer en cargos políticos, al tener como Presidenta de la República a una mujer, y al haber tenido mujeres, tanto en la Presidencia de la Asamblea Legislativa, como de la Corte Suprema de Justicia.

El Índice de Pobreza Humana (IPH) nos permite aproximar el fenómeno de la pobreza mediante la cuantificación de la vulnerabilidad respecto a las oportunidades y necesidades básicas de la población. De esta forma se logra identificar a los grupos en situación de pobreza más crítica, es decir, que poseen múltiples carencias, lo que ocasiona que tengan menores oportunidades para lograr el desarrollo humano (Diagrama 2).

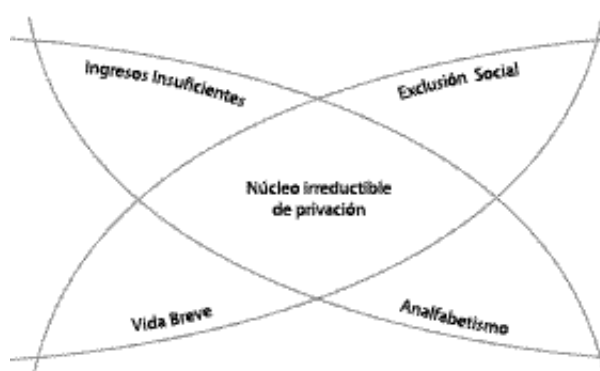
El IPH para Panamá nos muestra resultados preocupantes, pues, pese a los avances logrados por el país durante la última década, la pobreza humana persiste, con diferente magnitud, en todas las zonas del país. Incluso existe una especial concentración en algunas de ellas, lo cual es indicativo de la existencia de situaciones críticas para el desarrollo humano de la población, que trascienden las opciones culturales. Se identifican distritos con carencias simultáneas en alfabetización, ingresos y servicios básicos, mediante lo cual se puede pasar a ubicar geográficamente núcleos críticos de la pobreza más aguda, aquella que tiene excluida a una parte de la población de las oportunidades del desarrollo (Mapa 1).

C. Pobreza y desigualdad

La pobreza es un fenómeno complejo, estructural y multidimensional para el cual no se ha encontrado a la fecha la metodología de medición perfecta, pero en el que se han invertido muchos esfuerzos de investigación. En este sentido, al revisar la pobreza de ingreso, el **INDH Panamá 2002** hace una contribución adicional que consiste en proporcionar información actualizada, porque la pobreza de ingreso constituye una de las mayores fuentes de desigualdad en la población panameña.

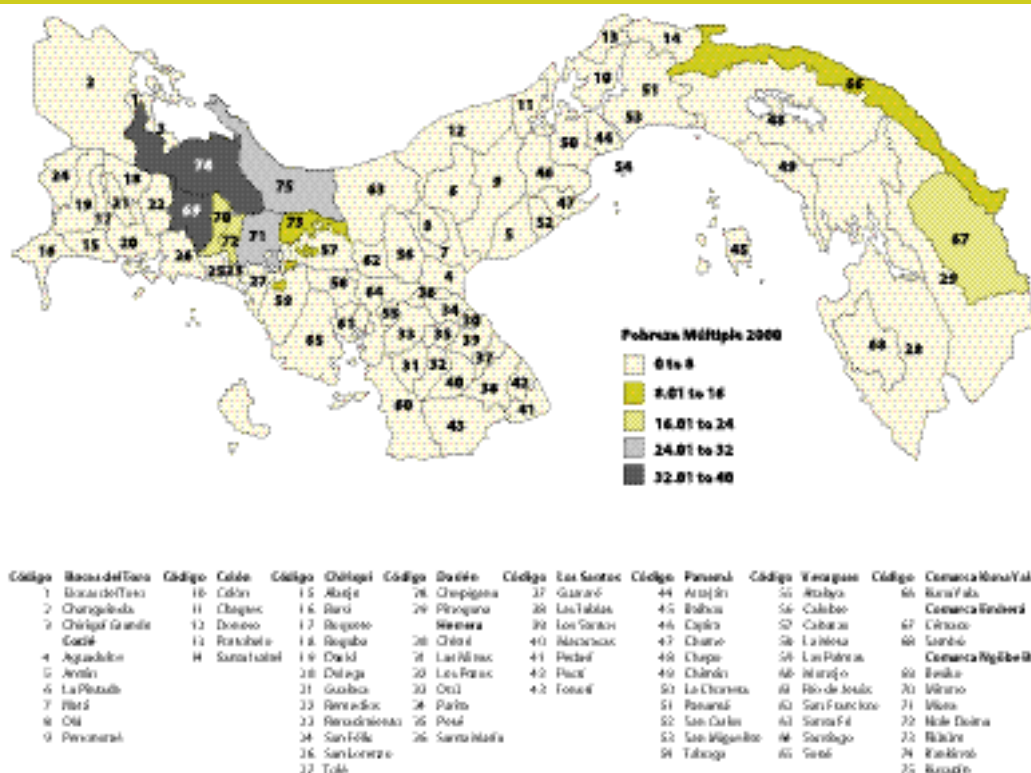
De acuerdo con las estimaciones realizadas para el **INDH Panamá 2002** a partir del Censo 2000 y basadas en la Línea de la Pobreza oficial, se observa que la

Diagrama 2. Las dimensiones de la pobreza humana.



Fuente: Adaptado del IDH/PNUD (1997).

Mapa 1. Porcentaje de hogares con carencias múltiples, por distrito. Panamá 2000



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

pobreza general de ingreso en Panamá alcanza un 40.5% de la población, de las cuales 26.5% viven en condiciones de pobreza extrema.

Se estima también que, en cifras absolutas, la pobreza extrema es mayor en la provincia de Panamá, seguida por la pobreza indígena prevaleciente en las comarcas. Las provincias que presentan los mayores grados de profundidad e intensidad de la pobreza son Darién, Veraguas y Coclé.

En términos de género, se corrobora que hay dos hallazgos principales. Primeramente que, de entre todos los segmentos de pobreza, el mayor peso de las jefaturas femeninas está en el grupo de la pobreza urbana. En segundo lugar, se observa una marcada diferencia salarial en detrimento de la mujer, en todos los grupos.

Podemos concluir diciendo que, entre 1970 y el 2000, los porcentajes de pobreza se mantuvieron entre el 37% y el 42% de la población nacional, y que la pobreza extrema osciló entre una cuarta y una

quinta parte de la población. No podemos asegurar que se trate de un fenómeno estacionario en el cual no ha habido cambios, pero las cifras parecen sugerir que se trata de un problema estructural. Habría entonces que considerar como atípicos y coyunturales los niveles de pobreza alcanzados en 1990; una vez superada la crisis, parece que el problema retornó a las magnitudes que ha mantenido en los últimos 30 años. De ser así, es grande el desafío para la sociedad panameña, porque implica reflexionar profundamente sobre la calidad y la efectividad de las estrategias que habrá que instrumentar para lograr generar reducciones sustantivas en la magnitud de la pobreza existente.

D. Los diversos rostros de la pobreza

En Panamá existen numerosos grupos humanos en estado de vulnerabilidad. No es posible, entonces, tener “el retrato del pobre”, sino que son, más bien, muchos los retratos. En el **INDH Panamá 2002** se destaca que están viviendo en condiciones de gran vulnerabilidad los campesinos y obreros agrícolas en áreas rurales; los

pobres urbanos, incluyendo a la población afropanameña; y los pobres indígenas.

El análisis de las carencias u oportunidades básicas para el desarrollo humano ilumina desigualdades en los ambientes rurales, e indica cómo éstas se comportan de forma distinta en diferentes lugares, al tiempo que se ponen de relieve las diversas expresiones de la pobreza y las diferentes caras de los pobres en Panamá. El Informe resalta también que existen brechas abismales en las dimensiones de analfabetismo, mortalidad antes de los 40 años, desnutrición, y nivel de vida, por zona, entre los que tienen mayores y menores carencias (Gráfica 3).

De entre todos, los más pobres entre los pobres son los indígenas. La pobreza indígena es calificada de “abismal” por el Banco Mundial, y de “masiva y profunda” por el Gobierno Nacional. En algunas zonas indígenas, entre el 30 y el 40% de la población posee carencias múltiples, lo cual los lleva a ser considerados como un grupo humano de alta prioridad para el país, en el tema de políticas públicas focalizadas. (Mapa 1). Por este motivo, el **INDH Panamá 2002** le dedica a los indígenas un apartado de contenido cualitativamente especial y a través del cual se procura resaltar, ante todo, el aspecto cultural. Se aprecia a los indígenas como un grupo humano con una clara identidad cultural por preservar, cuyo desafío está en definir por sí mismos cómo ampliar sus oportunidades y bienestar dentro del marco nacional, pero logrando al mismo tiempo el

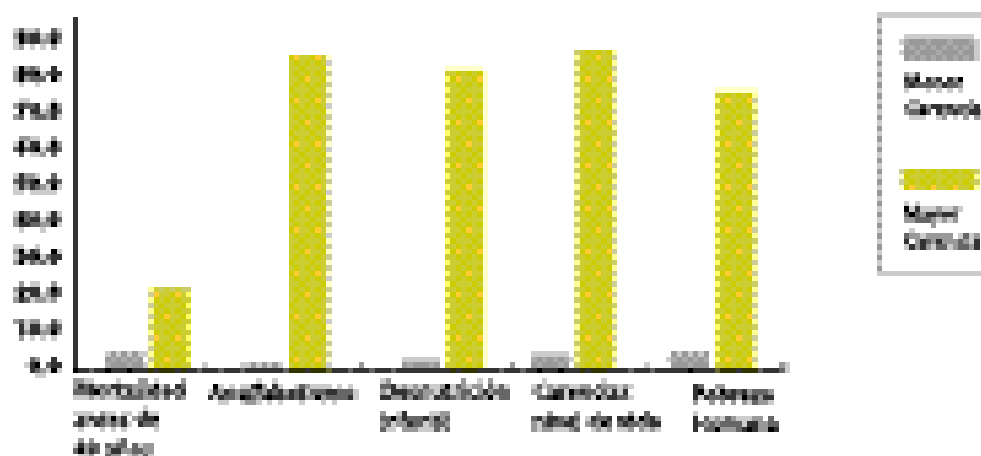
reconocimiento de su diversidad y la justa valoración de sus aportes a la cultura nacional. Responder a ese desafío significa analizar, no solamente las intensas carencias, la exclusión social, y la diversidad cultural amenazada, sino también, y por sobre todo, la gama de sus potencialidades, y hacerlo bajo el entendido de que hay que flexibilizar los enfoques e incorporar a los propios actores al proceso de construcción del desarrollo.

E. La educación como vía para la realización del potencial humano

En el **INDH Panamá 2002** resalta a todas luces que Panamá tiene oportunidades históricas por aprovechar en el campo educativo. Aunque la educación que tuvimos, sobre todo desde el punto de vista de la cobertura y alfabetización, constituyó en su momento una oportunidad bien aprovechada, la oferta educativa actual no parece ser capaz de satisfacer lo que serán las demandas del futuro.

Hoy sabemos que la sociedad del futuro será una sociedad enfocada hacia el conocimiento y la información. No hay persona u organización en el mundo que pueda pasar por alto las transformaciones tecnológicas actuales, que se entrelazan con la tendencia a la mundialización para crear nuevos paradigmas. Esas transformaciones pueden ampliar las oportunidades de las personas en la medida en que se utilicen para mejorar la vida humana y, en especial, para reducir la pobreza.

Gráfica 3. Disparidad entre distritos en las dimensiones de pobreza humana. Panamá 2000.



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

Através del desarrollo humano se puede lograr aprovechar el desarrollo tecnológico, con lo cual se crea un círculo virtuoso en donde ambos se refuerzan mutuamente.

En ese contexto, a pesar de que en el Informe se documenta que Panamá ha progresado en materia de prestación de servicios (aumentos en alfabetización, cobertura escolar, calificación del personal docente y años de escolaridad), persiste la necesidad de mejorar el resultado de índices considerados claves para acceder a ese conocimiento: los índices de permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, de disponibilidad de infraestructura básica y de mejoras en el perfil de la calificación de los docentes.

El Informe subraya, además, que existen problemas de calidad en los contenidos y procesos educativos, un desigual acceso a la educación, una falta de participación de la sociedad, una falta de pertinencia de la educación que se ofrece, una falta de incentivos al personal docente, y una escasa rendición de cuentas y medición de resultados. Así, cuando se comparan los ambientes rural e indígena, por ejemplo, se evidencia una desigual distribución de las oportunidades educativas, con lo cual se tiende a reforzar la pobreza y la inequidad social. Los hallazgos más significativos, sin embargo, guardan relación con las brechas en cuanto al acceso a la educación pre-escolar y la educación media, y en cuanto a repitencia y deserción, las cuales se manifiestan claramente entre los grupos indígenas (Gráfica 4). Es decir que mientras registramos logros en cuanto a cobertura y alfabetización, también encontramos impresionantes desigualdades en la educación que reciben diferentes grupos humanos en Panamá.

Al mirar las disparidades, el espejo refleja un Panamá que tiene dos sistemas educativos: uno muy cercano a la

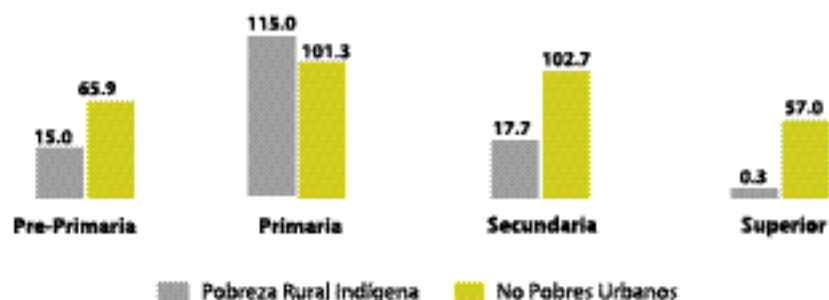
modernidad, y otro muy rezagado y disminuido en cuanto a su capacidad de ofrecerle a los estudiantes los nuevos contenidos y modalidades educativas que puedan satisfacer sus necesidades. Aquí resalta, por ejemplo, la profundidad de la brecha digital. Y nos preguntamos entonces: ¿qué debemos hacer para aprovechar las oportunidades, la significativa inversión estatal, y la voluntad de un país que históricamente ha apostado a la educación, para construir las oportunidades del mañana que demandan nuestros hijos? ¿Qué debemos hacer para que ese 47% de la población panameña, los jóvenes, tengan acceso a estas oportunidades educativas?

F. Panamá no merece ser pobre: gasto público e inversión social

La concepción del desarrollo humano valora el gasto social como una inversión imprescindible, precisamente porque favorece la capacitación de los seres humanos para ser más productivos y amplía las oportunidades para el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, acercando el bienestar a todos y todas. Detrás de los números y tendencias, en Panamá hay personas con diferentes expresiones de pobreza. La evaluación de esta situación debe asegurar que el gasto social contribuya de forma eficiente a cerrar brechas, y no a consolidarlas.

En esta primera edición, el INDH de Panamá presenta un análisis del gasto público social para el período 1980-2000, rescatando lo relevante acerca de los montos, de la sostenibilidad y del impacto de ese gasto. Para efectos del análisis, el Informe usó las fuentes de datos de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas. Esos datos permitieron observar el comportamiento de los sectores, sus avances y

Gráfica 4. Tasa bruta de cobertura, por nivel educativo, por pobreza rural indígena y no pobres urbanos.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Encuesta de Niveles de Vida, 1997.

limitaciones, los factores que requieren ser fortalecidos, y el papel de la sociedad civil en su monitoreo.

El examen de los datos consultados nos indica que:

- Se evidencia un fuerte y sostenido crecimiento del gasto público social durante el período 1980-2000.
- El gasto social por persona creció 4 veces más que el producto nacional por persona. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) habla de un estimado de \$642.00 por persona en 1997 y resalta que, al nivel centroamericano, Panamá y Costa Rica ejecutaron un gasto social per cápita más elevado respecto a los demás países, que en su mayoría no alcanzaron los \$100.00 por persona en 1997.
- El gasto en Salud Pública representa el primer renglón de gasto social, seguido por el sector Trabajo y Bienestar Social, y el sector Educación.
- El gasto corriente (planilla, operaciones y transferencias a instancias gubernamentales pertinentes a la prestación de servicios sociales básicos) es el principal tipo de gasto dentro del total del gasto público social, constituyendo más del 80%.
- El gasto de capital o inversión social, es decir, el dinero disponible para inversión, se contrae o crece de acuerdo a la evolución de las finanzas públicas y a la posibilidad de conseguir financiamiento externo. Generalmente sirve como la variable de ajuste en la ejecución presupuestaria.

• En cuanto a la sostenibilidad del financiamiento, se puede colegir que la alta dependencia del gobierno central en los ingresos de capital puede convertirse en una limitación para el gasto social.

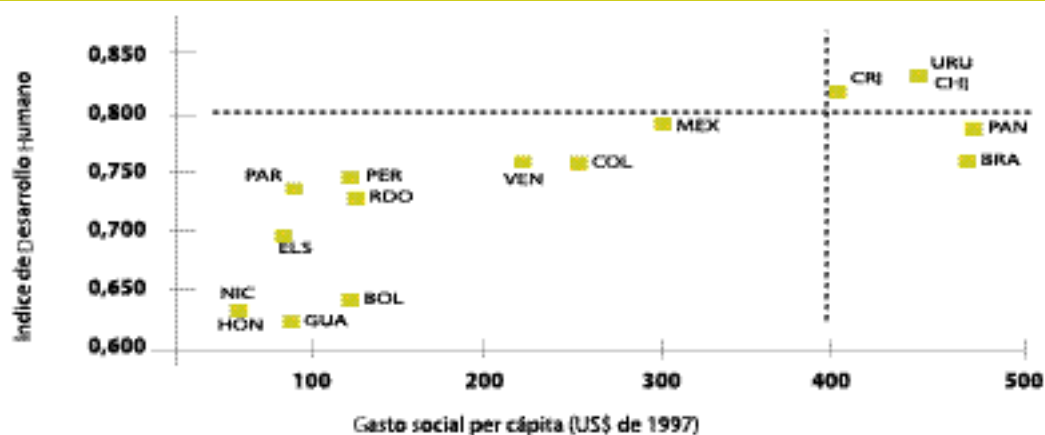
• Solamente el 2% del gasto público total es ejecutado por los municipios y provincias.

• Hay pocos espacios para la participación ciudadana en la definición de la orientación que deben tener las decisiones de inversión social.

• Es necesario mejorar y fortalecer los sistemas de información que permitan medir el impacto del gasto e inversión social con base en resultados.

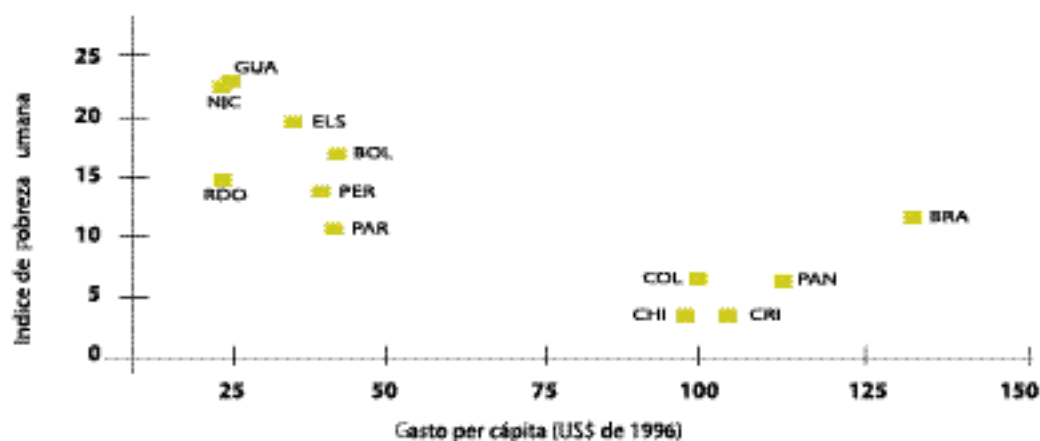
Lo anterior subraya el hecho de que, a pesar de tener un alto nivel de gasto social total y de servicios sociales básicos relativamente aceptables, Panamá no ha logrado indicadores similares a los alcanzados por otros países en su misma situación (Diagrama 3). La implicación es que la ejecución de ese gasto mediante programas sociales a cargo del sector público refleja problemas en cuanto a la cobertura de importantes grupos de la población y arroja diferencias en la calidad de los servicios que éstos reciben, reduciéndose con ello su eficiencia e impacto. Si se compara, adicionalmente, el gasto per cápita en servicios sociales básicos con el Índice de Pobreza Humana (IPH), nuevamente resalta que Panamá es uno de los países con más alto gasto, pero con una incidencia de pobreza más alta, si se le compara con otros países que tienen similares niveles de inversión social (Diagrama 4).

Diagrama 3. América Latina y el Caribe (16 Países): Gasto público social per cápita (excluyendo seguridad social, 1998-1999) e Índice de Desarrollo Humano, 1999.



Fuente: CEPAL (2001) y PNUD (2001)

Diagrama 4. América Latina y el Caribe (12 Países): Gasto público social en servicios sociales básicos, 1996 e Índice de Pobreza Humana, 1999.



Fuente: Elaborado con datos de Ganuza y otros (1999), Benegas y Sauma (2000) y PNUD (IDH 2001).

Lo novedoso que aporta el **INDH Panamá 2002** en este análisis es que, de manera contundente, nos dice que el modelo de desarrollo del país no responde a las necesidades diversas que emanan de las diferentes expresiones de la pobreza evidentes en el país. Panamá no merece ser pobre, y no tiene por qué ser pobre. En este sentido, del análisis del Gasto e Inversión Social se desprende fehacientemente que, como país, tenemos que aspirar a un mejor y más equitativo desarrollo humano y a una clara reducción de la pobreza. Hablamos, entonces, de la dorada oportunidad de concertar con todos los sectores un nuevo modelo de desarrollo basado en la búsqueda de la equidad, el desarrollo económico, la conservación ambiental, y la eficiencia. El **INDH Panamá 2002** es un hito en ese camino.

III. ... En el Panamá que queremos...

¿A qué aspiramos los panameños y panameñas? ¿Cuál es nuestra visión de país hacia el futuro?

La década de los noventa fue rica en experiencias de diálogo y concertación, cristalizados en acuerdos ocurridos a través de ciclos de reuniones que dieron lugar a la Declaración de Bambito, los Acuerdos Panamá 2000, la Visión Nacional 2020, y pactos sociales específicos como el de la descentralización gubernamental. En este sentido, la Visión Nacional 2020 -cuyo lema lee: "Repensando el País"-, nos habla de un claro proceso de consenso en la definición del Panamá que aspiramos lograr para el año 2020. Esta singular experiencia recoge las diversas inquietudes de

una representación de la sociedad civil y política, aportadas dentro de un ejercicio pluralista y democrático en donde se establecieron metas y objetivos de largo plazo, así como el compromiso nacional para hacer realidad una visión al año 2020.

El análisis sobre desarrollo humano, pobreza y desigualdad realizado en este primer INDH es prueba fehaciente de que existe consenso entre los panameños y panameñas sobre las necesidades del desarrollo humano que debemos atender. Todos queremos "algo mejor", y ese algo mejor significa la esperanza de tener una mejor calidad de vida en el presente y para el futuro, partiendo del entendimiento de que el crecimiento económico y el desarrollo humano deben darse en paralelo y retroalimentarse siempre. En el marco del Desarrollo Humano no sólo es importante mejorar la capacidad de actuar de la gente, en forma más igualitaria, sino también el abrirle oportunidades de participación, creándoles un ambiente en el cual, con su esfuerzo, puedan lograr sus metas y realizar su potencial. En lo económico, ésto se logra con un crecimiento económico dinámico, ya que éste debe aportar la generación de empleos, el aumento de los recursos fiscales, el incremento en el ingreso per cápita, y el entorno saludable para que las personas en general, los pobres en particular, y las pequeñas empresas rurales y urbanas, puedan afianzarse y prosperar.

Estas reflexiones cobran creciente relevancia al analizar el comportamiento demográfico de la población panameña, según el último Censo Nacional del 2000.

Hacia futuro hay que considerar que, si bien hoy tenemos una población mayoritariamente joven, mañana tendremos un elevado porcentaje de personas adultas ubicadas en el rango de edad económicamente activa y en la tercera edad.

En el Panamá que queremos, y a partir de los consensos identificados entre los grupos temáticos que participaron en la elaboración de este **INDH Panamá 2002**, identificamos elementos importantes que deben estar presentes en el modelo de desarrollo que eventualmente adopte el país:

- Reformas institucionales que sean coherentes con la realidad de los panameños y panameñas, que atiendan las necesidades del desarrollo humano sostenible, y que reduzcan la pobreza.
- Crecimiento económico dinámico y sostenido que haga efectiva la igualdad de oportunidades para todos los grupos y regiones.
- Políticas públicas focalizadas para elevar la eficiencia y la efectividad del gasto público social.
- Reducción de las desigualdades en la calidad y acceso a servicios educativos y de capacitación.
- Respeto a la multi-culturalidad y una creciente valoración de los aportes de los diversos grupos humanos a la cultura nacional.
- Fortalecimiento de la participación ciudadana en proyectos de desarrollo.
- Una cultura ética y de solidaridad nacional, que se haga palpable en la realidad.

IV. ... Es misión de todos y todas.

Los panameños y panameñas tenemos todos un compromiso con el Desarrollo Humano como un desafío nacional. Para enfrentar y mitigar los problemas de la pobreza y la desigualdad que hoy nos agobian, Panamá tendrá que sobrepasar las ataduras de la filantropía y el paternalismo, realizando un magno esfuerzo colectivo que nos una y nos permita crecer armoniosamente y al ritmo de los tiempos por venir.

Para alcanzar los niveles deseados de desarrollo humano sostenible, el **INDH Panamá 2002** marca un derrotero y sirve de brújula para transitarlo, al asistir en la

edificación de al menos tres de las condiciones básicas requeridas:

1. **Una cultura de desarrollo humano.** El Informe es instrumento para impulsar la docencia indispensable destinada a la adquisición y puesta en práctica -en cada uno de los panameños y panameñas-, del conocimiento, los valores, y las actitudes relacionados con la confianza, la solidaridad, la identidad, el orgullo, la motivación, y el espíritu emprendedor. Es una docencia social que puede ser promovida desde la sociedad, la comunidad, la familia y la propia escuela, con el apoyo de múltiples actores (comunicadores sociales, docentes, sindicalistas, empresarios, dirigentes de ONGs y entes gubernamentales).
2. **Un cuerpo de políticas para el desarrollo humano.** El Informe sustenta la elaboración de políticas de largo y mediano plazo, con definiciones operativas, sentido concertado, sostenibilidad en el tiempo, y enfoque estratégico, con el objetivo de que éstas apunten al logro de mayores niveles de desarrollo humano, la reducción de la pobreza y una mayor equidad social.
3. **Un nuevo paradigma gerencial del Estado.** El Informe puede utilizarse como herramienta que facilite el diseño y la puesta en marcha de un nuevo modelo de gestión de las instituciones del Estado, y su relación con el entorno social y económico. Se propone un modelo que destaque la eficiencia en la gestión de los recursos, el compromiso de la sociedad y los actores con el desarrollo humano, el valor de la información y los indicadores, así como del monitoreo, la evaluación y la rendición de cuentas.

Estas condiciones deben cruzarse transversalmente por la centralidad que debe merecer la gente, con su diversidad, necesidades, potencialidades y capacidades. Si la nación a todos nos alberga, su desarrollo integral a todos nos atañe y a todos nos beneficia.

El compromiso con el Desarrollo Humano: un desafío nacional.

...Transformar el Panamá que somos en el Panamá que queremos, es misión de todos y de todas.

CAPÍTULO I

Importancia del desarrollo humano: una base conceptual

El concepto de desarrollo humano fue dado a conocer en Panamá, por primera vez, a través de una serie de conferencias dictadas durante los años 70 por Mabub Ul Haq, uno de sus más fervientes promotores, ante importantes sectores profesionales del país. Con posterioridad, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) inició la publicación anual del Informe de Desarrollo Humano del organismo, que ha sido recibida con gran avidez por la comunidad académica, intelectual y política del país. La Oficina del Informe, con sede en Nueva York, ha reconocido desde hace más de un quinquenio que, al privilegiar la comparación internacional, quedan ocultos los contrastes que ocurren dentro de cada país; por tal razón, ha procedido a alentar la elaboración de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano, una iniciativa a la que se han sumado más de 135 países y a la cual Panamá se incorpora al inicio de este tercer milenio, con éste, su primer Informe.

Con el propósito de facilitar la comprensión e interpretación de los resultados obtenidos de esta primera radiografía del Desarrollo Humano de Panamá, se dedica este primer capítulo a compartir la base conceptual que sirve de sustento al Informe. De esta manera, la sociedad panameña contará con los elementos básicos para ponderar sus avances y restricciones en el camino de lograr una mejor calidad de vida, a la luz del desarrollo humano sostenible.

En este contexto también se presentan los principales temas que abordará el Informe y las preguntas centrales que se quieren responder en cada una de sus partes.

I. ¿A qué llamamos Desarrollo Humano?

La definición clásica del desarrollo humano sostenible nos advierte que se trata de:

“un desarrollo que no solamente genera crecimiento económico sino que distribuye sus beneficios equitativamente; que regenera el ambiente en lugar de

destruirlo; que potencia a las personas en lugar de marginarlas. El Desarrollo Humano otorga prioridad a los pobres, ampliando sus opciones y oportunidades y crea condiciones para su participación en las decisiones que les afectan. Es un desarrollo en pro del pobre, en pro de la naturaleza, en pro del trabajo, de las mujeres y de los niños (PNUD, 1997)”.

La aceptación que ha tenido en la sociedad panameña el paradigma del desarrollo humano, promovido por el PNUD, descansa en el hecho de que coloca al ser humano como el centro del desarrollo, como el vértice hacia el cual deben armoniosamente converger el accionar de la economía, la política, la cultura y el desarrollo social. Como bien ha señalado el sociólogo chileno, Pedro Guell (2000): “hay desarrollo humano cuando los cambios y mejoría de los sistemas económicos y políticos le llegan a las personas concretas, en su vida concreta y cuando, en respuesta, estas personas asumen el compromiso de apoyar el progreso económico y el desarrollo de la democracia.”

Se establece, por lo tanto, una dinámica recíproca entre sistema social y ciudadanos mediante la cual las personas confiarán y apoyarán el sistema, siempre que perciban beneficios de los frutos del desarrollo y se construyan las relaciones sociales sobre bases de confianza, credibilidad, participación y solidaridad. Es precisamente sobre esas bases que una sociedad construye su capital social.

El capital social, como componente fundamental del desarrollo humano, está constituido por el conjunto de normas, redes, organizaciones, tradiciones, actitudes y valores que proveen cohesión a una determinada sociedad (De Vylder, 1995). El concepto promueve una visión holística del sistema de relaciones sociales imperante y se fundamenta en la hipótesis de que, a mayor grado de responsabilidad social activa en una determinada sociedad, mayor será el grado de cohesión social y desarrollo de la misma. Esta visión se convierte, a su vez, en un desafío para los grandes sectores de la sociedad⁽¹⁾ y, particularmente, para la sociedad civil, de la cual se espera que asuma un papel más beligerante en la creación de redes de apoyo para colaborar en el

mejoramiento de la calidad de vida y en el fortalecimiento del liderazgo democrático.

La traducción del concepto de desarrollo humano sostenible a la práctica supone la adopción, ejecución y evaluación de políticas y programas en áreas claves entre las que destacan: la erradicación de la pobreza, el desarrollo del potencial humano, la equidad y la igualdad de género, la prevención y tratamiento del VIH/SIDA, el empoderamiento de las comunidades, la inclusión y la equidad sociales. Estas áreas especializadas interactúan entre sí y se entrelazan con otros ejes transversales importantes como son: los derechos humanos, la equidad de etnia y región, el empleo, la salud y la educación.

II. De un país de profundas desigualdades a un país de oportunidades para todos

Diversos estudios e investigadores han destacado las grandes oportunidades que Panamá tiene para su desarrollo (ONU, 2000; Paez de Barros, 2000; Ardito B., 2001; Manfredo, 2001). Se ha afirmado también que Panamá no es un país pobre, sino un país con recursos, pero con una distribución muy desigual del ingreso, como se demostrará en el siguiente capítulo. Para superar esas profundas desigualdades es un requisito indispensable el ampliar las oportunidades para todos y todas; ello conlleva algunas reflexiones sobre la pobreza como un problema ético y sus implicaciones para el sistema democrático. Estas reflexiones promueven el reconocimiento de que la pobreza es un tema de Estado en el cual todos los sectores sociales tienen que participar, incluyendo a los propios grupos en pobreza, debido a que los análisis efectuados demuestran que no sólo se trata de un problema complejo que a todos nos afecta, sino que su atención no es de corto plazo y que, por lo tanto, se requieren soluciones institucionales.

1. El carácter ético de la pobreza en el marco del sistema democrático

Los componentes éticos con respecto al tratamiento de la pobreza adquieren una relevancia distinta cuando se les observa desde la óptica de los derechos humanos y de la democracia. La relación entre pobreza y derechos

humanos ha sido establecida, con mayor claridad, por la corriente de pensamiento denominada pobreza humana, la cual se analizará en el Capítulo III, que aborda el tema de los grupos humanos que viven en condiciones de vulnerabilidad.

Al enfocar la pobreza como fenómeno multi-dimensional, la pobreza humana abarca las privaciones que restringen a los pobres en el ejercicio de los derechos democráticos a la participación, y que se expresan en las restricciones reales que confrontan estos grupos para hacer escuchar su voz y tener acceso a los niveles de decisiones. Oscar Altimir (1984) ha sido enfático cuando, en referencia al núcleo irreductible de pobreza absoluta⁽²⁾, afirma que:

“La norma absoluta que nos sirve para definir este núcleo irreductible, cualquiera que sea la situación nacional que le sirve de contexto, nace de nuestra noción acerca de la dignidad humana y de la universalidad que le otorgamos a los derechos humanos básicos, cuyo cumplimiento no debería depender de la escasez local de recursos, ni de la resignación culturalmente incorporada a lo largo de siglos de miseria y opresión.”

Los análisis de Amartya Sen, Premio Nóbel de Economía, sobre el ejercicio del derecho humano a la libertad, fundamentan la relación entre pobreza y derechos humanos al establecer que las privaciones experimentadas por los pobres impiden que éstos puedan, deliberadamente, decidir entre opciones de vida y oportunidades sociales. La contribución más reciente en esta discusión la ofreció el Informe de Desarrollo Humano 2000 del PNUD, que vincula sin reparo el desarrollo humano con los derechos humanos, al tiempo que ubica a la pobreza dentro de esta perspectiva. Otras corrientes de pensamiento sobre la pobreza han reconocido también que existen desigualdades en el acceso a las oportunidades económicas, sociales y políticas, que afectan negativamente a los pobres.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, por consiguiente, resulta denigrante que importantes sectores de la ciudadanía, y particularmente quienes viven en condiciones inhumanas, experimenten las privaciones de la pobreza, ya que ello puede comprometer la posición de un país en torno al respeto y promoción de los derechos humanos básicos, y es evidencia de la fragilidad del sistema democrático. En la medida en que los estados asuman un compromiso pleno de respeto a

los derechos humanos como base de la democracia y superen la visión clásica de restringirlos a los derechos civiles y políticos, en aras de promover, en el mismo nivel de importancia, el ejercicio de los derechos humanos de la segunda y de la tercera generación, la sociedad comprenderá mejor la necesidad de enfrentar el problema de la pobreza con un alto sentido de justicia y solidaridad humana.

Independientemente de que, en teoría, existe la igualdad ante la ley para todos los ciudadanos, y de que la norma constitucional prohíbe cualquier tipo de discriminación, la práctica diaria demuestra, con evidencias recogidas en una gama de investigaciones, que los sectores pobres reciben un trato desigual en la sociedad, que no tienen acceso a las mismas oportunidades, y que esas condiciones contribuyen a perpetuar la pobreza humana. La exclusión social se acentúa cuando se acompaña de otros factores como el género, el grupo étnico y la edad.

Uno de los ejemplos más reveladores es el que se observa en los servicios de educación de las áreas rurales e indígenas, los cuales muestran severas desigualdades en el contenido, intensidad y calidad de los servicios educativos ofrecidos en esas áreas, con lo cual se hacen patentes las enormes privaciones que, en el desarrollo de sus capacidades, experimentan los niños pobres de familias campesinas e indígenas (MEF, 2000). Como resultado, sus oportunidades futuras de inserción en la educación formal de niveles superiores y, posteriormente, en la fuerza de trabajo, serán menores al compararse incluso con las oportunidades que tendrán los niños pobres de las áreas urbanas, y sobre todo con respecto a los niños que asisten a la escuela privada. Si a esta situación adicionamos el peso de la etnia (ser indígena), el género (ser mujer) y la edad (ser joven o adulto mayor), las dimensiones de la exclusión y de desventaja social serán mayores.

En este contexto, las políticas públicas –particularmente las de acción afirmativa (aquellas que se encaminan a corregir diferencias, brechas y condiciones discriminatorias)–, adquieren mayor relieve, como respuestas del conjunto de la sociedad ante los problemas sociales públicos. Las políticas de acción afirmativa tendrán que seleccionar los “satisfactores” de mayor impacto para enfrentar el fenómeno de la exclusión social y proceder al desarrollo de las capacidades de las personas, particularmente si se encuentran en pobreza absoluta. Recordemos aquí que

solamente el desarrollo de capacidades creará las condiciones de “empoderamiento” de los pobres que les permitirá convertirse en sujetos, y no en objetos, de su propio proceso de desarrollo.

La pobreza, por lo tanto, no es sólo un fenómeno cuantitativo –expresado en tasas, porcentajes e índices y al cual se destinan recursos para su atención–, sino que es un problema político cuyo abordaje requiere del consenso entre todos los sectores, incluyendo a los mismos pobres, porque afecta a toda la sociedad en su conjunto. Es, igualmente, un problema ético en el que subyacen valores de trasfondo como la dignidad humana y la justicia social, los cuales llevan al cuestionamiento de la calidad de vida que todo ciudadano merece, del acceso a las oportunidades para el ejercicio de los derechos humanos, y de las posibilidades de lograr la integración social para la convivencia pacífica y solidaria. Es también un problema humano, experimentado por personas de carne y hueso cuya autoestima puede ser lesionada, al tiempo que se generan resentimientos sociales, agresión, violencia e infelicidad. Y es, finalmente, también un problema cultural que exige elevar los niveles de consideración y respeto hacia la idiosincrasia de los diversos grupos, siempre y cuando la diversidad cultural no se utilice para justificar costumbres y conductas atentatorias contra los derechos humanos fundamentales.

El examen de los conceptos anteriores nos lleva a las siguientes reflexiones que servirán de base para otros análisis en el contexto del **INDH Panamá 2002**:

- La pobreza no es sólo un problema social y, por lo tanto, de competencia de la política social. Muy por el contrario, requiere de esfuerzos conjuntos e integrados de políticas afirmativas en los ámbitos económico, social y ambiental, a la luz del desarrollo humano sostenible. Al no ser un tema exclusivo del sector social, la pobreza exige un tratamiento trans y multi-sectorial.
- La pobreza involucra factores éticos y compromete el ejercicio de los derechos humanos, evidenciando la fragilidad del sistema democrático.
- Abordar la pobreza tampoco puede hacerse desde un enfoque paternalista, sino que requiere de amplias discusiones y de consenso, así como del desarrollo de capacidades para el “empoderamiento” de los grupos

pobres. Esto supone la adquisición de las capacidades y destrezas mínimas para organizarse, desarrollar el espíritu emprendedor, incrementar su productividad, aprender a competir, insertarse en los mercados, gestionar fuentes de financiamiento y manejar eficientemente sus recursos para mantener el acceso al crédito. No se desconoce el hecho de que existen comunidades pobres cuyas privaciones son tan profundas, que el Estado tendrá primero que efectuar una inversión social fuerte para proveerles la infraestructura mínima de apoyo.

- El desarrollo de capacidades y oportunidades se fundamenta en el entendido de que las personas son, y deben ser, las protagonistas de su propio desarrollo y que, por lo tanto, deben tener acceso a oportunidades económicas y sociales, y a canales de expresión que les den voz y participación en las decisiones que les atañen. Esta premisa, que también promueve el “empoderamiento” de los pobres, pone de relieve la importancia del desarrollo comunitario local y de las políticas focalizadas, para acercar los recursos a quienes más lo necesitan.
- El fortalecimiento del sistema democrático y el respeto al pleno ejercicio de los derechos humanos obliga a las sociedades a atender con prioridad el problema de la pobreza y alcanzar la meta mundial de reducir la pobreza extrema, a la mitad, para el año 2015.

2. La Pobreza: un tema de Estado y un compromiso de la sociedad

El cumplimiento de la meta señalada en el párrafo anterior, la cual forma parte de la Declaración aprobada en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en Nueva York en el año 2000, demanda la participación y compromiso de todos los sectores del país y obliga a revisar las relaciones entre gobierno, sociedad civil y empresa privada en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, en el marco de una renovada visión de la gobernabilidad democrática. Esta última contribuirá al Desarrollo Humano Sostenible, siempre que se adopten y desarrollen los siguientes componentes:

- una visión de desarrollo sustentada en la participación y el consenso ciudadano;
- capacidad de responder a los problemas nacionales en

el marco de la equidad social, de género, de región y de etnia;

- el cumplimiento de la ley, y el respeto por la justicia y las instituciones democráticas;
- la gestión gubernamental eficaz, eficiente y transparente, capaz de proporcionar información sobre los asuntos públicos; y
- un gran sentido de responsabilidad social, capaz de comprender la importancia de rendir cuentas ante la sociedad por sus acciones y por el manejo de los recursos del país.

Los esfuerzos de consolidación democrática en América Latina han puesto de relieve la necesidad de retomar el concepto del Estado Nación en su acepción original e inclusiva, de modo que los asuntos que afectan seriamente a la colectividad, como el de la pobreza, además de ser considerados como temas de agenda de Estado, promuevan la participación organizada de una ciudadanía informada y fortalecida, en las diferentes fases del proceso de las políticas públicas. Una concepción moderna de la gobernabilidad democrática amplía y supera las visiones tradicionales de considerar que la gobernabilidad sólo atañe al ejercicio gubernamental o que se refiere a la colaboración armónica entre los órganos del Estado, o que es patrimonio de la clase política. Muy por el contrario, la misma tiene una connotación inclusiva, a través de la cual sectores como la empresa privada y la sociedad civil compartirán con el gobierno los procesos de adopción y ejecución de políticas encaminadas a atender los grandes problemas nacionales, sin que ésto signifique que el gobierno pierda el liderazgo que le corresponde.

Al Estado, entendido como la sociedad en su conjunto, le corresponde atender los temas de trascendencia nacional y establecer objetivos comunes y concertados como grandes acuerdos sociales. En el trasfondo de esta nueva gobernabilidad democrática se mueve el reconocimiento de que los problemas de un país son de tal complejidad que demandan compromisos y soluciones institucionales y que, por consiguiente, éstos deben trascender los períodos gubernamentales.

La década de los noventa, en Panamá, fue rica en experiencias de diálogo y concertación, las cuales se vieron cristalizadas en acuerdos ocurridos a través de

ciclos de reuniones que dieron lugar a la Declaración de Bambito, los acuerdos Panamá 2000, la visión 2020 y pactos sociales específicos como el de la descentralización del Estado. Ello no agotó, sin embargo, la agenda de discusión de los complejos problemas nacionales, como el de la pobreza y la desigualdad, que constituyen el tema central de este primer **Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002**.

La Conferencia Anual de Ejecutivos de Empresa, conocida como CADE 2000, adelantó esfuerzos importantes en esta línea, al colocar el tema de la pobreza en la agenda de Estado y al convocar a las principales fuerzas sociales como son los trabajadores, los empresarios, los pueblos indígenas y las organizaciones de la sociedad civil a que formularan sus propuestas para enfrentar el grave problema de la pobreza. El diálogo sostenido entre los grupos mencionados sentó las bases para que, en el marco del **INDH Panamá 2002**, se analicen los temas de pobreza y desigualdad y, en forma concertada, se recomienden estrategias para enfrentarlos. Una vez presentado este Informe, la sociedad civil y la empresa privada, lideradas por el Gobierno, tendrán ante sí el desafío de definir y adoptar políticas más eficaces y eficientes en pro de los objetivos planteados.

III. Una nueva óptica para atender las necesidades humanas

Para examinar los avances en materia de desarrollo humano sostenible es indispensable observar, en términos de acceso y distribución, cómo las necesidades humanas son atendidas, qué bienes y servicios produce la sociedad para atenderlas, y cuáles capacidades y oportunidades le permiten a la población una vida satisfactoria mediante la transformación de estos componentes en realizaciones en materia de desarrollo humano.

Amartya Sen y Manfred Max-Neef, un distinguido académico chileno, han ofrecido una contribución intelectual importante al análisis de las necesidades humanas, como punto de partida para el examen del desarrollo humano. Max-Neef (1995: p.38) advierte que

las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables; que son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos; y que las variaciones ocurren en términos de los satisfactores y no de las necesidades, ya que los primeros son determinados culturalmente.

Los aportes de Sen y Max-Neef también superan el limitado esquema tradicional que restringe la atención de las necesidades humanas al ámbito de la política social, y aportan como contribución suya una visión integradora de lo económico y lo social, a la que posteriormente se ha unido el factor ambiental. Las necesidades básicas identificadas por Max - Neef se agrupan en dos categorías, las cuales coinciden y complementan las capacidades identificadas por Amartya Sen (1978, 1984). La fusión de ambas clasificaciones facilita la identificación de las siguientes necesidades o capacidades: Subsistencia, Protección, Salud, Conocimiento, Identidad, Afecto, Libertad, Creación, Movilidad, Ocio o Recreación, y Participación (Max-Neef, 1995: p. 37), que aparecen ilustradas en el Diagrama 1.1. Por tratarse de necesidades humanas, éstas tienen una dimensión individual y otra social; tienen componentes materiales, pero también espirituales. Sus potencias generan avances hacia el desarrollo humano y sus carencias conducen a algún tipo de pobreza humana.

Ambos autores advierten que, cuando el enfoque se limita a las carencias o necesidades insatisfechas, se pierde de vista el hecho de que las necesidades humanas en sí mismas constituyen también un recurso potencial de desarrollo. Max-Neef (1995: p. 45), específicamente afirma que:

“...Concebir las necesidades tan sólo como carencias implica restringir su espectro a lo puramente fisiológico, que es precisamente el ámbito en que una necesidad asume con mayor fuerza y claridad la sensación de falta de algo. Sin embargo, en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencias y, más aún, pueden llegar a ser recursos. La necesidad de participar es potencial de participación, tal como la necesidad de afecto es potencial de afecto”.

Igualmente, los autores citados coinciden en que los conceptos de necesidad y de “satisfactores” denotan asuntos distintos. El concepto de necesidad define tanto las carencias como las potencias que tiene que satisfacer

Diagrama 1.1. Esquema conceptual del Desarrollo Humano Sostenible.

Fuente: Tomado de **Amelia Márquez de Pérez**. "Conferencia La Pobreza en Panamá"(2001).

una población para alcanzar sus logros o realizaciones, mientras que el concepto de "satisfactores" se refiere a las formas históricas, culturales y espaciales en que un grupo social le hace frente a las necesidades. De esta manera, la alimentación y el abrigo serán "satisfactores" de la necesidad de subsistencia; la educación y la investigación serán "satisfactores" de la necesidad de conocimiento; los servicios de nutrición, vacunación y hospitalización serán "satisfactores" de la necesidad de sentirse saludable; y los de vivienda y seguridad social serán "satisfactores" de la necesidad de protección (Max-Neef, 1995: p. 36).

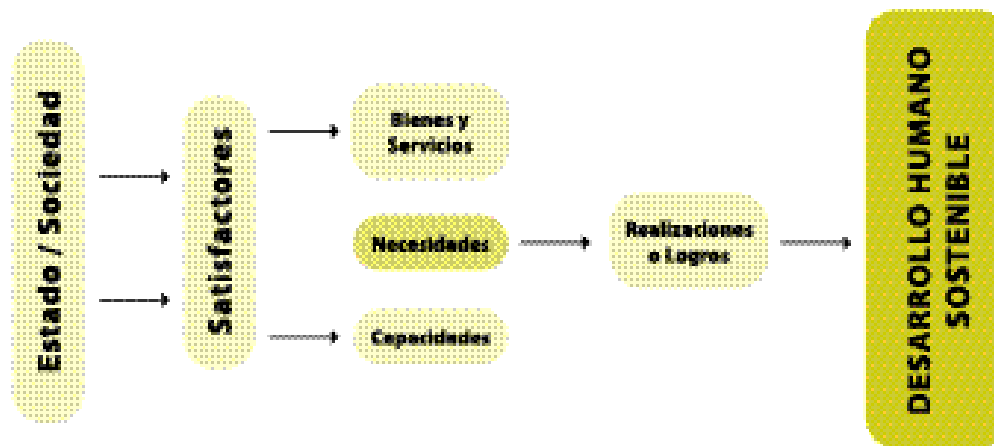
Para pasar de la carencia a la potencia, se requiere que la sociedad (a través de los servicios sociales del gobierno o de los servicios sociales privados, con o sin fines de lucro) provea un conjunto de "satisfactores" muy diversos, que van desde el alimento hasta los valores espirituales, y que genere bienes y servicios, oportunidades y opciones adecuadas, accesibles y equitativas para todos sus miembros. A fin de evitar los riesgos del paternalismo y el clientelismo, los "satisfactores" proporcionados por los gobiernos, a través del gasto social, promoverán el desarrollo de capacidades que habiliten a las personas para tomar parte activa en la solución de sus problemas y el logro de una vida plena. En la medida en que estos "satisfactores" contribuyan a atender esas necesidades humanas en

forma oportuna y adecuada, la sociedad podrá identificar logros o realizaciones conducentes al desarrollo humano sostenible, como se observa en el Diagrama 1.2. Cuando ocurra lo contrario, la disminución de logros o realizaciones conducirá hacia la pobreza humana.

IV. La generación de satisfactores para el Desarrollo Humano Sostenible

Analizar solamente la provisión de bienes y servicios es, por lo tanto, insuficiente y no garantiza que la sociedad como tal esté creando las capacidades necesarias para desarrollar en su población las habilidades o destrezas requeridas para avanzar hacia sus objetivos de desarrollo humano. Para ilustrar esta afirmación, la literatura presenta varias situaciones y ejemplos clásicos. Uno de ellos está relacionado con los programas y recursos destinados a la desnutrición: los gobiernos invierten una gran cantidad de dinero en quintales de comida que son distribuidos en las escuelas, especialmente en las áreas rurales. En los esfuerzos iniciales de evaluación de políticas en América Latina, se ha podido detectar que

Diagrama 1.2. La generación de satisfactores para el Desarrollo Humano Sostenible.



Fuente: INDH Panamá 2002.

no basta con saber cuántas raciones de comida se distribuyeron y a cuántos niños cubrió un determinado programa o proyecto, ya que el resultado obtenido revela que muchos niños desnutridos profundizaron su situación, en tanto que los niños nutridos más bien mejoraron su condición.

Los resultados de este ejemplo ponen de manifiesto la ausencia de logros y realizaciones, desde la perspectiva en que Amartya Sen define ambos conceptos. Indican, además, que el gasto y la inversión social no fueron ni eficaces ni eficientes, porque no llegaron a quienes tenían la necesidad, ni tampoco contribuyeron a generar las capacidades requeridas en la población para mejorar el estado nutricional de aquellos grupos que presentaban la carencia. Finalmente, también ponen en evidencia las deficiencias de la gerencia social, que no cuenta con instrumentos efectivos de seguimiento que sean capaces de dar el alerta oportuno, para poder introducir medidas correctivas a tiempo.

Otro ejemplo se observa en el sistema educativo. Usualmente la cobertura educativa, el número de aulas y la distribución por niveles, entre otros, se han utilizado como indicadores de logros en este campo. A la luz de la gerencia basada en resultados, sin embargo, estos indicadores quedan limitados a informar volúmenes o cantidades, que si bien son datos valiosos, no permiten apreciar en toda su magnitud las capacidades que se pueden estar creando según la calidad de la educación adquirida, ni cómo esas capacidades y servicios se

transforman en realizaciones, como sería la inserción exitosa en el mercado laboral. Ellos tampoco permiten apreciar, por ejemplo, los valores, destrezas sociales y metas de vida que adquiere el estudiante con miras a desarrollar una actitud positiva y emprendedora que cimiente logros futuros y fortalezca su autoestima. Como se ha afirmado, para que los bienes y servicios educativos pasen de satisfactores a logros o realizaciones, requieren cumplir con requisitos de calidad, eficiencia y eficacia, focalización y oportunidad.

El problema no estriba solamente en que la gestión gubernamental se haya medido, hasta ahora, sólo en términos de producción de bienes y servicios, sino más bien en que existe una experiencia latinoamericana muy limitada con respecto a la medición de los resultados y a la valoración de los impactos. De allí el énfasis dado a los informes sobre la labor realizada para rendir cuentas sobre el desarrollo de una política, y no a la evaluación de los impactos de la política.

El desarrollo de las políticas públicas, como disciplina separada de la administración, y los avances de la gerencia moderna, particularmente de la gerencia social, ofrecen nuevos marcos de conocimiento con los que todos los sectores tienen que familiarizarse. La evaluación de políticas demanda nuevas destrezas en el sector gubernamental, pero también un aprendizaje de la sociedad civil, de forma tal que los procesos de rendición de cuentas sean útiles y eficaces, tanto en la evaluación del buen manejo de los recursos del Estado, como en el

desarrollo eficiente y eficaz de su gestión, independientemente del órgano del que se trate (ejecutivo, legislativo o judicial). La evaluación de las políticas públicas, además de ser un proceso técnico, constituye el instrumento por excelencia para el monitoreo y seguimiento ciudadano de las gestiones de gobierno y de los avances alcanzados por una sociedad determinada.

V. La pobreza humana

Tarde en la noche, José regresa agotado y frustrado. Otro día buscando trabajo infructuosamente. Cansado y con hambre, lo único que tiene para subsistir es la siembra de yuca del vecino, quien le ha autorizado para que la coseche y la sancoche cuando no tenga para comer. En la noche oscura y sin luz eléctrica, cuando José avanza hacia el sembradío, una de sus piernas se entierra en un hueco de aguas negras, que se utiliza en ausencia de una letrina. José siente rabia e impotencia y, en una especie de auto-castigo, cae rendido de cansancio, sin siquiera asearse. Al día siguiente iniciará una nueva batalla por su supervivencia.

La anterior es una anécdota real de alguien que reside en las barriadas marginales que rodean la ciudad de Panamá. Surgen de su lectura múltiples reflexiones: ¿Hasta cuándo resistirán los valores de José que le impiden claudicar y caer en manos de la delincuencia y la violencia? ¿Tendrá la democracia algún significado para José?

La situación de José es también un claro ejemplo de la situación de carencias en desarrollo humano que denominamos pobreza humana. José vive en condiciones de pobreza extrema: no consigue trabajo porque su acceso al conocimiento es muy limitado; sus condiciones de vida son insalubres e insatisfactorias; no puede proveerse el ingreso adecuado, ni siquiera para comer; y su longevidad se ve afectada precisamente por ese conjunto de condiciones de vida.

1. Una visión multidimensional de la pobreza

Una discusión seria sobre la pobreza en Panamá requiere establecer con claridad un marco conceptual común, que facilite la comunicación entre la diversidad de interlocutores interesados en la identificación y ejecución de estrategias efectivas, eficaces y eficientes para reducir la pobreza en el país. Es obvio que la

pobreza, y particularmente la pobreza extrema, ponen en evidencia las carencias en desarrollo humano sostenible que experimentan grupos importantes de la población de un país. Esta situación se agrava cuando la pobreza no es el resultado de la carencia de recursos en el país, sino de una profunda desigualdad en la distribución del ingreso, y más aún cuando las desigualdades de esta naturaleza van acompañadas de otros tipos, como son las desigualdades en razón de la etnia, de la región y de género, así como por el acceso desigual a las oportunidades y a los servicios básicos. Enfrentar el problema requiere de una nueva óptica que no esté basada ni en la filantropía ni tampoco en el paternalismo gubernamental, sino más bien en el esfuerzo conjunto de la sociedad para enfrentar, en forma integral, un problema sumamente complejo que a todos nos afecta y a todos nos atañe.

De conformidad con el planteamiento anterior, este primer **INDH Panamá 2002** comparte con los lectores el marco conceptual sobre la pobreza humana para ofrecer una visión integral del problema multidimensional de la pobreza y complementar las contribuciones que han hecho otras corrientes, las cuales aparecen resumidas en el Diagrama 1.3.

Como ya hemos señalado anteriormente, Amartya Sen (1987) introdujo el concepto de pobreza de capacidades unido a la dimensión de libertad. En otras palabras, según el autor, las personas alcanzarán sus logros (realizaciones) en la medida en que cuenten con las oportunidades para desarrollar las capacidades que les llevarán a acceder y decidir sobre diversas opciones en su vida. La visión de Sen es similar al famoso adagio oriental que reza “no le des un pescado al que tiene hambre: enséñale a pescar”, cuyo mensaje fundamental es el de desarrollar la capacidad para bastarse a sí mismo (aprender a pescar para comer), en vez de generar dependencias propias del modelo paternalista y clientelista (recibir la dádiva del pescado, que servirá de alimento). Las realizaciones o logros, por lo tanto, podrán medirse a partir de los resultados alcanzados en la creación de capacidades.

Sen considera que los bienes y servicios corresponden al ámbito de la pobreza relativa, toda vez que su transformación en realizaciones tiene diferentes connotaciones para las personas y grupos humanos. Anotamos aquí que, por ejemplo, el poder adquirir una vivienda de bajo costo tendrá un significado distinto

Diagrama 1.3. Evolución de los enfoques y metodologías más utilizados para medir la pobreza.

ENFOQUE	METODOLOGÍA	APORTES
Falta de Empleo e Ingresos Insuficientes	Líneas de Pobreza basadas en el ingreso o en el gasto	% de pobreza Mapa de pobreza Severidad
Ausencia de Bienestar	Necesidades Básicas Insatisfechas	% de población sin servicios básicos Mapa de pobreza
Pobreza Crónica	Método Cruzado	Pobreza Estructural Pobreza Coyuntural
Problema Multi-dimensional	Pobreza de Capacidades/ Pobreza Humana	Indices y Mapas de Pobreza Humana
Pobreza y Desigualdad	Simulaciones Fáticas	Determinantes de la Pobreza y la Desigualdad

Fuente: Preparado por **Amelia Márquez de Pérez**. "Conferencia sobre Pobreza y Desarrollo Humano" (2000).

para quien no tenía una vivienda propia, vivía hacinado o provenía de una vivienda marginal, que para quien experimenta el empobrecimiento de las clases medias y media alta y ha tenido que reducir sus expectativas y subsistir con una vivienda de bajo costo.

El carácter multidimensional del concepto de pobreza de capacidades es inclusivo e incorpora los siguientes componentes:

- Pocas oportunidades de participación para ser escuchados en los altos niveles de decisión;
- Acceso restringido al mejoramiento de destrezas y conocimientos;
- Acceso limitado a los servicios de salud y a los medicamentos;
- Exclusión de la seguridad social; y
- Acceso casi inexistente al crédito privado y a los recursos públicos.

La pobreza de capacidades, noción que surgió como una alternativa en el proceso mundial de búsqueda de

mediciones cada vez más precisas de un fenómeno altamente complejo, ha dado paso a una visión más amplia, que es el concepto de la pobreza humana:

La pobreza humana es la denegación de oportunidades y opciones básicas para el desarrollo humano, o sea la imposibilidad de vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto de sí mismo y de los demás (IDH, 1997: p. 5).

La privación de capacidad básica abarca la privación en años de vida, salud, vivienda, conocimientos, participación, seguridad personal y medio ambiente. Cuando se combinan estos diferentes tipos de privación se limitan gravemente las opciones humanas (IDH, 1997: p. 32).

La pobreza humana es multi-dimensional y no sólo se refiere a la pobreza de ingreso. Las cuatro dimensiones básicas que condensan la condición de pobreza humana admiten una serie de combinaciones y variaciones, dando como resultado pobreza humanas de distintos niveles de gravedad, pero todas atendibles en el marco del desarrollo humano sostenible. Esas cuatro dimensiones son:

- **La vida breve:** Contrasta con el objetivo de lograr una vida sana y prolongada. En este aspecto, la pobreza humana se caracteriza por la muerte a tempranas edades, o sea, antes de los cuarenta años.
- **El analfabetismo:** Se refiere a una de las privaciones humanas más importantes, toda vez que es la dimensión que impide a los seres humanos adquirir el conocimiento necesario para sobrevivir e insertarse en la vida productiva. Al analfabetismo absoluto habría que añadir el analfabetismo funcional, el cual se refiere a las personas que aprendieron a leer y escribir alguna vez en su vida, quizá en los primeros grados de la enseñanza primaria, pero que con el tiempo han perdido las destrezas elementales. Esas personas sufren la privación del conocimiento, las comunicaciones y el acceso a la tecnología, por lo que sus capacidades y oportunidades de progresar se hallan muy reducidas.
- **La falta de medios materiales:** Esta dimensión se refiere al aprovisionamiento económico general. En esta dimensión se consideran las privaciones por falta de agua potable, el porcentaje de niños menores de cinco años desnutridos y el acceso a los servicios de salud; sin embargo, los países definirán los indicadores más apropiados según su nivel de desarrollo. Así, el peso que tendrá el mismo indicador (por ejemplo, acceso a agua potable) será diferente en la realidad de un país desarrollado y en la de un país en vías de desarrollo.
- **La exclusión social:** El concepto de exclusión conlleva un componente social, ya que se refiere a las personas excluidas de la interacción social o de la participación en la vida de la comunidad y de los procesos de toma de decisiones. El concepto de exclusión social es útil en la medida en que se establece, no sólo como un fenómeno de conocimiento, sino como un foco de atención de carácter práctico. Usualmente está acompañado de formas diversas de privación, incluida la caída del poder adquisitivo de la población afectada. En un trabajo reciente, Amartya Sen analiza el desempleo como un instrumento de exclusión (Sen, 2001).

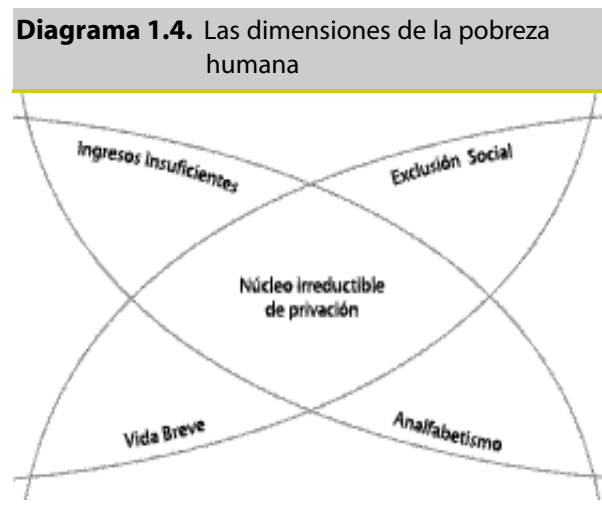
De conformidad con la teoría, las diferentes dimensiones de la pobreza humana se entrelazan y dan lugar a una serie de combinaciones de distintos matices y niveles de profundidad, como se observa en el Diagrama 1.4. Así,

por ejemplo, una persona puede ser analfabeta funcional y, por lo tanto, ver disminuidas sus oportunidades de comunicación, interacción social y tecnología, pero contar con ingresos suficientes debido a la actividad económica que realiza, como puede ser la ganadería en pequeña escala; mientras que otra persona puede ser alfabetizada e inclusive profesional, pero en la zona en la que vive está privada del acceso a recursos fundamentales para la salud, como el agua potable.

2. El núcleo irreducible de la pobreza

Cuando las privaciones convergen en un mismo punto se genera un núcleo que representa a la población que experimenta todas las dimensiones de pobreza. Ese núcleo, que puede observarse en el centro del Diagrama 1.4, es definido por Amartya Sen como el *núcleo irreducible de pobreza absoluta* y es el que requiere la atención de mayor prioridad. Sen clasifica en seis las privaciones de capacidades fundamentales que deben converger para que exista ese núcleo:

- la privación de la capacidad para alimentarse o nutrirse;
- la privación de la capacidad para evitar contraer enfermedades prevenibles;
- la privación de la capacidad para protegerse del medio ambiente;
- la privación de la capacidad para vestirse,



Fuente: Adaptado del Informe Mundial de Desarrollo Humano. Año 1997.

- la privación de la capacidad para movilizarse o transportarse y
- la privación de la capacidad para educarse.

Sen (1978) añade que este *núcleo irreductible de privación absoluta* —se refiere a la pobreza extrema— se traduce en muerte por hambre, desnutrición y miseria evidente. Su crudeza es igual en un país que en otro, en la ciudad que en el campo, y en las diferentes épocas. *En la pobreza absoluta no hay mayores diferencias en términos de tiempo y espacio.*

Sen señala, además, que existe otro grupo de necesidades que muestran un carácter relativo o variable con respecto a las formas en que se satisfacen y en las cuales inciden factores culturales y sociales, como son las capacidades para vivir sin avergonzarse, la participación en la vida comunitaria, y la auto estima o respeto de sí mismo(a). *En la pobreza relativa, los factores histórico-culturales, incluyendo los valores, así como la estructura de comercialización de un país, inciden en la creación de capacidades para satisfacerlas.* Existen, por lo tanto, fuertes diferencias en la forma en la que sociedades y grupos humanos le hacen frente. Entre ellas tenemos el tipo de ropa que es necesario llevar, la naturaleza de las actividades sociales que se celebran, o las formas en que se usa el tiempo libre, así como el uso generalizado o no de artículos electrodomésticos, que se consideran necesarios por los modos de vida que se hayan adoptado colectivamente (Sen, 1984: p. 337).

VI. Preguntas generales que guían el primer INDH

Este primer **Informe Nacional de Desarrollo Humano de Panamá 2002** procura abrir un espacio para la discusión de los temas mencionados y ofrecer insumos importantes para el análisis de los logros alcanzados por la sociedad panameña en materia de desarrollo humano y reducción de la pobreza. Es indudable que estos insumos serán de gran valor para fortalecer las políticas públicas; no obstante, no escapará al investigador especializado el hecho de que, para realizar evaluaciones de política y de gestión gerencial gubernamental se requiere contar con información sistematizada, específica, desagregada y actualizada, que va más allá de las publicaciones tradicionales. De allí que la

actualización de los sistemas de información, apoyados en las tecnologías de la información y la comunicación, constituye un requisito indispensable para que todo ciudadano tenga acceso transparente a la información sobre el manejo honesto de los recursos del Estado y también a la forma como son ejecutadas las acciones de gobierno.

Al construir el **INDH Panamá 2002**, se tuvieron en cuenta como marco de referencia una serie de preguntas a las cuales se deseaba dar respuesta:

1. ¿Cuál es el estatus del Desarrollo Humano de Panamá, desagregado por provincia, distrito y área, y cómo se manifiesta la pobreza y la desigualdad en Panamá, desde la perspectiva de la pobreza de ingreso y de la pobreza humana?
2. ¿Cómo se perfila el problema de la pobreza desde la óptica de los grupos vulnerables y si puede darse un punto de encuentro entre la visión de los técnicos que formulan las políticas y la visión de quienes viven la pobreza?
3. ¿Cómo se comportan la educación y el gasto social, vistos como factores que inciden fuertemente en la reducción de la pobreza?

La discusión de los temas que abordan estas preguntas y las respuestas que ofrece el Informe van acompañadas por el Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP), cuyos detalles metodológicos aparecen en el Anexo Metodológico. El IDHP se ha elaborado dentro del esquema del Informe Mundial de Desarrollo Humano del PNUD, pero estableciendo elementos adicionales para profundizar en la evaluación del progreso del país, y sentar con ello las bases para darle seguimiento a los avances que se logren, de aquí en adelante, en materia de desarrollo humano.

Esta estimación propia, hecha por el Proyecto **INDH Panamá 2002**, es un ajuste metodológico del Índice Mundial a la realidad panameña, que hace eco de las recomendaciones emanadas, tanto de los participantes en el Primer Seminario sobre Desarrollo Humano Sostenible que el PNUD auspició en 1996, como de HABITAT y del Comité Asesor Estadístico, el cual realizó un examen riguroso de los datos con el fin de garantizar la confiabilidad, validez y sostenibilidad de la información.

En respuesta a la primera pregunta se presenta el IDHP, el cual permite identificar geográficamente los logros alcanzados en esta materia al nivel nacional, provincial y distrital. El IDHP se complementa con el Índice de Pobreza Humana (IPH), el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG). Se aspira a que la lectura combinada de los cuatro índices favorezca el ambiente para la adopción de políticas que focalicen en términos de cobertura poblacional, y también en términos de los factores que tienen un mayor peso en cada una de las provincias y distritos, de manera que quienes tomen las decisiones cuenten con elementos concretos para determinar responsabilidades sectoriales y prioridades programáticas, así como para fortalecer los mecanismos de asignación de los recursos.

En adición al IDHP, también se estimará la pobreza de ingreso, según la línea de pobreza oficial basada en la Encuesta Niveles de Vida (MEF, 1997), y se examinarán los datos relativos a la educación y el ingreso según el sexo de las jefaturas de hogares, el tamaño de los grupos familiares, y la edad de los dependientes. El examen se realizará **por área** (es decir, si la pobreza es urbana, rural o indígena), y **por nivel de pobreza** (es decir, si es pobreza general o pobreza extrema). Se observarán también las desigualdades a través de los indicadores más relevantes sobre este particular. Las estimaciones de los Índices y de la pobreza de ingreso están basadas en el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2000.

Para responder a la segunda pregunta se efectúa un análisis de las dimensiones más severas de la pobreza humana en las provincias y los distritos del país, complementada con una revisión analítica del perfil de los grupos en condiciones de mayor pobreza y vulnerabilidad en las áreas urbanas, rurales e indígenas. En este sentido, el **INDH Panamá 2002** ofrece un espacio para que las voces de los sectores más pobres y con mayor vulnerabilidad dentro del país sean escuchadas.

El Informe se detiene en los grupos indígenas mayoritarios, por constituir los grupos más expuestos a las condiciones severas de vulnerabilidad y aquéllos en los que convergen todo tipo de carencias. En su análisis, sin embargo, el **INDH Panamá 2002** enfoca y destaca también las potencialidades que tienen estos grupos humanos, las cuales constituyen su mayor recurso para

el desarrollo. Además de los documentos e informes aportados por los investigadores y profesionales, se realizaron consultas con las autoridades indígenas y con los líderes e integrantes de organizaciones representativas de los pueblos indígenas, y se llevó a cabo un estudio cualitativo que permitiera, desde su propia perspectiva, captar su visión de desarrollo, sus expectativas y sus aspiraciones. De esta manera, se ofreció a los grupos en pobreza una tribuna pública y seria que les permite compartir con autoridades y técnicos, grupos organizados y ciudadanía en general, su visión de pobreza y desarrollo. Como fruto de este nuevo diálogo, esperamos aproximarnos al establecimiento de un punto de encuentro entre quienes viven la pobreza y quienes tienen que ofrecer alternativas, programas y servicios para combatirla, sean éstos privados o públicos.

La tercera pregunta tiene como sustento el hecho de que la educación y el gasto e inversión sociales constituyen dos de los factores principales que contribuyen al desarrollo humano, en la medida en que proporcionan bienes y servicios, que pueden crear capacidades en la población para satisfacer las necesidades humanas y transformarlas en logros del desarrollo humano. Con respecto al tema educativo se analizarán las desigualdades existentes, tanto en el acceso como en la calidad de los servicios y su impacto sobre la pobreza, al tiempo que se rescatarán experiencias educativas innovadoras que han sido promovidas desde el sector privado, la sociedad civil y el gobierno. Se intenta responder también a preguntas específicas como las siguientes:

- ¿En qué medida está contribuyendo el Estado Panameño a desarrollar capacidades educativas en los pobres?
- ¿Hasta qué punto alcanzan los pobres los beneficios de los servicios educativos?
- ¿Requieren de algún tipo de entrenamiento y apoyos especiales los docentes que laboran con grupos vulnerables, en zonas de difícil acceso y en las comarcas indígenas?

Como resultado de los análisis sobre el tema de educación se espera identificar las necesidades educativas del lado de la oferta y la capacidad institucional existente para satisfacer las necesidades educativas de los pobres; efectuar el análisis de la eficacia

de la inversión educativa, así como de la participación de la comunidad educativa en la atención de las necesidades de los pobres; y promover el concepto de educación para la vida, examinando el perfil e incentivos requeridos por el personal docente, particularmente aquéllos que prestan servicios en las áreas rurales e indígenas. Todo ello se logra complementando la información que aparece en los respectivos capítulos sobre Educación y Gasto e Inversión Social del **INDH Panamá 2002**, respectivamente.

Con respecto al gasto y la inversión sociales, que son de los más altos de América Latina, se analiza su comportamiento durante las dos últimas décadas. Dado que la magnitud del gasto público social contrasta con los niveles de pobreza existentes en el país, se generan interrogantes sobre su eficiencia y eficacia. Los recientes procesos de reforma del Estado presentan una tendencia a reorientar el gasto y la inversión social hacia aquellos sectores de población que no son alcanzados por el gasto privado y que debieran tener prioridad, dado su nivel de pobreza absoluta. El examen que se llevará a cabo en este Informe se circunscribe al sector público porque no se cuenta con información sistematizada del sector privado, aunque empíricamente se reconoce el aporte de las iglesias, los clubes cívicos, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y otras organizaciones de base.

Las principales preguntas en materia de gasto e inversión sociales son las siguientes:

- ¿Cuál es la dinámica entre gasto e inversión, y a qué áreas mayormente se dirige?
- ¿Benefician el gasto e inversión a quienes más lo necesitan?
- ¿Qué restricciones enfrentan al gasto e inversión, y cómo puede mejorarse su eficiencia?
- ¿Por qué es importante el control ciudadano de la eficiencia y eficacia del gasto público?

Como resultado de la investigación, se ofrece no únicamente un análisis del gasto y la inversión pública del país durante las dos últimas décadas, sino también una evaluación del impacto de las restricciones financieras y de información que se confrontan, así como la revisión crítica de la dinámica entre gasto corriente y

gasto de capital o inversión y sus implicaciones. Se señalan también los beneficios de la focalización del gasto y los procesos de descentralización como alternativa viable para re-direccionar recursos hacia los pobres, así como la conveniencia del ejercicio efectivo del control ciudadano sobre la eficiencia y la eficacia de ese gasto público.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002, por la naturaleza de los temas que aborda y los objetivos que persigue, constituye un instrumento de análisis, de discusión y de trabajo para políticos y académicos, para periodistas y científicos, y para hombres y mujeres de todos los estratos sociales y de todos los grupos humanos. En su contenido hay valiosos insumos para enriquecer los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas dirigidas hacia la superación de las barreras que enfrentamos en el arduo camino hacia el Desarrollo Humano Sostenible y hacia la reducción significativa de la pobreza extrema en Panamá.

CAPÍTULO II Radiografía del Desarrollo Humano y la pobreza en Panamá

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

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

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

I. Avances en el Desarrollo Humano de Panamá

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

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

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

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

Fuente: INDH Panamá 2002.

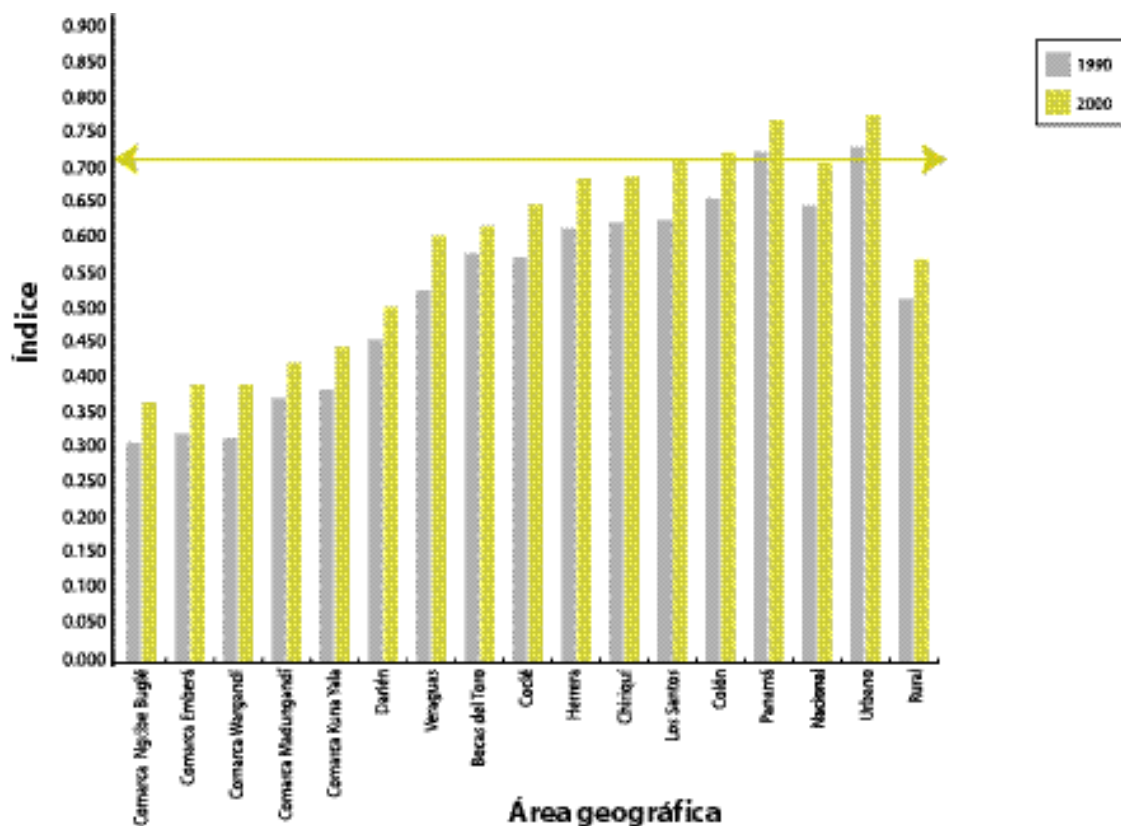
A. El Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP)

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

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

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

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

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

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

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

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

65

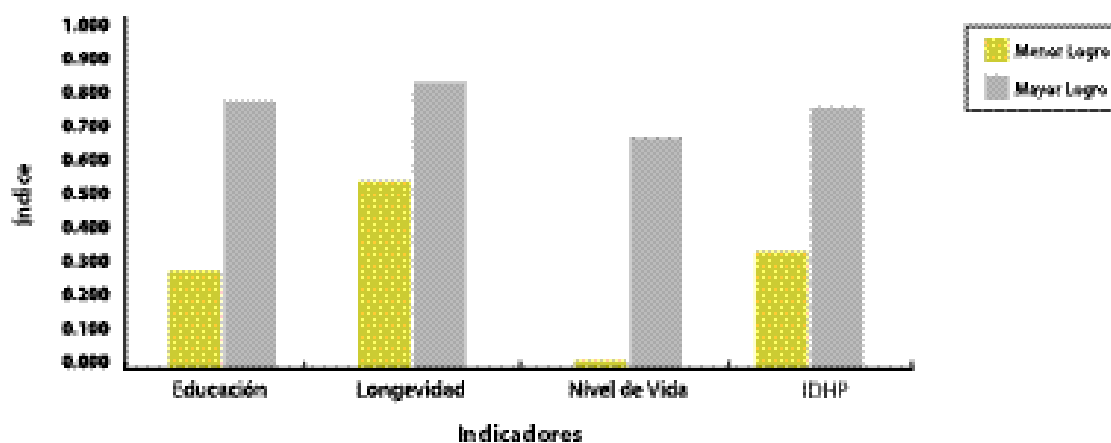
Cuadro 2.3. IDHP: Avances y rezagos en Desarrollo Humano, por distrito. Año 2000.

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

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

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

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

Gráfica 2.2. Síntesis de los resultados del IDHP

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

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

II. Análisis de las dimensiones del IDHP

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

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

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

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

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

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

1. Avances y rezagos en el Acceso al Conocimiento

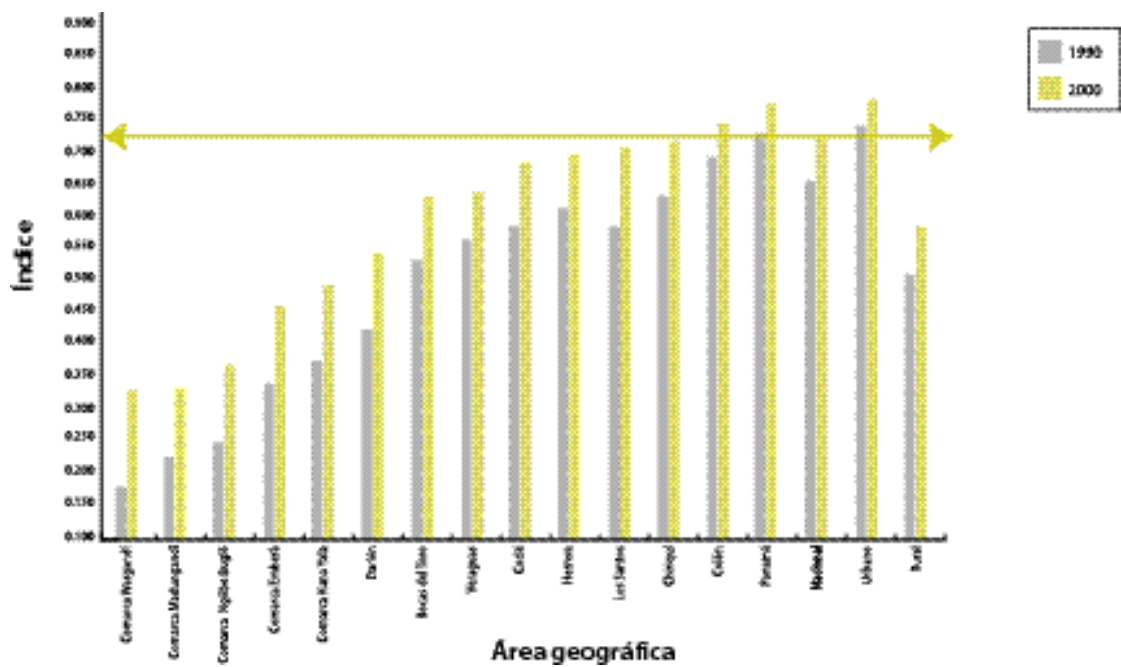
A continuación se presentan los 10 distritos del país con mayor logro en esta dimensión (Cuadro 2.5), los cuales

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

B. Segunda dimensión: Longevidad

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

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

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

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

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

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

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

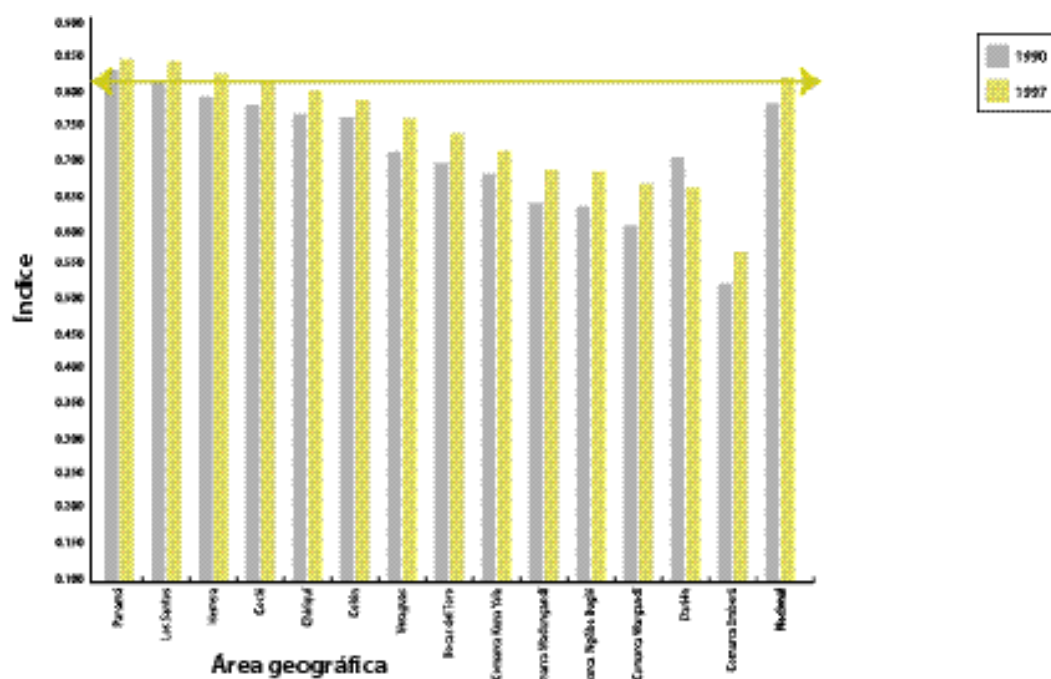
En la Gráfica 2.4 se aprecia el ordenamiento de las comarcas y provincias, en 1990 y 1997, respecto al indicador de Longevidad. La línea trazada en la parte superior de la gráfica marca el promedio de logro al nivel nacional (0.815) en el año 1997, el que sólo fue superado por las provincias de Panamá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

1. Logros y rezagos en Longevidad

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

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

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



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

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

C. Tercera dimensión: Nivel Decente de Vida

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

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

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

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

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

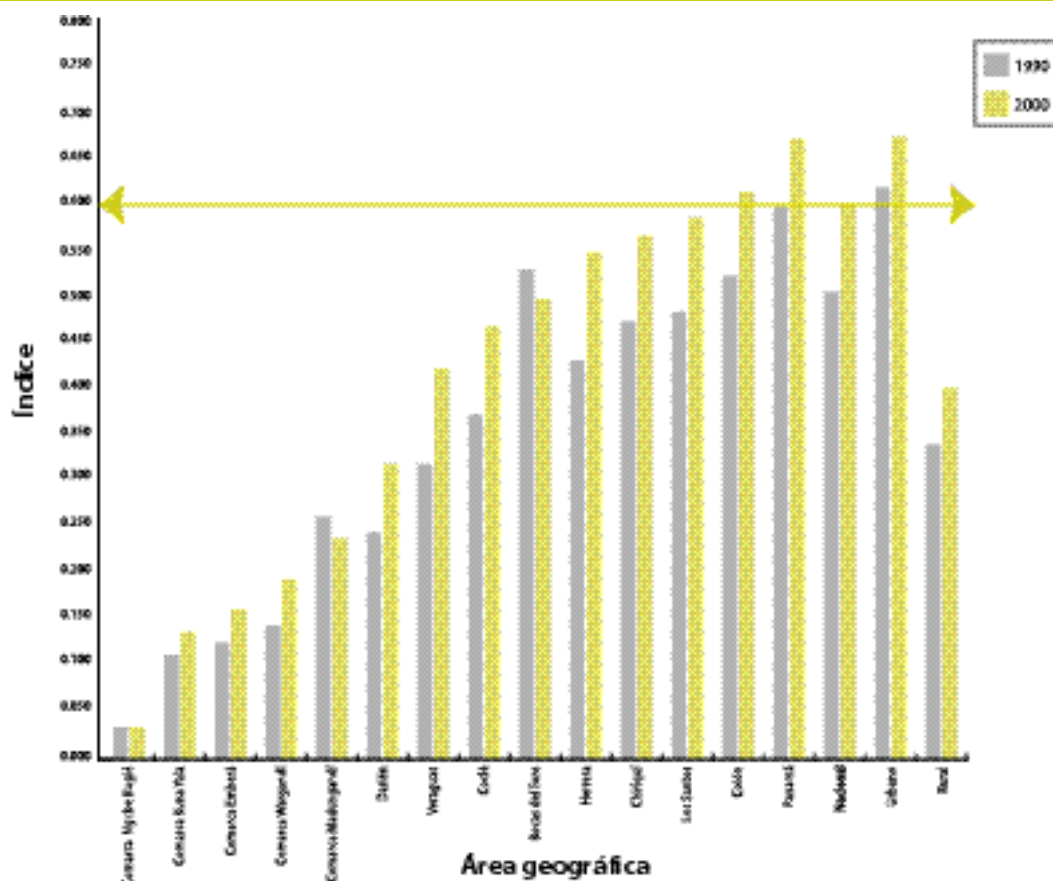
	Distritos	Índice Longevidad 2000
10 Distritos con mayor logro	Chame	0.844
	Las Tablas	0.847
	Arraiján	0.847
	La Chorrera	0.848
	San Miguelito	0.849
	Los Santos	0.849
	Panamá	0.850
	Guararé	0.852
	Bugaba	0.859
	David	0.861
10 Distritos con menor logro	Sambú	0.553
	Cémaco	0.569
	Chepigana	0.660
	Wargandí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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Indicador de Nivel de Ingreso

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Indicador de Vivienda

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

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

a. Material de las viviendas

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

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

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

i) La vivienda en áreas indígenas

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

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

b. Indicador de servicios básicos

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

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

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

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

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

i) Servicios básicos en áreas indígenas

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

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

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

ii) Avances en vivienda y acceso a servicios básicos

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

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

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

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

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

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

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

3. Indicador de condiciones laborales

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

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

Para calificar los logros en este indicador se utilizó el porcentaje de ocupados dentro de la Población Económicamente Activa (PEA) que devenga un salario mínimo o mayor, según la legislación laboral oficial⁽⁹⁾. Se utilizaron como límites de logro mínimo y máximo el 0% y 100%, indicando éste último la situación más deseable, aquélla en la cual todos los ocupados reciban por encima del salario mínimo.

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

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

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

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

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

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

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

En contraste, más de la mitad de los ocupados con ingresos por debajo del salario mínimo (59.2%) presentaron sólo educación primaria, mientras que el porcentaje se incrementa a 82.5% si se considera la educación secundaria incompleta. El subempleo en este grupo tuvo un peso importante (54.8%) y se divide de la siguiente manera: un 14.4% eran subempleados visibles⁽⁹⁾, es decir, que trabajan menos de 40 horas semanales, y un 40.4% eran subempleados invisibles, es decir, que laboran más de 40 horas semanales, pero reciben menos del salario mínimo.

CH. Avances y rezagos en el Nivel Decente de Vida

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

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

III. Síntesis de los avances del Desarrollo Humano de Panamá

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

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

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

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

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

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

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

Esta síntesis mueve a varias reflexiones:

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

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

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

IV. Indicadores complementarios al IDHP

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

A. Índice de Desarrollo relativo a Género (IDG)

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

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

1. Dimensión de Acceso al Conocimiento

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

2. Dimensión de Longevidad

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

3. Dimensión de Nivel Decente de Vida

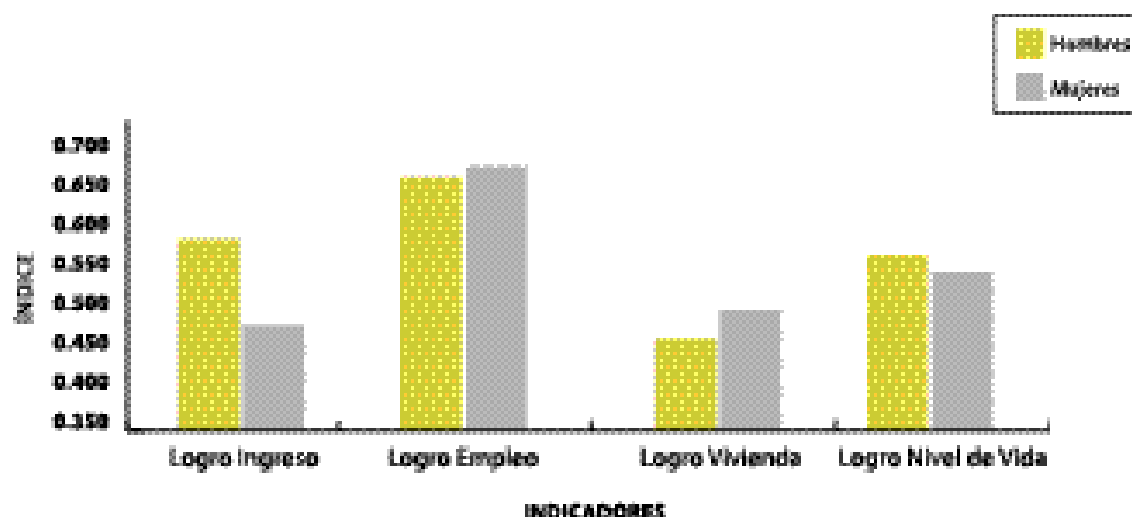
En esta dimensión surgen las mayores disparidades entre hombres y mujeres, es decir, que el valor del IDG es menor al valor del IDHP.

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

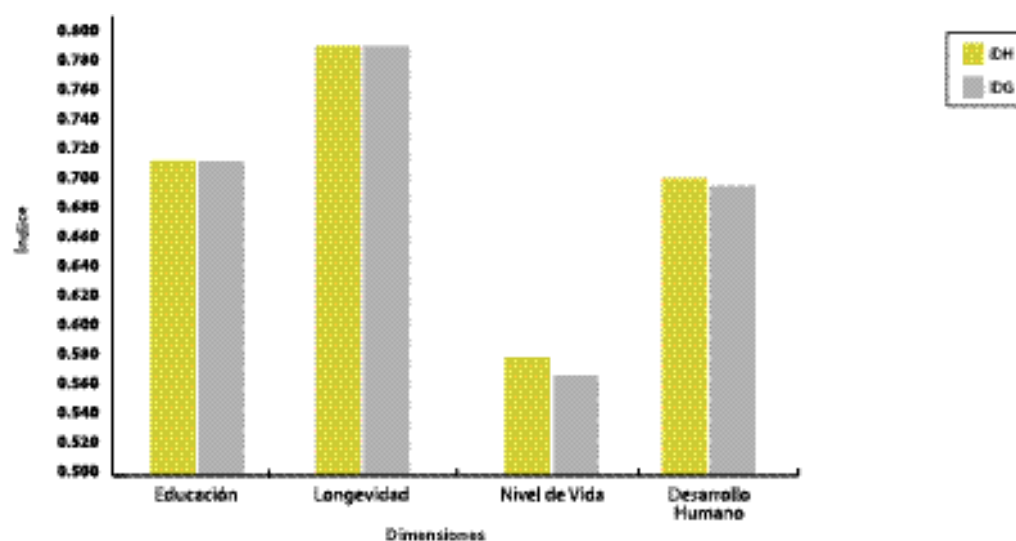
4. Indicador sintético de Desarrollo relativo a Género IDG

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

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



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

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

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

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

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

B. Índice de Potenciación de Género (IPG)

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

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

1. Dimensión de Participación Política

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

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

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

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

3. Participación en puestos profesionales y/o técnicos

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

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

4. Indicador sintético de Potenciación de Género (IPG)

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

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

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

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

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

C. Índice de Pobreza Humana (IPH -1)

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

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

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

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

Fuente: INDH Panamá 2002.

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

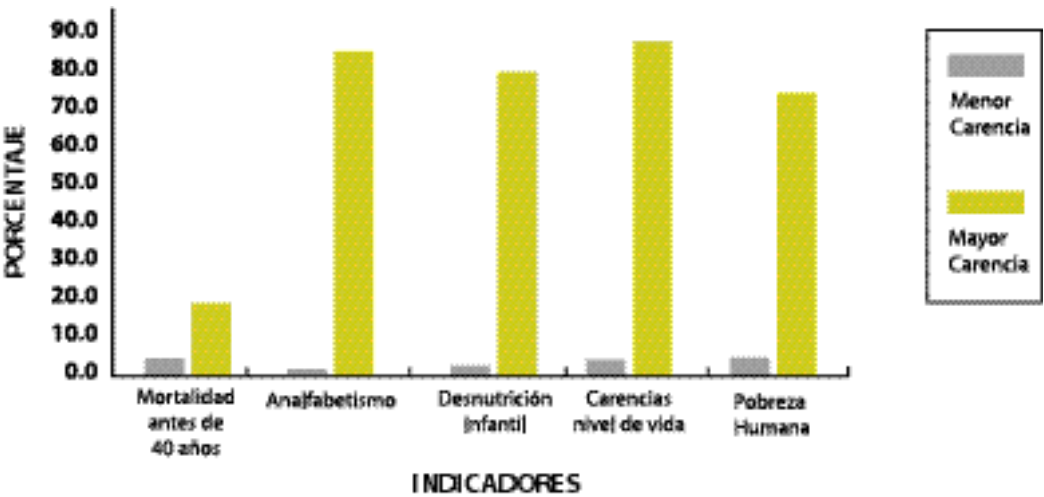
1. Índice sintético de pobreza humana

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A. Pobreza vs. Pobrezas

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

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

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

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

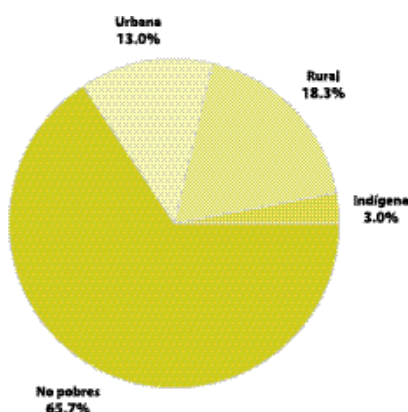
En la población estudiada para el año 2000 se encontró que, de los 691, 516 hogares que hay en la República de Panamá, un total de 237,316, -o sea, el 34.3%-, vivían en condiciones de pobreza. En la Gráfica 2.9 se observa la distribución en porcentajes de la pobreza de hogares a nivel nacional. Cabe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

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

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

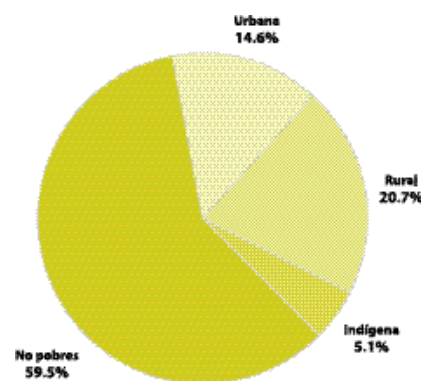
La distribución de la población pobre en porcentajes se puede observar en la Gráfica 2.10. El total de la pobreza individual (número de personas) fue de 1,131,439 panameños y panameñas, o sea, el 40.5% de la población total en el año 2000. La distribución de ese total fue la siguiente: un poco más de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

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



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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

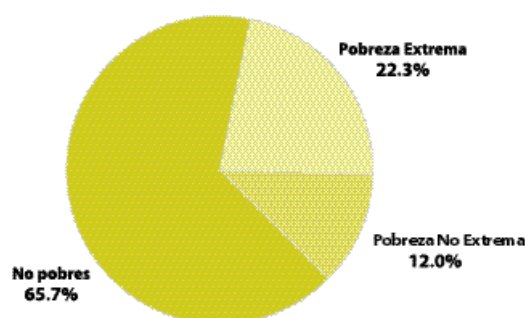
Fuente: SIAL/OIT, en base a datos de la Contraloría General de la República.

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

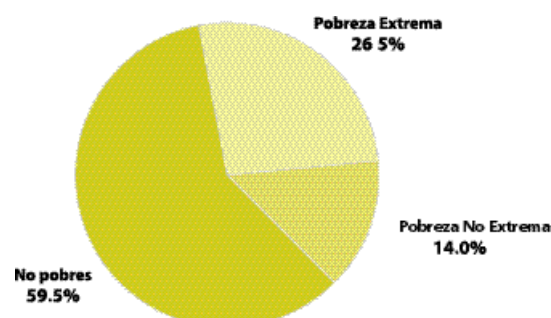
Como se observará en la Gráfica 2.11, los hogares que viven en pobreza caen mayormente dentro de la pobreza

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

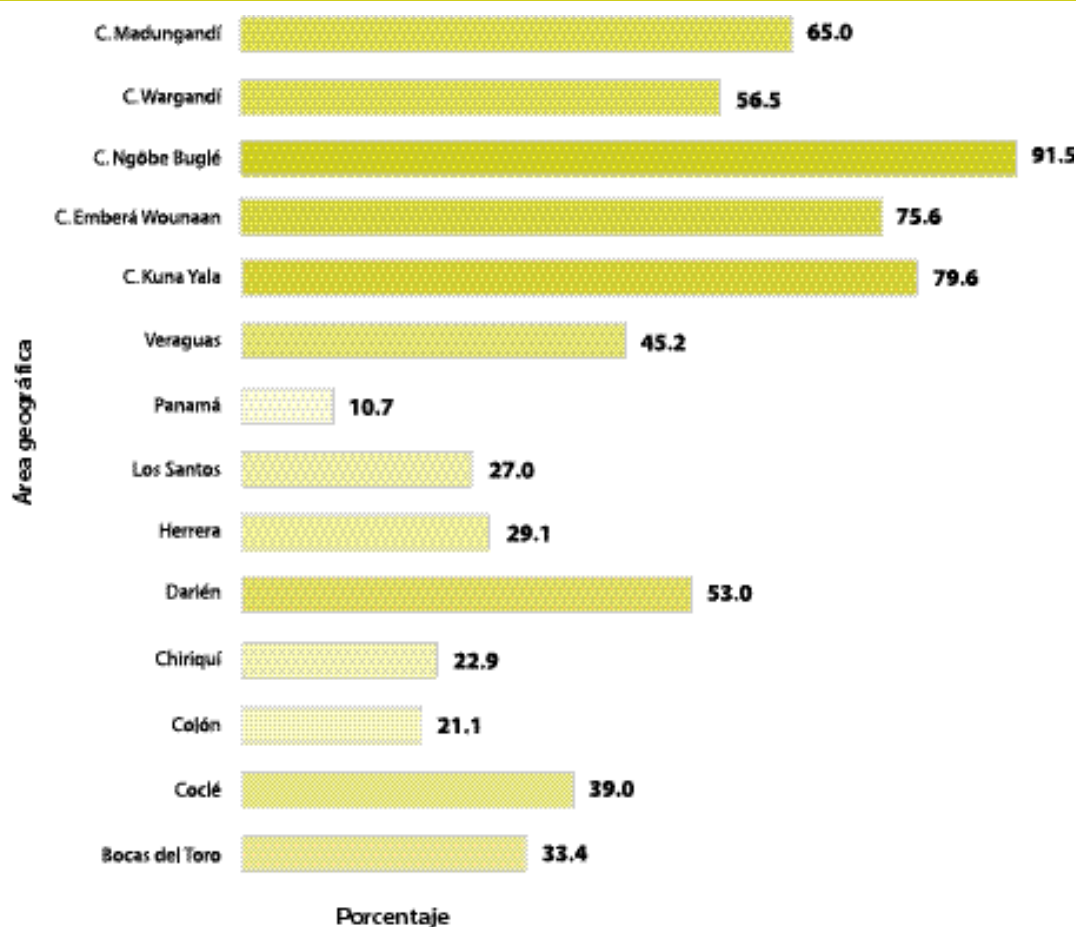
En términos del volumen de ciudadanos afectados (Gráfica 2.12), el análisis de los niveles de pobreza de ingreso indica que, de las 1,131, 439 de personas que son pobres, un total de 741, 612 personas viven en pobreza extrema. Esto evidencia que se mantiene la tendencia observada en los hogares, en cuanto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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

pobreza extrema se halla en el ambiente rural.

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

En el orden de los valores absolutos siguen Veraguas, con

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

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

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

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

n.a.* = no aplica

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

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

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

2. Edad y pobreza

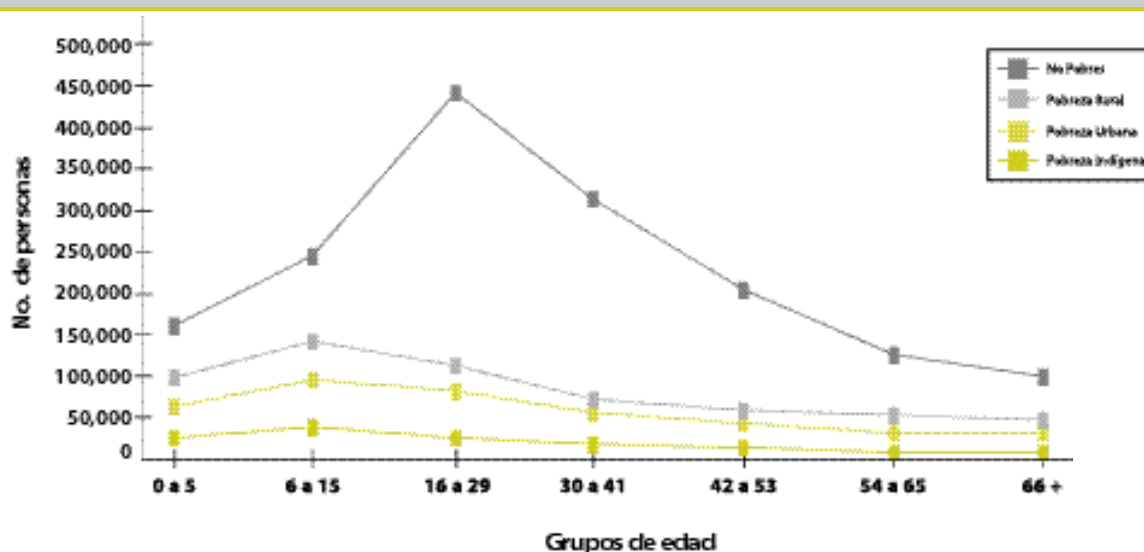
La observación de los tipos de pobreza de ingreso por grupos de edad revela que un total de 207,883 de los

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

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

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

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



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

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

a. La actividad económica de los pobres

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

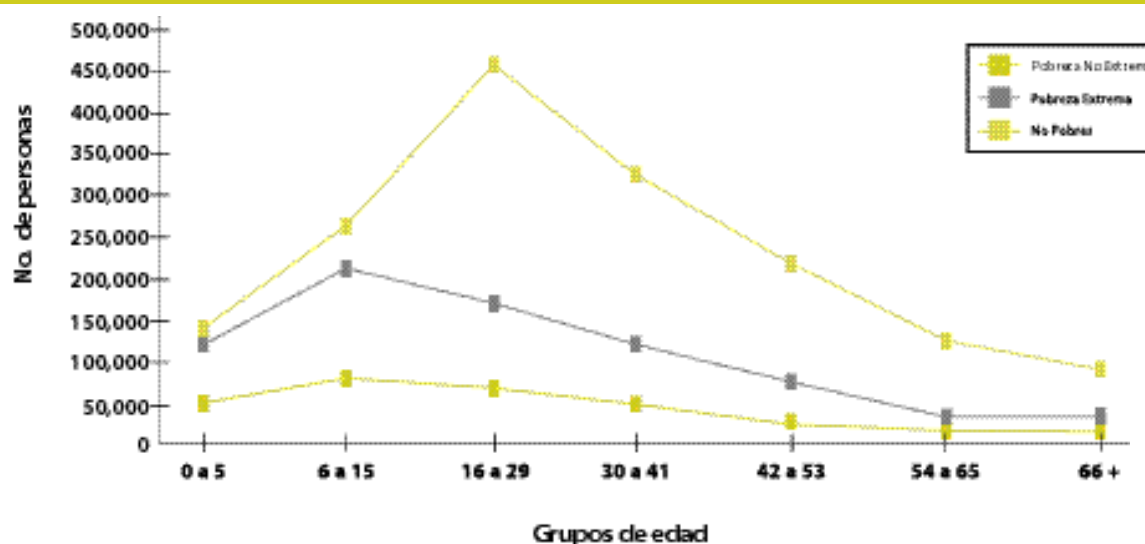
Los pobres de las áreas urbanas se concentran mayormente en el comercio (30%), en ocupaciones tales como las de vendedores ambulantes, trabajadores de limpieza y de oficios domésticos; obreros y jornaleros de

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

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

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

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



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

porcentaje restante participa en proporciones mínimas de otras actividades económicas.

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

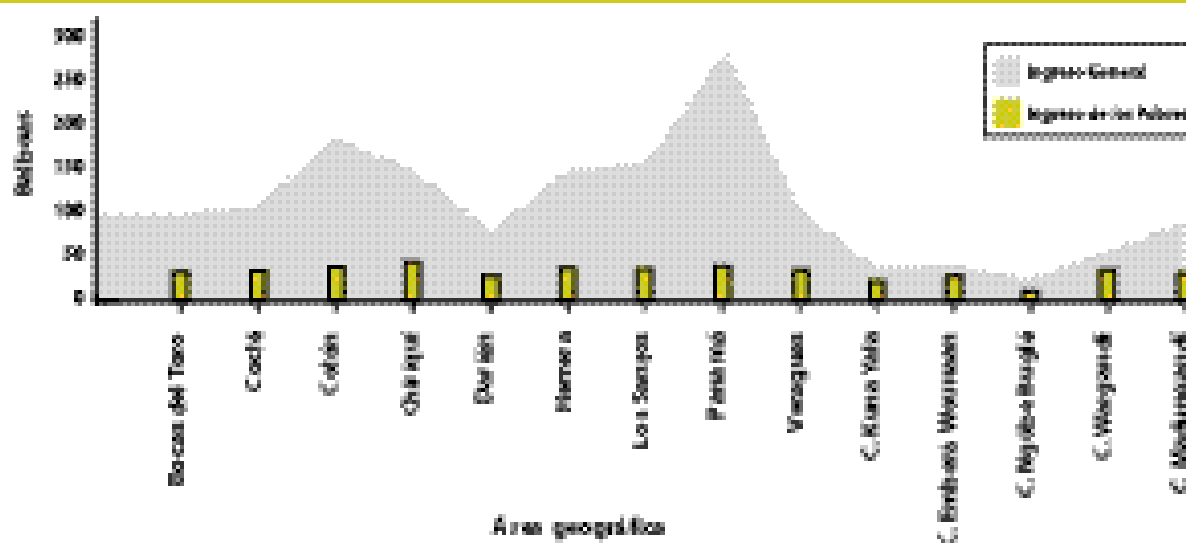
No hay que hilar muy delgado para percatarse que la remuneración por la participación en este tipo de actividades es baja y no recompensa el esfuerzo humano que muchas de ellas conllevan. Al no poder satisfacer las necesidades fundamentales y no contar con las capacidades para abrirse camino en actividades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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VI. Hay logros y oportunidades, pero también profundas desigualdades

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

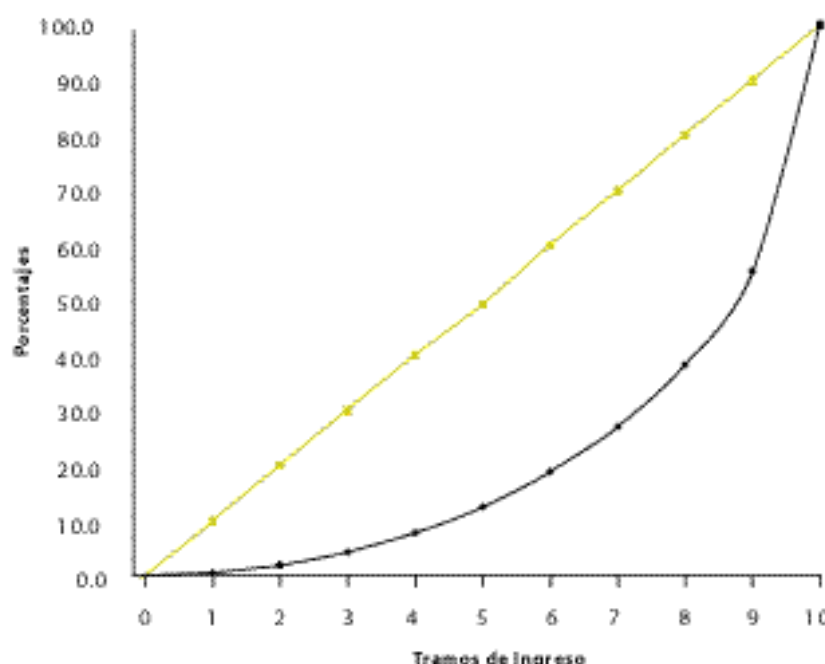
Analizando la curva de Lorenz, Paez de Barros (2001: p. 20-21) encontró que el 40% más pobre se apropiaba solamente del 7% del ingreso, mientras el 10% más rico se apropiaba del 45% del ingreso (Gráfica 2.17). Las comparaciones por quintiles revelaron que el 20% más pobre se apropiaba apenas del 1.7%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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

políticos, sociales, étnicos e inclusive regionales.

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

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

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

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

Implicaciones para las políticas públicas

Educación

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

Trabajo e ingreso

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

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

Servicios básicos

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

Vivienda y ambiente

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

Organización y factores psicosociales

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

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

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

CAPÍTULO III Los diversos rostros de la pobreza en Panamá

I. Introducción

En el primer capítulo del **INDH Panamá 2002** se señaló que el Desarrollo Humano es un concepto que involucra un proceso de ampliación de la gama de opciones de la gente. En 1994, el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano del PNUD introdujo el concepto de seguridad humana, que representa la existencia de una serie de condiciones básicas para que la gente pueda ejercer esas opciones de las que habla el Desarrollo Humano con seguridad y libertad, y para que pueda tener confianza en que las oportunidades que tiene hoy no se perderán mañana (PNUD 1994). El argumento es que, sin seguridad básica y derechos, las personas no podrán crear o tener una oportunidad real para desarrollar sus capacidades, con lo cual se propicia un círculo de pobreza y subdesarrollo.

Para el PNUD, la seguridad humana tiene dos dimensiones fundamentales: la primera es la protección ante la vulnerabilidad crónica como el hambre, las enfermedades y la represión; y la segunda es la protección ante repentinas y dañinas interrupciones de los patrones de vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el trabajo, o en la comunidad. Ambas dimensiones sugieren que sería altamente beneficioso que los países pudieran reducir al máximo la ocurrencia de estas amenazas para la seguridad humana, las cuales se pueden agrupar en siete categorías principales (PNUD, 1994).

- Inseguridad económica
- Inseguridad alimentaria
- Inseguridad en materia de salud
- Inseguridad personal
- Inseguridad ambiental
- Inseguridad de la comunidad y cultural
- Inseguridad política.

Un tipo de amenaza crónica a la seguridad básica de las personas es la pobreza, porque involucra la inseguridad económica, alimentaria y en materia de salud, entre otras. Por lo tanto, cuando hablamos de grupos en condiciones de vulnerabilidad, nos referimos a aquellos segmentos de la población que, aún teniendo potencialidades, han

tenido menos oportunidades para fortalecerlas y habitan en áreas en las cuales les es difícil satisfacer sus necesidades esenciales debido a la ausencia de servicios básicos e infraestructura económica. La vulnerabilidad proviene, entonces, del hecho de que, si no se tiene la seguridad de poder cubrir las necesidades más esenciales de manera permanente, difícilmente se podrán cubrir otras necesidades más complejas y potenciar bien las capacidades para acceder a niveles más altos del desarrollo humano. En este contexto, la supervivencia diaria se convierte en su principal desafío, manteniéndose la vulnerabilidad de estas personas ante las amenazas internas y externas del entorno en el que habitan, sin que puedan modificar activamente esas condiciones.

Iniciamos este capítulo con un acercamiento a los grupos en condiciones de vulnerabilidad presentes en el país, a través de la presentación de sus principales características.

II. La gente bajo los lentes del desarrollo humano

Habiendo establecido la interrelación entre los conceptos de Desarrollo Humano, seguridad, vulnerabilidad y pobreza, en esta segunda parte del capítulo, iniciamos un recorrido en busca de los diferentes rostros de la pobreza humana en Panamá. Partimos del entendimiento de que las carencias constituyen una clara expresión de la vulnerabilidad o condiciones de riesgo para el desarrollo humano, y de que éstas están presentes en contextos muy diversos de nuestro país, tanto rurales como urbanos. Entre los grupos humanos en pobreza que tenemos en Panamá podemos mencionar a los pobres rurales, a los indígenas y a los pobres urbanos, incluyendo a los grupos afro-panameños.

Para enriquecer el conocimiento acerca de estos segmentos del Panamá que somos, a continuación examinamos algunas de las características más sobresalientes de cada uno de ellos:

A. La extensa Pobreza Rural



Agapito Murillo. Agricultor. Noviembre 2001, Darién.

Fuente: Heriberto Valdez.

Históricamente, el campo panameño ha estado relegado del desarrollo nacional por su carácter periférico que concentra pobreza, pues el epicentro de la principal actividad económica es y ha sido el área de tránsito metropolitana. Como lo afirma Gloria Rudolf⁽¹⁾, la población rural e indígena se ha ido transformando, especialmente después de la II Guerra Mundial, de una economía rural de subsistencia a una economía cada vez más vinculada al mercado, lo que ha incidido sobre el desenvolvimiento del minifundio y la concentración de la gran propiedad agraria. La economía monetaria acentúa la migración rural urbana de la población, urgida por la necesidad del ingreso necesario para el consumo básico y la educación de los hijos.

Los importantes niveles de pobreza existentes en el sector rural se entienden mejor cuando se observa que la agricultura es sólo responsable del 7% del PIB y del 22% del empleo total del país. Así, aunque el sector no

agrícola emplea a más de un tercio de los trabajadores rurales, el 53% de los pobres extremos dependen mayormente de la agricultura. Los pobres rurales usan la mayor parte del ingreso agrícola para su subsistencia y, siendo éstos las dos terceras partes del total de la población rural del país, únicamente poseen una tercera parte de la tierra agrícola.

La población rural más pobre se dedica a la agricultura minifundista subdotada, sin título de propiedad ni acceso a crédito, asistencia técnica o capacitación. Si la extensión de la tierra es pequeña e informal, esta población no tiene acceso ni a insumos, ni a crédito, ni a canales de comercialización de sus productos; es decir, que está fuera de los circuitos del mercado, y genera tan poca productividad que es una actividad de subsistencia con poco o ningún equivalente monetario. En este marco, una familia de gran tamaño, bajo nivel educativo e inserta en el minifundismo es el prototipo del núcleo rural pobre (Wiens, Sobrado y Lindert, 1998).

Por sus características de marginalidad, encontramos que la pobreza rural en Panamá afecta principalmente a los siguientes grupos humanos:

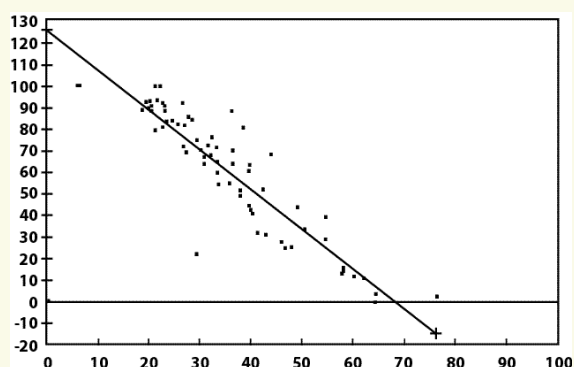
- **El campesino pequeño parcelero o minifundista**, que ocupa fincas pequeñas de quince hectáreas y menos, en forma de propiedad, ocupación o arriendo. Éste sobrevive en una economía de subsistencia sobre la base de cultivos, crías de animales o producción de artesanías. Sólo una pequeña parte de esta población logra mover su producción como excedentes y mejorar su economía monetaria, mientras que algunos también se ofrecen como mano de obra para el peonaje en fincas grandes y medianas.
- **El campesino semi-asalariado**, minifundista o sin tierra, que vende su fuerza de trabajo durante una parte del año para subsistir. Tanto las parcelas de subsistencia como las que generan excedente no producen una economía monetaria suficiente, las primeras por sólo producir para el auto-consumo, y las segundas por la competencia de medianos y grandes productores modernizados. Se ofrece el ejemplo de poblaciones en distritos como San Francisco, La Mesa, Las Palmas y Cañazas, en Veraguas, que son contratadas en las plantaciones de caña privadas y estatales. Las dos terceras partes

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL

A más dispersión rural, menor desarrollo

En 1990, más del 90% de las localidades de todas las provincias de Panamá eran lugares con menos de 500 habitantes. Estadísticamente, el coeficiente de correlación de -0.83 demuestra claramente que la dispersión de la población panameña tiene un efecto negativo para el desarrollo. De allí que se afirme que, en Panamá, cuanto más dispersa es la población rural de un distrito, menor es su nivel de desarrollo.

El significado de la dispersión rural en el desarrollo en nuestro país queda reflejado en la gráfica siguiente, en donde se correlaciona el porcentaje de población dispersa con los niveles de desarrollo alcanzados por los distritos, de acuerdo con la clasificación hecha en el libro titulado **Regiones de Desarrollo Socioeconómico de Panamá 1980-1990 (1994)**. Son muchos los efectos negativos asociados a la dispersión de la población, entre los cuales se destacan los siguientes:



a) La gran distancia que separa a las pequeñas localidades hace necesario largos y difíciles recorridos, a los pobres y escasos medios de transporte y de comunicación tornan difícil, costosa y poco eficiente la existencia y prestación de los más elementales servicios, (educación, asistencia a la salud, justicia, servicios culturales, etc.);

b) La dispersión de los grupos sociales reduce su fuerza y cohesión;

c) El aislamiento de una elevada proporción de la población, con respecto a los centros de consumo, torna lento y costoso el traslado y posterior venta de los productos que ellos generan;

d) Las grandes distancias dificultan al desocupado conocer las oportunidades de trabajo, y le impiden al empleador localizar al trabajador que necesita.

Una política que incentive el desarrollo rural debe forzosamente tomar en cuenta la naturaleza y magnitud de la dispersión de este grupo de localidades, reforzando creativamente en ellas la existencia de todo tipo de servicios y de actividades económicas, educativas y sociales en general. A fuerza de darle mejores oportunidades de vida a la población rural del área, ello podría incentivar a la población dispersa para que paulatinamente se asiente en ellas, de forma permanente.

Ligia Herrera

de los hogares del campo tienen que obtener ingresos fuera de sus parcelas, y la mayoría de éstos son campesinos minifundistas.

- **Los obreros agrícolas**, que son mano de obra asalariada ubicada en plantaciones de caña, beneficios de café, industrias avícolas y de procesamiento de alimentos, fincas ganaderas y compañías bananeras en las provincias de Bocas del Toro y Chiriquí. Comparativamente, poseen mejores ingresos que los otros dos grupos.
- **La población indígena**, que se inserta en los tres grupos anteriores, y una parte de la cual habita el espacio de tierras comarcales alejadas tanto del

impacto directo de las inversiones productivas como de las políticas sociales del Estado en la magnitud requerida.

Para los pobres rurales, el ajuste económico afecta a los cultivos tradicionales, mientras que los cultivos de exportación no tradicional todavía son insuficientes como para generar impactos significativos. El Estado ha asumido la titulación masiva de tierras, otorgando o titulando parcelas individuales, pero sin mejorar significativamente el acceso a insumos, comercialización y tecnología. Es por ello que el pequeño propietario (indígena o campesino) acaba vendiendo su finca, a bajos precios, en el mercado de tierras, y migrando rumbo a fronteras agrícolas o ciudades.

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL

La ampliación de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá: Un desafío técnico y humano para nuestra generación

Desde que el Canal de Panamá abrió sus puertas al tránsito marítimo, el 15 de agosto de 1914, se ha convertido en un eslabón vital del comercio mundial. El Canal de Panamá es un puente de agua dulce en el que los buques son elevados, en tres etapas, a la altura de 85 pies –nivel del Lago Gatún–, para luego descender en otros tres pasos al nivel del mar. Cada vez que las esclusas se llenan de agua para elevar los navíos, se consumen 50 millones de galones de agua que no son recuperables. El agua proviene de la denominada Cuenca Hidrográfica del Canal, que cubre un área de 342,000 hectáreas y dentro de la cual están ubicados los dos grandes lagos de Gatún y Alajuela. De la misma Cuenca proviene el agua para el consumo humano de las ciudades de Panamá y Colón.

Los estudios de la demanda futura de tránsito por el Canal de Panamá apuntan hacia un aumento del servicio, así como a la necesidad de ampliar el Canal para ofrecer cobertura a buques más grandes que los actuales, lo cual se traduce en una mayor necesidad de agua. Igualmente, el aumento de la demanda del consumo de agua potable en la región metropolitana en razón del crecimiento poblacional también ejerce presión sobre los mismos recursos naturales.

A la fecha, la recomendación de la Autoridad del Canal de Panamá es que se construya un tercer juego de esclusas y embalses de aguas adicionales que cubrirían unas 235,000 hectáreas en la ribera occidental del Canal, para suplir las necesidades operativas de la vía y las del consumo humano en las ciudades adyacentes. En el proceso de evaluación y decisión sobre la ampliación del Canal, sin embargo, no se podrá ignorar que la economía panameña requiere de los beneficios directos e indirectos del funcionamiento del Canal, ni tampoco el derecho de los panameños que, por habitar el área de la Cuenca, se verían directamente afectados, además de los derechos de otros beneficiarios o afectados potenciales que viven fuera de la misma.

Se estima que la solución a este problema constituirá una oportunidad, pero también un significativo reto nacional cuya solución exigirá la participación del Estado, la Autoridad del Canal de Panamá y la Sociedad Civil para buscar decisiones consensuadas que van, desde las técnicas, hasta las eminentemente humanas. En el proceso de esta toma de decisiones es conveniente, por lo tanto, tener presente las siguientes consideraciones importantes, a saber:

- La necesidad de alcanzar un consenso nacional antes del diseño final de la ampliación, y del inicio de su ejecución o construcción.
- La lógica y debida indemnización por las reubicaciones de la población, así como la atención integral de los costos sociales y emocionales que ocasionarán la disgregación y el desarraigo.
- La conservación de la integridad del ecosistema ya que, desde la perspectiva ambiental, el Canal de Panamá está ubicado en una de las áreas de mayor riqueza y diversidad biológica. Este punto constituye, por consiguiente, el máximo desafío del siglo XXI para cualquier visión nacional de desarrollo económico y urbano.
- Mantener al Canal de Panamá como símbolo de la identidad nacional y de nuestra soberanía. El logro de la soberanía jurídica en el territorio nacional con la entrega del Canal ha ofrecido a los panameños una nueva oportunidad para definir un proyecto social que haga del mismo un proyecto de, y para, los panameños.

Fernando Manfredo Jr.

B. La creciente pobreza urbana



Doranel González, Zapatero. Noviembre 2001.

Fuente: Heriberto Valdez.

“La pobreza urbana tiende a convertirse con más facilidad en miseria que la pobreza rural.

Antiguamente, los valores transmitidos permitían prescindir del bienestar material. Hoy, en cambio, la seguridad económica es el valor supremo y, en su ausencia, se cae en el abismo de la miseria.... La pobreza se produce cuando las condiciones económicas son extremadamente bajas, y la miseria cuando a estas condiciones económicas difíciles se le añade la desesperanza. La miseria surge cuando ya no queda esperanza”.

En este sentido, las ciudades, sobre todo las megápolis, son el cultivo de la miseria, porque en ellas la persona tiende a encontrarse desraizada, sola, sin relaciones y sin ningún grado de pertenencia. Cuenta Dominique Lapierre que había encontrado más miseria en los barrios marginados de Nueva York que en la India.”

Moro, 1999: p. 5-6.

La migración hacia la ciudad suma a la pobreza urbana en Panamá, parte de los y las migrantes rurales e indígenas, que es considerable y proyectivamente ascendente. Según el Banco Mundial, en Panamá “es probable que una mayor proporción de pobres se concentre en el futuro en las áreas urbanas”. La pobreza rural indígena y la pobreza urbana son partes de la misma concatenación de pobreza (polo rural a polo urbano), que no es sino expresión estadística de la desigual distribución del ingreso territorial y funcional que se ha documentado para Panamá.

Según la Encuesta de Niveles de Vida (MEF, 1997) y el Banco Mundial (Lindert, 1999), el 56% de los 2.8 millones de habitantes de Panamá viven en áreas urbanas, y la pobreza urbana es de 15% con relación al 64.9% de pobreza rural, al 95.5% de pobreza indígena y al 37.3% de pobreza al nivel nacional. La realidad de esta parte del Panamá que somos se puede desglosar, a su vez, de la siguiente manera:

- Los niños y los jóvenes menores de 18 años representan cerca de la mitad (46%) de todos los habitantes urbanos pobres.
- El quintil de la población más rica de Panamá, que es fundamentalmente urbana metropolitana, recibe 41.5 veces más ingreso, y consume en promedio 15 veces más, que el quintil más pobre que vive en las áreas urbanas.
- La tasa de desocupación urbana en 1997 (10.3%) era mayor que la desocupación rural (8.6%). El desempleo urbano es dos veces mayor que el de las áreas rurales e indígenas, y es especialmente alto entre las mujeres.
- La mayor parte de los pobres urbanos está empleada en servicios públicos comunitarios (mujeres) y en el comercio, y tiene menos probabilidades de trabajar en el sector público. Los hombres trabajan en forma independiente o como jornaleros, y las mujeres en labores domésticas o por cuenta propia. El subempleo es más alto entre los pobres urbanos.
- La mayoría de los pobres urbanos vive en casas individuales, pero sólo el 24% tienen títulos de propiedad de la vivienda. La invasión es uno de los medios predilectos para obtener el terreno en el cual construir sus viviendas. La tercera parte viven en casas de paredes de madera o de otros materiales precarios. El 22% de las casas tiene piso de tierra y menos de tres habitaciones, con promedio de tres personas por pieza, comparado con los no pobres, que ubican a 1.3 personas por pieza. El 25% le han hecho mejoras a sus casas en los últimos 12 meses; dos terceras partes lo han logrado a través de la autoconstrucción usando ahorros, de la ayuda familiar y de amistades y, en último lugar, con crédito.
- La mayoría de los pobres urbanos tienen agua, pero un 50% tienen conexiones externas y el servicio es

irregular. El 75% se quejan de la calidad del agua, presión, potabilidad etc. El 58% no paga por el agua, y el 41% no están conectados al sistema de alcantarillado o tanques sépticos. En cuanto a la electricidad, hay acceso pero existen quejas en cuanto a la calidad del servicio. El 60% no paga por la electricidad.

- En cuanto al acceso al crédito, sólo el 20% ahorra, frente al 50% de no pobres que sí ahorra. El volumen total de préstamos en el país se otorga en un 71% a las áreas urbanas, pero el 99% va a los no pobres y sólo el 1% va a los pobres urbanos.
- Los pobres urbanos son usuarios de un transporte colectivo lento e inseguro.

Una última parte del análisis de la pobreza urbana se refiere a sus repercusiones para la construcción del capital social, dado que ésta ofrece una menor capacidad asociativa que los sectores rurales e indígenas, por lo cual se torna en elemento clave para reconstruir el tejido social. Un estudio publicado por Leis en 1998, sobre la base de una encuesta en el ámbito nacional, permitió captar que el 75.9% de los encuestados mayormente urbanos no participan en ninguna organización, en relación a un 24.1% que responde que sí participa en algunas, tales como clubes deportivos (9.6%), asociaciones pro mejoras o de desarrollo comunal (8.3), partidos políticos (3.6%), centros juveniles (3.5%), centros culturales (2.3%), asociación de voluntarios (2.4%), sindicatos (2.1) y centros de madres (1.5%). Los pobres urbanos justifican la no participación porque tienen problemas de tiempo (8.7%), falta de interés (6.6%) y por la falta de organizaciones que motiven (6.1%). Un 93% sí favorece la opinión de que una acción organizada ayuda a resolver los problemas de la comunidad: un 69.3% dice estar muy de acuerdo, y un 24.2% afirma estar de acuerdo.

Según el mismo estudio, el 74.1 % de las personas está de acuerdo con aumentar la participación de los ciudadanos y el 17% prefiere limitar esa participación. Entre los que estimaron positivo aumentar la participación están las personas con mejores niveles de educación, que residen en áreas urbanas y metropolitanas. Puesto que mucha de la capacidad de reaccionar de las comunidades depende de su capacidad asociativa, las relaciones recíprocas y las redes sociales tienen su origen en vínculos familiares por parentesco y lugar de origen, y en redes locales formadas más recientemente, que asumen multiplicidad de formas.

De lo anterior se desprende la importancia que tienen la capacidad asociativa y la participación, con relación a la capacidad de superar o mitigar situaciones adversas o de generar activos con relación al impacto social y la vulnerabilidad, pues ambas refuerzan los valores de solidaridad y tolerancia, y el sentirse co-responsable del progreso social y comunitario, y de la seguridad ciudadana.

Si bien es evidente la bajísima integración a asociaciones y organizaciones de diverso tipo, y lo poco denso de las justificaciones que ofrecen los pobres urbanos para no participar, es muy significativa, en cambio, la inclinación hacia la acción organizada de la población para resolver sus problemas y hacia la opción por aumentar la participación ciudadana. Visto en este contexto, las migraciones de diferentes grupos humanos panameños pueden significar una amenaza para su identidad cultural y como grupo, aunque cierta parte logra rearticularse en las áreas rurales y urbanas, e incluso redimensionar su cultura e identidad.

C. La oculta pobreza de la población afropanameña en las áreas urbanas⁽²⁾



Mujeres afro-panameñas.

Fuente: Fotografía proporcionada por **Gerardo Maloney**.

Apesar de ser crisol de razas y una síntesis étnico-cultural de Europa, América Indígena y África, el Panamá de todos y todas continúa sin valorar correctamente la presencia y contribución de los africanos y sus descendientes en la formación y el desarrollo integral de la nación. En efecto, desde la época colonial en la que predominó la esclavitud, hasta los tiempos del Canal de Panamá, la población negra fue la pieza de trabajo fundamental para la generación de las riquezas directas e indirectas provenientes de la explotación de nuestro principal recurso, la posición geográfica. El sistema de explotación y opresión racial al que estuvo

sometida esta población, no sólo le impidió recibir los merecidos beneficios de su trabajo, sino que también la condenó a vivir en las mayores condiciones de pobreza y marginación social, desde entonces y hasta nuestros días.

Es clave señalar que la población afro-panameña, en sus diferentes grados de mestizaje, constituye más de la mitad de la población panameña total. Ésta se encuentra localizada, como mayoría de la población en las provincias de Bocas del Toro, Darién, Colon y Panamá. En menor proporción, los afro-panameños también viven en las provincias de Chiriquí (región de Puerto Armuelles), Herrera, Coclé y Los Santos.

El sociólogo Gerardo Maloney afirma que, histórica y culturalmente, la población afro-panameña tiende a ser agrupada en dos grandes categorías: los negros coloniales y los negros antillanos. Son negros coloniales los descendientes de los primeros negros que llegaron a Panamá en calidad de esclavos. Hoy en día, éstos llevan apellidos latinos, hablan español, y se consideran primeramente panameños. Están ubicados principalmente en la costa de la provincia de Colón, en el Darién, en la región este de la provincia de Panamá (Chepo), y en el Archipiélago de Las Perlas. En las ciudades de Panamá y Colón, son los principales moradores de barriadas populares y marginales como Santa Ana, Chorrillo, Curundú y San Miguelito. En las provincias centrales, viven en ciudades y poblados como Antón, Natá, Santa María, Parita, y Puerto Armuelles.

El segundo grupo, el de los negros antillanos, está conformado por la población que inmigró del Caribe a Panamá para trabajar en las obras del Ferrocarril (1850), el Canal Francés (1890) y el Canal de Panamá (1904). Esa población provenía mayormente de Jamaica, Barbados y las Antillas Menores; actualmente se ubican principalmente en las ciudades de Colón y Panamá, y en la provincia de Bocas del Toro.

Esta segunda población tiene apellidos anglosajones y habla primordialmente en inglés, aunque las generaciones actuales de descendientes son bilingües. En razón de que este grupo ha estado laboralmente ligado a las actividades del Canal de Panamá, al revertir el Canal a nuestro país como producto de la terminación de los Tratados Torrijos-Carter, ellos han ido perdiendo su principal fuente de trabajo y deteriorando con ello su condición social. El ejemplo más crítico de esta situación es la tasa de desempleo de la provincia de Colón.

En términos generales, es importante resaltar que la situación de los afro-panameños sería mucho más grave si una parte importante de esta población no hubiese emigrado a los Estados Unidos, en procesos migratorios casi permanentes, aunque con épocas de incremento significativo: la década de los 50, los fines de los años 60, después de la firma de los tratados Torrijos-Carter 1977 y 1979, y durante la crisis estructural de 1985. Al insertarse en ese país, estos afro-panameños desde allá sostienen económicamente a sus familiares que permanecen en Panamá, mediante el envío de dinero.

Es muy difícil determinar con exactitud el grado específico de pobreza y desigualdad que caracteriza a la población afro-panameña. Lo que sí se puede establecer es que los afro-panameños generalmente viven en las comunidades con mayores tasas de desempleo, y en las áreas con serios problemas de salud y vivienda. En las ciudades de Panamá y Colón, están ubicados en las áreas con mayor incidencia de delincuencia y criminalidad. De esas áreas también provienen muchos de los menores en condiciones difíciles. De igual forma, los niveles de violencia familiar, drogadicción y prostitución parecen tener mayor incidencia en las comunidades afro-panameñas. El cuadro se dramatiza porque, en la situación generalizada de pobreza hacia donde confluyen el afro-panameño junto con otros grupos étnicos del país, el racismo y la discriminación son factores adicionales que actúan en su contra.

Los estereotipos raciales que los caracterizan como delincuentes, indolentes, mendigos, con baja autoestima y con poco interés de superación son conformados y utilizados para justificar las condiciones de los afro-panameños, lo cual parece justificar su poca presencia en cargos de decisión en el sector público y privado, así como su poca incursión en el establecimiento de empresas privadas propias, y su conformidad con ocupaciones como maestros y profesores, empleados públicos o policías. Se aprecia, por otra parte, que la movilidad social de algunos afro-panameños por la vía política y del ejercicio profesional (abogados, médicos, odontólogos, sociólogos, ingenieros, economistas, etc.) se logra mediante un esfuerzo mayor que el del resto de la población, y que preservar esta condición requiere también de un esfuerzo adicional permanente. Esta realidad del afro-panameño indica la conveniencia de empezar a atender las particularidades culturales de este grupo por parte del Estado, que normalmente no los vincula con ningún sector específico en los planes y programas de desarrollo nacional.

CH. La profunda pobreza indígena



Indígenas de la etnia Ngöbe Buglé.
Fuente: Ministerio de Gobierno y Justicia.

La pobreza indígena en Panamá es catalogada de “abismal” por el Banco Mundial, y de “masiva y profunda” por el Gobierno Nacional. Entre sus características podemos documentar las siguientes:

- La población indígena representa un grupo humano muy significativo dentro de la población panameña total, sobre todo desde el punto de vista cualitativo, además de ser el 10% de la población total del país.
- El indicador de profundidad de la pobreza es mucho más grave en la población indígena que en los otros grupos: el 95.4% viven en pobreza y el 86.4% viven en extrema pobreza. Además, de las personas indígenas que viven en extrema pobreza, muchos viven muy por debajo de la línea de extrema pobreza. Los Ngöbe Buglés, los Emberás-Wounaan y los Kunas enfilan en orden descendente la escala de pobreza indígena, estando los primeros en la peor situación y los últimos cerca del promedio general del área rural.
- El análisis de las carencias en dimensiones fundamentales para el desarrollo humano que se

desprende de la evaluación del Índice de Pobreza Humana nos revela que, en este grupo humano particular se concentran múltiples carencias y que, por ende, los más pobres entre los pobres son los indígenas.

A continuación revisaremos las carencias de este grupo humano, enfatizando las principales dimensiones que en ellos contribuyen a generar su vulnerabilidad:

1. Mortalidad

El porcentaje de población que se estima morirá antes de los 40 años se ve afectado por las condiciones ambientales y por el acceso a servicios básicos. Para 1997, los mayores porcentajes de población que morían en Panamá antes de los 40 años (Cuadro No. 3.1) se presentaban en la Comarca

Cuadro 3.1. Carencias en Longevidad y Acceso al Conocimiento, por provincia, comarca, zona urbana-rural y total del país. Años 1997 y 2000.		
Provincia y Área	% Mortalidad antes 40 años 1997	Tasa de Analfabetismo 2000
Bocas del Toro	10.0	16.9
Coclé	7.0	6.1
Colón	7.7	3.7
Chiriquí	7.8	7.7
Darién	13.7	21.2
Herrera	5.6	10.4
Los Santos	4.9	10.7
Panamá	4.9	2.7
Veraguas	8.2	15.2
C. Kuna Yala	12.0	38.5
C.Emberá Wounaan	19.5	34.5
C.Ngöbe Buglé	13.5	45.9
C. Wargandí	13.7	85.5
C. Madungandí	12.8	63.7
Total País	6.5	7.6
Urbano	5.6	2.6
Rural	7.6	16.7

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

Emberá (19.5%), la provincia de Darién (13.7%), la Comarca Wargandí (13.7%), la Comarca Ngöbe Buglé (13.5%) y, con un porcentaje un poco más bajo, la provincia de Veraguas (8.2%). En cambio, la menor mortalidad antes de los 40 años estaba en Los Santos (4.9%) y Panamá (4.9%). A nivel distrital (Cuadro 3.2), los mayores niveles de mortalidad se localizaban en Kusapín (15.1%), Cémaco (19.2%) y Sambú (20.3%), y los más satisfactorios en Guararé (4.5%), Los Santos (4.7%) y David (4.7), lo que es coincidente con los niveles de acceso a servicios de agua y saneamiento básico registrados en cada zona, ya que el uso de estos servicios no responde sólo a hábitos culturalmente urbanos, sino más bien a necesidades sanitarias básicas para el control de enfermedades.

2. Analfabetismo

Por su parte, el mayor nivel de analfabetismo en el año 2000 (Cuadro 3.1) estuvo presente en las comarcas de Wargandí (85.5%), Madungandí (63.7%), Ngöbe Buglé

(45.9%), Kuna Yala (38.5%) y Emberá (34.5%), además de Darién (21.2%) y Bocas del Toro (16.9%). Presentando el menor nivel de analfabetismo están Coclé (6.1%), Colón (3.7%) y Panamá (2.7%). A nivel distrital (Cuadro 3.2) se aprecia un mayor analfabetismo en Müna (43.6%), Besiko (54.1%) y Kankintú (56.8%), y el más bajo en Taboga (0.9%), San Miguelito (1.9%) y Panamá (1.9%).

Esta situación señala que persisten en algunas zonas del país serias carencias en habilidades básicas como la lectura y la escritura, además de la necesidad de aplicar una educación bilingüe que permita mejorar la alfabetización en zonas indígenas, ayudando con ello a reducir las grandes diferencias existentes en las oportunidades educativas en el país.

3. Servicios básicos

Respecto al nivel decente de vida, que incluye el porcentaje de hogares con carencia de agua, saneamiento

Cuadro 3.2. Logro en mortalidad y analfabetismo, por distritos. Año 1997 y 2000.

	Distritos	% Mortalidad antes 40 años 1997	Distritos	Tasa de Analfabetismo 2000
10 Distritos con menos carencias	Guararé	4.5	Taboga	0.9
	Los Santos	4.7	San Miguelito	1.9
	David	4.7	Panamá	1.9
	Las Tablas	4.8	Colón	2.9
	Panamá	4.8	Arraiján	3.4
	Bugaba	4.8	Chame	3.5
	San Miguelito	4.9	David	3.5
	La Chorrera	4.9	Aguadulce	3.9
	Arraiján	4.9	Balboa	4.0
	Chame	5.1	San Carlos	4.1
10 Distritos con más carencias	Wargandí	13.7	Cémaco	35.3
	Chepigana	13.7	Kuna Yala	38.5
	San Félix	13.9	Nole Duima	40.5
	Ñürüm	13.9	Mirono	40.5
	San Lorenzo	14.6	Kusapín	41.6
	Kankintú	14.6	Müna	43.6
	Tolé	15.1	Besiko	54.1
	Kusapín	15.1	Kankintú	56.8
	Cémaco	19.2	Madungandí	63.7
	Sambú	20.3	Wargandí	85.5

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

Cuadro 3.3. IDHP: Nivel de Vida: Carencias en servicios básicos e ingreso, por provincia, comarca, zona urbana-rural y total del país. Año 2000.

Provincia y Área	Sin agua potable 2000	Sin saneamiento 2000	Ingreso bajo canasta básica 2000	Nivel de Vida ⁽³⁾ 2000
Bocas del Toro	25.9	15.8	43.7	28.4
Coclé	8.5	3.3	43.4	18.4
Colón	8.0	4.8	23.9	12.2
Chiriquí	17.7	4.8	26.0	16.2
Darién	40.7	36.9	60.3	45.9
Herrera	6.4	4.2	30.6	13.7
Los Santos	3.9	3.9	28.0	11.9
Panamá	3.6	2.1	11.9	5.9
Veraguas	16.7	12.6	48.3	25.9
Comarca Kuna Yala	32.3	92.0	82.4	68.9
Comarca Emberá Wounaan	89.3	57.1	78.8	75.1
Comarca Ngöbe Buglé	70.1	73.2	93.4	78.9
Comarca Wargandí	100.0	99.3	60.3	86.5
Comarca Madungandí	76.3	84.3	63.1	74.6
Total País	10.2	6.8	26.5	14.5
Urbano	2.0	1.4	11.1	4.8
Rural	25.5	16.9	52.2	31.6

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

e ingresos bajo la canasta básica de alimentos (Cuadro 3.3), **las peores condiciones se observan en el año 2000 en las comarcas Kuna Yala (68.9%), Madungandí (74.6%), Emberá (75.1%), Ngöbe Buglé (78.9%) y Wargandí (86.5%), además de Darién (45.9%), Veraguas (25.9%) y Bocas del Toro (28.4%).** Por el contrario, el menor volumen de hogares con carencias está en Colón (12.2%), Los Santos (11.9%) y Panamá (5.9%). Como vimos anteriormente, estas necesidades son básicas para la salud y la expectativa de vida de la población; sin embargo, las mismas deben ser resueltas no en abstracto, sino considerando los recursos disponibles en cada zona e incorporando las particularidades culturales de cada grupo social.

En cuanto al agua potable, si bien es cierto que hubo una disminución de la carencia de agua en el área rural, su calidad sigue siendo inferior porque no es potable en todo los casos, ni hay control permanente y sistemático sobre la cloración u otro sistema artesanal de purificación.

A nivel de los distritos del país (Cuadro 3.5), los porcentajes más altos de carencias en esta dimensión de nivel de vida se aprecian en Kankintú (84.9%),

Cuadro 3.4. Desnutrición en menores de 6 a 9 años, por provincia, comarca, zona urbana-rural y total del país. Año 2000.

Provincias	Desnutrición Infantil
Bocas del Toro	36.3
Coclé	21.7
Colón	14.2
Chiriquí	15.4
Darién	31.3
Herrera	9.2
Los Santos	6.9
Panamá	10.1
Veraguas	26.6
C. Kuna Yala	66.3
C.Emberá Wounaan	60.1
C.Ngöbe Buglé	71.8
Total País	21.9
Urbano	8.0
Rural	26.9

Fuente: Ministerio de Educación y Ministerio de Salud: "V Censo de Talla en Escolares de Primer Grado".

Cuadro 3.5. Logro desnutrición y Nivel de Vida IPH, por distritos. Año 2000.

	Distritos	Desnutrición Infantil 2000	Distritos	Carencias Nivel de Vida 2000
10 Distritos con menor carencia	Pocrí	1.9	San Miguelito	3.2
	Panamá	3.0	Chitré	4.1
	Parita	3.5	Panamá	4.7
	Chitré	4.0	Arraiján	5.8
	Balboa	4.8	Aguadulce	6.6
	Tonosí	5.4	La Chorrera	6.8
	Pesé	5.7	David	7.0
	Santa María	6.0	Las Tablas	7.4
	Los Santos	6.1	Santiago	8.3
	Las Tablas	6.4	Colón	8.4
10 Distritos con mayor carencia	Sambú	56.8	Kuna Yala	68.9
	Cémaco	60.0	Nole Duima	69.4
	Kusapín	62.9	Madungandí	74.6
	Kuna Yala	66.3	Mirono	77.4
	Mirono	68.6	Cémaco	79.6
	Kankintú	71.0	Müna	80.5
	Besiko	71.6	Kusapín	81.7
	Nole Duima	71.8	Kankintú	84.9
	Müna	77.9	Wargandí	86.5
	Ñürüm	81.0	Besiko	86.8

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

Wargandí⁽⁴⁾ (86.5%) y Besiko (86.8%) y las menores carencias en San Miguelito (3.2%), Chitré (4.1%) y Panamá (4.7%), lo que no implica que éstos sean los distritos más ricos, sino que son los que presentan menos déficits críticos en su población respecto a algunas variables esenciales.

Complementariamente se puede señalar que la mayor desnutrición en menores de 6 a 9 años en el año 2000 (Cuadro 3.4) está presente en las comarcas Ngöbe Buglé (71.8%), Kuna Yala (66.3%) y Emberá (60.1%), además de altos niveles en Bocas del Toro (36.3%), Darién (31.3%) y Veraguas (26.6%). La menor desnutrición la presentan Los Santos (6.9%), Herrera (9.2%) y Panamá (10.1%).

Entre los distritos destacan por su mayor nivel de desnutrición (Cuadro No.3.5) los de Nole Duima (71.8%), Müna (77.9%) y Ñürüm (81.0%) de la comarca

Ngöbe Buglé, mientras que con los mejores resultados aparecen Pocrí (1.9%), Panamá (3.0%) y Parita (3.5%).

En adición al análisis que presentamos anteriormente –al enfocar el núcleo irreductible de la pobreza en Panamá–, podemos identificar grupos que enfrentan carencias severas en diferentes aspectos de sus necesidades esenciales. Son hogares y personas entre quienes predominan simultáneamente el analfabetismo, la mortalidad antes de los 40 años, la carencia de necesidades básicas tales como agua potable y saneamiento, e ingresos inferiores a la canasta básica de alimentos. En el Mapa 3.1 se observa el porcentaje de hogares con carencias múltiples por distrito. Los resultados más críticos (sobre el 10% de la población) se manifiestan en Besiko (39.3%), Kankintú (38.4%), Kusapín (28.8%), Müna (25.2%), Mironó (18.3%), Cémaco

(17.5%), Nole Duima (16.6%), Nürüm (11.9%), todos ellos distritos pertenecientes a comarcas indígenas.

D. En síntesis

El análisis realizado evidencia claramente que los pueblos indígenas presentan niveles impresionantes de pobreza, lo cual no sólo los ubica como **un grupo humano en estado de vulnerabilidad, sino también como un grupo humano de alta prioridad:**

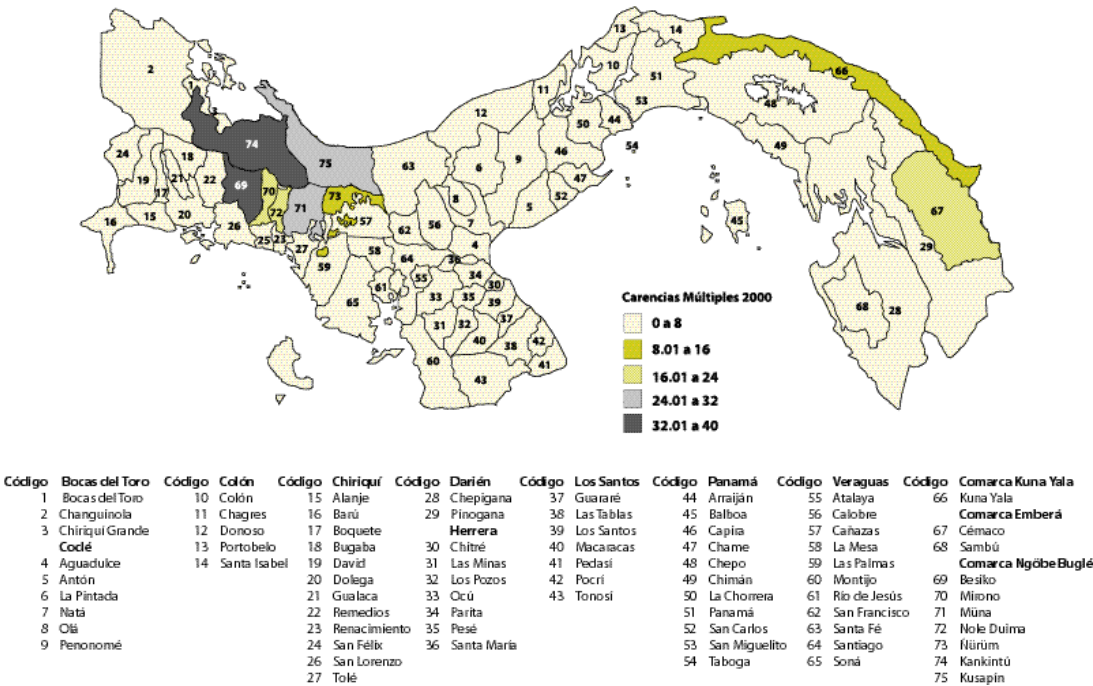
- La población de las comarcas Wargandí, Ngöbe Buglé y Emberá y, entre las provincias, la de Darién, son las que presentan el mayor nivel de mortalidad antes de los cuarenta (40) años.
- Entre las poblaciones con mayores carencias de agua potable y saneamiento están las comarcas indígenas, pero también la provincia de Darién. A pesar de los avances que se han logrado, todavía hay que mejorar sustantivamente el nivel de vida de estos grupos humanos.
- Con respecto a las carencias de ingreso, las poblaciones indígenas aparecen más afectadas,

aunque hay que reconocer que el apoyo comunitario y familiar les permite al menos sobrevivir. Entre las provincias aparecen con grandes carencias en ingreso, en su orden: Darién, Veraguas, Bocas del Toro y Coclé.

- Los pueblos indígenas de Panamá presentan mayores niveles de carencias múltiples, como se puede apreciar en el Mapa 3.1; es decir, son hogares que poseen simultáneamente personas con analfabetismo, carencia de agua y de saneamiento, y niveles de ingreso per cápita inferiores a la canasta básica de alimentos, además de ser áreas con una mortalidad temprana más alta. Ello recalca que los pueblos indígenas enfrentan agudas condiciones de vulnerabilidad, convirtiéndose en grupos prioritarios para las políticas públicas.

En razón de estas realidades, dedicamos este apartado a compartir la visión de este grupo sobre el Desarrollo Humano Sostenible. Si podemos comprender mejor su forma de vida, también podremos tener visiones de desarrollo compartidas e incluyentes, y mejorar el impacto de las políticas públicas, dándoles elementos a ellos mismos para reafirmar su cultura y desarrollar sus

Mapa 3.1. Carencias múltiples por distritos. Año 2000.



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

capacidades, y permitiendo un intercambio cultural en el que “todos ganen”, sin la pérdida de la propia identidad.

Dentro del enfoque de Desarrollo Humano es importante conocer la diversidad cultural dentro de un país y, en este caso, conocer las expectativas que los propios grupos en condiciones de vulnerabilidad tienen sobre el bienestar. Desde esta perspectiva, es posible trascender el término habitual de “grupos marginados” aplicado a las minorías o a los pobres, y recabar información de interés sobre su contexto cultural y también sobre la existencia de lazos de solidaridad y cooperación (capital social) que determinan una forma de vida y metas distintas.

En este sentido, el presente Informe podría ser considerado como un reconocimiento explícito de la situación real de los pueblos indígenas dentro de la comunidad nacional, situación que se caracteriza por las intensas carencias, la exclusión social y la amenaza a la diversidad cultural proveniente de un modelo de estado centralista.

III. Los grupos indígenas: muchas voces, muchas verdades

En esta última parte del Capítulo III, el **INDH Panamá 2002** entrega un espacio especial, de naturaleza altamente cualitativa, como un aporte especial a través del cual podemos detenernos a escuchar a un grupo humano, los indígenas, a partir de sus propios testimonios.

El apartado recoge los testimonios de 15 mujeres y 16 hombres indígenas de diferentes edades, quienes provienen de los sectores más empobrecidos de las tres comarcas más grandes en Panamá: Emberá-Wounaan, Kuna Yala, y Ngöbe-Buglé. Por medio de entrevistas grabadas con estas 31 personas (la mitad viviendo en las comarcas, la mitad en la ciudad de Panamá) se trató de captar algo sobre sus perspectivas acerca de la vida que están viviendo hoy en día y de la vida que esperan para el futuro. Se añadieron también algunos aportes de los participantes en el grupo de trabajo conformado por el **INDH Panamá 2002** para darle contenido a esta sección en especial.

Aquí se combina la información secundaria disponible de estudios anteriores sobre la materia realizados en

Panamá, la cual tiene una base técnica y externa a los propios sectores afectados, con la información de la fuente primaria, que son las personas de los pueblos indígenas entrevistadas específicamente para este Informe. De esta manera se busca reforzar los elementos respecto a las potencialidades y carencias que poseen estos grupos humanos, desde la perspectiva de quienes viven directamente la situación de vulnerabilidad, así como recoger sus propias propuestas de solución.

El presente esfuerzo se hace en el entendido de que el conocimiento, el respeto y la valoración de la riqueza y diversidad cultural del país son elementos esenciales para un Desarrollo Humano incluyente y que, a través del conocimiento de otras visiones de progreso, los panameños ampliamos nuestra propia cosmovisión sobre el proceso de desarrollo en general, añadimos nuevos elementos a las ideas de bienestar y calidad de vida que tenemos, y abrimos ventanas para la participación de todos los sectores en la definición de las metas del país y en la búsqueda de su realización.

A. La visión sobre el futuro: El “Kaimocara”

“Cuentan los Bokota⁽⁶⁾ que, al comienzo del mundo, ya estaba el sol, y que un gran y sabio cacique, contemplando que existía mucha violencia y desmanes entre los humanos y contra la naturaleza, les pidió amarse y hacer buenas obras en conjunto. Al ver que no cambiaban, ni le hacían mucho caso, advirtió:

“Si ustedes continúan así, harán que se apague la luz del sol y que todo el mundo quede a oscuras.”

La única manera de librarse de este castigo era construir cercos alrededor de las casas para que los protegiesen, lo que salvó a muchos de su propia indolencia. Luego de diez días a oscuras, el sol salió para todos y los sobrevivientes poblaron diversos lugares de la tierra.”

Para salvarse de la oscuridad de los tiempos, desde tiempos inmemoriales los pueblos indígenas panameños construyeron cercas que los protegiesen y hoy aguardan todavía a que el sol salga para ellos y ellas. Su precaria situación socioeconómica es una afrenta para ellos y para el país mismo, pues existen los recursos y la capacidad para abordar la situación, superar los problemas y construir las soluciones junto a los pueblos indígenas, que no están inermes, sino que exigen ser

sujetos de su propio desenvolvimiento, pues son portadores de las energías y las potencialidades requeridas para avanzar.

Los indígenas panameños tienen una visión, y ésta la resumen los Emberás con la palabra **kaimocara**, que para ellos quiere expresar el sueño, la utopía que se busca alcanzar o construir. Cada persona, cada sector o pueblo, tiene su kaimocara; el asunto es crear la capacidad de juntarlos todos, perdiendo algo y aceptando algo cada uno, pasando luego a convertirlo en un sueño común que nos represente y sea aceptable para todos y todas en Panamá.

B. Los pueblos indígenas y el Desarrollo Humano en Panamá: potencialidades y carencias

“Al principio no había nada: en ese tiempo Dios hizo primero una casa. Primero, Dios recogió todos los bejucos para amarrar los palos. Entonces, en cuatro días, hizo la casa y la terminó toda.

Entonces recogió los pedazos sobrantes de bejucos y encargó a un niño que los botara lejos. El encargado pensó: ¿Por qué yo no lo puedo ver? dijo él, y lo vio. Eran sólo un poco de culebras que se fueron lejos, arrastrándose, y al ver eso, él se asustó y lo dejó. Por eso hay muchas culebras en la tierra.

Después de terminar toda la casa, entonces al sur puso dos pescados y también al norte, para que el mar de afuera no entrara adentro. Si estos pescados se quitan de ahí, el mar de afuera entra y nos ahoga. Adentro de la casa hay tierra y mar también. La casa es de forma de totuma y el infierno está fuera de la casa.”

Montezuma. Los abuelos nos contaron. Comarca Ngöbe. 1991.

Las palabras que recogió Montezuma invitan a mirar, pensar y sentir de manera más integral la realidad del más afectado de todos los sectores pobres: los pueblos indígenas. La casa hecha de bejucos y palos es la identidad erigida como uno de los valores fuertes de la cosmovisión indígena. Hacedores de cultura e historia, sostenedores de la biodiversidad y portadores como grupo humano del más alto nivel de capital social del país, se sitúan al mismo tiempo, y sin lugar a dudas, en el sector de la población nacional con las mayores carencias en el orden socioeconómico.

Los pueblos indígenas poseen carencias que suponen vulnerabilidad pero, al mismo tiempo, potencialidades, no sólo para su propio desarrollo, sino como aporte al desarrollo humano sostenible de Panamá. Adentro y afuera de la casa hay mar y tierra, y la casa en forma de totuma puede aportar a construir los caminos de acceso al país que propone la Visión Nacional 2020⁽⁶⁾.

C. Las potencialidades de los pueblos indígenas

1. La población indígena

La principal potencialidad de los pueblos indígenas es su propia población, sus recursos humanos que, como se advierte, son muy diversos y extendidos por todo el país. Concentrados en cinco comarcas y territorios habitados, pero de difícil acceso, esta población está ubicada primordialmente en seis provincias: Darién, Bocas del Toro, Chiriquí, Veraguas, Colón y Panamá. Se trata de una población que ha sobrevivido acciones de genocidio y etnocidio, pero que posee identidad, capacidad asociativa y posibilidades de desenvolvimiento en la medida en que tengan acceso a oportunidades con equidad.

Las poblaciones indígenas se diferencian de la urbana o rural por su dimensión étnica, que puede ser entendida como “aquel agregado o comunidad auto-consciente caracterizado por un conjunto de creencias, actitudes o valores compartidos, una lengua propia, una nacionalidad o sentido de pertenencia comunal, y una asociación, real o imaginaria, con una historia o territorio específicos, lo que confiere unas características diferentes o peculiares en relación con otros grupos que así lo reconocen.” (Moreno, 1997: p. 4). El grupo étnico, como conjunto social, desarrolla lazos fuertes de solidaridad o identidad social, teniendo como fundamento los factores señalados, a los que deben agregarse los aspectos históricos.

Las etnias indígenas que habitan el istmo de Panamá se encuentran hoy distribuidas en tres modalidades diversas (Ordóñez, 1996: p. 89):

- Los grupos que han permanecido relativamente aislados y que conservan sus propios esquemas culturales y económicos;
- Los grupos que conservan gran parte de su cultura,

pero que están directamente articulados a una economía de mercado, sean rurales o urbanos;

- El sector de la población “desindianizado” por el integracionismo, y que ha perdido sus esquemas culturales y sus formas de organización.

Ubicaremos como población indígena a los dos primeros, estructurados en ocho pueblos indígenas que suman aproximadamente 285,231 personas: Ngöbe, Kuna, Emberá, Wounaan, Buglé, Naso, Bokota y Bri Bri, y quienes representan el 10% de la población panameña (Cuadro 3.6) según los Censos Nacionales del 2000.

La mayoría de esta población está en el área rural, y los principales puntos de concentración son los siguientes:

- La Comarca Ngöbe-Buglé (Ley 10 de 1997);
- Las comarcas Kunas de Kuna Yala (Ley 16 de 1953), Madungandí (Ley 24 de 1996) y Wargandí (Ley 34 de 2000), y las dos comunidades Kunas de Pucuru y Paya (Takarkunyala), las cuales se encuentran en el Parque Nacional de Darién (Decreto Ejecutivo 21 de 1980);
- La Comarca Emberá-Wounaan (Ley 22 de 1983) y otros territorios ubicados en la provincia de Darién;

- Los Naso, que viven en el Parque Internacional de La Amistad; y

- Los Bri Bri, que viven por las orillas de Río Sixaola, en la frontera de Panamá con Costa Rica.

2. Los territorios

Un poco más de la mitad (53%) de los pueblos indígenas, o sea, unas 150,073 personas, habitan en las cinco comarcas mencionadas, las cuales ocupan el 20% del territorio panameño, equivalente a 15,103.4 Km² de los 75,517 Km² que posee el país.

Las reivindicaciones de los movimientos indígenas han estado siempre muy ligadas al territorio, pero sumadas también a exigencias en defensa de sus idiomas, cultura y hábitat. La Comarca⁷⁾ “es un terruño indígena con organización política semiautónoma bajo la jurisdicción del gobierno nacional. Aunque es, a la vez, una división geopolítica y un sistema administrativo con límites geográficos y regulaciones internas, no es independiente del Estado.” (Herlihy, 1995: p. 81)

“Más bien, el Estado reconoce los rasgos únicos de la sociedad indígena, en contraste con la nacional, y ambos gobiernos –nacional e indígena– alcanzan acuerdos generales: los indígenas se acomodan a ciertos intereses del Estado de soberanía, seguridad y explotación de recursos, para poder ganar su propio terruño. Pero son ellos quienes toman la mayoría de las decisiones que conciernen a aspectos culturales, económicos y políticos que afectan a sus poblaciones. Dentro de los límites de esta región geopolítico-administrativa, los indígenas, en gran parte, se gobiernan a sí mismos bajo su propio sistema político, pero todavía mantienen fidelidad al Estado.” (Herlihy, 1995: p. 81). Este concepto tiene su fundamento en las raíces étnicas y territoriales de un pueblo, y supone el mantenimiento de las características propias de esas comunidades emanadas de su historia e identidad. Es un concepto muy diferente al de reserva, que significa marginalidad y apartheid.

La legislación sobre las Comarcas ubica la propiedad y uso colectivo de esos territorios, siendo éstos inembargables e inadjudicables. Cada pueblo indígena posee un sistema de tenencia aceptado por las leyes indígenas sobre la base de la propiedad individual de las tierras trabajadas, y la herencia enmarcada en la producción y consumo familiar. La mitad de los hogares

Cuadro 3.6. Distribución de la población indígena de Panamá, según etnia. Año 2000.

Población	Absoluta	Porcentaje
Total de la Pob. Indígena	285,231	100%
Ngöbe	169,130	59%
Buglé	17,731	6%
Kuna	61,707	22%
Emberá	22,485	8%
Wounaan	6,882	2%
Naso Teribe	3,305	1.2%
Bri-Bri	2,521	0.9%
Bokota	993	0.3%
No declararon	477	0.2%

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

poseen algo de tierra, pero las tres cuartas parte no poseen título de propiedad individual. En el caso de los Kunas, además de la familiar, existe la propiedad personal y la comunal cooperativa. (Alvarado 2000).

No toda la población indígena está dentro de las Comarcas; algunos, como los Naso, Bri Bri o Bokota, no las poseen, y otros muchos no viven en ellas, aunque ya estén delimitadas. Así, la mitad de los Kunas viven fuera de sus comarcas. La mayoría de los Emberá-Wounaan, producto de su gran dispersión, están fuera de la suya y exigen la legalización de lo que designan como Tierras Colectivas. La migración, producto de la marginación y el abandono, provoca que el 47% de los indígenas vivan fuera de estos territorios autónomos.

Las comarcas representan un gran recurso para el desarrollo integral del país, a partir del desafío de lograr estructurar y realizar planes de desarrollo humano comarcales hacia los cuales puedan converger factores sinérgicos que permitan elevar la calidad de vida de sus integrantes.

a. El territorio de la comarca en la visión de las comunidades

Las respuestas dadas en las entrevistas del estudio cualitativo fueron muy claras con respecto al sentido de pertenencia a su lugar de origen. Sin importar si son Kuna, Emberá-Wounaan, o Ngöbe-Buglé o si son hombres o mujeres, jóvenes o viejos, ellos invariablemente expresan su preferencia por vivir en la comarca hoy en día. Cuando les preguntamos, “¿A dónde preferirían vivir si en este momento pudieran escoger cualquier parte de Panamá?”, todos, excepto uno, respondieron que elegirían quedarse justo donde están, en sus comarcas.

Dijo un hombre Emberá de 36 años:

“Acá, en mi tierra, porque acá tiene más ambiente, porque acá... hay más facilidad que estar en Panamá. Aquí tengo mis hijos, mi señora, mi tierra.”

Y una mujer Kuna de 43 años lo refirió de esta forma:

“Mejor aquí porque... ha escuchado muchos comentarios de que en Panamá la vida es muy... difícil vivir, mientras que aquí está en su comunidad y tiene sus cosas aquí, su casa, aunque no está muy cómoda...”

Estas respuestas sugieren que, para ellos, éste no es sólo el lugar donde tienen sus raíces y su historia, sino también un lugar en donde se sienten física y socialmente cómodos. Dijo un joven Ngöbe de 30 años:

“Quiero vivir aquí porque estoy tranquilo; en la ciudad me sentía asustado... [Aquí en mi comunidad] salgo, ...estoy feliz de la vida.”

Otra idea común en las explicaciones acerca de su deseo de vivir y permanecer en la comarca se refería a sus sentimientos de orgullo por la producción propia y de control en sus vidas. Durante las entrevistas les planteamos la pregunta: “¿Cuáles son las cosas buenas de su trabajo, las cosas que le gustan?”, a la cual 10 de los 15 sujetos mencionaron sentimientos positivos por tener un trabajo del cual se benefician directamente ellos y sus familias. Hombres y mujeres, jóvenes y ancianos, Kuna, Emberá-Wounaan y Ngöbe-Buglé, todos, y en cifras similares, resaltaron la satisfacción o el sentimiento de orgullo por la producción propia:

“La ventaja es que ya cultivamos lo propio, y de que no estamos dependiendo de un jefe superior a nosotros, y siempre teniendo en cuenta que tenemos que producir para la familia.” (Ngöbe hombre, 29 años)

“[En mi casa] yo hago todo... Todo lo que es cultivo a mí me gusta, porque como yo digo uno lo cultiva y le beneficia, y por eso lo hace con ánimo. ...Así que es lo mismo que cuidar los pollos, ya que de un momento a otro uno los mata y está siendo beneficiado del pollo. Así que yo pienso que me gusta bastante cuidar estos animales...” (Ngöbe mujer, 25 años)

En muchas de estas descripciones sobre el orgullo propio que puede proceder de la auto producción, se escucha además a las personas reconocer otra ventaja de vivir en la comarca: el sentimiento de tener algo de control sobre sus propias vidas. Este sentimiento fue expresado también en contextos no relacionados con el trabajo; por ejemplo, un hombre Kuna (51 años) notó que en su vida en la comarca podía decidir cómo utilizar su tiempo y con quién:

“Aquí es mejor... Aquí sí hay tiempo. Nadie me obliga a trabajar. Hoy estoy descansando, cosa que en Panamá no se puede. Tal vez mañana me quedo también. Hay veces que hasta cuatro días me quedo en la casa con mi familia, no hay problema.”

3. El capital social

Se entiende por capital social los “rasgos de la organización social, como la confianza, las normas y redes, que pueden mejorar la eficacia de la sociedad facilitando acciones coordinadas”⁽⁸⁾, o bien “la confianza en los sistemas de ayuda recíproca y las redes sociales que vinculan a la gente de la comunidad”..., o, como lo define F. Fukuyama, “la capacidad de los individuos de trabajar junto a otros, con grupos y organizaciones, para alcanzar objetivos comunes”⁽⁹⁾.

El capital social de los pueblos indígenas puede ubicarse a varios niveles: el capital social en el ámbito de base en los espacios rurales y en los espacios urbanos, y el capital social en el ámbito de los movimientos sociales étnicos, cuya combinación ha permitido acciones significativas para la consecución de reivindicaciones tales como legislaciones, comarcas y otros logros.

a. El capital social en los espacios rurales

Las comunidades indígenas tienen mayor capacidad asociativa que las no indígenas, pues cuatro quintas partes participan en algún tipo de organización, con relación a tres cuartos de las comunidades rurales no indígenas y la mitad de las comunidades urbanas. Las comunidades indígenas poseen, además, una mayor capacidad de comunicación horizontal interna dentro de cada comunidad, y de comunicarse entre las diversas comunidades. Los que viven dentro de las áreas indígenas tienen un capital social más sólido que los indígenas que viven fuera, en áreas urbanas (36%) y rurales (26%) (Vakis y Lindert 2000).

Según la percepción colectiva de las comunidades⁽¹⁰⁾ (MEF, 2000), los mayores niveles de organización en el país están en las comunidades indígenas (82.5%) y rurales (79.5%). El 63.5% de las comunidades que no tienen ninguna organización respondió que alguna vez su comunidad sí se había organizado para resolver los problemas que les afectaban a todos. En el quinquenio 1992-1997, la participación de los miembros de la comunidad con trabajo voluntario, para conseguir mejoras de beneficio común, fue alta (67.8%), registrándose los mayores niveles de participación en las áreas de difícil acceso (77.8%), rurales (77.5%) e indígenas (70%). La participación urbana alcanzó el 55.6%. Estos niveles de participación se produjeron a

pesar de que las comunidades indígenas son las que menos ayuda (10%) reciben.

Aunque no se tuvo la oportunidad de investigar a fondo el tema de la organización social y el capital social en las comunidades⁽¹¹⁾, en la comunidad Ngöbe que visitamos encontramos testimonios que sugieren la importancia de la idea de “la comunidad” como una unidad de gran valor social. A continuación, tres individuos de dos hogares diferentes ofrecen sus pensamientos:

“La cosa más importante hoy día en mi vida es estar bien con todos en mi comunidad y no tener problemas. Tratar de quedar bien con todos y tener presente a Dios.” (Ngöbe hombre, 30 años)

“[Mi preocupación es que,] como tengo poco tiempo de vivir aquí, no conozco mucho la gente. Muy poco salgo y no tengo comunicación con la gente. Entonces, allí es donde yo no tengo base... pues entonces uno no tiene campo... Entonces, allí es donde yo a veces también tengo mi baja.” (Ngöbe mujer, 25 años)

“En mi etapa de adulto todavía reconozco que la vida no es solamente... espiritual [sino que también es importante] mi familia y yo siempre ahora reconozco que yo necesito algo más de Dios y éso me involucra más con la comunidad y me ayuda a estar más social con la comunidad.” (Ngöbe hombre, 29 años)

Mientras que lo anterior sugiere que la asociación es una dinámica real y valorada en la vida social, existen fuerzas que contrarrestan esta dinámica, las cuales examinaremos más adelante (Véase la parte IV. Proyectos de Desarrollo).

b. Los movimientos sociales⁽¹²⁾

Los pueblos indígenas se han articulado en movimientos sociales étnicos con dimensiones locales, nacionales y regionales. Sus acciones contienen dos dimensiones: el espacio y los procesos.

- El espacio es visto como territorio y conjunto de recursos, y se expresa por la demanda del uso, goce y manejo sobre los recursos naturales existentes dentro de dichas porciones.
- Los procesos se dan en el territorio como espacio jurisdiccional y se expresan en el reclamo sobre el

control de los procesos políticos, culturales, sociales y económicos que los afectan; y por la capacidad de imponer su propia normatividad para llevar a cabo y regular dichos procesos. (Zúñiga, 1998, p. 143)

Para obtener sus territorios y algunos de sus derechos, los indígenas han tenido que combinar ancestralmente la lucha y la negociación: los Kunas se insurreccionaron en 1925 y los Ngöbe-Buglé sostuvieron intensas movilizaciones durante décadas para obtener la demarcación comarcal. Hoy en día, los términos de la negociación están mejor definidos en cuanto a la responsabilidad y representatividad, las cuales recaen en los Congresos Generales de cada pueblo indígena y en sus coordinaciones nacionales. Es evidente que los diversos gobiernos nacionales reconocen cada vez más esas competencias y liderazgos.

4. Capacidad de interactuar con la biodiversidad

Si el aislamiento histórico de los pueblos indígenas por una parte ha contribuido a su marginamiento, por la otra ha sido favorable a la conservación de las culturas y de los recursos naturales, los cuales no han sido todavía afectados profundamente gracias tanto a su ubicación geográfica como a las prácticas sostenibles tradicionales de los pueblos indígenas.

En Panamá, y en el resto de Centroamérica, **existe una estrecha relación entre las áreas de bosques vírgenes y los establecimientos de las poblaciones indígenas**. “Muchos de estos pueblos tienen profundos conocimientos acerca del medio en que viven y de las diferentes especies de plantas y animales, y han desarrollado técnicas sofisticadas para el aprovechamiento sostenible de estos recursos” (Deruyterre, 1997, p. 5). Esta capacidad de interacción **nace de la cosmovisión y espiritualidad de los pueblos indígenas**, que interrelaciona como una telaraña la armonía de los diversos componentes de la vida, en los cuales el ambiente es un punto esencial. La misma constituye, por lo tanto, un aporte singular a la concepción de desarrollo sostenible que debería primar en el país y en el ámbito global.

5. Algunos elementos de la cultura indígena⁽¹³⁾

Las culturas indígenas de nuestro país constituyen sistemas en los que el ser humano y la naturaleza se unen íntimamente, en la concepción indígena de que el

desarrollo, la naturaleza y el ser humano son uno sólo. Estas culturas conciben que la tierra y los recursos naturales no son de nadie en particular, sino que le han sido prestados por la naturaleza, y por Dios a la comunidad, por lo que son el patrimonio general de los pueblos, para el uso colectivo de la gente. Como son de todos, tienen que ser utilizados “racionalmente”, pensando en la generación que viene, pues “siempre hay que dejar para los hijos que vienen”.

Las instituciones indígenas tradicionales refuerzan la pertenencia a la comunidad, cumplen el papel de reproductores de su identidad y de educadores en valores, y son, además, instituciones religiosas donde se invoca a Dios. Se reconoce, no obstante, que no todos los aspectos de la cultura indígena son buenos, sobre todo las costumbres que atentan contra los derechos de las personas, tales como la violencia contra la mujer y los niños.

Hay que destacar que, en la visión indígena de antaño, el trabajo grupal o comunitario no es para la acumulación o el lucro sino para el consumo y su distribución, y que debe haber reciprocidad entre los vecinos y las comunidades porque se supone que cada familia está haciendo lo mismo y todos están funcionando como un sistema global. Esa visión está cambiando, sin embargo, porque ahora la lógica del mercado y el dinero ya han entrado a las comunidades.

Para los indígenas, la salud es el estado de equilibrio en el ser humano, pues creen que la enfermedad se da cuando hay un desequilibrio, que puede surgir de la naturaleza o del ecosistema. Ellos consideran que la naturaleza tiene un espíritu y que, si se atenta contra ella, se desatan las epidemias. En su relación con la naturaleza hay una profunda mitología, un profundo sentido filosófico y humano.

El Desarrollo Humano Sostenible para los pueblos indígenas no sólo se relaciona con el mundo exterior; es decir, para ellos no sólo cuentan la política, la sociedad, la economía, el ambiente, la cultura, la tecnología, etc. y su relación con otros seres. En su consciencia, el concepto también tiene aspectos de moralidad, del sistema de creencias, de los valores, de los aspectos psicológicos y de las actitudes, una especie de cosmovisión que integra dimensiones materiales y espirituales. Algunos participantes lo expresaron así:

“Estamos hablando de un todo, porque para mí la familia es un todo. Por ejemplo, a los jóvenes también desde la enseñanza desde la niñez, a los niños y las niñas les enseñan que no deben robar. Eso para nosotros es un valor que se les enseña, tanto a los niños como a las niñas: no robarás, y el valor de ser solidario o hermandad, lo que nosotros llamamos ‘hermana’. Decimos ‘hermana’, aunque no somos de padre y madre, en el sentido de que somos iguales, tenemos la misma situación.”

“Se les enseña a la niña y el niño que tienen que trabajar, se les enseña esa responsabilidad. No es un trabajo forzado que tiene que hacer, es parte de enseñarle que, tanto hombre como mujer, debe ser responsable y, sobre todo, respetar a los otros.”

Se puede afirmar que **la familia** todavía es, para los pueblos indígenas, el núcleo o la célula básica de la comunidad, la sociedad y la cultura, y que la familia es la que sirve como transmisora de sus valores y de su religión, fortaleciendo los vínculos de solidaridad e identidad. He aquí muestras de sus expresiones:

“La calidad de vida sería para mí que tengamos todo lo necesario para vivir, que se nos respete nuestra propia integridad como pueblo indígena, nuestro propio territorio, que es tan importante para nuestra autodeterminación.”

“Para todos los pueblos indígenas, el desarrollo sería fortalecer y desarrollar los valores propios de los pueblos indígenas y la calidad de vida sería también sentir y saberse respetado en todos sus valores. Ésto no implica necesariamente cambios bruscos; sin embargo existen aspectos negativos que se podrían evitar, como el alcoholismo y las drogas.”

“Este es un espacio. Si yo traigo a un señor de la comarca (sabio), no (se le debe ver) como (un) payaso. Hay que respetarlo, porque es un miembro de la comunidad y sabe cosas que yo no sé, y es muy respetado en la comarca. Cuando se abren esos espacios, la gente va respetando nuestros valores.”

Las formas típicas de vivienda, vestido y lenguaje de cada pueblo indígena de nuestro país proveen evidencia visual del deseo compartido y de la decisión de la gente de mantener un sentido de identidad —un sentido de pertenecer a un lugar, a un territorio en particular, y a un

grupo social en específico. Nuestros entrevistados dieron amplio testimonio de esta afirmación de **territorio, cultura e identidad**, y algunas de las maneras en las que estas potencialidades compartidas les ofrecían satisfacción personal, placer, alegría, fuerza y significado. Al mismo tiempo, sin embargo, describieron sus vidas como una enorme lucha contra una crisis económica devastadora y creciente que amenaza su propia supervivencia. Estos dos temas fueron recogidos de manera increíblemente similar, a pesar de los grandes espacios sociales y físicos que dividen a las tres comarcas y comunidades en las que viven estas personas.

La cultura e identidad no son barreras para el desarrollo humano, sino todo lo contrario, pues se fundamentan en valores e imaginarios que articulan factores claves como sostenibilidad, organización comunitaria e historia. Por su origen y trayectoria, los pueblos indígenas son poseedores de una identidad muy definida en todas las dimensiones de su existir. Ésta es una de sus fortalezas más importantes y un elemento clave para su desarrollo, a pesar de que no todos los de afuera lo reconocen así. Por ello han sido habituales los enfoques, provenientes de sectores de los no indígenas, que proponen e imponen una integración de los pueblos indígenas y les exigen que pierdan sus valores propios, en aras de sumarse a la “civilización” o a la nación. Para un hombre Ngöbe (30 años):

“Como somos indígenas, tenemos nuestra comarca y no debemos nunca perder nuestras costumbres... Eso de que se hable español puede servir mucho para salir, por lo menos para afuera se necesita desenvolverse bien. Pero nunca olvidar nuestra lengua en la tierra nuestra... Mis hijos no hablan [dialecto] en la escuela, pero aprenden en la casa.”

Yabilikiña, Sáhila Kuna lo resume de esta manera: *“¿Quién dijo que estamos cansados de ser indios?”*

Además del sentido de pertenecer a un territorio, a un lugar, los sujetos de nuestras entrevistas expresaron un fuerte sentimiento de arraigo y de **pertenencia a un grupo** particular de personas, con quienes comparten relaciones y valores profundos. Pudimos constatar que el mundo cultural único al que entramos al momento de visitar cada una de las tres comunidades no eran vestigio del pasado, sino reflejo de las preferencias de la gente en la actualidad. La gente indígena continúa sus prácticas

porque, al hacerlo, expresan su deseo de identificarse con un grupo particular de individuos. Hacerlo también puede traerles placer. He aquí algunas de sus voces:

“Quisiéramos mejorar nuestra casa, nuestro rancho, nuestro hogar, aunque preferimos este tipo de vivienda (de palma), porque para este tiempo de verano es muy fresca.” (Ngöbe hombre, 30 años)

“...aquí las casas de pencas tienen una ventaja... para un cultivo de arroz yo puedo acomodarlo arriba, ...como si fuera un depósito,... y claro, [me gusta], siempre utilizando los recursos del ambiente que es la palma.” (Ngöbe hombre, 29 años)

Otras formas culturales que expresan este sentimiento de pertenencia a un grupo en particular también fueron mencionadas a través de nuestras entrevistas. Una mujer Kuna soltera (de 28 años) habló con entusiasmo acerca de la danza o baile kuna en su vida: “Cada semana hay danzas kunas y me encanta ir.” Y cuando se le preguntó a un hombre Emberá, de 36 años de edad, qué era lo que usualmente hacía para divertirse, contestó:

“Aquí nosotros utilizamos la cultura Emberá, la tradición del Emberá... cultura es una tradición que siempre los Emberá usamos acá, como los instrumentos como tambor, música, se baila... y, sí, me pongo a echar cuentos del tiempo antiguo, lo que los bisabuelos, abuelos, los antepasados contaban, uno empieza a charlar.”

Pero es el **lenguaje** —una de las formas culturales más poderosas para transmitir y fortalecer las profundas conexiones sociales entre los miembros de un grupo—, la que fue mencionada con más frecuencia a través de las entrevistas. Aproximadamente la mitad de las personas con las que hablamos mencionaron el problema actual de que los niños sólo aprendan español en las escuelas primarias, una práctica que, al decir de algunos, socava su temprano éxito educativo, su sentido de identidad étnica, y sus medios de comunicación con las generaciones más viejas de su gente que hablan primordial o únicamente “el dialecto.” Claramente, ésta es una práctica educativa que también amenaza con eliminar los lenguajes indígenas dentro de una generación.

Una joven Ngöbe de 25 años de edad, madre de dos pequeños, expresó el mismo deseo de conservar su lenguaje en los siguientes términos:

“[Yo pienso que los niños deben aprender] los dos idiomas [en la escuela], porque si, por ejemplo, le enseñamos [solamente] nuestro idioma —eso pasaba antes— y venían la gente de afuera y ellos no se podían comunicar. En cambio, si se les enseña los dos, se comunican fácil acá y allá.”

Para tener la posibilidad de obtener éxito académico, los niños y niñas indígenas deben hablar español, ya que sus “dialectos” no son usados, enseñados u honrados en las escuelas. No es sorprendente entonces que, mientras los padres de cinco de los hogares de este estudio hablan lengua indígena en sus casas, pocos de sus hijos hablan este idioma. Aún en los tres hogares con niños pequeños, la mayoría de los cuales no han comenzado la escuela, los padres y las madres dicen que tratan de hablarles en español, porque ven que ésto es necesario para su futuro éxito educativo. Un hombre Kuna (43 años) lo planteó de esta manera:

“En la casa hablo Kuna con la señora, pero español con los hijos, porque hablan puro español en la escuela y no quiero que ellos se atrasen.”

Si los idiomas indígenas continúan sin tener un lugar en las escuelas a las que asisten sus hijos, puede que éstos se conviertan en poco más que un recuerdo distante al pasar de una generación. Puesto que la ley que requiere una educación bilingüe puede ser capaz de desacelerar o revertir este proceso, dos de los entrevistados explicaron por qué consideraban importante su implementación:

Un hombre Kuna (63 años) indicó que, sin ella, los niños indígenas que vienen a estudiar a la ciudad, pero que hablan “dialecto,” sufren serias desventajas en las escuelas.

“La Constitución Nacional dice que tiene que ser bilingüe [la educación], ...que tienen que enseñarles la lengua de nosotros. [Pienso que] está importante porque me he dado cuenta de una realidad, que llegan muchachos de Kuna Yala y, cuando llegan, tropiezan porque como ellos hablan la lengua de nosotros, cuando llegan acá tienen que hablar obligatoriamente el español. [Otra razón por qué] es importante es que actualmente [algunas] las muchachas de aquí, algunas latinas, quieren aprender el idioma de nosotros y nosotros le estamos enseñando...con palabras magníficas.”

Una mujer Emberá (41 años) habló de una desventaja similar para los niños y niñas indígenas que viven en las comarcas, como una razón para establecer programas bilingües allá, y sugirió que, en las escuelas de la ciudad, las lenguas indígenas sean enseñadas por lo menos los Sábados:

“[En la comarca] deben enseñar en nuestra idioma, porque eso facilita a los niños indígenas a entender mejor. [Cuando] va un latino y empieza hablar todo en español, nuestros niños quedan todos perdidos, porque como ellos hablan su idioma, entonces a veces no aprenden mucho. Es por eso que hay un choque de entendimiento.

[En la ciudad], los niños y niñas que son nacidos y criados aquí, lógicamente, ellos van a hablar el español... Claro, aquí en la ciudad es muy difícil de introducir nuestro idioma. [Pero] por lo menos puedan ponerlo una clase sabatino, ...entonces, un curso sabatino, como coger un curso de inglés, ...por lo menos para empezar... Y quizás no solamente van a ir los Emberá a mejorar, en perfeccionarse, sino es que van a ir otra gente que también quieren aprender, así como muchos aprenden el español, el portugués, el alemán.”

Esta misma mujer nos recuerda que perder su idioma es lo mismo que perder “...una de las cosas que más identifica quiénes somos.”

Existen fuerzas, sin embargo, como las migraciones indígenas, las comunicaciones y la tecnología que están generando acelerados procesos de aculturación (o pérdida del referente cultural), usualmente a través de la desterritorialidad y descolección⁽⁴⁴⁾. Ello equivale a desconectarse del territorio y de las colecciones de monumentos, rituales y objetos que son parte de la identidad de muchos grupos humanos, así como una radical reorganización de las formas de producción y de circulación de bienes simbólicos. Las culturas son cada vez más híbridas e interculturales⁽⁴⁵⁾, aunque al mismo tiempo se van produciendo nuevas formas de recuperación de la memoria e identidad a través de procesos formales e informales.

a. La cultura e identidad de los espacios urbanos

Producto de la migración rural urbana, cada día más indígenas se congregan en la ciudades, con el riesgo de

su atomización y desarticulación. Una parte de ellos, sin embargo, logra hacerse visible y conservar así su identidad astillada en el contexto urbano. Los Kunas, por ejemplo, han logrado estructurar a nivel urbano los siguientes espacios:

- **Las asociaciones por capítulo, según la comunidad de origen.** Cada capítulo representa el pueblo o lugar de residencia, existiendo en la actualidad⁽⁴⁶⁾ capítulos con sedes fijas y periodicidad en las reuniones.
- **Los lugares de residencia.** Los Kunas tienden a nuclearse y a crear sus espacios, llegando a convertir a edificios de cuartos de alquiler enteros en colonias Kunas, con estructuras de acogida para recién llegados o desempleados. Un fenómeno de la última década ha sido la aparición de barrios periféricos ocupados por Kunas y en los cuales se intenta reproducir sus formas de organización en el ámbito urbano. Estas son barriadas como Kuna Nega –la más antigua– en donde viven unas 500 personas; Loma Cová, con 1200 personas; KosKuna, en Veracruz, con 500 habitantes; y Takarkunyala, en Vacamonte, con 300 moradores. Una parte significativa de los inmigrantes Kunas en la capital están articulados en barrios propios.
- **La actividad deportiva,** en especial a través de equipos y ligas de baloncesto y fútbol.
- **Las asociaciones gremiales y culturales,** como la Unión de Estudiantes Kunas, la Juventud Duien, las asociaciones de danzas y arte, y la Unión de Trabajadores Kunas (Área del Canal), que impulsa un proyecto de manejo de las áreas silvestres de Kuna Yala (PEMASKY) y la cual ha realizado un trabajo muy importante en la delimitación sostenible de las comarcas Kunas.

b. Las voces de indígenas inmigrantes

La mayoría de las seis parejas inmigrantes entrevistadas para este estudio parecen mantener una rica vida, con su familia extendida, en el Panamá urbano. Cuando les preguntamos: ¿Cuáles son las cosas que más le hacen sentir feliz?, 11 de los 16 individuos –casi el 70%– hablaron de sus relaciones familiares. Y cuando les preguntamos: ‘Hoy en día, ¿qué es lo más importante en su vida?’, 9 de 15 respuestas (60%) estaban relacionadas con el estar con, o cuidar de, la familia.

La idea de ‘familia’ en la ciudad, como en la comarca, parece incluir a un amplio grupo de parientes. Dentro de sus hogares, los inmigrantes urbanos que entrevistamos albergaban a una variedad de parientes por periodos cortos o largos de tiempo. En el momento de nuestras entrevistas, por ejemplo, 4 de los 6 hogares incluían parientes que no fueran la pareja y sus hijos. Además de parientes viviendo en sus hogares, la mayoría de los entrevistados tienen varios otros miembros de su familia que han emigrado y ahora viven en la ciudad de Panamá. Aunque no dimos seguimiento sistemáticamente a la pregunta de las redes familiares urbanas, aprendimos que por lo menos 12 de los 14 adultos con quienes hablamos tenían por lo menos un hermano o hermana viviendo en la capital (o, en un caso, en Colón).

Todo indica que, con frecuencia, estos parientes (ahora urbanos) están en contacto en la ciudad, algunas veces viviendo cerca, y dando apoyo importante. Hay ejemplos de inmigrantes urbanos que ayudaron a parientes que vinieron de la comarca a encontrar un lugar donde vivir, o empleo, o a continuar sus estudios. En otro ejemplo, una mujer Kuna (35 años) nos contó acerca de una hermana que la ayuda vendiendo las molas que ella cose en un pequeño puesto de artesanías que la hermana maneja. Los itinerarios ajetreados y las grandes distancias físicas en la ciudad ciertamente impiden el tipo de visitas diarias que se describen para la comarca Kuna; sin embargo, miembros de tres de los seis hogares, mencionaron las visitas del fin de semana con miembros de la familia como una gran manera en la que ellos se divierten:

“Cuando me aburro me voy [a donde mi hija] por la noche... Me quedo viendo televisión, a distraer un poco allá, a ver cómica, novela...” (Kuna mujer, 58 años)

“Los domingos que es libre voy a visitar a mis hermanos. Voy con mi esposa y el bebé.” (Emberá hombre, x años)

c. Organizaciones urbanas indígenas, líderes e identidad étnica

Otra fuente de unidad e identidad étnica en la ciudad se presenta en la forma de grupos indígenas organizados alrededor de asuntos étnicos, políticos, económicos, sociales y/o culturales que benefician a sus comarcas y su gente. Aunque no fue posible estudiar este tema tan importante de manera sistemática, sí se procuró tener un vistazo de estas dinámicas al incluir tres hogares urbanos

que tuvieran al menos un miembro que fuera profesional y/o un(a) líder político(a) étnico(a). ¿Qué luz pueden sus voces iluminar en sus actuales esfuerzos para promover la identidad y unidad étnica, en un momento histórico en el que la gente indígena se encuentra ampliamente esparcida a través del espacio rural y urbano?

Los tres líderes políticos que entrevistamos han vivido en la ciudad de Panamá por muchos años, pero se han trasladado entre la ciudad y la comarca, con frecuencia como parte de su trabajo. Ellos tres están incluidos entre los ocho individuos que nos dijeron que esperaban regresar a vivir en sus comarcas algún día.

“...En Panamá, hay organizaciones indígenas..., y nosotros estamos acercando a ellos. Le estamos explicando que somos Emberá, somos de la comarca, que por algún motivo... han venido hacia acá [Panamá]. Pero la idea fundamental es de no olvidar de nuestro movimiento y no olvidar de nuestra gente. Estamos acá pero... vamos a seguir nuestra lucha con nuestra comarca.” (Emberá hombre, 54 años)

¿Qué tipo de trabajo político realizan ellos y ellas? ¿De qué maneras trabajan para promover la solidaridad e identidad étnica?

Una fuente potencial de cohesión e identidad étnica urbana yace en aquellas áreas de la ciudad en donde gente del mismo grupo étnico han venido a vivir juntos. Ni los individuos Ngöbe ni los Emberá en este estudio vivían todavía en este tipo de comunidades étnicas, aunque uno de los hombres Emberá nos dijo que su barriada, en pleno crecimiento cerca de Pacora, presenta una población Emberá que crece rápidamente. Las comunidades y barriadas étnicas mejor documentadas, y probablemente las más grandes y viejas, han sido establecidas por los inmigrantes Kunas.

Se entrevistó a un hombre Kuna (63 años) que se describió a sí mismo, y fue descrito por otros, como un líder de la comunidad en una barriada Kuna. El trabajo político que él escogió discutir durante nuestra entrevista fue su actual esfuerzo para encontrar apoyo y financiamiento para dos proyectos de la comunidad, uno de reciclaje y el otro un taller de costura. Como él lo ve, estos proyectos de “desarrollo económico” podrían aliviar el desempleo en la comunidad, al tiempo que fortalecería la identidad étnica en la ciudad. Asu manera de ver:

“[Nosotros Kuna tenemos] ciertos problemas que hay en la comunidad, como es la producción, como es la empleomanía, ...[Mi sueño es, por medio de estos proyectos]... ver una comunidad productiva, desarrollada y ver que todos mis hermanos Kunas tengan su empleo, tengan sus casas bien construidas y la comunidad con todo sus carreteras bien, comedor infantil, biblioteca para que todos estos muchachos Kunas que estén llegando [a la ciudad], que vienen detrás de nosotros, que disfruten esto, que vivan la vida cómoda, y la vida Kuna aquí [en la ciudad].”

El trabajar para mejorar las circunstancias socioeconómicas de las mujeres indígenas es una tarea onerosa; las estadísticas nacionales demuestran que la falta de acceso a recursos e información para las mujeres, hoy en día, excede de manera alarmante a aquélla de los hombres indígenas. La líder Emberá (41 años) a quien entrevistamos para este estudio ha trabajado durante muchos años como organizadora de las causas de las mujeres en la comarca, y describe la situación de las mujeres indígenas como una de “triple discriminación” –contra su género, su clase y su etnia:

“La preocupación que sería ahora mismo sería la poca oportunidad que tenemos como mujeres [indígenas] al acceso a la educación, la poca oportunidad que tenemos al trabajo... Por ser mujeres, somos tres veces discriminada. Así, por decirlo, el hecho de ser mujer, ser pobre, y sobre todo, por ser indígena... La oportunidad no es igual.”

En la siguiente cita, ella misma sugiere que su trabajo como organizadora y líder étnica es ayudar a las mujeres indígenas a entender la naturaleza de esta triple discriminación y la importancia de luchar por su identidad étnica, al mismo tiempo que luchan por su igualdad de género:

“Desde que ven a una mujer indígena con su vestido, siempre la van a ver como un objeto y no como un sujeto... Entonces, allí es que nosotros demostramos nuestra capacidad de hacerle entenderle a ellos. ...Entonces, es como una protección doble que tenemos que dar, de no perder nuestra identidad y demostrar a la gente que tenemos igual capacidad”.

Luchar por la igualdad de género, no solamente por “el mejoramiento de la vida de mujeres”, ha probado históricamente ser una lucha muy compleja para los

movimientos de mujeres. Con frecuencia involucra confrontar desigualdades de género dentro de su propio grupo, así como también contra aquéllas impuestas desde afuera. En este caso, como en otras situaciones históricas (Molyneux, 1986; Chinchillo, 1993), el reto de los grupos de mujeres indígenas es encontrar maneras de moverse hacia los derechos e igualdad de género, sin debilitar el movimiento por los derechos e igualdad étnica.

Un líder político Emberá (54 años) de muchos años ha trabajado en diversos niveles del movimiento Emberá por la solidaridad, los derechos y la identidad étnica. Él ve este tipo de trabajo político como comenzando desde adentro de cada uno de los hogares, con la lucha por educar a los miembros de la casa. En su opinión:

“La formación académica... es el futuro de nosotros... La formación no solamente es para una satisfacción personal ni familiar, sino más bien porque yo veo entre más nos formemos, nuestro movimiento, nuestra comarca, va a coger más fortaleza, más fuerza. [Eso es] porque vamos a tener personas más preparadas que va servirle al pueblo.”

6. Capacidad de articulación con otros sectores

El movimiento indígena ha logrado involucrarse a instancias de participación más amplias, desde donde puede proyectarse mejor. A continuación se resaltan dos casos de este tipo de participación:

- **Asociación de Pequeños y Medianos Productores de Panamá (APEMEP)** –El único esfuerzo concertado que ha tenido capacidad de agrupar a sectores diferentes del área rural y delinear una estrategia es la APEMEP, una asociación fundada en 1991 y en la cual participan 168 mil miembros y 246 organizaciones de base (incluyendo cooperativas, asentamientos, grupos de producción, asociaciones y tres congresos generales indígenas.)

La Nueva Estrategia de APEMEP (2001) ubica como objetivo estratégico la transformación del medio rural y el desarrollo de una agricultura limpia y moderna, junto con el desarrollo de otras actividades económicas complementarias (el comercio, la industria rural, el turismo, la pesca, etc.), con el fin de elevar la calidad de vida de los pequeños productores agropecuarios, en un contexto de consolidación de la

cultura nacional, de seguridad y soberanía alimentaria, de equidad social, de sostenibilidad ambiental y de estabilidad de los asentamientos de los pequeños y medianos productores en el territorio rural.

A pesar de que APEMEP está trabajando desde hace casi diez años por una estrategia productiva de alcance nacional, por la tierra y por el acceso a los factores productivos, por el derecho a la autonomía e identidad de los pueblos indígenas y campesinos, estos objetivos no logran alcanzarse y, en muchos casos, se producen retrocesos porque generalmente logran canalizar ciertas demandas puntuales y específicas a través de organismos del Estado, mientras que los planteamientos más estratégicos parecen no encontrar los caminos de la negociación o la concertación.

- **Coordinación Nacional Para La Descentralización y el Desarrollo Local (CONADEL)** –Por primera vez en el país, en 1998 se logró articular en una instancia a un conjunto de sectores interesados en impulsar el proceso de descentralización, conformada por los municipios (a través de AMUPA), el Congreso General Kuna, la Asamblea de la Sociedad Civil, la Procuraduría de la Administración, ONGs como el Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA) y el Instituto Panameño de Desarrollo Humano Municipal (IPADEM), la Dirección de Gobiernos Locales del Ministerio de Gobierno y Justicia y, posteriormente el MEF, con el apoyo de organismos internacionales tales como UNICEF, BID, FNUAP y PNUD. La creación de CONADEL tiene un gran significado, pues establece una alianza estratégica entre los gobiernos locales y sectores de la sociedad civil.

El “Pacto por las Descentralización y el Desarrollo Local”, firmado por los integrantes de CONADEL el 5 de abril de 1999, constituye el canal a través de cual acuerdan transformar el centralismo y el “transitismo”, que ha caracterizado a la sociedad panameña. Dado que la articulación con los poderes locales municipales y una efectiva descentralización son clave para el fortalecimiento de las comarcas y de sus propios regímenes municipales indígenas, el trabajo que realiza el organismo es trascendental para lograr una transferencia de competencias y de recursos que los beneficiaría.

7. En síntesis

Las seis potencialidades descritas anteriormente constituyen activos para el desarrollo humano de las poblaciones indígenas de Panamá, que muchas veces pasan desapercibidos. En cambio, ubicando únicamente las carencias surgen más bien acciones asistencialistas, paternalistas e integracionistas que presuponen que los indígenas deben dejar de serlo para encontrar el camino al desarrollo. Sería beneficioso que, en su lugar, y ponderando positivamente las potencialidades de estos grupos humanos, se reconozca a estos pueblos como el principal sujeto de un desarrollo enriquecido por los propios aportes que ellos logren desarrollar.

CH. Las carencias de los pueblos indígenas

El proceso de construcción de este apartado especial nos puso en contacto con una vida llena de profundas contradicciones, tanto en las comarcas como en la ciudad. Por un lado, los indígenas describen una vida nutrida por un poderoso sentimiento de pertenencia a un grupo cultural y social, de compartir el territorio, y de orgullo por el trabajo que hacen en sus casas, fincas, montes y lugares de trabajo. Por el otro lado, sin embargo, viven una vida de urgentes necesidades de trabajo y de alimento, lo que implica una profunda y creciente dependencia en fuentes externas de poder y riqueza, y una experiencia de crecientes desigualdades, tanto dentro de sus comarcas como fuera de éstas.

Dadas las circunstancias económicas extremadamente difíciles que prevalecen hoy en las comarcas, muchos ven al Panamá urbano como una gran fuente de esperanza, de trabajo, de dinero, y también de educación. Lo que se dedujo de nuestras entrevistas con hombres y mujeres en las comarcas fue que, sin importar sus dudas y sus preferencias, muchos han dejado sus hogares y/o han mandado a sus hijas e hijos jóvenes a trabajar y/o estudiar en los centros urbanos. Con frecuencia, especialmente en el caso de las mujeres, son las pioneras, la primera generación de sus familias en convertirse en habitantes urbanos.

Las tres jóvenes familias no profesionales que entrevistamos claramente enfrentan el más grande reto económico, una lucha por satisfacer sus necesidades básicas que es esencialmente igual a su vieja lucha en la comarca. En adición a la discriminación hacia las personas indígenas en general y la falta de credenciales profesionales que pudieran expandir sus posibilidades de empleo, ellos

también enfrentan una etapa muy difícil en la vida de una familia, aquella en la que hay muchos niños chiquitos que alimentar y pocos trabajadores adultos para satisfacer dicha necesidad.

Las tres familias profesionales entrevistadas, que han estado en la ciudad por más tiempo que la mayoría de los inmigrantes no profesionales, han logrado adquirir un mayor grado de estabilidad económica, pero sólo una familia ha podido subir al estatus de la modesta clase media urbana.

1. Inseguridad económica y producción agrícola

Los Censos Nacionales de 1990 y 2000 nos indican que los ingresos en diferentes partes del país son acentuadamente desiguales y nos permiten diferenciarlos por comarcas y por regiones del país. Así, el ingreso real promedio⁽¹⁷⁾ anual de las personas fue de 273 balboas en 1990 y de 352 balboas en el 2000 para los y las habitantes de la Comarca Kuna Yala; de 286 y 364 balboas, respectivamente, para la Comarca Emberá; y de únicamente 124 balboas para la Comarca Ngöbe Buglé en el año 2000. Ésto en comparación con 2,267 y 2,957 balboas para la Provincia de Panamá, y el promedio rural de 694 y 854 balboas, en los años respectivos.

Las condiciones para la agricultura en las comarcas indígenas y zonas rurales son adversas. Según las Percepciones Colectivas de las Comunidades Rurales, en el quinquenio 1992-1997, la producción agrícola tuvo una tendencia de cambio negativa, pues en el 48.9% de comunidades disminuyeron las cosechas. La venta de las cosechas también tuvo un cambio negativo: en el 38.6% de las comunidades las ventas disminuyeron y fueron principalmente las comunidades rurales y de difícil acceso las más perjudicadas. El 52.9% vende sus cosechas a intermediarios, y el 39.7% hace ventas directas en mercados, tiendas, y cooperativas; en cambio, las comunidades indígenas las venden a instituciones públicas y a exportadores. Las comunidades opinan que reciben poca asistencia técnica: más de la mitad (67.9%) no cuentan con este apoyo, lo cual afecta mayormente a las comunidades de difícil acceso e indígenas. (MEF, 2000).

El acceso a crédito es escaso y no beneficia al área rural, quedando excluidas casi la totalidad de las comunidades indígenas, y la mayoría de las de difícil acceso. El 19% de los indígenas, comparado con el 37% de los no indígenas, poseen ahorros, y sólo el 8% de los indígenas

Recuadro 3.1

El acceso al crédito para los grupos de alta prioridad

En Panamá, los grupos de alta prioridad tienen muy poca oportunidad de acceder a crédito por las vías tradicionales, y son pocas las instituciones que están organizadas para prestar este servicio. De hecho, se pudieron detectar solamente dos instituciones -el FIS e IDEAS- que dan crédito a los grupos de alta prioridad en el interior del país, además de una Institución (MIBANCO) en la ciudad:

1.- **El Fondo de Inversión Social (FIS)** otorga pequeños préstamos (B/. 30.00, 40.00 ó 50.00) a personas naturales o grupos, usualmente para comprar herramientas para la pesca y la agricultura.

El FIS también otorga un capital semilla a las comunidades escogidas mediante ONG's. Tras un proceso de capacitación, las ONG's deben constituir un Comité de Crédito y elaborar un Reglamento de Crédito para las personas de la comunidad que soliciten crédito, quienes deben gozar de una buena reputación dentro de la comunidad.

Además, esas personas reciben una preparación y concienciación acerca de su responsabilidad, pues deben saber y comprender que deben devolver el monto del crédito con un pequeño interés (5%) y que, si no devuelven el crédito, que se les quitará alguna de su pertenencias.

El FIS aparentemente tiene una experiencia muy positiva con los grupos indígenas en el área de Chiriquí, Bocas del Toro y el Bayano. Hasta la fecha, ha invertido un "capital semilla" de B/. 204,610.00, distribuido en las siguientes áreas: B/. 73,000.00 en el área Ngöbe (en 7 comunidades), B/. 26,000.00 en el área de Naso (en 2 comunidades), B/. 88,610.00 en el área del Bayano (en 7 comunidades) y B/. 17,000.00 en el área Wounaan (en 2 comunidades). La experiencia es todavía reciente para poder evaluar completamente los logros.

(continúa)

2.- La Institución para el Desarrollo Económico

Autosostenible (IDEAS): La metodología empleada por IDEAS para otorgar crédito es el financiamiento individual y el de grupos productivos (el grupo debe contar con un mínimo de tres personas). Entre otros requisitos, el solicitante debe dedicarse a una actividad productiva, con una experiencia mínima de un año. Debe contar también con una garantía acorde con el monto solicitado (derechos posesorios, ganado, etc.), aunque esta garantía no siempre es tan real. Los solicitantes no son sujetos de crédito en la Banca tradicional.

La experiencia de IDEAS se inició en 1996, con un capital semilla de B/. 200,000.00 donado por “Visión Mundial”, una institución de trasfondo religioso. Desde 1996 hasta el 2000 (5 años), IDEAS ha otorgado 494 préstamos (465 personales y 29 grupales), de un monto promedio de B/. 1,190.00. Mediante los préstamos se crearon 429 nuevos empleos.

Según IDEAS, la experiencia enseñó que las personas que solicitan montos bajos son las que más están dispuestas a cumplir con sus compromisos y estar al día. Durante estos años, el monto de la morosidad más allá de los 30 días era de alrededor del 1.75% de la cartera activa. La acción de IDEAS se concentra básicamente en la provincia de Veraguas, y 70% de los clientes son del área rural.

3.- **MI BANCO** fue creado en 1997. Actualmente no otorga crédito a los grupos de alta prioridad, sino que su preferencia está dirigida hacia grupos solidarios constituidos por pobres sin acceso a crédito por la vía tradicional, de la Ciudad de Panamá y Chorrera, que tienen el deseo de fundar microempresas.

Según la directiva, MI BANCO es el banco privado más público, porque cada persona que tiene crédito en el banco es accionista del mismo. Los primeros préstamos no exceden los B/. 100.00; sin embargo, con el tiempo, si la persona o el grupo ha dejado una buena impresión, el préstamo puede alcanzar los B/. 25,000.00, sobre todo cuando se trata de la creación de microempresas. MI BANCO presta una atención muy especial al acompañamiento de sus clientes. Durante los 3 años de su existencia, MI BANCO ha creado más de 8,000 empleos.

han solicitado créditos, destacándose lo distante que geográficamente están de las sedes de las instituciones de créditos formales, y las limitadas garantías que poseen los indígenas para acceder al crédito. Los créditos aprobados fueron más para consumo personal o familiar que para la producción, lo que puede indicar el acceso cada vez mayor que se le ofrece a los asalariados, en desmedro de la producción agrícola directa (MEF, 2000).

Las poblaciones indígenas buscan generar más recursos a través de la movilización laboral de la mano de obra, pero los ingresos son muy bajos. La mitad de los y las indígenas (tres cuartas partes de hombres y una tercera parte de mujeres) son parte de la Población Económicamente Activa (PEA), pero los salarios por hora para ellos son un tercio más bajos que los de los no indígenas. La mitad está empleada en el sector agrícola, que proporciona muy bajo ingreso en comparación con otros sectores (20% se emplean en el comercio y 12% en servicios a la comunidad). El 90% de los y las indígenas están laborando en el sector privado, pero dos terceras partes de ellos lo hacen como sector informal. El 60% de los ingresos provienen del trabajo y una quinta parte de donaciones externas⁽¹⁸⁾.

2. La crisis de subsistencia

En adición a la inseguridad económica este estudio también pudo corroborar la crisis de subsistencia que enfrentan las poblaciones indígenas, la cual se hace evidente en los siguientes dos aspectos fundamentales que se exploran a continuación.

a. Alimentación diaria

Muchas de las respuestas de los entrevistados sugieren la precariedad de la seguridad alimenticia. Cuando se les preguntó, por ejemplo: “¿Cuáles son las cosas que más le hacen sentirse preocupado?”, dos tercios de los 15 sujetos (10 de 15) mencionaron la escasez de alimentos y/o de dinero para alimentos. De manera similar, a la pregunta “¿Cuáles son las cosas que más le hacen sentirse triste?”, 9 de 14 (64%) respondieron que la falta de alimentos, dinero para comprar comida, o trabajo para ganar dinero y comprar comida...

¿Y cuándo se sienten felices?

“Cuando recibo un ingreso económico, porque siempre se comparte con la familia.” (Kuna hombre, 23 años)

“Cuando como. Cuando recibo plata. Cuando la familia estén bien de salud.” (Emberá hombre, 24 años)

“Que tengo bien a mi familia y tengo qué comer.” (Ngöbe hombre, 70 años)

A la pregunta de “¿Cuáles son las cosas que más le hacen sentirse fuerte para superar sus problemas?”, no es sorprendente que, de 13 respuestas, casi el 70%, mencionó el tener suficiente comida (5), o el suficiente dinero para subsistir (4).

Finalmente, nada pudiese indicar la falta de seguridad alimenticia más claramente que el hecho de que, en respuesta a la pregunta de “¿Qué cosas son lo más importante en su vida hoy día?”, siete de 13 –más de la mitad (54%)– respondieron que “comida”:

“Sobre todo cuando no hay fuente de empleo, no hay una forma de uno buscar el sustento de acuerdo a la condición de uno. (Ngöbe hombre, 29 años)

“Trabajo permanente. Necesito un trabajo con salario, poco, pero permanente para así lograr arreglar mi casa.” (Ngöbe hombre, 29 años).

“La casa está vieja y estoy bien preocupado por las lluvias... El problema es el transporte, ...es cómo conseguir un bote para traer los materiales de la casa... tengo uno alquilado...” (Kuna hombre, 51 años).

“A veces nosotros acá en Darién queda duro lo económico, así como la plata, a veces uno cosecha y los intermediarios quieren comprar barato la producción.” (Emberá hombre, 36 años).

b. Necesidad de dinero en efectivo

¿Qué hacen las personas cuando su suministro diario de alimento, así como también el suministro de los materiales que ellos necesitan para construir y mantener sus hogares, se vuelve inadecuado?. Ellos se ven en la necesidad de buscar dinero en efectivo para comprar comida, o botes para transportar materiales para las viviendas desde lejos, o bloques para construir casas más duraderas.

La creciente necesidad de efectivo para comprar tales artículos de subsistencia fue uno de los mensajes más fuertes transmitidos por nuestros 15 entrevistados, tal

como se documentó en la sección anterior. Las entrevistas sugieren, empero, que la creciente necesidad de buscar fuentes de dinero en efectivo no está sólo impulsada por la necesidad de comprar alimentos o materiales, sino que una fuerza igualmente poderosa, según la mayoría de los entrevistados, es el deseo de poder enviar a sus hijos a la escuela, y el poderse beneficiar de los servicios gubernamentales de salud que están disponibles. Ambos deben ser pagados con dinero en efectivo.

3. Una creciente dependencia económica

Una urgente y progresiva necesidad de recursos de subsistencia implica una profunda y creciente dependencia en aquéllos que controlan dichos recursos. Nuestros 15 entrevistados –mujeres y hombres de diferentes edades pertenecientes al sector más empobrecido de los tres pueblos indígenas incluidos en el estudio– resaltan en sus testimonios esta creciente dependencia. Ellos describen a comerciantes que pagan muy poco por sus productos, a patrones que pagan muy poco por su mano de obra, a servicios de educación y salud del Estado que no les enseñan ni los curan adecuadamente, y a proyectos de desarrollo de las organizaciones no gubernamentales y del Estado que benefician tan sólo a una pequeña minoría.

A continuación se ofrece una mirada a este aspecto de sus vidas, que es tan diferente y hasta contradice a veces el sentimiento positivo de pertenencia y de orgullo en su trabajo y familia que ha sido documentado anteriormente.

a. Los comerciantes

Primero están los comerciantes que compran sus productos a los precios más bajos y quienes, por consiguiente, mantienen bajos los ingresos del hogar.

Una pareja Kuna registró sentirse preocupada por su ingreso disminuido, ahora que los comerciantes colombianos han dejado de comprar sus cocos. En las palabras de la mujer (43 años):

“Necesito plata porque con eso puedo ayudar [y mantener] a mis hijos, ...[pero] aunque teniendo cocos, los colombianos ya no lo están recibiendo a cambio de dinero.”

La situación es peor aún, según nos explicó otro hombre Kuna:

“Al mismo tiempo que los colombianos han dejado de comprar nuestros cocos, sus botes traen mercancía para vender que nuestros hijos quieren, y nosotros los padres tenemos que tratar de comprar.”

“Me puede tomar una semana terminar una de estas piezas y todo lo que ellos me pagan son \$2.50, pero ¿qué otra opción tengo? Yo necesito el dinero para alimentar a mi familia.”⁽¹⁹⁾

b. Los patrones

Una segunda fuente de ingreso externo de la que dijeron depender los entrevistados para su subsistencia y futuro proviene de “jefes” que pagan por su mano de obra, tanto en áreas rurales como crecientemente en áreas urbanas.

i) Trabajo Pagado Rural

La escasez de este tipo de trabajo en las áreas rurales, así como su poca paga, refuerzan la inseguridad económica para aquéllos que ya están experimentando déficits en su subsistencia:

“Como jornalero, me pagan barato, como a \$2 balboas por día, y... [lo hago porque] poco trabajo por salario se encuentra aquí.” (Emberá hombre, 24 años).

“... Sobre todo, el salario se hace difícil. Ya el salario está muy por debajo del trabajo que se realiza. Lo más que se hace son \$4 dólares por día, y si tenemos que comer este dinero y nada más, pasaríamos muy mal... Además, es difícil encontrar trabajo cerca de aquí...” (Ngöbe hombre, 29 años)

ii) Trabajo Pagado Urbano

La magnitud de la migración rural-urbana que hoy en día involucra a una proporción considerable de la población de los sectores más empobrecidos de cada una de las tres comarcas de nuestro estudio, aparece sugerida por las siguientes estadísticas sobre la migración a la ciudad de Panamá, que provienen solamente de 6 de los hogares visitados:

- Cinco (5) hogares tenían a un(a) hijo(a) y/o a un hermano(a) ya trabajando y/o viviendo en la ciudad de Panamá. Las mujeres y hombres fueron representados de igual manera en este grupo de inmigrantes;
- Los 3 hogares con niños mayores –Kuna, Emberá y Ngöbe de manera similar– tenían al menos una hija trabajando en la ciudad de Panamá como empleada doméstica, un trabajo difícil por sus largas horas y baja paga⁽²⁰⁾. En dos casos, la hija se había graduado recientemente de primaria, y había sido enviada subsecuentemente con “una señora” a trabajar en su casa en la ciudad.
- Otro hombre Ngöbe (29 años), quien no quería regresar a trabajar en la ciudad, dijo que lo único que podría forzarle a regresar sería si no pudiera encontrar ninguna otra opción alternativa para poder ayudar a sus (ahora pequeñas) hijas en su educación:

“Mi compromiso siempre ha sido de ayudar [a mis hijas] en la escuela, en lo posible que yo tenga. Y en caso de que yo vea que van a un nivel más superior, va escalando un nivel de escuela, si no veo un trabajo

Cuadro 3.7. Nivel de vida de las poblaciones indígenas. Porcentaje de hogares. Años 1990 y 2000.

	Sin agua potable	Sin agua potable	Sin Saneamiento	Sin Saneamiento	Ingreso bajo Canasta Básica	Ingreso bajo Canasta Básica
Año	1990	2000	1990	2000	1990	2000
C. Kuna Yala	40.6	32.3	56.1	92.0	80.1	82.4
C.Emberá Wounaan	99.3	89.3	94.6	57.1	76.6	78.8
C.Ngöbe Buglé	90.7	70.1	87.4	73.2	91.4	93.4
Panamá	7.2	3.6	3.6	2.1	16.9	11.9

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1990 y 2000.

permanente aquí mismo, tendría que emigrar a la ciudad para ayudarlas a ellas. Es la única forma.”

4. Las condiciones de vida de las poblaciones indígenas

El nivel de vida de las poblaciones indígenas es el más bajo del país, de conformidad con lo que se advierte en el Cuadro 3.7 lo referente a su acceso al consumo de agua potable, saneamiento básico e ingreso:

a. Vivienda y Servicios

Las condiciones de vivienda⁽²¹⁾ tienen una relación directa con la salud de las poblaciones. **Pocas de las viviendas indígenas cuentan con material durable, suministro de agua, e instalación sanitaria, con relación al 94% de los no indígenas que usan materiales durables en sus viviendas.** Estas viviendas concentran en promedio a más personas que el resto de las viviendas del país. La mayor parte de los indígenas dicen ser dueños de sus casas, pero el 79% no posee documentos que validen esta aseveración, lo cual los aleja de la posibilidad de acceder al crédito. **Sólo el 7% trata o potabiliza el agua que viene de las quebradas o ríos; los servicios de recolección de basura son inexistentes; y la mayoría tampoco tiene acceso a la electricidad.**

Las poblaciones indígenas tienen la más alta tasa de crecimiento poblacional del país, pero su esperanza de vida es la menor⁽²²⁾. Las familias indígenas tienen un promedio de 6.6 miembros, a diferencia del promedio de 4 miembros de las familias no indígenas, lo cual se explica por tasas de fecundidad más altas: 3.5 nacidos vivos de mujeres indígenas, frente a 2.9 en las mujeres no indígenas.

i. Sus voces sobre las condiciones de vivienda⁽²³⁾

Al tiempo que elogiaban sus casas, casi la mitad (6 de 13 ó el 46%) de los que respondieron nos contaron acerca de las serias dificultades que enfrentan ahora al construir y mantener tales casas, las cuales requieren reparaciones relativamente frecuentes porque los materiales requeridos son escasos, están muy lejos, toma mucho tiempo conseguirlos y son de difícil acceso⁽²⁴⁾:

“El problema con la casa de paja es que no me gusta la forma de buscar los materiales para construir la casa, porque es muy difícil. Tiene que ir al monte muy lejos a buscar ese material, y demora mucho tiempo para terminar de construir. Y cada rato se dañan los materiales de la casa. Pero después que la casa está terminada, uno se siente bien.” (Emberá mujer, 18 años)

“Me gustaría de bloque porque es más durable, dura años y años. En cambio, la casita de paja uno hay que cambiar cada cinco años.” (Emberá hombre, 36 años)

b. Educación

La situación de la educación en las comunidades indígenas es la más desfavorable de todo el país. Según las percepciones colectivas de la comunidad (MEF, 2000), la escuela primaria existe en el 74% de comunidades. En las comunidades que no tienen escuela, sin embargo, los niños quedan excluidos del sistema escolar, especialmente si se trata de comunidades indígenas. A continuación se aportan algunos datos a este respecto:

- **Los indígenas tienen baja escolaridad.** Según el Censo Nacional del 2000, de 244,841 indígenas de más de cuatro años de edad, con relación a la asistencia y nivel de instrucción, se cuantifica que 88,170 no tienen grados de escolaridad aprobados, de los cuales la mayoría (50,083) son mujeres.
- En el año 2000, **los años de escolaridad promedio de la población de más de 15 años es de 2.8 años en la comarca Ngöbe Buglé, de 3.5 años en la Emberá y 4.0 en Kuna Yala**, comparados con los 9.8 años de escolaridad promedio de la provincia de Panamá y con los 5.9 años del promedio rural. El promedio de escolaridad de los hombres es de cinco años y, en las mujeres, menos de cuatro años.
- **La educación bilingüe no se está poniendo en práctica.** Quienes hablan sólo el idioma indígena pertenecen al grupo más pobre, pues tienen en promedio sólo un año de escolaridad, a diferencia de los bilingües, que poseen entre 7 y 9 años. **Solamente la mitad de los y las estudiantes primarios indígenas tienen libros para estudiar, en comparación con el 91% de los y las estudiantes primarios(as) no indígenas (Vakis, Renos y Lindert, 2000).**

i) *Sus voces sobre la educación*⁽²⁵⁾

La mayoría de las personas nos dijeron que su futuro gira en torno a que sus hijos puedan obtener una educación. Recordemos que, cuando se les preguntó qué es lo que esperaban que sus hijos estuvieran haciendo en 15 años, el 70% (9 de 13 que respondieron esta pregunta) deseaba que estuvieran en la escuela o trabajando como profesionales, especialmente como maestros, y viviendo cerca en la comarca.

Si, tal como sugieren nuestros sujetos, la agricultura (y/o la pesca) ya no pueden ofrecerles los medios para subsistir, entonces ¿qué otra oportunidad existe para que los niños se construyan un futuro, si no es por medio de una educación que les pueda dar acceso a trabajo pagado, como el de un maestro o una maestra? El enviar a sus hijos a la escuela, sin embargo, cuesta dinero; hay uniformes y útiles escolares que comprar y proyectos de la clase que pagar. Como nos manifestó un hombre Kuna:

“Todavía tengo mi monte para ayudar con la comida diaria. Pero el problema es que necesito plata para la educación y la salud de mis hijos. En la escuela necesitan uniformes y cuadernos y plumas. Este año mi hijo necesitó unos zapatos que nos costaron \$27; pero Angela (su esposa) toma (a lo menos) 15 días para coser una mola que vende por \$20. Igual en el centro de salud a donde nos cobran por las medicinas.”

Los 15 hombres y mujeres con quienes hablamos dijeron que ellos pensaban que la educación provista por el Estado en sus comunidades eran fuentes potencialmente

importantes para su bienestar. Como se mencionó antes, **las escuelas estatales y una educación para sus hijos, son unánimemente consideradas como la llave hacia un mejor futuro.**

A pesar de que desean estos beneficios potenciales, nuestros sujetos pintaron una realidad menos color de rosa, y cuando les preguntamos: “¿Cuáles son las cosas malas en la educación primaria de sus hijos?”, tres de los 4 adultos en los dos hogares Emberá se quejaron que los materiales de la escuela, tales como las sillas y los tableros, están muy dañados, lo cual constatamos claramente durante las visitas. Adicionalmente, cinco de los 8 que respondieron, que eran Ngöbe o Kuna, expresaron críticas hacia los maestros de sus hijos, entre las cuales figuraban:

“Falta de... nociones y dedicación a la formación... los muchachos salen con su sexto grado pero no sabiendo casi nada.” (Ngöbe hombre, 29 años)

“No llegan todo el tiempo..” (Ngöbe mujer, 25 años)
En pocas palabras, la perspectiva de la mayoría de los 15 entrevistados fue que los recursos estatales, los cuales eran bienvenidos como fuentes potencialmente positivas de recursos, no estaban funcionando de forma que les sirvieran mucho con respecto a satisfacer sus necesidades cotidianas más urgentes.

c. Salud

En materia de salud, los pueblos indígenas están al más bajo nivel de la población panameña. Los

Cuadro 3.8. Indicadores de salud:promedio nacional e indígena.Año 2000.		
Casos	Promedio Nacional	Promedio Indígena
Mortalidad infantil, por 1000 nacidos vivos. TMI (1997)	17.6	84.1
Muerte materna, por 10 mil nacidos vivos. TMM (1998)	6.0	29.5
Mortalidad pos-natal, por 100 mil nacidos vivos. (1997)	6.8	20.4
Desnutrición (1994)	17.7	68.0
Casos de leishmaniasis, por 100 mil habitantes (1996)	96.4	775.5
Casos de tuberculosis, por 100 mil habitantes (1998)	35.8	139.9
Casos de neumonía, por 100 mil habitantes	199.7	1,203.0
Muertes por diarrea, por 10 mil habitantes menores de 5 años	6.4	32.0

Fuente: Ministerio de Salud. Salud de Pueblos Indígenas. Panamá, Julio 2000.

Cuadro 3.9. Tipo de atención al parto. Porcentaje de la Población atendida, por tipo de atención, según área. Año 1997.

Atención al parto	Total	Urbano	Rural no indígena	Indígena
Atendido por médico	82.3	95.2	80.7	24.9
Partera tradicional	4.7	0.6	5.4	21.8
Enfermera o auxiliar	4.1	2.7	5.3	6.5
Madre o miembro del hogar	8.1	1.1	7.4	44.6
Parto en casa	13.2	1.4	13.8	67.9

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Encuesta de Niveles de Vida (1997).

servicios de salud son de difícil acceso para los pueblos indígenas por factores geográficos, climatológicos y económicos, y también porque no armonizan con su medicina tradicional. Los indicadores de salud en las poblaciones indígenas (Cuadros 3.7 y 3.8) no dejan lugar a dudas acerca de la complejidad de la situación.

Como afirma la dirigente Toribia Venado: “La falta de infraestructura que permita a los pueblos indígenas acceder a la atención en salud constituye la principal limitante, unido a la dificultad de contar con recursos humanos capacitados y disponibles para laborar en esas regiones. Para recibir la mínima atención, las comunidades deben desplazarse largas distancias, con escasos recursos económicos y confrontando dificultades en cuanto a la calidad de atención de los servicios médicos.” (Venado, 2001). Ésto se advierte claramente en los Cuadros 3.9 y 3.10.

Según el Ministerio de Salud⁽²⁶⁾, el acceso a la salud de los indígenas es insuficiente. El personal de salud idóneo es escaso: el promedio indígena es de 2.1 médicos por 10 mil habitantes, mientras que el promedio nacional es de 8.9. La red de atención de servicios médicos existentes en las comarcas tiene

dificultades para mantener la infraestructura de servicios, y no ofrece condiciones para dar la atención debida en cuanto a consultas y hospitalización debido a la escasez de insumos, tecnología y equipos. Sólo el 40% de los y las indígenas manifiesta consultar a un profesional de la salud, frente a un 60% de los no indígenas.

Uno de cada 2 niños indígenas residente en sus territorios está desnutrido, a diferencia de uno de cada 4 que vive fuera de las áreas indígenas, y de uno de cada 10 de la población no indígena. “Ala población indígena se la ubica como de alto riesgo de sufrir desnutrición en relación con los habitantes rurales no indígenas y urbanos, que clasifican como de bajo riesgo. El índice de severidad de desnutrición en situaciones de emergencia sitúa a la población indígena en estado crítico, y a la población rural en una situación seria⁽²⁷⁾.” Entre los factores que inciden en la problemática nutricional de los niños indígenas menores de 5 años están:

- el ser indígena,
- niños y las niñas viviendo en hogares con 1-15 hectáreas en áreas indígenas,

Cuadro 3.10. Instalaciones de salud en las comarcas indígenas. Año 2000.

Comarca	Hospital	Centro	Subcentro	Puesto de Salud	Total
Kuna	3 ⁽²⁸⁾	6	6	5	20
Ngöbe Buglé	0	9	0	54	63 ⁽³⁰⁾
Emberá Wounaan	0	1	0	16	17
Madungandí	0	0	0	3	3
Total	3	16	6	78	103

Fuente: Ministerio de Salud. Salud de Pueblos Indígenas. Panamá, Julio 2000.

- el encontrarse lejos de los establecimientos de salud,
- el no estar vacunados,
- la baja escolaridad de las madres,
- los embarazos muy seguidos,
- los ingresos bajos, y
- la ubicación geográfica.

Todos estos factores están íntimamente relacionados con la actual situación de las poblaciones indígenas. Otros problemas que afectan a las familias indígenas son la drogadicción, que abarca crecientemente a la población juvenil indígena, y los índices de embarazo precoz entre las mujeres jóvenes indígenas, de 13 a 20 años, que son índices más altos que en el resto del país.

El Ministerio de Salud⁽²⁹⁾ reconoce que el sistema de salud está basado en un modelo no indígena de atención, lo que genera baja aceptación. Existe escasa promoción de salud, de personal indígena en los servicios de salud, y poca orientación específica para el personal que labora con esta población. Es importante señalar que no ha existido una política del Estado panameño hacia la promoción y conservación de los conocimientos de los pueblos indígenas en materia de salud, incluyendo el uso de plantas medicinales y cantos terapéuticos para la prevención y curación de las enfermedades. **El concepto de salud y enfermedad de los indígenas es otro, pues está ligado al concepto de equilibrio o desequilibrio con las fuerzas de la naturaleza. La medicina en Panamá no ha reconocido debidamente el aporte de la medicina tradicional indígena⁽³⁰⁾.**

La desaparición de los modelos tradicionales de organización para la producción, la pérdida de los valores culturales (familia extensa y prácticas de reciprocidad) y el agotamiento de los recursos de la tierra pueden menoscabar la situación de salud e incidir en el alto grado de desnutrición infantil indígena. (Alvarado, 2000). El peso innoble de esta situación recae mayormente sobre las mujeres indígenas (por ejemplo, las Ngöbe Buglé), pues la suma de una alimentación deficiente, los partos múltiples, la violencia doméstica y el agotamiento físico producto del trabajo en exceso las lleva a la muerte a edades más

tempranas que los hombres. “La exigencia de enfrentar nuevas relaciones sociales que alteran formas culturales establecidas por la sociedad tradicional en su proceso socializador, con una lógica diferente, le crean malestar, insatisfacciones e inseguridades que se expresan en la alteración de su salud mental y en diferentes formas de violencia.” (De López y Farinoni, 1998: p. 166)

Se hace necesario enfatizar una política de salud que tenga como ejes los contenidos en la “Iniciativa para el Desarrollo de La Salud de los Pueblos Indígenas”, que impulsa la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en base a principios como los siguientes:

- Necesidad de un abordaje integral de la salud,
- Derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas,
- Derecho a la participación sistemática de los pueblos indígenas,
- Respeto y revitalización de las culturas indígenas,
- Incrementar el presupuesto, gestionar apoyos internacionales, y establecer políticas especiales de salud en las comarcas.

Es importante mejorar las condiciones y la calidad de vida de la población indígena a través de la puesta en marcha de políticas y estrategias de promoción de la salud con enfoque intercultural, entendido éste como “las interrelaciones equitativas y respetuosas de las diferencias políticas económicas, sociales, culturales, étnicas, lingüísticas, de género y generacionales, establecidas en un espacio determinado, entre las diferentes culturas (pueblos, etnias), para construir una sociedad justa⁽³¹⁾.”

i) Sus voces sobre la situación de salud⁽³²⁾

Los gastos de salud también fueron mencionados ocasionalmente como una fuente de preocupación durante las entrevistas. En una respuesta sincera y sentida, un hombre Ngöbe (de 30 años) lamentó su inhabilidad de poder pagar por el cuidado de salud de su madre enferma:

“[Yo me siento triste] por que mi madre está sufriendo... [Antes] ella sufrió por mí, y ahora que yo estoy hombre

quisiera ayudarla y no puedo, porque no tengo recursos... Ella padece quebrantos de salud y eso me hace estar triste, porque no le pude dar lo suficiente, lo que quería yo hacer por ella”

En respuesta a la pregunta: “¿Cuáles son las cosas malas en la atención de salud en su comunidad?”, 3 de los 13 que respondieron (23%) –todos Kuna y de un mismo hogar– mencionaron que los medicamentos era muy caros para poderlos comprar, mientras que otros 4 de los que respondieron señalaron que siempre había un escaso suministro de dichos medicamentos. He aquí algunas de las respuestas esta familia Kuna:

Del hombre (51 años): “*En el centro de salud del Estado las medicinas son muy caras, mientras que los curanderos cobran más barato, 2 ó 3 dólares, y la visita al médico depende de las medicinas.*”

De la mujer (43 años): “*En muchas ocasiones, la gente ha manifestado que la medicina es muy cara y con todo eso el ministerio no va a rebajar la medicina. Usted les pide que le rebajen y no hacen caso.*”

De manera similar, cuando se les preguntó “¿Cuáles son las cosas malas en la atención de su salud?”, 10 de los 13 expusieron serias críticas en cuanto a los servicios de salud gubernamentales. Siete de esas críticas indicaron que los medicamentos con frecuencia no estaban disponibles para ellos o que eran muy caros. Otros 3 criticaron las cortas horas de trabajo y el poco personal en los centros de salud, así como también la actitud negativa por parte de algunos del personal, que “nos atienden de mala gana.”

En pocas palabras, la opinión de la mayoría de los 15 entrevistados fue que los recursos estatales, aunque bienvenidos como fuentes potencialmente positivas de los recursos que necesitan, no estaban funcionando de manera que les sirvieran mucho. Para corroborarlo se necesita solamente echar un vistazo a las mayores tasas de mortalidad que se registran en las comarcas.

5. Las migraciones indígenas

Las poblaciones indígenas y rurales están en constante movimiento migratorio, lo cual tiene un efecto significativo sobre sus vidas. Dos tipos de migración se dan actualmente en nuestro país:

- **Migración centrípeta:** las desigualdades sociales y económicas que prevalecen en el país generan una creciente migración de población rural no indígena hacia las ciudades, las fronteras agrícolas y los territorios indígenas. Se produce entonces el enfrentamiento entre los colonos campesinos y las comunidades indígenas por el usufructo de la tierra, además de un choque frontal entre dos maneras de interactuar con la naturaleza. El resultado es el incremento de la deforestación y la degradación de los territorios y del hábitat indígena por la vía de la privatización a manos de poblaciones no indígenas, y aún de poblaciones indígenas que crecientemente ven en ello, una forma de subsistir.
- **Migración centrífuga:** la situación de pobreza de los territorios indígenas, a su vez, expulsa a la población hasta el punto que casi de la mitad de la población indígena no reside en las comarcas, habiendo emigrado para acceder a empleo remunerado y educación, pero sin tener como opción real, en muchos casos, el retorno a sus terruños o el aportar eventualmente al mejoramiento de sus comunidades originarias.

Según la percepción colectiva de las comunidades (MEF, 2000), existe una alta migración laboral (45.4%), en razón de que los mayores movimientos de población fuera de la comunidad se presentan en el 70% de las comunidades indígenas. En el análisis de la migración de hombres y mujeres, por área, se observa lo siguiente:

- En las comunidades indígenas se dan los mayores desplazamientos de hombres (60.7%), frente a sólo el 7% de migración de mujeres.
- Mientras que los hombres de las áreas rurales, indígenas y de difícil acceso van a trabajar en actividades agrícolas, los hombres urbanos trabajan en actividades no agrícolas.
- De manera contraria se comporta la migración de las mujeres, que en un alto porcentaje van a trabajar en actividades no agrícolas, con excepción de las mujeres indígenas, en donde casi la mitad va a trabajar en la cosecha de café (42.9%).

Según datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda del 2000, de los 283,231 indígenas que habitan en Panamá, el 53% vive en 5 comarcas (106,716

personas en la Comarca Ngöbe Buglé; 7,630 en la Emberá Wounaan; 31,294 en la Kuna; 3,304 en Madungandí y 1,133 en Wargandí). El 47% restante de los indígenas se encuentra distribuido en el resto del país, especialmente en 6 provincias. Podemos así ubicar tres principales polos de atracción de la población migrante:

- **El polo “transitista” metropolitano (Panamá y Colón)** abarca un total de 45 mil indígenas, en su mayoría Kunas. La provincia de Panamá concentra a 40,121 indígenas, mayoritariamente Kunas (24,133), Emberás y Wounaans (9,876), Ngöbe-Buglés (3,899) y Bri Bris (1,469). Las áreas urbanas con mayor presencia indígena son: Panamá (8,152), San Miguelito, Arraiján, y Colón, que alberga a 4,540 indígenas (de los cuales 3,235 son Kunas) mas bien en el distrito cabecera, y 759 Emberás y Wounaans en el área rural.
- **El polo occidental –fronterizo con Costa Rica–**, está constituido por las provincias de Bocas del Toro (con 49,294 indígenas), Chiriquí (con 28,011 indígenas) y Veraguas (con 5,117 indígenas), que conjuntamente agrupan a unos 82 mil indígenas que provienen básicamente de las etnias Ngöbe-Buglé, en menor grado de los Nasos y Bri Bri, y unos cuantos cientos de los Emberá Wounaan y Kunas. En Bocas del Toro, el porcentaje de población indígena es de casi la mitad de la provincia, y la misma está concentrada en los distritos de Bocas y Changuinola, en las fincas bananeras. En el caso de Chiriquí, los indígenas tienen mayor presencia en 9 distritos en las áreas cafetaleras, bananeras y hortícolas. En áreas de estas tres provincias se constituyó, en 1997, la Comarca Ngöbe-Buglé.
- **El tercer polo es el oriental, que abarca la provincia de Darién –límitrofe con Colombia–**, y que cuenta con 11,332 indígenas viviendo fuera de su comarca, básicamente 9,229 de los grupos Emberá-Wounaan, y 1,690 Kunas.

Es más alta la pobreza (96%) y extrema pobreza (87%) entre los y las indígenas que viven en las áreas geográficas propias, que entre los que residen fuera de esas áreas (52% y 30%, respectivamente). Unos 136,158 indígenas viven fuera de sus comarcas; de éstos, los que se insertan en el mercado laboral son fundamentalmente los hombres, pues las mujeres se dedican a las labores domésticas (en su casa y en casas de

otras familias), además de la confección de artesanías, logrando generar la cuarta parte de los ingresos familiares. Ellas además conservan sus trajes tradicionales y la lengua, con lo que se convierten en reproductoras de su cultura ante sus hijos y familiares.

Las principales causas de la migración entre los indígenas son las familiares, seguido por los matrimonios, la educación y, finalmente, el empleo. Ésto varía, sin embargo, pues entre los y las Kunas sobresale la educación, y entre los y las Emberá, la familia es la causa principal de la migración (Vakis, Renos y Lindert, 1999). Un caso extremo son los y las Ngöbes:

“Las migraciones producen pequeños ingresos de subsistencia que alivian el hambre mientras que los indígenas están fuera de casa, pero que también los hace vulnerables a otros consumos, como el alcohol. En poblados cafetaleros de Boquete, Cerro Punta, Río Sereno, y Volcán, e igualmente a lo interno de los cafetales, por ejemplo, en época de cosecha se hace visible el drama de centenares de Ngöbes embriagados y tirados por el suelo, o peleando unos con otros, aupados por latinos para tener espectáculos gratuitos en las cantinas... Puesto que las mujeres y los niños no manejan el dinero, sino el varón (aunque la mujer haya trabajado igual que él), ésto afecta la armonía familiar y la alimentación de los niños. La situación de la mujer Ngöbe es de gran discriminación: trabajan mucho y su trabajo no es reconocido; muchas veces no son tomadas en cuenta y sufren, en mayor grado que los hombres, el analfabetismo y la desnutrición.”

Quintero, 2001.

6. Recientes fuentes adicionales de vulnerabilidad

Aunque no se recolectaron datos sistemáticos sobre los temas que se abordarán en esta sección, parece importante llamar la atención sobre algunas de las repuestas de los entrevistados, que sugieren los crecientes efectos negativos de ciertos poderes e influencias externos sobre su bienestar. Entre los Kuna se mencionaron a los comerciantes colombianos, las drogas y el SIDA; entre los Ngöbes, el problema del SIDA, las drogas y el vandalismo; y, entre los Emberá, a los colombianos paramilitares y guerrilleros.

Tanto el hombre como la mujer que entrevistamos en una casa mencionaron el gran impacto económico de la caída de los negocios con los comerciantes colombianos, y

mencionaron el aumento de la importación de drogas a su isla, que hace que los adictos les roben a sus parientes y vecinos para obtener el dinero para adquirirlas. Un trabajador de salud de la isla con quien hablé confirmó la preocupación con respecto a las drogas, y también con respecto al SIDA, sugiriendo que son los problemas de salud más difíciles en la isla.

En las palabras de nuestro sujeto Kuna (hombre 51 años):

“(Me siento preocupado) cuando se le hace difícil conseguir dinero [porque]... mis productos, que son

pocos, los colombianos no les reciben a cambio de dinero.”

Una mujer Ngöbe (25 años) también sugiere que el SIDA es una amenaza creciente en su comunidad:

“Los problemas que me preocupan de la comunidad es, por ejemplo, ver como están saliendo los muchachos con SIDA... He escuchado casos de que están saliendo bastante. Entonces, esos son los problemas que a veces uno no sabe ni quiénes son, ni cómo, porque a veces no se manifiestan sino que el que tiene eso no dice nada, sino que cae otro.”

Recuadro 3.2

El ascenso del nivel del mar y sus implicaciones para la Comarca Kuna Yala

El promedio mundial del nivel del mar aumentó entre 10 y 25 cm en los últimos 100 años: es probable que este aumento esté relacionado en gran medida al incremento entre 0,3 y 0,6° C de la temperatura promedio global de la atmósfera inferior desde 1860.

Actualmente los diferentes modelos predicen que el nivel del mar aumentará entre 15 y 95 cm para el año 2100. Esto ocurrirá a causa de la expansión térmica del agua de los océanos y de la afluencia de agua dulce proveniente del descongelamiento de los glaciares y el hielo. La velocidad, magnitud y dirección del cambio en el nivel del mar presentará variaciones locales y regionales en respuesta a las características de la franja costera, cambios en las corrientes oceánicas, y diferencias tanto en los regímenes de mareas como en la densidad del agua oceánica. El aumento previsto es de dos a cinco veces más rápido en comparación al experimentado en los pasados 100 años.

El aumento previsto del nivel del mar podría inundar muchas de las tierras bajas del país, dañando tierras de cultivo de la costa y desplazando a centenares de personas de las comunidades costeras y de las pequeñas islas - como es el caso en especial que nos ocupa, la Comarca Kuna Yala. De igual manera, otro sector que corre alto riesgo es el turismo, el cual es uno de los principales factores económicos dentro de la región. También tendría implicaciones en la salud

la urgente necesidad de sistemas de saneamiento, de drenaje de aguas, y la depuración de aguas residuales.

Dentro de las posibles medidas a tomar a corto plazo para reducir la vulnerabilidad y lograr aumentar la capacidad de adaptación a esta problemática en la Comarca Kuna Yala, cabe mencionar las siguientes:

- Planificar el uso de suelo para la zona continental de la Comarca Kuna Yala.
- Establecer planes de concienciación y educación ciudadana.
- Conocimiento y entendimiento de la cultura Kuna.
- Sistemas de alerta temprana.

Podemos concluir entonces que el reto del cambio climático para Panamá, dentro del Desarrollo Humano, es un reto importante, puesto que en este documento sólo se ha realizado un breve y sencillo análisis de una población específica (Comarca Kuna Yala) con un problema específico derivado del cambio climático (ascenso del nivel del mar). Ello nos obliga a comprometernos más con esta realidad nacional y mundial, y establecer todas sus relaciones con el Desarrollo Humano de nuestro país.

**Programa Nacional de Cambio Climático
PNUD - Proyecto PAN/97/G31**

a. Inseguridad en la frontera

Cuatro (Kuna Yala, Emberá-Wounaan, Wargandí y Madugandí) de las 5 comarcas indígenas del país están situadas en la región aledaña a la frontera con Colombia. Ambos lados de la frontera colombo-panameña forman una unidad parcial, pues están estructurados en regiones con condiciones y realidades muy similares. Son poblaciones pluriculturales en pobreza o extrema pobreza, instaladas sobre territorios ricos en biodiversidad en donde hay escasa presencia del Estado y de la sociedad civil nacional, pero de alguna manera situadas en la mira de los grandes intereses económicos globales. Las diferencias entre lado y lado se encuentran en la dimensión espacial y el caudal poblacional y, en otros sentidos, son más de fondo, como los procesos políticos de ambos países y la violencia armada que invade progresivamente ambas regiones, directa (Colombia) o indirectamente (Panamá).

La región de la frontera Este de nuestro país es, históricamente, una construcción geopolítica y un espacio periférico marginado, la expresión de un profundo desequilibrio regional. Hoy pasa, de ser una frontera olvidada, a constituirse en frontera ardiente debido al recrudecimiento de la crisis colombiana. La escalada del conflicto armado interno, el endurecimiento de las políticas antiterroristas a escala global, y la profundización de la crisis colombiana, con una tendencia al largo plazo, tienen impensables repercusiones para la Frontera Este y para el contexto socioeconómico político nacional.

La situación actual pone en peligro la existencia de las poblaciones, aleja las posibilidades de desarrollo comarcal e inversiones en territorios indígenas, y promueve la migración centrífuga, en lugar de priorizar socio-económicamente el área, como debería suceder⁽³³⁾.

Según una mujer Emberá (24 años), una fuerza externa que amenaza su bienestar son “los guerrilleros colombianos”:

“[Me siento triste] cuando la gente hablan de los guerrilleros, eso nos deja asustado.”

Otra mujer Emberá, a quien entrevistamos luego en la ciudad de Panamá, afirmó la importancia de esta situación en su decisión de emigrar:

“Aquí en Panamá es un poquito más bien que Darién, porque en Darién las cosas son más duro, y ahora están los colombianos... Han llegado cerca de nuestra casa y han muerto una gente inocente, y mi familia y todos tenemos mucho miedo.”

D. Procesos que inciden en la permanencia de la situación de pobreza

Las poblaciones rurales e indígenas se encuentran atrapadas entre dos formas de organizar la vida social y la vida cotidiana. Por un lado está la competencia, que es el principio rector del sistema económico y el sostén de la modernización; por el otro está la reciprocidad, expresada en formas comunitarias profundas de solidaridad. Esta contradicción no se da sólo en el campo, sino también en la ciudad, en donde miles de migrantes campesinos e indígenas se desenvuelven también entre estas dos lógicas, en la medida en que una parte de ellos logra adquirir visibilidad y agruparse en las aglomeraciones urbanas.

Los pueblos indígenas en la actualidad viven un proceso de transición: entre una economía de subsistencia y una incipiente inserción en una economía de mercado. Esa inserción se da por la vía de actividades productivas, artesanías y algunos productos agrícolas, pero fundamentalmente por el movimiento de mano de obra orbitando fuera de su ambiente natural. Miles de trabajadores indígenas –principalmente Ngöbes y Buglés– son la fuerza de trabajo barata de empresas bananeras, cafetales, huertas y cañaverales.

La cosmovisión indígena, que tradicionalmente se expresaba manejando el valor del uso sostenible de los bienes materiales, hace contacto con el sistema económico fundamentado en el valor de cambio, lo cual crea nuevas necesidades básicas que están fuera del alcance de la economía tradicional de auto-subsistencia e incorpora en forma dominante el factor monetario (dinero) en la sociedad indígena tradicional. Ante ello, los recursos forestales (árboles maderables), marinos (langostas y otros) y culturales (turismo, artesanías) se convierten en fuentes generadores de ingreso monetario para las comunidades, al mismo tiempo que desorganizan las relaciones basadas en la solidaridad. “En una sociedad globalizante de mercados y bloques, las comunidades indígenas se debaten entre mantener sus procesos locales y su identidad cultural, y la adecuación a nuevas realidades y necesidades sociales” (Alvarado, 2000: p. 28).

La vulnerabilidad expresada en las carencias socioeconómicas, la desintegración familiar y comunal, la pobre educación, y las diferencias de género constituyen un lastre que retarda o mediatiza la posibilidad de liberar sinérgicamente algunas de las potencialidades de estos grupos humanos, particularmente los recursos humanos (salud, nutrición, educación) y el uso desarrollista de los territorios. Es un círculo vicioso que es necesario alterar a través de programas de apoyo consultados y con participación activa de la gente, para generar a futuro un círculo virtuoso.

Aunque ocupan el 20% del territorio nacional, hasta la fecha, los territorios indígenas no han podido generar oportunidades y fuentes de ingreso porque los sistemas productivos indígenas tradicionales, aunque son ambientalmente sostenibles, no han podido articularse a las cadenas regionales, nacionales e internacionales de comercialización. No es la existencia de los territorios comarcales la razón de la pobreza indígena, pues éstas existen desde antes que sus demarcaciones; más bien, la pobreza es el producto de la confluencia de los factores anteriormente mencionados, que repercuten en la ya deteriorada situación socioeconómica de los pueblos indígenas.

¿Cómo sobrellevan las comunidades indígenas problemas tan profundos y satisfacen sus necesidades básicas de subsistencia? Sus respuestas a diversas preguntas nos permiten vislumbrar algunas de sus estrategias, y nos recuerdan que la gente de los pueblos indígenas de Panamá, son protagonistas de sus vidas –individual o colectivamente, conscientemente o no–, y comúnmente toman decisiones y actúan para “arreglárselas” o para mejorar la situación de su vida. A veces lo han logrado a través de organizaciones colectivas grandes; otras veces trabajando más fuerte en sus montes, emigrando lejos para trabajar por un salario, o conformando grupos pequeños de autoayuda. Ellos de manera creativa manipulan sus opciones limitadas de acción y elección, en la búsqueda de diminutas ventajas.

Dado el acceso severamente limitado que tienen a los recursos materiales y a las redes de poder, estos integrantes de los sectores más empobrecidos de sus comarcas parecen haber dependido principalmente de sus propios esfuerzos, de sus propias redes familiares, y de amistades, para enfrentar las circunstancias. Ésto se evidencia en el siguiente testimonio:

“Esfuerzo propio; trabajar más tiempo, más duro”

Cuando se les preguntó durante las entrevistas acerca de qué era lo que más les causaba problemas hoy en día, 10 de 15 personas mencionaron la falta de dinero, vivienda o comida. ¿Y qué están haciendo -les preguntamos- para salir de este problema? La mitad de los individuos, es decir 5 personas, indicaron que ellos trabajaban más tiempo y/o más duro.

Una mujer Kuna, de 43 años, mencionó lo mismo acerca de su trabajo confeccionando molas:

“Trabajo más, haciendo cualquier trabajo... El señor trabaja en agricultura, yo en las molas.”

Aquí hay otras descripciones de sus horarios de trabajo más pesados:

“Estoy pensando trabajar aún más duro. Pienso hacer bastante monte para sembrar ñame y arroz... [Aún en el tiempo de descansar, voy] al monte a cazar animales para comer, o corto leña. Me siento mal cuando quedo sin hacer nada. [Con tantas problemas] me gusta tener el cuerpo ocupado de algo.” (Emberá hombre, 24 años).

a. Redes familiares y sociales para la supervivencia económica

Un hombre Ngöbe de 29 años expresó elocuentemente el papel principal que juega el parentesco en las estrategias de supervivencia económica hoy en día:

“[Me siento fuerte para superar los problemas] con la comunicación de la familia, porque muchas veces estamos defraudados, triste y nos comunicamos y es la forma en que nos organizamos para buscar el sustento del día o el trabajo que necesitamos, porque si no fuera así, fuera más la pobreza que tenemos; siempre tenemos que pensar en mirar hacia delante.”

Un hombre Kuna (51 años) mencionó un ejemplo de cómo la comunicación dentro de su propia red social lo ayuda a resolver sus pequeños problemas económicos:

“Con el problema que tengo sobre el transporte, voy dialogando con los familiares y mis amigos más cercanos... Son pobre también, y no pueden darme el bote que necesito, pero me dan ideas, consejos... me

prestan una platita para alquilar o hacen un intercambio entre un bote y mis guineos y otro productos de mi finca.”

Cuando estaba enfermo, un hombre Emberá (36 años) consiguió ayuda de un tío para la limpieza de su monte:

“Mi familia no me pueden ayudar mucho porque también son pobre, [pero sí] me pueden ayudar en pequeñas cosas. Por ejemplo, cuando yo y la señora estábamos los dos enfermos hace poco y no podíamos irnos al monte, busqué ayuda de mi tío y él fue a limpiar por dos días.”

IV. Proyectos de desarrollo

En la actualidad se ejecutan diversos proyectos de desarrollo en las áreas indígenas, incluyendo algunos que son específicos para el sector y otros con componentes indígenas, en el caso de proyectos más amplios.

Un análisis de la efectividad de los proyectos y planes enfocados a la población indígena nos revela importantes consideraciones y consensos sobre los proyectos. Muchos proyectos de desarrollo importantes para el combate a la pobreza en las poblaciones indígenas no han producido los resultados esperados, pues han padecido de desaciertos administrativos, falta de continuidad, y ausencia de mecanismos de consulta, decisión y participación de las poblaciones indígenas.

Atendiendo a los planteamientos antes esbozados, se presentan a continuación algunas sugerencias:

- Los Proyectos deben enmarcarse dentro de una Política de Estado de mediano y largo alcance, y la ejecución debe extenderse más allá de un período electoral, para asegurar su continuidad.
- La participación de los “beneficiarios” o involucrados es no sólo prudente, sino indispensable, y debe darse, tanto en las negociaciones previas como en la fase de elaboración del proyecto, pasando por su ejecución y evaluación correspondiente.
- Al momento de la elaboración de un proyecto, hay

que tomar en cuenta el concepto de “calidad de vida” y de “Desarrollo Humano” que tenga el grupo involucrado.

- Se debe también considerar la metodología que se seguirá para la evaluación, incluyendo mecanismos para medir el impacto que tiene finalmente el proyecto sobre la población a la cual está destinado.

A. Proyectos de desarrollo vía organizaciones no gubernamentales (ONGs)

Comenzando en la década de 1990, un número rápidamente creciente de organizaciones no gubernamentales también ha patrocinado proyectos rurales dirigidos a ayudar a la gente empobrecida...⁽³⁴⁾ Desde la perspectiva de una persona rural experimentando niveles alarmantes de inseguridad económica, tal como las personas que entrevistamos en el estudio cualitativo, estos proyectos parecen ofrecer esperanzas como una nueva e importante fuente de acceso a los escasos recursos de subsistencia y/o dinero en efectivo. Para muchos de ellos, los proyectos han traído beneficios a la comunidad, pero a veces sólo un pequeño número de líderes del proyecto (o algunas veces, una sola persona) son quienes cosechan los beneficios, con frecuencia sin cumplir sus responsabilidades⁽³⁵⁾.

A continuación se ofrecen: primeramente, sus propias voces que nos hablan sobre estos problemas y, en segundo lugar, sus ideas sobre qué hacer para mejorar la situación.

1. Los Problemas

“[Ahora no participo mucho]; hay que andar en reuniones y no tengo mucho tiempo. Un seminario me cuesta una semana perdida”. Pero yo he estado como colaborador en proyectos de vivero de café, de plantas maderables, viveros de diferentes cultivos, pero pequeños, o en seminarios... Siempre he estado de acuerdo con los proyectos. El problema que siempre se da es que... al final, una sola persona es la que se adueña de todo y lo que es la mano de obra se pierde por completo. Es la falta de coordinación, y cuando ya nos damos cuenta, tenemos que parar y la misma gente siempre es la que está dirigiendo”. (Ngöbe hombre, 29 años).

“Nunca he participado. He escuchado que a veces salen bien, y a veces salen mal, a veces las personas del proyecto van a Panamá, y allá se quedan por mucho tiempo y no vienen {para cumplir con las cosas} prometidas, ...[no] ...cumplen con lo que prometen”. (Emberá hombre, 24 años).

2. Visiones Positivas

“Estoy en un proyecto ahora. Tenemos cría de puerco y estamos trabajando el monte para sembrar plátanos para dar a los puercos. Si trabajamos bien, creo que daría buenos resultados, [pero] todavía no hemos vendido nada. Apenas el proyecto está empezando. Tiene como un año. Pienso ver plata al vender esos puercos. Ésta es mi primera vez participando en un proyecto”. (Emberá mujer, 35 años).

“Hay organizaciones que quieren ayudar. Sería bienvenida, porque acá en Darién queremos que vengan proyectos para ver si avanzamos de esta pobreza que nosotros estamos. No he sido miembro de varios proyectos, ahora solamente estoy con uno. Todos en la casa están participando. Tenemos cría de puerco. Antes teníamos cría de gallina pero cambiamos a puerco. Teníamos un buen resultado con los pollos: los vendimos y hicimos una ganancia más o menos de \$150. Pues todo tuvo bien. Ahora tenemos la intención de comprar unos 10 pollos”. (Emberá hombre, 36 años).

Estas voces de individuos que forman parte de los sectores más pobres de la población de sus pueblos indígenas nos proveen un mensaje claro en el sentido de que la llave para mejorar el éxito de estos proyectos es encontrar formas para incluir a todos los sectores, a un grupo más amplio de la población, tanto en el trabajo como también en el disfrute de los beneficios de los proyectos.

Un hombre Emberá lo planteó de esta forma:

“Para que salga mejor tiene que ser más organizado y trabajar con más fé. Estamos solamente [en su proyecto de puercos] 8 miembros, y sería mejor que la comunidad entera participe... Estos días tuvimos hablando de eso, para ver si mejoramos la calidad de vida que nosotros tenemos”.

Tres individuos tenían sugerencias específicas acerca del tipo de líderes que promoverían una mayor participación

y beneficios equitativos. Desde el punto de vista de un hombre Ngöbe de 29 años, por ejemplo, el liderazgo debe venir de afuera, pero de las proximidades:

“Siempre la persona que va a organizar el proyecto tiene que ser una persona de afuera para tener un resultado para todos los demás... Mi sugerencia es que la persona que viene de afuera puede ser de Tolé, pero que esté a diario [aquí]... coordinando al empleado... De allí entonces pueden salir personas líderes que ya adquieren compromiso y claro allí puede superarse un proyecto”.

Un hombre Kuna de 51 años sugirió que los proyectos fuesen supervisados por las autoridades Kuna tradicionales:

“Que las autoridades [es decir, el Sáhila, que es la autoridad máxima] deben participar y cualquier proyecto debe [tener] la firma de las Autoridades... El dinero debe ser depositado en el banco de la comunidad para que no lo manejen otras personas, porque cuando viene un proyecto así lo dejan a los grupos y entonces uno se acapara”.

Las sugerencias aparentemente sencillas que nos ofrecieron algunos entrevistados para mejorar los resultados de los proyectos de desarrollo en sus comunidades nos dan, de hecho, luces abarcadoras acerca de la realidad socioeconómica prevaleciente en estas comunidades empobrecidas. Sus sugerencias destacan la necesidad, poco notada por los que planifican los proyectos de desarrollo, de empezar este trabajo con un conocimiento de los conflictos y de las desigualdades que existen dentro de una comunidad. De esa forma se construyen proyectos que llegan a más sectores de “la base”.

V. Propuestas indígenas para el Desarrollo Humano

Es clave que se presenten y fortalezcan las propuestas generadas desde los grupos indígenas, pero sin perder de vista la necesidad de articular adecuadamente los procesos de desarrollo autónomos de las comunidades multiétnicas con el desarrollo integrado de la nación, la

planificación coordinada y el acceso a recursos nacionales e internacionales, que son más difíciles de obtener si se intenta de manera fragmentaria. Si es cada vez más generalizada la perspectiva de que el desarrollo de los territorios y de la población indígena debe contar con su aporte y su concurso, vistos como sujetos del desarrollo humano, ¿Cuáles son las propuestas indígenas frente al desarrollo humano?

- **Ser reconocidos como pueblos**, como entidades que expresan particularidades que los diferencian social, política y culturalmente de las sociedades nacionales en las que están insertos.
- **Contar con territorios que correspondan al derecho a organizarlos**, disponiendo de los recursos naturales en beneficio de sus propias actividades; y el derecho a ejercer y regirse por su propia normatividad, lo que convierte ese espacio en jurisdiccional.
- **El derecho a la autodeterminación**, para controlar con su propia normatividad los procesos económicos, sociales, políticos y culturales gracias a los cuales el grupo asegura su reproducción física y cultural.
- **La afirmación de su cosmovisión**, que considera a la naturaleza como parte integral de la vida, por lo que debe armonizarse con ella, con una visión integral de lo ecológico, cultural y económico.

En la visión de los pueblos indígenas, lo anterior debe verse reflejado en una política indigenista más progresista, conforme a las siguientes orientaciones y/o prioridades:

- En las áreas indígenas, el Estado debe establecer políticas claras y consultadas de coordinación y manejo de los **Recursos Naturales y Ambientales**, dando prioridad a los indígenas en su administración y manejo, con responsabilidad y asistencia técnica de ambas partes y respetando la cosmovisión indígena. Todo proyecto debe incluir estudios de impacto ambiental; estudios de impacto social, económico y cultural en la región; y plan de aseguramiento de la participación indígena en los beneficios del proyecto.
- Para reforzar los **Derechos indígenas**, crear tribunales especiales en materia de derecho indígena y, en el ámbito internacional, propugnar por el

reconocimiento de la propiedad intelectual de los pueblos indígenas.

- En cuanto a la **Salud** reforzar la promoción, prevención, atención y rehabilitación de salud con enfoque intercultural y con participación comunitaria, así como promover campañas intensivas contra las enfermedades más frecuentes.
- La ejecución de una política que intente cambiar el currículo y cultura de las escuelas públicas para dar honor a las lenguas y culturas indígenas sería un paso gigante hacia la meta de dar apoyo a la identidad étnica y su contribución a la promoción del desarrollo humano. **Se debe implementar lo establecido en la ley sobre educación bilingüe intercultural.**
- **La identidad cultural de los pueblos indígenas debe prevalecer** y ser promovida, tanto en el ámbito nacional como internacional. Mujeres y hombres de las tres comarcas nos describieron cómo sus sentimientos de pertenencia a un grupo y a un territorio particular -su identidad étnica- son una fuerza positiva central en sus vidas, por lo que pareciera importante, entonces, explorar avenidas para preservar este sentimiento de identidad étnica como una manera nueva y adicional de promover el desarrollo humano en Panamá. Hemos aprendido, no obstante que algunas de las prácticas estatales - particularmente las educativas- están socavando este sentimiento compartido de identidad étnica.
- Los grupos vulnerables en los pueblos indígenas (la niñez, tercera edad, mujer y juventud) deben **contar con programas especiales de atención de género, liderazgo juvenil, becas, pasantías y creación de empleos.**
- Para promover el **desarrollo productivo**, urge realizar un diagnóstico de la producción indígena, rescatar las tecnologías tradicionales de producción, y apoyar la transferencia de nuevas tecnologías adecuadas y sostenibles; promover el procesamiento agroindustrial comunitario, para facilitar el acceso al mercado; capacitar en planificación y administración de la producción y generación de servicios; capacitar técnicamente a los indígenas para elevar el control de calidad, sin perder las técnicas originales; y asegurar la disponibilidad de materia prima local (especialmente la de uso artesanal) mediante la

Recuadro 3.3**Hitos importantes de los pueblos indígenas en Panamá**

Haciendo acopio de sus potencialidades, los pueblos indígenas han logrado alcanzar hitos que se constituyen en aportes significativos al desarrollo humano sostenible de Panamá. Entre ellos destacamos los siguientes:

- En la actualidad, hay cinco indígenas ocupando curules legislativas y, en el período 1999-2000, un legislador indígena logró ocupar, por primera vez, la Presidencia de la Asamblea Legislativa.
- Los pueblos indígenas han alcanzado el crucial logro de darle un tratamiento institucional formal a sus relaciones con el Gobierno Nacional. En 1952 se constituyó el Departamento de Asuntos Indígenas en el Ministerio de Gobierno y Justicia, y seis años después, se organizó el Instituto Nacional Indigenista y de Antropología Social en el mismo Ministerio, para luego crearse la Dirección Nacional de Política Indigenista (DPI). En enero del año 2000, se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, cuya Secretaría General permanece en la DPI: este consejo se torna en una instancia de consulta y deliberación sobre políticas y acciones públicas concertadas entre los organismos estatales, los congresos y autoridades indígenas, y la sociedad civil.
- La capacidad de articulación de los pueblos indígenas se ejemplifica en diversas acciones. Entre éstas, el 12 de Octubre de 1995 los representantes de los congresos indígenas Ngöbe-Buglé, Kuna, Emberá-Wounaan-Drua y Madugandí presentaron públicamente el "Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas" al Gobierno Nacional, teniendo como garante al Programa de

las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En torno a este Plan se organizó la "Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas (COONAPIP)", que integra a los Congresos Generales indígenas, a excepción del Congreso General Kuna.

- A lo largo de los años, la población indígena ha logrado acciones significativas y avances graduales en materia legislativa nacional. La legislación de las Comarcas, referida al terruño indígena con organización política semi-autónoma y una división geopolítica bajo la jurisdicción del Gobierno Nacional, ubica la propiedad y los usos colectivos de esos territorios, siendo éstos inembargables e inadjudicables. El territorio de las comarcas representa un 20% del territorio panameño, o sea, 15,103.4 km² de los 75,517 km² que posee el país.

La cosmovisión de desarrollo de los pueblos indígenas que habitan nuestro país integra la convivencia entre el hombre y la naturaleza, y nos habla de la necesidad de una armonía entre los diversos componentes de la vida, entre los cuales el medio ambiente es un punto esencial. De hecho, existe una estrecha relación entre las áreas de bosques vírgenes y el establecimiento de poblaciones indígenas que no han sido afectadas profundamente, gracias a prácticas sostenibles tradicionales y de subsistencia, así como al profundo conocimiento que tienen estos pueblos sobre las diferentes especies de plantas y animales existentes en su entorno.

INDH Panamá 2002

regeneración de áreas degradadas y el manejo sostenible de los recursos.

- Capacitación, manejo, uso y aprovechamiento comercializable y sostenible del bosque.
- Hay que promover la planificación del **desarrollo ecoturístico** en comarcas y territorios, seleccionando

áreas potenciales, mecanismos de inversión y políticas de beneficios comunitarios. **Los conocimientos indígenas y su visión en torno a la relación hombre y naturaleza, deben formar parte de los programas que se desarrollen en el ámbito ambiental**, y fortalecer esos conocimientos con la capacitación en el manejo del bosque, los senderos interpretativos y otros.

- En cuanto a fuentes de **financiamiento y crédito**, se debe promover el establecimiento de políticas crediticias especiales; lograr que las instituciones de crédito atiendan las necesidades y limitaciones que tienen las comunidades que no son sujeto de crédito; y promover el ahorro, la capacidad empresarial y administrativa, y la creación de alianzas estratégicas para elaborar programas más globales de desarrollo que faciliten la consecución de financiamiento para el desarrollo.

En adición a lo anterior, los líderes tradicionales⁽³⁶⁾ destacan la importancia de que las comunidades participen en los proyectos de desarrollo a través de sus propias organizaciones, con el fin de mejorar los procesos de diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación de los proyectos que los afectan. También resaltan la necesidad de que se le dé prioridad a los pueblos indígenas en los proyectos nacionales de inversión, favoreciendo el respeto de las leyes y planes elaborados para esas áreas y grupos, lo cual permite mejorar la gobernabilidad democrática del país. Recomiendan que se aborde el problema de la seguridad en la zona fronteriza con Colombia, inseguridad que está afectando las condiciones de vida de la población de esas áreas. Y, finalmente, destacan su deseo de que se les involucre en los procesos de diálogo y concertación que traten sobre situaciones que afecten sus territorios, evitando con ello que se les impongan leyes y proyectos externamente, como en el caso de la definición de áreas protegidas o de proyectos de explotación de recursos dentro de sus comarcas.

VI. Síntesis: implicaciones para el Desarrollo Humano

Este capítulo nos ha permitido corroborar y complementar los estudios técnicos sobre la vulnerabilidad con las propias perspectivas de un grupo de personas que viven esas carencias, lo cual enriquece el diagnóstico existente sobre la pobreza en Panamá al dar a conocer las voces y los rostros humanos que viven tras las cifras. Al poner de relieve la reflexión sobre el carácter humano que debe imbuir todo proceso de desarrollo, este apartado nos ha permitido rescatar

algunas implicaciones importantes para el desarrollo humano en Panamá, las cuales analizamos en este apartado.

En un sentido fundamental, el crecimiento económico que ha experimentado Panamá aún no ha tocado a la mayoría de los hogares indígenas incluidos en este estudio cualitativo; por el contrario, su situación económica parece estar deteriorándose hacia una crisis de subsistencia aún más amenazante. En la urgente necesidad de obtener dinero en efectivo para comprar lo requerido para satisfacer sus nuevas necesidades básicas, la mayoría de ellos se ha visto impulsada a participar en la economía de mercado, pero ganando acceso tan sólo a sus escalones más bajos.

Esta transformación –de ser agricultores (y/o pescadores, etc.) de subsistencia primaria, a ser dependientes de su participación en trabajo pagado–, es parte de un proceso mundial y de largo plazo que se ha tornado especialmente intenso tras la Segunda Guerra Mundial. Claramente, los pueblos indígenas han sido –y son– víctimas de fuerzas sociales que están fuera de su control; sin embargo, ellos no han sido víctimas pasivas, sino que han acuñado estrategias que se apoyan en los dos recursos más disponibles a los grupos que tienen poco acceso a los bienes materiales. Por un lado, ellos se exigen trabajar por más tiempo, con más ahínco y/o en nuevas maneras (tales como la migración de jóvenes o familias completas a las áreas urbanas), mientras que, por el otro lado, buscan ayuda dentro de su grupo étnico, especialmente de aquéllos que forman parte de su gran y complejo mundo de parentesco. En el análisis final, independientemente de que estas estrategias no hayan podido prevenir la creciente crisis de subsistencia en sus comunidades (una crisis que se origina fuera de las comarcas, en procesos nacionales y globales), ellas seguramente han sido clave para la supervivencia de los pueblos indígenas, a pesar de las dificultades internas y externas.

Las voces indígenas aquí presentadas pueden colaborar en la identificación de aspectos específicos de la actual educación estatal que parecen socavar la identidad étnica, que es un pilar potencial importante para promover los procesos de desarrollo humano entre estos grupos sociales. Es cierto que este estudio documenta la desesperación existente entre algunas gentes indígenas en razón de su precaria situación socio-económica hoy en día en Panamá; el mismo también nos guía, empero,

hacia puntos más optimistas. Cuando le preguntamos a una joven mujer Emberá de 21 años el por qué pensaba que habían tan pocas organizaciones Emberá en la ciudad, ella respondió:

“Porque estamos empezando.”

CAPÍTULO IV

La Educación como vía para la realización del potencial humano

I. Introducción

Por Desarrollo Humano Sostenible puede entenderse un "proceso conducente a la ampliación de las opciones de las que disponen las personas". En principio, estas opciones pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo, pero a todos los niveles de desarrollo, las tres opciones esenciales para las personas son: poder tener una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos y poder tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. Si no se dispone de esas opciones esenciales, muchas otras oportunidades permanecen inaccesibles." ⁽¹⁾

A. La educación: camino para la realización del potencial humano

Para la educación, el concepto tiene implicaciones de gran valor y alcance. Ésta contribuye al desarrollo humano en todas sus expresiones y es condición indispensable para participar en la construcción colectiva de una vida más próspera y feliz para todas las personas. Es la educación precisamente la encargada de potenciar las disposiciones propias de cada cual aprovechando, a su favor, y también a favor de la sociedad, la diversidad de los dones heredados.⁽²⁾

Durante los últimos años, se ha tejido un amplio consenso internacional acerca de la importancia que tiene la educación para el desarrollo humano. Se reconoce que la educación contribuye al desarrollo de las potencialidades de las personas y que forma al ser humano para realizar una actividad productiva; para participar activa y conscientemente en el mejoramiento de su entorno familiar, comunitario y social; para convivir en armonía con otras personas; y para incrementar la propensión a una vida sana, reduciendo la mortalidad y aumentando la esperanza y la calidad de vida. Así mismo, se plantea que la educación es un factor que influye en la reducción de la pobreza y la exclusión social, así como en la construcción de sociedades más democráticas, tolerantes, estables y pacíficas.⁽³⁾

Se observa una relación directa entre el nivel y calidad

de la educación, y el proyecto de vida de las personas. La población con un mínimo de doce años de escolaridad tiene mayor probabilidad de acceder a una actividad productiva y a un salario digno, así como menores posibilidades de ser pobre. De este modo, mujeres y hombres estarán en mejores condiciones de comprender los mensajes de salud, vivir en ambientes adecuados, comprender sus derechos y deberes, y participar conscientemente en el desarrollo de su comunidad y del país. Aún cuando esta relación entre educación y desarrollo humano no es mecánica ni mágica, es importante reconocer el papel potenciador que tiene el factor educación, más que cualquier otro, en el empleo, el ingreso, el progreso, el bienestar común y la libertad ciudadana.

La educación básica universal es una condición necesaria para la plena realización de las personas y un pasaporte a otros niveles y modalidades de formación que contribuyen al aprendizaje de la cultura, la ciencia, la tecnología, y a la preservación de la salud, el medio ambiente y la nutrición.

Todas las investigaciones sobre la infancia nos indican que los primeros años del ser humano constituyen una etapa de grandes cambios, los cuales ejercen una influencia decisiva y duradera en la vida adulta porque es en este período cuando se crean las bases del desarrollo de las capacidades de pensar, hablar, aprender, razonar, comunicarse y convivir con otras personas. En esta etapa se definen también los fundamentos de los valores y las actitudes que definirán la personalidad de las personas en el futuro⁽⁴⁾. En este sentido, las decisiones y opciones que, en materia de educación, salud y nutrición, se tomen en favor de la niñez, serán decisivas para sus vidas y para el porvenir del país. Cuando hay grupos de niños y niñas, que por razones económicas y sociales, no reciben oportunamente estos estímulos y condiciones, se atenta no sólo contra su calidad de vida, sino también contra el progreso del país en general.

Los países con mayores niveles de desarrollo humano son los que poseen también altos niveles de educación y

han atendido de modo universal la educación básica de su población (de 8 a 11 años de escolaridad). En sentido inverso, los países y grupos más pobres son los que generalmente registran los mayores índices de analfabetismo y baja escolaridad. La educación básica es la piedra angular para el desarrollo de habilidades cognitivas y aptitudes en ciencias y matemáticas, lo cual conlleva a desarrollar en los individuos una masa crítica de conocimientos especializados que les permitirá ser parte de la era de las redes y del conocimiento.

Desde una perspectiva cuantitativa, se puede constatar que los cinco países que encabezan las naciones de más alto desarrollo humano –Canadá, Noruega, Estados Unidos, Australia e Islandia–, tienen una tasa de alfabetización igual o superior al 99.0% y una tasa bruta de matriculación (primaria, secundaria y terciaria combinadas) que oscila entre 100 % (Canadá) y 89% (Islandia). Por su lado, los países que ocupan los últimos lugares de desarrollo humano bajo –como son Etiopía, Burkina Faso, Níger y Sierra Leona–, tienen tasas de alfabetización que fluctúan entre el 36.3% y el 14%, mientras que la tasa bruta de matriculación varía entre el 26% y el 15%.

B. La educación como medio efectivo para reducir la pobreza, aumentar los niveles de bienestar individual y colectivo, y mejorar el índice de Desarrollo Humano

La pobreza es un fenómeno íntimamente vinculado al desarrollo humano. Si este último significa el desarrollo de las capacidades plenas de las personas, la pobreza representa la privación de estas oportunidades –no sólo de los bienes y medios que contribuyen a un mayor bienestar material–, sino la denegación de la oportunidad de una vida decente, duradera y tolerable. Ello quiere decir que la pobreza cercena el futuro de las personas y representa, en general, una situación que impide ejercer la ciudadanía plena, con sus deberes y derechos, con lo cual limita el ejercicio de la soberanía, la paz y la democracia, al tiempo que fortalece los anti-valores del conformismo, de la desesperanza y de la dependencia.

La pobreza está afectada por la falta de acceso al mundo de la lectura y la comunicación, e impide lograr el conocimiento y la tecnología que son fuentes de trabajo, producción, progreso económico y mejoramiento de la calidad de vida. La insuficiente educación ocasionada por las condiciones de pobreza es, por consiguiente,

causal de exclusión social y de una débil capacidad laboral. Esta situación le sustrae al país y a su población una enorme cuota del capital social indispensable para producir, competir, y vivir con dignidad y esperanza.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (año 1996), la pobreza se perpetúa cuando "las personas humildes, con poca educación y escasa capacidad para generar ingresos, llegan a ser padres y madres jóvenes, y no pueden asegurarles un buen desarrollo a sus hijos e hijas. Las secuelas más evidentes en la nueva generación son las dificultades para aprender, el fracaso escolar y una menguada capacidad para generar ingresos. A la miseria suelen sumarse otras desventuras, como las enfermedades, las adicciones y la criminalidad."

Por su parte, Amartya Sen, Premio Nóbel de Economía, reconoce que las oportunidades educativas y la calidad de vida de la niñez tienen importancia, no sólo como un derecho que les asiste, sino también para la vida futura de la sociedad por las siguientes razones: psicológicas y éticas, al preparar a las personas para las responsabilidades sociales futuras; económicas, pues contribuyen a la formación de seres útiles y económicamente productivos; sociales, al aportar en la preparación para la convivencia armoniosa con otras personas; y políticas, porque contribuyen a forjar la participación ciudadana democrática ⁽⁵⁾.

Según el enfoque de desarrollo centrado en el crecimiento económico, la educación es un medio para aumentar la productividad, la competitividad y la rentabilidad de la inversión económica. La génesis de este enfoque tuvo lugar en la década de los sesenta, cuando se produjo un crecimiento económico sin precedentes en los países industrializados y se buscó trasladar el modelo a las naciones pobres y subdesarrolladas⁽⁶⁾. Siguiendo este enfoque, la educación fue considerada el factor que podía explicar la diferencia en el ritmo de la economía de los países. Diversos estudios han demostrado la relación entre educación y crecimiento económico; así encontramos los análisis de oferta y demanda de mano de obra calificada, las investigaciones sobre la rentabilidad económica de la educación, y los análisis costo-beneficio en educación, todos buscando correlaciones entre la formación y los resultados de la economía.

La posterior agudización de las diferencias entre los países de centro y de la periferia, así como entre los

niveles de oportunidades dentro de los propios países, hicieron notar que no era suficiente el crecimiento económico y el incremento del ingreso para asegurar el desarrollo de las personas. Esta constatación emerge de una realidad que muestra que los países en desarrollo, aún en presencia de recursos naturales y de tasas sostenidas de crecimiento económico, enfrentaban serios problemas de desigualdad, pobreza, deterioro ambiental, nutrición, disparidad entre sexos y ausencia de libertades democráticas. La equidad como igualdad de capacidades de las personas para funcionar en la sociedad, es decir, para ser y hacer, y para escoger el estilo de vida que más valoran, se ha visto seriamente amenazada en América Latina y en Panamá ⁽⁷⁾.

C. La educación abre las puertas al nuevo conocimiento y al mejor aprovechamiento de las tecnologías

El Informe Mundial de Desarrollo Humano 2001 del PNUD, cuyo lema fue "Poner el Adelanto Tecnológico al Servicio del Desarrollo Humano", nos permite tomar clara conciencia de la relación estrecha que existe entre tecnología, desarrollo humano y crecimiento económico. Las innovaciones tecnológicas elevan la capacidad humana, repercuten en el crecimiento económico porque aumentan la productividad entre otros, y crean nuevas actividades, industrias y empleos. Por otro lado, las innovaciones tecnológicas son una expresión de la potencialidad humana, de modo que, mientras más elevados sean los niveles de educación, mayor será la contribución a la creación y difusión de la tecnología.

La educación abre las puertas al nuevo conocimiento y al mejor aprovechamiento de las tecnologías, entendiéndose que una masa crítica de conocimientos especializados es indispensable para poder adaptar y adoptar tecnologías creadas en otros países. Presentada como un instrumento para el desarrollo, la tecnología es útil en estrategias de combate a la pobreza, en tanto crea nuevas y mejores cosechas, mejores medicamentos, comunicaciones y oportunidades económicas⁽⁸⁾. De entre las tecnologías, la informática —una expresión del avance tecnológico y piedra angular de la "era de las redes"— es, para la educación, tanto un objeto de estudio como un medio para tener acceso al conocimiento y a los aprendizajes de calidad. "Si alguna forma de desarrollo se está potenciando en el Siglo XXI, es la adquisición de conocimientos y la construcción de las capacidades tecnológicas" (IDH 2001).

Como ocurre en la gran mayoría de los países del mundo, esta herramienta no está siempre al alcance de los grupos humanos más pobres. Según el Informe de Desarrollo Humano 2001, Panamá ocupa el lugar número 42 en el Índice de Adelanto Tecnológico (IAT) y pertenece a la categoría de los países "seguidores dinámicos" (países que hacen uso dinámico de nueva tecnología, poseen conocimientos especializados superiores a los de países marginados y en donde la difusión de viejas tecnologías es lenta y deficiente), categoría en la que se incluyen también naciones como Uruguay, Sudáfrica y Tailandia.

Esta tercera categoría está precedida por la de los "países líderes" y la de "países líderes potenciales". Encabezan la primera categoría Finlandia, Estados Unidos, Suecia y Japón, mientras que la segunda la encabezan España, Italia y la República Checa. De los países de América Latina, forman parte, del segundo grupo México, Argentina, Costa Rica y Chile. El cuarto grupo está formado por los marginados y el quinto por un bolsón de países que parecen no tener presencia en el campo tecnológico. Una de las variables del índice IAT, la difusión y uso de tecnologías viejas como el teléfono, guarda relación con el número de anfitriones en la Internet (por mil personas), en la que Panamá tiene una presencia de 1.9, Costa Rica de 4.1 y Finlandia de 200.2.

La situación descrita anteriormente nos permite observar el lugar que ocupa nuestro país en el mundo tecnológico y la magnitud del esfuerzo que debemos realizar como sociedad para alcanzar crecientes niveles de desarrollo humano. ¿Cuáles son, entonces, las principales lecciones que para Panamá se derivan de la lectura del IDH 2001 del PNUD?

- Los países con un bajo IAT registran menos años de escolaridad, en promedio, que aquéllos con alto IAT.
- El mayor logro en avance tecnológico se da en función de la pertinencia y calidad de la educación, más que en el promedio de años de escolaridad.
- Una masa crítica de conocimientos especializados es indispensable para poder adaptar y adoptar tecnologías creadas en otros países.
- Las políticas en ciencia y tecnología deben orientarse hacia el desarrollo de una actitud científica, que debe

instalarse desde el inicio del proceso educativo, porque la ciencia y la tecnología son parte integral de la cultura de hoy.

CH. La educación contribuye a la formación para el trabajo productivo, a lograr aprendizajes a lo largo de la vida, y a despertar el espíritu emprendedor y empresarial de las personas

El cambio más importante que surge de las nuevas demandas de la educación es que ella deberá incorporar en forma sistemática la tarea de formación de la personalidad de los educandos. El desempeño productivo y emprendedor requiere del desarrollo de una serie de capacidades que no se forman, ni espontáneamente, ni a través de la mera adquisición de informaciones o conocimientos; por ello, la educación forma no sólo el núcleo básico del desarrollo cognitivo, sino también el núcleo básico de la personalidad.

La educación para el trabajo es prioritaria para el desarrollo humano. Un factor directamente asociado a la pobreza es el trabajo productivo, porque se considera que los pobres en general son personas que no poseen un empleo o medio de generar ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y llevar una vida decente. Tanto la inserción precaria en el mercado de trabajo, como su bajo nivel educativo y de competencia laboral, son situaciones generalizadas entre los grupos humanos pobres. En este sentido, las posibilidades de lograr un empleo o de insertarse en una actividad productiva estable dependen de las características económicas del medio pero, también, en una proporción importante, de la formación lograda⁽⁹⁾. De allí que la educación para el trabajo sea, además, una educación que transcurrirá a todo lo largo de la vida de las personas, tornándose en el hilo conductor de la formación, que le permite al individuo utilizar todos los espacios de su vida como un escenario de aprendizaje para el trabajo: se puede aprender en la escuela, la calle, el barrio, el espacio rural, el hogar, la empresa, el sindicato y de la propia experiencia.

En este sentido más amplio, la formación para el trabajo representa también una educación para la vida, que significa educación formal, pero también educación no formal e informal. Hablamos aquí de muchas cosas: de

auto-aprendizaje, de alternar formación y práctica, de la formación a distancia, de usar nuevas tecnologías y también las tecnologías convencionales, de perfeccionarse y capacitarse en el puesto de trabajo, de certificar la capacidad, de organizaciones modulares, de trabajar en diversas competencias, de emprender iniciativas y proyectos, y de trabajar por el mejoramiento de su comunidad y del entorno social y natural⁽¹⁰⁾.

Una de las tendencias más importantes en la formación para el trabajo y para la vida dice relación con la capacitación para el desarrollo del comportamiento emprendedor. Este tipo de capacitación se sustenta en investigaciones realizadas en la Universidad de Harvard y en el Massachusetts Institute of Technology (MIT) de los Estados Unidos, que han generado la convicción de que el uso y aplicación que se haga de los conocimientos, así como la capacidad de desempeño general, dependen en última instancia del comportamiento humano. Estas investigaciones culminaron con la elaboración de un programa de capacitación centrado en tres áreas del comportamiento humano: el logro personal, la planificación y la auto-confianza, y el ejercicio del poder, tras lo cual la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) impulsó el programa EMPRETEC, destinado a crear hábitos y conductas emprendedoras en las personas, más allá de su condición cultural, económica y social. El enfoque de EMPRETEC contribuye a forjar una personalidad más independiente, creativa y responsable frente a los problemas y los proyectos.

D. La educación es indispensable para forjar y difundir la cultura y los valores de la equidad, la paz, y la necesidad de preservar el medio ambiente

La educación transmite porque quiere conservar, y quiere conservar porque valora positivamente ciertos conocimientos, ciertos comportamientos, ciertas habilidades y ciertos ideales⁽¹¹⁾.

Un elemento que aparece con mucha fuerza dentro de las nuevas propuestas curriculares en los países de la región son los ejes transversales -temas o contenidos de la época histórica y de la sociedad actual-, que responden a problemas o conflictos de trascendencia que requieren ser estudiados con sentido global, visto

que se trata de aprendizajes considerados importantes en la formación integral y actualizada de las personas⁽¹²⁾. Algunos ejes transversales son: los derechos humanos, la educación ambiental, la perspectiva de género, la educación preventiva integral, la educación en población, la salud, el cooperativismo, el plan vial y educar para la ciudadanía. Se espera que estos temas transversales se articulen a las experiencias de aprendizaje en diversas asignaturas, incluyendo Español, Matemática, Estudios Sociales y Ciencias Naturales, así como en las diversas actividades que organice la escuela como parte de su programa institucional.

A continuación se presentan tres ejes temáticos que pueden ser abordados transversalmente a través de los programas educativos que se ofrecen en nuestro país:

1. Género

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha demostrado ampliamente que, en ningún país del mundo, las mujeres y los varones reciben un trato igualitario, ni tienen las mismas oportunidades. No en vano la ONU ha realizado cuatro Conferencias Mundiales sobre la Mujer (México, en 1975; Copenhague, en 1980; Nairobi, en 1985; y Beijing, en 1995). Es necesario, por consiguiente, eliminar los estereotipos sexistas -tanto explícitos como ocultos- que están presentes en el currículo educativo como uno de los medios más eficaces para lograr la equidad en la educación. Un ejemplo son los libros de texto en donde la figura predominante es la masculina, no sólo en cantidad, sino también por los roles protagónicos que aparece desempeñando. Las mujeres han tenido, en general, pocas oportunidades de verse como líderes, heroínas, o científicas, lo cual limita el potencial de desarrollo de su autoestima y su proyección futura como persona.

2. Agua

El agua es un elemento indispensable en la salud y la vida de la población, un bien social y económico de inestimable valor. Existe, sin embargo, una preocupación creciente en el país y el mundo frente a los problemas que tienden a reducir las fuentes y la calidad de este importante líquido, porque los estudios sobre el agua abordan con precisión la multiplicidad y complejidad de los problemas asociados con la

depredación sistemática del ambiente natural, el consumo, el desperdicio, y también la acción contaminante de los desechos humanos, agroquímicos e industriales, entre otros. En este contexto, encontramos que la escuela tiene un papel importante que jugar mediante el auspicio de la investigación, la innovación tecnológica, y la sensibilización social frente al problema entre la población estudiantil, las familias y el propio personal docente. Todo ello puede hacerlo a través de la promoción de los beneficios de un cambio de actitud y de un compromiso con las alternativas que se propongan, y elogiando el valor asociado al cumplimiento de las disposiciones legales, los buenos hábitos de consumo y el desarrollo de una conciencia ambiental.

3. La resolución pacífica de las controversias

Un tema de gran actualidad es el desarrollo de una cultura de paz que permita que los conflictos, lejos de dirimirse por la vía de la violencia y el enfrentamiento, se resuelvan pacíficamente mediante el diálogo, la negociación y los acuerdos. Desde hace algunos años se aplican, en diversos países, medios alternativos para resolver pacíficamente los conflictos, incluyendo la mediación, el arbitraje y la facilitación, entre otros. La mediación pone más acento en el interés que en la posición: fomenta el diálogo, el convenio y el acuerdo, y desalienta el uso de la fuerza y la imposición. La inserción de la cultura de paz y la resolución pacífica de las controversias en el currículo, desde la más temprana edad posible, es una decisión educativa importante, visto el efecto que tiene la educación en la socialización de los valores y en las actitudes que definen el comportamiento futuro de las personas.

Los temas descritos son de interés esencial en la sociedad actual y definen en sentido amplio parte del capital social de un país, definido por Fukuyama como "un conjunto de valores o normas informales compartidas entre los miembros de un grupo, que permiten la cooperación entre los mismos⁽¹³⁾". Al igual que el capital físico (tierra, edificios, maquinaria) y el capital humano (capacidad y competencia de las personas), el capital social es un elemento importante en la generación de riqueza y progreso del país, pues de la confianza mutua que pueda generarse entre los miembros de una comunidad pueden surgir su integración y progreso. La relación respetuosa entre personas de sexos diferentes, la armonía con el medio

ambiente natural, y la convivencia pacífica definen comportamientos positivos e importantes hacia el logro de un orden social más tolerante, democrático y colaborativo, que favorezca el desarrollo humano nacional.

4. Educar para la ciudadanía

Educación para la ciudadanía implica propiciar un proceso de internalización de los valores, costumbres, tradiciones, creencias y actitudes del ser panameño, los cuales contribuyen a forjar una identidad nacional. Fortaleciendo el cultivo de la identidad nacional se fortalecen la comunicación y la convivencia social armoniosa y democrática que nos llevará a desarrollar en todos y todas un sentido auténtico de orgullo nacional y una visión halagüeña del futuro que podamos juntos construir y compartir.

En síntesis, el reto que se le plantea a la educación panameña consiste en traducir estos objetivos, saberes, y conductas deseables, en estrategias y acciones pedagógicas efectivas que puedan ser del dominio y aplicación eficaz del personal docente, en cada aula de cada escuela del país. Parte de la brecha educativa existente nace del hecho de que, pese a estas orientaciones, la gran mayoría de las escuelas panameñas actualmente funcionan con perfiles ajustados, más al pasado, que al presente o al futuro.

II. Logros

Habiendo revisado los objetivos de la educación, revisamos en la siguiente relación principales avances y logros en la educación panameña en las últimas décadas.

A. El compromiso histórico con la educación

La historia de la educación panameña cuenta con algunos hitos de espíritu transformador que intentaron propiciar las condiciones para lograr la adecuación de las estructuras y de los servicios educativos a las necesidades e imperativos de la población pobre y marginada. Algunos de esos hitos se describen a continuación:

La Reforma Educativa. Se conoce con este nombre al movimiento educativo que se generó en el marco de las

políticas impulsadas por el régimen que accedió al poder mediante el golpe militar de 1968. Este movimiento propuso cambios en todas las esferas y niveles del sistema educativo, logrando transformar acerca del 50% de las escuelas del país en el período comprendido entre 1972 y su derogatoria en 1979, tras manifestaciones de grupos de educadores, políticos y empresarios que se oponían a su aplicación.

Entre los principales cambios promovidos por la Reforma Educativa en relación con los sectores rurales e indígenas, así como con la formación para el trabajo, se pueden señalar los siguientes⁽⁴⁾: la creación de los ciclos básicos de producción; la aplicación del principio estudio-trabajo en los centros escolares, en todos los niveles del sistema; la comunidad como fuente del currículo; la formación de docentes y la elaboración de textos para áreas indígenas; la creación de los bachilleratos científicos con instrumentación tecnológica; los centros de orientación infantil y familiar (COIF); la campaña de alfabetización de 1975; y la creación de centros nocturnos de Educación Laboral para jóvenes y adultos.

La Modernización de la Educación Panameña. Sustentado en la nueva Ley 34, entre 1995 y 1999, el Ministerio de Educación promovió el proyecto conocido como la “Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña (1997-2006), definiendo cambios que apuntaban al desarrollo de las políticas de mejoramiento de la equidad, la calidad, la eficiencia, y la participación en, el sistema educativo⁽¹⁵⁾. Este proyecto obtuvo el respaldo de la sociedad panameña a través del “Pacto Nacional por la Modernización de la Educación Panameña”, que fue firmado el 21 de enero de 1997 por dirigentes gremiales y representantes de partidos políticos, padres de familia, estudiantes, iglesia y clubes cívicos, entre otros, en el marco del “Magno Congreso por la Modernización de la Educación”.

Específicamente vinculadas a la atención a los grupos más pobres se incluyeron las siguientes iniciativas: la transformación curricular en todos los niveles del sistema; la elaboración de libros de texto y guías didácticas para los estudiantes más pobres del país; el desarrollo de los “Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial” (CEFACEI) en el área rural e indígena; la transformación de las escuelas de aula multigrado mediante el proyecto “Escuela Nueva,

Escuela Activa"; el proyecto de "Madres Maestras" en las áreas rurales e indígenas; la ampliación de los programas del vaso de leche, la galleta nutritiva y la merienda escolar; la descentralización de la educación, a través de la creación de las Juntas Educativas Regionales y Escolares (Ley 28 del 1 de agosto de 1997); y el impulso al mantenimiento preventivo de la infraestructura escolar en las áreas rurales, con participación de los padres y madres de familia.

La Agenda Educativa 2000-2004. En 1999, el Ministerio de Educación elaboró la "Agenda Educativa 2000-2004", en la que se consignan las orientaciones y actividades que la institución rectora de la educación nacional impulsará en los próximos años para mejorar la educación⁽⁴⁶⁾. Esta Agenda centra su atención en la ampliación de la cobertura, el mejoramiento de la calidad y el fortalecimiento institucional del sistema educativo del país.

En ese marco, el Ministerio de Educación trabaja actualmente en las siguientes acciones fundamentales que están vinculadas a los grupos humanos pobres de nuestro país: la ampliación de los programas CEFACEI y "Madre a Madre" para la educación inicial; revisión y ajuste de la transformación curricular (de los planes y programas de estudio del período de gobierno anterior); campaña de alfabetización denominada "Leyendo en el Nuevo Milenio"; distribución de textos escolares, guías docentes, anaqueles de bibliotecas y cuadernos de trabajo; alimentación y nutrición escolar (leche, galleta nutritiva y crema enriquecida); producción de alimentos y huertos escolares; perfeccionamiento docente en el nivel nacional y regional; y rehabilitación de la infraestructura escolar.

Iniciativas recientes. Desde mediados del año 2001 han surgido cuatro iniciativas independientes encaminadas al estudio y elaboración de alternativas para mejorar la educación en Panamá: El "Diálogo para la Transformación Integral del Sistema Educativo Nacional", promovido por el Gobierno Nacional y facilitado por el PNUD, las Mesas de Diálogo del Programa del Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), la Comisión de Educación del Municipio de Panamá, y el "Foro de la Educación Panameña", creado por la Asamblea Legislativa. Todas estas iniciativas tienen como elemento común el querer construir un espacio de diálogo y consenso que propicie acuerdos duraderos

acerca de los cambios que requiere la educación nacional, en el entendido de que la concertación puede ser la mejor vía para lograr un fin trascendental, cual es el mejoramiento integral de la educación panameña.

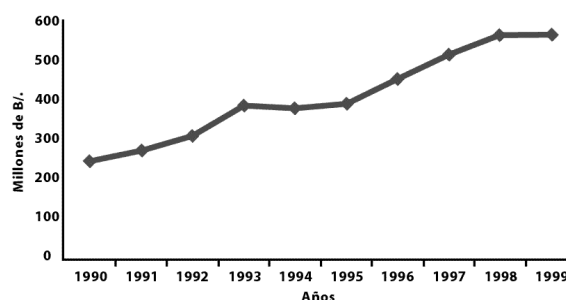
B. Una inversión creciente en educación

Puesto que, en principio, los países que más invierten en educación logran los niveles más elevados de desarrollo humano, un factor que indudablemente define el nivel del esfuerzo realizado por un país en materia de educación es el financiamiento.

Históricamente, Panamá ha mostrado un nivel aceptable de financiamiento de la educación: entre 1990 y 1999, los recursos destinados a la educación y a la cultura se duplicaron, al pasar de 246.4 a 565.0 millones de balboas, considerando toda la inversión del gobierno central más los fondos descentralizados. Durante este mismo período, el aporte del PIB a la educación aumentó, de un 4.6% a un 5.6% en 1999⁽⁴⁷⁾ y éste se mantuvo con una participación promedio de 5.2% a lo largo del período. Dentro de los recursos del gobierno central, el aporte a la educación durante la década pasada representó, en promedio, un 10.6%, constituyendo 1999 el año de mayor contribución (12.4%) y 1992 el de menor contribución (8.2%). (Ver Gráfica 4.1).

Los mencionados niveles de aporte ubican a Panamá entre los países del istmo centroamericano que más invierten en educación pues, según CEPAL/CELADE, el promedio del PIB asignado a la educación en 1994-1995 en los países de la región en 1997 era del 3.4%. A la cabeza se encontraban Costa Rica (5.4%) y Panamá

Gráfica 4.1. Gasto público social en educación y cultura. Años 1990-99.



Fuente: Ministerio de Educación.

(4.9%), mientras que los países que menos aportaban eran El Salvador (1.6%) y Guatemala (1.6%). En cuanto a la contribución per cápita, el promedio regional era de apenas 38.7 (US\$); sin embargo, Panamá con 113.9 (US\$) superaba a todos los países del área, incluyendo a Costa Rica (100.9 US\$). Es interesante observar que, en relación con el gasto en educación pública por habitante en Panamá, éste ha mostrado una tendencia sostenida de crecimiento: de B/102.7 en 1990 subió a B/213.4 en el 2000, con un promedio de B/155.3⁽¹⁸⁾ durante la década.

C. El sistema educativo panameño se ha expandido y cuenta con una importante base jurídica, institucional y técnico-pedagógica que favorece el cumplimiento de sus objetivos

La educación constituye una de las empresas más grandes, complejas e importantes del país. Es la que más beneficiarios directos e indirectos posee, y una de las que más recursos financieros, humanos y materiales insume. Por la diversidad de intereses de quienes en ella participan (estudiantes, docentes, padres y madres de familia, empresarios, autoridades del gobierno, líderes de la comunidad, comunicadores sociales, iglesias, y políticos, entre otros), es una de las que más conflictos genera y es, también, una de las actividades que más normas y disposiciones legales y reglamentarias posee.

La dirección formal del sistema educativo panameño se encuentra establecida en la Constitución Política de la República de Panamá, que dicta el principio fundamental de que todos los panameños tienen derecho a la educación y la responsabilidad de educarse, a la vez que le garantiza a los padres de familia el derecho a participar en el proceso educativo de sus hijos. En cuanto a su orientación y contenidos, la Constitución prevé que la educación es democrática y está fundada en principios de solidaridad humana y justicia social. Reconoce que su finalidad es fomentar en las y los estudiantes una conciencia nacional basada en el conocimiento de la historia y los problemas de la patria. Asimismo establece que se debe atender el desarrollo armónico e integral del educando dentro de la convivencia social, en los aspectos físico, intelectual y moral, estético y cívico, y que se debe procurar educación para el trabajo útil en interés propio y en beneficio colectivo. La Constitución también define el carácter científico de la educación, el uso de los

métodos de la ciencia, y la difusión de sus resultados en favor de la persona y la familia.

Por mandato constitucional, el Estado Panameño organiza y dirige el servicio público de la educación nacional a través de la entidad rectora, que es el Ministerio de Educación. Los preceptos constitucionales se desarrollan a través de la Ley Orgánica de Educación, que parte del principio de que el ser humano es sujeto y objeto de la educación, y que ésta debe considerar los factores biológicos, psicológicos y sociales de su formación y sus características, dentro del contexto cultural. Al tiempo que se reconoce el derecho de crear centros docentes particulares, se establece también que la educación es una inversión social que debe beneficiar a todos los estratos de la sociedad, para lo cual se debe contar con el financiamiento necesario, tanto del sector oficial como particular⁽¹⁹⁾.

En consonancia, el Estado ofrece una educación gratuita en todos los niveles preuniversitarios y la hace obligatoria en el Primer Nivel de Enseñanza. La gratuidad implica que se le ofrecerá al estudiante de Educación Básica todos los útiles necesarios para el aprendizaje. Se establece también que los establecimientos de enseñanza, sean oficiales o particulares, están abiertos a todos los alumnos, sin distinción de raza, posición social, ideas políticas, religión, o naturaleza de la unión de los progenitores o guardadores, y se crean tanto la educación laboral como programas de promoción y educación para grupos indígenas, en vista de que poseen patrones culturales propios.

Considerando el alcance de los principios antes mencionados, se puede concluir que la base jurídica del sistema educativo panameño es portadora de los elementos necesarios para construir una visión articulada, democrática y actualizada de la educación. Sus normas, sin embargo, no se han desarrollado significativamente y, en la actualidad, la mayor parte de las escuelas del país se rige por normas de los años cincuenta, sesenta y ochenta. Para asegurar una educación que contribuya a disminuir la marginalidad social, las desigualdades económicas y elevar las condiciones de bienestar y dignidad de los grupos de población excluidos de las oportunidades del desarrollo humano, por lo tanto se requiere que la Ley sea adecuadamente implementada y, sobre todo, explicitada en programas y proyectos viables y concertados que alcancen a la población meta.

1. La estructura del sistema educativo

Según la Ley Orgánica de Educación, el sistema educativo panameño es visto "como el conjunto de instituciones, entidades y dependencias que desarrollan programas y ofrecen servicios educativos integrados y articulados coherentemente, dándole unidad y continuidad al proceso de enseñanza y aprendizaje, y abarca tanto las acciones educativas que se cumplen en las instituciones formales de enseñanza, como las que se desarrollan fuera de éstas". El sistema conforma una extensa red de servicios que abarca toda la geografía nacional y que está conectada con instalaciones de enseñanza en todos los corregimientos, distritos y provincias del país. Dicha red comprende centros escolares, instituciones y programas educativos de carácter formal y no formal que ofrecen servicios de enseñanza y aprendizaje, desde la educación inicial y preescolar, hasta la superior universitaria. Se ofrecen, paralelamente, expresiones educativas no escolarizadas, destinadas a la población de primera infancia, juventud y personas adultas mayores, para atender objetivos diversos (guarderías, centros de resocialización, de alfabetización y educación de adultos, y de capacitación para el trabajo, entre otras)⁽²⁰⁾.

La entidad rectora es el Ministerio de Educación, el cual es responsable de coordinar con las diversas instituciones del sector educativo y de la sociedad civil vinculadas a la educación, para alcanzar los fines y objetivos que se le han asignado⁽²¹⁾. Entre las instituciones del sector se cuentan las siguientes: las universidades y centros de estudios superiores del país, el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU), el Instituto Nacional de Cultura (INAC), el Instituto Nacional de Deportes (INDE), el Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP), el Instituto Panameño de Habilidad Especial (IPHE), el Consejo Nacional de Educación Superior, las Confederaciones de Padres y Madres de Familia, las Asociaciones estudiantiles y las organizaciones de docentes.

Según la Ley 34 de 1995, el sistema educativo nacional cuenta con una estructura académica compuesta por dos subsistemas, el regular y el no regular, los cuales detallamos a continuación:

- **El Subsistema Educativo Regular.** El subsistema regular comprende la educación formal,

escolarizada o sistemática para atender las necesidades educativas de la niñez y la juventud. Éste comprende tres niveles educativos: el Primer Nivel de Enseñanza o Educación Básica General, el Segundo Nivel o Educación Media, y el Tercer Nivel o Educación Superior.

- **La Educación Básica General** comprende once años gratuitos y obligatorios a partir de los cuatro años de edad, y divididos en tres etapas: la Educación Preescolar (dos años), la Educación Primaria (seis años) y la Educación Premedia (tres años).
- **La Educación Media**, de acuerdo con esta Ley, es también gratuita, tiene una duración de tres años, y se propone formar a las personas para que prosigan estudios superiores o se inserten en el campo laboral en las tareas del sector productivo. Se ha establecido que sus carreras son diversificadas y atienden a la población entre los 16 y 18 años de edad.
- **La Educación Superior** tiene como misión la formación profesional de alto nivel, la investigación, y la extensión y difusión de la cultura nacional; ésta se ofrece en establecimientos universitarios, no universitarios y de postmedia. En los últimos quince años, este tercer nivel ha logrado un crecimiento y diversificación extraordinarios; especialmente con el surgimiento de instituciones universitarias particulares y la expansión hacia el interior del país, con una universidad y diversos centros regionales universitarios.
- **El Subsistema Educativo No Regular.** En el país se dan diversas modalidades educativas no regulares, a saber:
 - **La Educación Inicial**, que sirve a la niñez de 0 a 5 años, ofreciendo estimulación temprana y atención integral a los niños y niñas, para que alcancen su bienestar físico, social, cognoscitivo y psicológico. Los COIF en los centros urbanos y los CEFACEIS en las áreas rurales e indígenas funcionan dentro de este esquema.
 - **La Educación de Jóvenes y Adultos** es una modalidad orientada a ofrecer oportunidades educativas a la población de 15 años y más, que

no ha tenido acceso a la enseñanza regular o que, habiéndola iniciado, por diversas razones no logró completarla. Esta modalidad cuenta con tres niveles: el primero, que atiende la alfabetización, la educación primaria y la educación Premedia; el segundo, que se enfoca hacia la educación media; y el tercero, que atiende la educación superior. A pesar de que es una alternativa de gran potencial para atender el rezago educativo de los grupos más pobres, este tipo de educación se encuentra insuficientemente desarrollada en el país.

- **La Educación Especial**, que está destinada a satisfacer las necesidades de aprendizaje de las personas que, por sus condiciones físicas, sensoriales, mentales o sociales, no pueden recibir la educación mediante el subsistema regular. Los programas de esta modalidad educativa son atendidos, en gran parte, por el Instituto Panameño de Rehabilitación Especial (IPHE), una institución con medio siglo de existencia que ha representado un modelo de atención de la población excepcional en la región latinoamericana.

- **La Educación Particular.** Alrededor del 13% del total de la matrícula de todos los niveles de enseñanza preuniversitaria es atendido por establecimientos particulares, que tienen una mayor cobertura en el Preescolar y la Media, y menor en la Primaria. Este servicio es fundamentalmente urbano, con mayor concentración en las ciudades de Panamá y Colón. Las regiones escolares como Darién, Kuna Yala y Panamá Este, lo mismo que otras comarcas indígenas, carecen de instituciones escolares particulares.

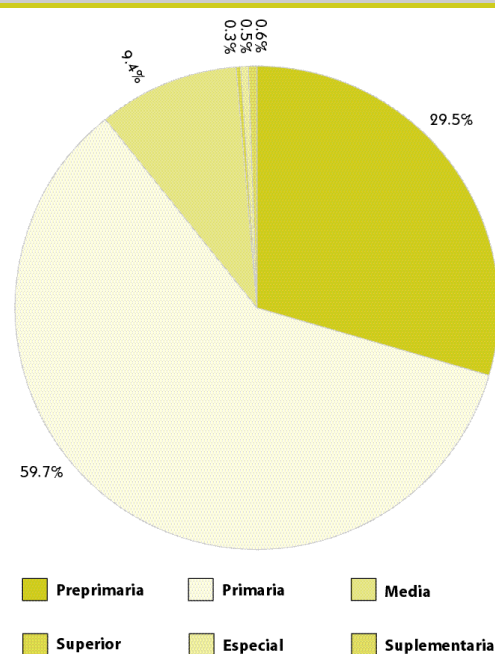
- **Otras ofertas educativas.** Además de las instituciones de educación formal y no formal anteriormente descritas, el país cuenta con un conjunto de instituciones y programas destinados a la formación profesional, que asume un carácter no escolarizado e informal aún cuando muchas de sus ofertas son sistemáticas y acreditadas debidamente. Entre las instituciones más importantes se encuentra el Instituto Nacional para la Formación Profesional (INAFORP), dependencia estatal que ofrece formación técnico-ocupacional en centros fijos que posee en las diferentes provincias y a través de

acciones móviles, en las más diversas áreas (agropecuaria, pesquera, artesanía, textil, construcción, madera, electricidad y gastronomía, entre otras). Un promedio de 14 mil personas egresaron de sus diferentes cursos entre 1995 y 1999. Otras instituciones gubernamentales, incluyendo el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), ejercen también acciones de capacitación que benefician a sectores de las poblaciones de pobres y desocupados.

2. Capacidad y cobertura del sistema

En 1999, el sistema educativo panameño (Ver Gráfica 4.2) contaba con un total 4,907 centros escolares en los diferentes niveles y modalidades educativas⁽²²⁾, divididos así: 2,930 centros educativos de Educación Primaria; 1,448 centros de Preescolar; 461 centros de la Media; 25 centros de Educación Especial; 15 centros de Educación Superior; y 28 de Educación Suplementaria. El crecimiento más dinámico durante la década del 90 se dio en los siguientes niveles: el Superior (37.4%), el Preescolar (27.4%) y la Educación Especial (29.7%). Los de menor crecimiento fueron el Primario (5.7%) y el Medio (8.1%).

Gráfica 4.2. Proporción de escuelas, según nivel educativo. Año 1999.



Fuente: Contraloría General de la República.

La educación superior se ha visto impactada por el acelerado surgimiento de centros de educación universitaria y no universitaria, sobre todo de tipo particular: datos recientes revelan que existen en Panamá 20 universidades (4 oficiales y 16 particulares) y también unos 22 centros de educación no universitarios, de los cuales 10 están bajo la administración del Estado⁽²³⁾.

El crecimiento del Preescolar se sustenta en la importancia creciente que tiene entre los grupos urbanos para asegurar el éxito en los estudios, y en la facilidad que le ofrece a las familias, y particularmente a las madres que trabajan, de contar con centros de atención integral para sus hijas e hijos pequeños. Estos servicios tienen un menor desarrollo en las áreas rurales e indígenas.

La iniciativa privada ha complementado la acción del Estado en la oferta educativa, especialmente al nivel de los grupos urbanos no pobres. La menor participación de la iniciativa privada se encuentra en la Educación Primaria (7.4%), que representa el nivel históricamente mejor atendido por el Estado, y el más extendido en las áreas rurales, indígenas y urbano-marginales.

En 1999, alrededor de 784 mil estudiantes recibían clases en las diversas instituciones del sistema educativo nacional, lo cual significa que 1 de cada 3 personas de nuestro país es beneficiaria directa de sus servicios porque cursa un grado o año escolar en alguno de los niveles e instituciones ubicadas en el territorio nacional.

La Educación Primaria. Éste es, sin duda, el tramo escolar más difundido en el país, aún cuando es el que menos ha crecido en la última década. Este nivel atiende a 383,891 estudiantes, bajo la orientación de 15,307 docentes. Se trabaja en pequeñas instalaciones que tienen un promedio de 131.0 estudiantes, 5.1 docentes, 5.2 aulas y 25 alumnos atendidos por un docente. El tamaño de las escuelas varía según la provincia: en la provincia de Panamá encontramos escuelas con un promedio de 239.9 estudiantes, 91.1 docentes por escuela, y 28 estudiantes por docente; en Bocas del Toro el promedio es de 111.5 estudiantes, 4.1 docente por escuela primaria, y 27 estudiantes por cada docente; y en Los Santos, el promedio es de 52.1 estudiantes, 2.6 docentes por escuela, y 20 alumnos por cada docente. La diferencia con el segmento de educación particular no es significativa: éste último posee promedios de 7 docentes por escuela y 24 estudiantes por aula.

La Educación Media. Este nivel muestra una gran expansión, pero aún no cubre áreas importantes del sector rural pobre e indígena. En el año 1999, unos 231,852 estudiantes eran atendidos por unos 13,247 docentes, en centros con un tamaño medio de 514.0 estudiantes, 29.3 profesores por colegio, y 18 alumnos por docente. El 45% del total de los centros de educación media se concentran en una sola provincia: Panamá; en cambio, Bocas del Toro posee sólo el 0.05%, Los Santos el 0.03% y Kuna Yala apenas el 0.01% del total de los centros de educación media. El acceso a la educación media sigue siendo restringido para el 74% de las comunidades, especialmente las rurales, indígenas y de difícil acceso, situación que se ve agravada por el alto ausentismo de los jóvenes. Únicamente en un 28.9% de los centros escolares de educación media asisten todos los jóvenes; en el resto, la inasistencia está asociada a la falta de interés de los padres de familia, la situación económica del hogar, los problemas de desintegración familiar, y el desinterés de los propios jóvenes.

La Educación Superior. Las instituciones de educación superior en Panamá han registrado un incremento notable en sus matrículas y en la oferta de carreras. Se estima que unas 110 mil personas realizaban estudios en universidades panameñas en 1999, lo cual significa un crecimiento de más de diez veces la matrícula que existía en 1970. Cerca del 85% de la totalidad de la matrícula universitaria correspondía a las instituciones oficiales y, dentro de esta categoría, una cuota importante estaba asignada a la Universidad de Panamá, que registraba 65,000 estudiantes. Las instituciones particulares aportaban el 15 % de la matrícula de educación superior. La calidad en la formación, el desarrollo de la investigación, la innovación tecnológica y la eficiencia en la gestión constituyen algunos de los problemas y retos más importantes de este nivel⁽²⁴⁾.

3. Los indicadores en educación reflejan logros significativos en la pasada década

Asistencia escolar. Al nivel nacional, el crecimiento de la asistencia entre 1990 y 2000 llegó al 9.1%, nivel éste que se vincula a la tasa de crecimiento de la inversión en educación que fue, en promedio, de 9.7% anual en la década. En el avance de la asistencia escolar combinada se pueden destacar algunos elementos importantes (Ver Cuadro 4.1), tales como el incremento presentado por las zonas rurales e indígenas, que partían de niveles más bajos de cobertura.

La mejoría en la asistencia escolar en las comarcas entre 1990 y 2000 fue considerable, como en el caso de la comarca Kuna Yala (32.9%) y la comarca Ngöbe Buglé (35.9%); sin embargo, las comarcas en el año 2000 se mantienen en niveles inferiores al promedio del área rural (61.4%) que representa, a su vez, el 84% del logro urbano. La excepción es la comarca Emberá, que alcanza un nivel de asistencia promedio del 67.1%. Del año 2000, es especialmente bajo el nivel de asistencia escolar de los jóvenes entre 6 y 24 años en Madungandí (24.0%) y Wargandí (12.5%).

Se aprecia simultáneamente un proceso de clara diferenciación de resultados en aquellas provincias de las cuales se han separado las nuevas comarcas (Emberá y Ngöbe Buglé), como son los casos de Bocas del Toro, Darién, Veraguas y Chiriquí, las cuales consolidan un mayor logro frente a una concentración de los menores resultados en las zonas ahora separadas de dichas provincias. Destacan aquí los casos de Bocas del Toro y Darién, que presentan una mejoría en su cobertura escolar de 18.8% y 23.7%, respectivamente, entre 1990 y 2000. Se documenta, al mismo tiempo, un proceso de rápido avance en áreas que ya en 1990 tenían logros

importantes, como son Los Santos (72.2%), Herrera (71.7%) y Colón (71.1%), provincias que se consolidan con los mejores resultados en el año 2000, seguidos por Panamá y Veraguas (70.1%).

Formación docente. En cuanto al porcentaje de maestros con nivel de formación superior o universitario, encontramos que éste se ha incrementado en todas las áreas (Cuadro 4.2), tanto por el aumento de la cobertura primaria en las zonas rurales y el énfasis de la secundaria en el área urbana, como por los cambios en el perfil de la preparación de los docentes que, desde la década anterior, se orientan más al nivel universitario que al vocacional que imperaba anteriormente.

El cambio más importante en cuanto a este aspecto se registra en las zonas rurales e indígenas, con un 59.0% de crecimiento promedio, en donde el porcentaje de docentes con educación superior era bastante bajo en 1990; no obstante, el promedio se mantiene todavía lejos de los logros de las zonas urbanas, y proporcionalmente más lejos de lo que se encuentran en términos de cobertura. En este sentido, las cifras indican que la educación rural es principalmente

Cuadro 4.1. Tasa de asistencia combinada (primaria, secundaria y superior), población de 6 a 24 años, según provincia, comarca⁽²⁵⁾, zona urbana - rural y total del país. Años 1990 y 2000.

Provincia y área	Tasa combinada de 1990	Tasa combinada de 2000	% Incremento
Bocas del Toro	53.7	63.8	18.8
Coclé	57.4	66.1	15.2
Colón	67.0	71.1	6.1
Chiriquí	61.9	68.5	10.7
Darién	49.9	61.7	23.7
Herrera	62.3	71.7	15.2
Los Santos	57.9	72.2	24.8
Panamá	67.7	70.1	3.5
Veraguas	61.5	70.1	14.0
C. Kuna Yala	41.2	54.7	32.9
C. Emberá Wounaan	51.9	67.1	29.4
C. Ngöbe Buglé	37.6	51.1	35.9
C. Wargandí ⁽²⁶⁾	—	12.5	—
C. Madungandí ⁽²⁷⁾	—	24.0	—
Promedio Nacional	62.5	68.2	9.1
Urbano	71.2	72.8	2.1
Rural	53.1	61.4	15.8

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

Cuadro 4.2. Porcentaje de docentes con formación superior, por provincia, comarca, zona urbana-rural y total del país. Años 1990 y 2000.

Provincia y área	15 años y más de estudio 1990	15 años y más de estudio 2000	% Incremento 1990 y 2000
Bocas del Toro	37.8	59.4	57.0
Coclé	41.9	62.7	49.6
Colón	59.2	68.9	16.3
Chiriquí	53.9	70.8	31.4
Darién	17.6	41.0	133.5
Herrera	50.2	65.5	30.4
Los Santos	48.8	70.5	44.5
Panamá	66.0	75.6	14.5
Veraguas	43.4	51.3	18.1
C. Kuna Yala	26.3	54.8	108.1
C. Emberá Wounaan	1.5	27.7	1727.7
C. Ngöbe Buglé	2.3	21.8	843.9
C. Wargandí	—	100.0	—
C. Madungandí	—	60.0	—
Promedio Nacional	55.9	68.3	22.2
Urbano	64.0	74.0	15.7
Rural	30.7	48.8	59.0

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

Cuadro 4.3. Porcentaje de docentes indígenas, según comarca y total del país.

Provincia y área	Docentes indígenas 1990	Docentes indígenas 2000	% incremento 1990-2000
Comarca Kuna Yala	84.1	76.8	-8.7
Comarca Emberá	42.6	38.6	-9.6
Comarca Ngöbe Buglé ^{CH}	65.6	64.0	-2.5
Comarca Wargandí	---	0.0	---
Comarca Madungandí	---	40.0	---
Promedio Nacional	2.8	3.2	15.6

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

primaria y que en ella existe menos personal preparado para la formación superior, lo que influye directamente en la migración en búsqueda de mejores oportunidades educativas.

A esto es importante agregar la participación de los propios miembros de los pueblos indígenas como docentes: en el Censo del año 2000 (Cuadro 4.3) se aprecia que, de las personas ocupadas como docentes en Kuna Yala, el 76.8% (84.1% en 1990) son indígenas, mientras que en la comarca Ngöbe Buglé son un 64.0% (65.6% en 1990), y sólo un 38.6% (42.6% en 1990) en la comarca Emberá. Según se aprecia también, la participación de los propios pueblos no es igual entre comarcas (es mayor en Kuna Yala y luego Ngöbe Buglé) y aparece disminuyendo entre el 2.5% y el 9.6% en el período analizado.

La alfabetización. El alfabetismo es una condición que se va acumulando paulatinamente en la población, y es más difícil de incrementar en los tramos mayores de edad porque éstos no tienen un acceso mayoritario a los programas de alfabetización. Se observa un mayor crecimiento en la tasa de alfabetización (Cuadro 4.4) de la comarca Emberá (11.5%), la comarca Ngöbe Buglé (21.1%) y Darién (9.3%), mientras que las comarcas de Wargandí (14.3%) y Madungandí (36.2%) presentan los niveles de alfabetización más bajos. La comarca con mayor tasa de alfabetización (Emberá 65.5%) representa un poco más de dos tercios (70.9%) del logro promedio nacional (92.3%).

Los logros más altos en la tasa de alfabetización siguen concentrados en la zona metropolitana: Panamá con 97.3% y Colón con 96.2%. En las provincias centrales,

Cuadro 4.4. Porcentaje de personas de 10 y más años alfabetizadas, según provincia, comarca, zona urbana - rural y total del país. Años 1990 y 2000.

Provincia y área	Tasa de Alfabetismo 10 y más años 1990	Tasa de Alfabetismo 10 y más años 2000	% Incremento 1990 - 2000
Bocas del Toro	77.4	83.1	7.4
Coclé	89.9	93.9	4.4
Colón	93.8	96.2	2.6
Chiriquí	88.5	92.3	4.3
Darién	72.0	78.7	9.3
Herrera	84.9	89.6	5.5
Los Santos	84.3	89.2	5.8
Panamá	95.0	97.3	2.4
Veraguas	77.8	84.8	9.0
Comarca Kuna Yala	58.7	61.5	4.6
Comarca Emberá/Wounaan	58.7	65.5	11.5
Comarca Ngöbe Buglé	44.7	54.1	21.1
Comarca Wargandí	---	14.3	---
Comarca Madungandí	---	36.2	---
Promedio Nacional	88.5	92.3	4.3
Urbano	95.7	97.4	1.8
Rural	79.1	83.3	4.9

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

[illegible]

Coclé (93.9%) supera a Herrera (89.6%) y Los Santos (89.2%), los cuales tienen mejores resultados en términos de asistencia escolar (Mapa 4.1). Al nivel nacional, la alfabetización creció en 4.3%, llegando a incrementarse en 4.9% en el área rural y en 1.8% en la urbana. Los más beneficiados son, sin duda, los grupos de jóvenes entre 10 y 24 años (Cuadro 4.5) que pasan de un promedio nacional de 93.5% de alfabetismo en 1990, a un 95.9% en el año 2000, promedios que llegan a 91.1% en el área rural (frente a 88.5% en 1990) y 98.9% en la urbana (frente a un 97.8% en 1990).

Con referencia a la escolaridad (Cuadro 4.6), destacan los aumentos porcentuales de las comarcas Ngöbe Buglé (33.4%) y Emberá (19.5%), así como de las provincias de Veraguas (19.3%), Darién (18.1%), Los Santos (17.1%), Herrera (16.0%) y Coclé (14.0%), que tenían además niveles de escolaridad más altos en 1990. Más débiles son los resultados en la comarca Kuna Yala, que ha tenido incrementos importantes en cobertura del sistema educativo (32.9%), pero que manifiesta menores resultados en alfabetismo y escolaridad.

Provincia y área	Tasa de Alfabetismo 1990	Tasa de Alfabetismo 2000	% incremento 1990-2000
Promedio Nacional	93.5	95.9	2.6
Urbano	97.8	98.9	1.1
Rural	88.5	91.1	2.9

158

Cuadro 4.6. Años de escolaridad promedio de la población de 15 años y más, según provincia, comarca, zona urbana-rural y total del país. Años 1990 y 2000.

Provincia y área	Escolaridad media 15 años y más 1990	Escolaridad media 15 años y más 2000	% Incremento 1990 y 2000
Bocas del Toro	5.7	6.3	9.5
Coclé	6.5	7.4	14.0
Colón	8.3	9.0	8.9
Chiriquí	7.1	8.0	12.2
Darién	4.3	5.0	18.1
Herrera	6.5	7.6	16.0
Los Santos	6.2	7.2	17.1
Panamá	9.1	9.8	8.3
Veraguas	5.8	6.9	19.3
Comarca Kuna Yala	3.8	4.0	6.2
Comarca Emberá Wounaan	3.0	3.5	19.5
Comarca Ngöbe Buglé	2.1	2.8	33.4
Comarca Wargandí	—	0.8	—
Comarca Madungandí	—	1.8	—
Promedio Nacional	7.7	8.6	11.4
Urbano	9.4	10.0	6.5
Rural	5.4	5.9	8.9

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

La escolaridad promedio más alta en el año 2000 fue alcanzada por Panamá (9.8 años), Colón (9.0) y Chiriquí (8.0), en tanto que la más baja se registró en las comarcas Ngöbe Buglé (2.8), Wargandí (0.8) y Madungandí (1.8). La comarca con mayor escolaridad promedio es la de Kuna Yala (4.0 años), que registra un 46.5% del logro en la escolaridad promedio nacional (8.6), en tanto el promedio rural llega a 5.9 años y el urbano a 10.0 años de estudio.

En el año 2000, el grupo de jóvenes de 15 a 24 años alcanza en promedio una escolaridad de 9 años, llegando en el sector rural a 7.1 años, frente a la población de 15 y más que llega sólo a los 5.9 años de estudios, en promedio, en esa misma área (Ver Mapa 4.2). Ésto quiere decir que, a nivel nacional, en promedio, los jóvenes que en 1990 tenían 10 años y 3.5 años de escolaridad promedio incrementaron en 5.8 años de los 10 posibles en el período hasta el año 2000, habiendo capitalizado el 58% de la educación disponible en ese momento para su edad. Esta cifra llega a 4 de 10 años (40%) en el área rural, y a 6.6 años (66%) en el área urbana (Ver Cuadro 4.7). En general, el incremento del logro educativo en materia de cobertura y escolaridad ha sido positivo para estos grupos jóvenes.

III. Las Desigualdades del Sistema Educativo

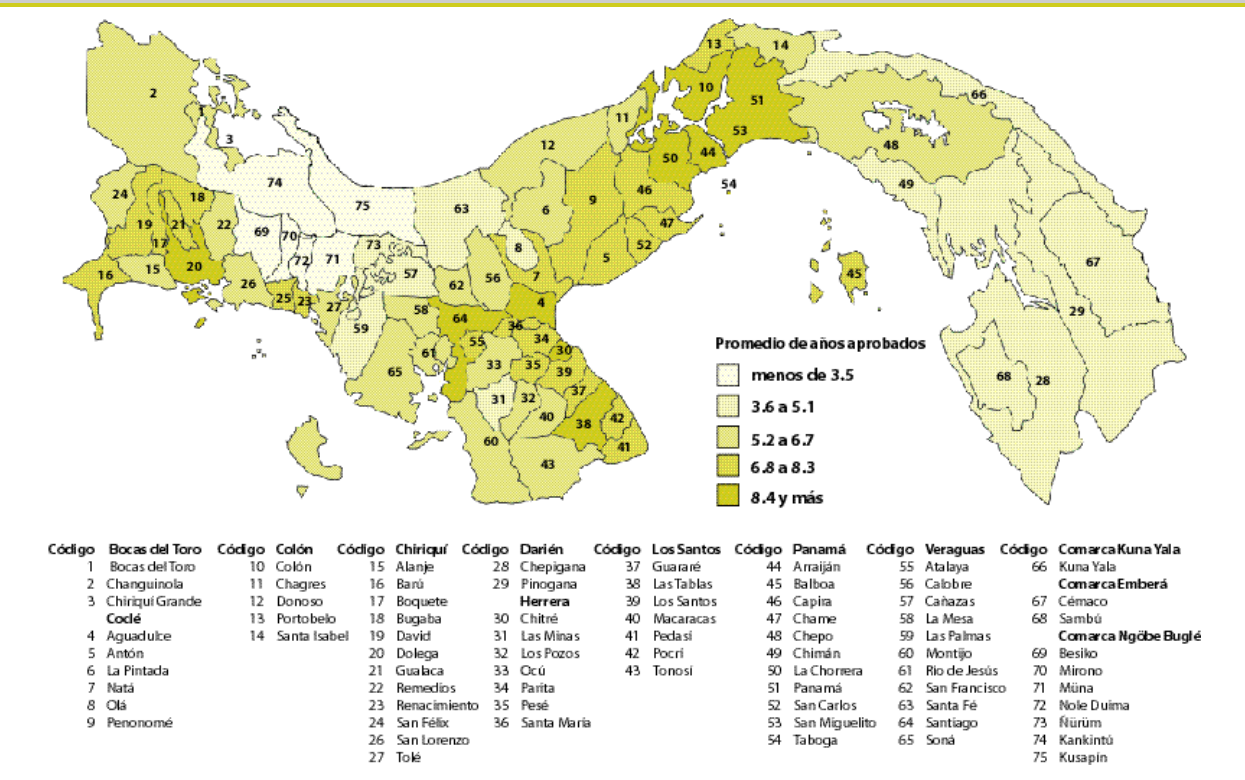
Todos los estudios regionales y nacionales muestran una fuerte asociación entre pobreza y unas limitadas oportunidades de acceso al capital educativo. En esta sección se describen algunas de las situaciones de desigualdad evidentes en el sistema educativo de nuestro país.

A. El sistema educativo panameño evidencia enormes desigualdades en cuanto a las oportunidades de acceso y permanencia exitosa, lo cual refuerza la pobreza y la inequidad social

La falta de educación castiga con mayor rigor a los pobres, pues cuanto más pobre es el grupo humano, menor es su nivel de escolaridad y mayor la incidencia del analfabetismo. Estas desigualdades se pueden documentar inicialmente a través de la Encuesta de Niveles de Vida (1997) y el Censo Nacional del 2000:

- Mientras que las personas jefes de hogares pobres tienen apenas una escolaridad de 4.5 años, en los

Mapa 4.2. Promedio de años de estudio aprobados: población de 4 años y más, por distritos. Año 2000.



Fuente: Contraloría General de la República.

- hogares no pobres ésta alcanza a más del doble: 9.2 años.
- un 30% de la niñez en pobreza extrema, tienen educación primaria incompleta⁽²⁹⁾.
- El 1.2% de los pobres tiene 13 años y más de educación, en tanto que el 62.2% de la población en estas condiciones no tiene ningún año de escolaridad.
 - Mientras que los no pobres participan de la educación secundaria en un 82%, sólo el 37% de los pobres y el 19% de los pobres extremos tienen acceso a este nivel de formación.
 - Cerca del 6.1% de la niñez pobre (entre 13 y 17 años de edad) no ha completado siquiera un año de primaria, mientras que 21% de los niños pobres, y
 - Sólo un 3% de la juventud pobre tiene acceso a la enseñanza superior, en tanto que la no pobre accede a la educación superior en un 31%.

Cuadro 4.7. Evolución de la escolaridad promedio de la población de 10 años, según zona urbana-rural y total del país. Años 1990-2000.

Provincia y zona	Escolaridad media personas de 10 años 1990	Escolaridad media personas de 20 años 2000	% Incremento 1990 - 2000
Promedio Nacional	3.5	9.3	165.7
Urbano	3.9	10.5	169.2
Rural	3.1	7.1	131.3

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

- La población no pobre de 12 años y más de edad alcanza 9.5 grados de escolaridad y la pobre total alcanza 5.2 grados; así mismo, los pobres urbanos tienen en promedio 7.0 años de escolaridad, los pobres rurales 5.1 años y los pobres indígenas apenas 3.3 años⁽³⁰⁾.
- La Educación Preescolar cubre apenas al 32.2 % de este grupo de edad (4-5 años). En el área urbana se atiende al 47.6%, en tanto que en la rural se atiende al 21.6%, y en la indígena sólo al 11.4%. El acceso a la Educación Preescolar es un privilegio de los grupos no pobres: mientras que la niñez pobre y en pobreza extrema se beneficia apenas en un 18.1% y 9.2%, respectivamente, la no pobre es atendida en un 47.6%⁽³¹⁾.
- Existe una elevada percepción de que las condiciones que presentan las escuelas en las áreas urbanas y rurales oscila entre muy buena y buena. Los grupos indígenas y los de áreas de difícil acceso consideran, en cambio, que las condiciones físicas de sus escuelas, así como las condiciones de las aulas, las bancas y los pupitres es de regular a muy mala, insuficiente y que faltan las condiciones adecuadas para realizar la función educativa. Más de la mitad de las escuelas en las áreas indígenas y de difícil acceso carecen de tableros o pizarrones en buenas condiciones. En estas mismas áreas, las escuelas existentes carecen en una elevada proporción de agua potable, servicios sanitarios y de electricidad.
- **La pobreza influye negativamente en la permanencia escolar exitosa y en los aprendizajes de calidad: el 12% de la niñez en pobreza extrema y el 9% de la niñez en pobreza han repetido una o varias veces el mismo grado de educación primaria, mientras que el estudiantado indígena presenta tasas de repetición y deserción que doblan las de las áreas urbanas y rurales.** El 29% de los estudiantes pobres de primaria y el 12% de los estudiantes pobres de educación secundaria, carecen de libros de texto, siendo la falta de dinero la causa principal. En cambio, sólo el 4% de la población no pobre en primaria, y el 5% de la no pobre en secundaria, presentan esta limitación. En la niñez indígena, esta relación alcanza el 60% de todos los estudiantes de primaria y la quinta parte de secundaria⁽³²⁾. A esta

difícil situación se agregan otros factores como la falta de materiales bilingües y la poca disponibilidad de personal docente en las comunidades rurales e indígenas, por nombramientos tardíos o inasistencia laboral.

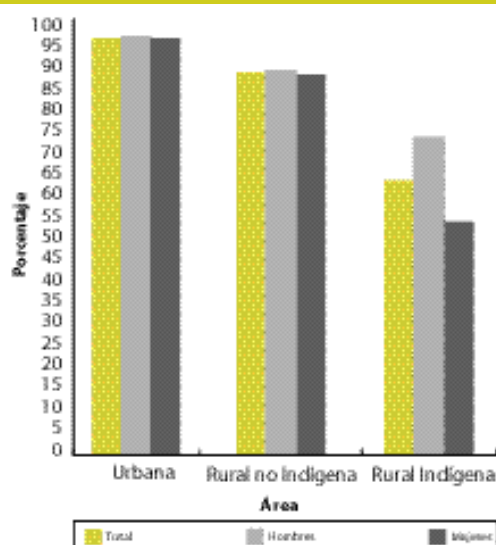
Lo expresado anteriormente nos lleva pensar en la conveniencia de definir prioridades y focalizar los esfuerzos educativos como medio para evitar perpetuar la pobreza en la sociedad panameña.

1. Las desigualdades en alfabetización

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2000, la población alfabetizada de 10 años y más de edad alcanzó el 92.2%, lo cual representó un ligero incremento respecto a 1990, cuando fue del 88.5%. Persisten, sin embargo, las desigualdades que desglosamos a continuación:

- En su conjunto, la población femenina tiene un menor nivel (91.8%) de alfabetización que los hombres (92.9%), diferencia que se mantiene constante a lo largo de la década.
- El grupo con mayor nivel de alfabetismo corresponde a las personas entre los 15 y los 19 años de edad (96.2%), en tanto que las personas de 25 años y más de edad reflejaban el nivel más bajo (90.3%).
- Las provincias que se ubican con el mayor nivel de alfabetismo son: Panamá (97.3%), Colón (96.2%) y Coclé (93.9%); los índices más bajos se encuentran en Darién (78.7%), Bocas del Toro (83.1%) y Veraguas (84.8%).
- Al nivel nacional, la población indígena sigue teniendo los más bajos índices de alfabetización: en la Comarca Ngöbe Buglé sólo alrededor de la mitad está alfabetizada (54.1%), mientras que en la Kuna Yala (61.5%) y la Emberá (65.5%), cerca de dos tercios la población está instruida (Ver Gráfica 4.3).
- En estas comarcas, la diferencia en la alfabetización entre hombres y mujeres es notoria y puede llegar a reflejar hasta un 20% de disparidad⁽³³⁾. En las provincias, esta diferencia según género oscila entre el 5.2% (Bocas del Toro) y el 0.9% (Veraguas). En general, se puede afirmar que la mujer indígena

Gráfica 4.3. Tasa de alfabetismo en la población de 10 años y más. Año 1997.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Encuesta de Niveles de Vida (1997).

padece la menor alfabetización, tanto entre los pobres extremos (50.8%) como entre los pobres totales (51.2%). **Esta situación parece reflejar la estrecha relación existente entre pobreza y alfabetismo, así como entre alfabetización y población femenina indígena.**

- Los programas de alfabetización y capacitación para el trabajo existen en una cuarta parte de las comunidades urbanas y rurales, en menor cantidad en las indígenas, y no existen en las comunidades de difícil acceso. Los programas de capacitación para el trabajo sólo funcionan en un 20% de comunidades: las urbanas y rurales son las más favorecidas, mientras que las comunidades indígenas y de difícil acceso son las que menos servicios de este tipo reciben.

2. Las desiguales tasas de escolarización

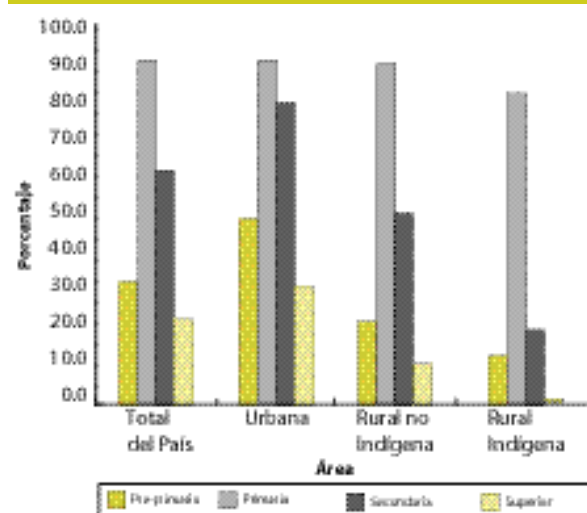
Esta información nos permite conocer el número de personas en edad de cursar un nivel educativo dado, y las que se encuentran efectivamente matriculadas y cursando sus estudios en ese nivel. Según la ENV de 1997, los resultados para Panamá son los siguientes:

- La tasa bruta de escolarización en Educación Preescolar (4-5 años) para el país es de 42% un

47.6% para el área urbana, 21.6% para la rural no indígena, y 11.4% para la rural indígena. Para los pobres en total, sin embargo, la tasa disminuyó al 18.1%, afectando a todas las categorías de pobres.

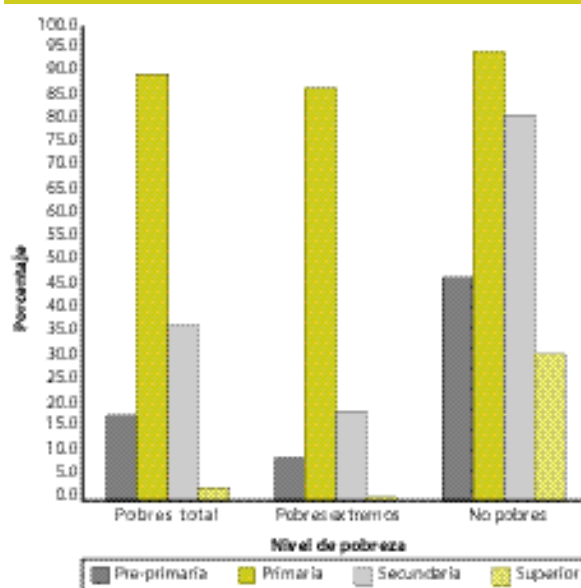
- La tasa neta de escolarización en Educación Preescolar es más crítica para los pobres extremos: el índice fue de sólo el 9.2%, y de 7.9% en la población rural indígena, mientras que la población no pobre alcanzó el 47.6% de escolaridad. Este nivel, que pasa a ser parte de la Educación Básica General, se encuentra insuficientemente diseminado en las áreas rurales e indígenas, y tiene poca proyección en la población pobre del país. (Gráfica 4.4).
- La tasa neta para la Educación Primaria alcanzó el 92.3% en la población de 6 a 11 años de edad. Los grupos urbanos lograron índices mayores (94.0%), mientras que los rurales pobres (91.6%) y los rurales indígenas en pobreza extrema (81.9%) mostraron los niveles más bajos de escolaridad primaria.
- El nivel Secundario (12 a 18 años de edad) mostró una tasa nacional de escolaridad neta del 62.2%, pero en los grupos urbanos no pobres se registró un 84.7%. Por el contrario, los grupos rurales pobres alcanzaron sólo un 36.7% y en los pobres extremos el 19.0%. (Gráfica 4.5)

Gráfica 4.4. Cobertura, por nivel de educación y área. Año 1997.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Encuesta de Niveles de Vida (1997).

Gráfica 4.5. Cobertura, por nivel de educación (tasa neta). Año 1997



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Encuesta de Niveles de Vida (1997)

- La Educación Superior (18 a 25 años de edad) mostró una tasa neta de 21.1%, favoreciendo con un 34.7% a los grupos urbanos no pobres. La población pobre logró apenas una cobertura del 2.7% y los pobres extremos de 0.8%. (Gráfica 4.5).
- Según el Censo Nacional del 2000, los grupos con ningún grado de instrucción se concentran principalmente en las comarcas indígenas (Ngöbe Buglé, 41.6%), y en las provincias de Bocas del Toro (18.5%) y Darién (21.4%). En todas estas áreas, las mujeres presentan una situación desfavorable respecto a los hombres.

3. Las desigualdades del capital educativo en el país

Según el Censo Nacional del 2000, el promedio de años de estudio aprobados por la población de 4 años y más era de 7.5, es decir, un poco más de la escolaridad primaria. Las mujeres se encontraban sobre el promedio (7.6 años) y los hombres un poco por debajo (7.3). Las provincias de Panamá y Colón estaban por encima del promedio nacional, (8.7 y 7.8) mientras que el resto oscila entre 4.3 (Darién) y 7.0 grados aprobados (Chiriquí). A continuación otros detalles de importancia en cuanto a las desigualdades del capital educativo del país:

- Las comarcas tienen promedios por debajo de 3.6 grados (Kuna Yala), cerca de la mitad del promedio nacional.
- Según la ENV- 97, la población de 25 a 39 años de edad tiene 9.6 grados de escolaridad; sin embargo, los grupos pobres en este rango de edad tienen 6.3 grados, los pobres extremos 4.8 grados, y los grupos pobres indígenas apenas 3.5 grados. En contraste, la población no pobre posee 11 grados aprobados (Gráfica 4.6).

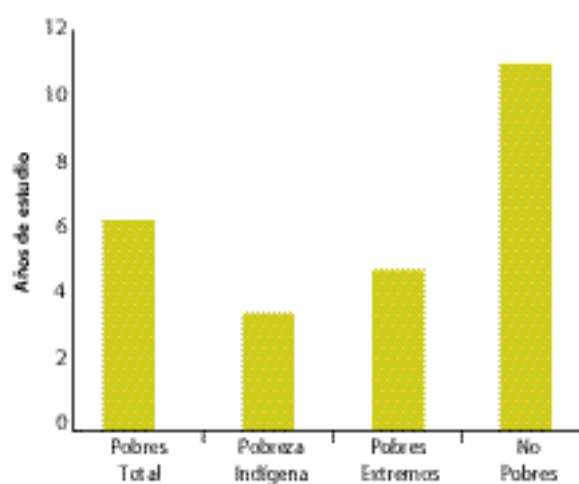
Comparándonos internacionalmente observamos que, mientras que en Panamá existen grupos con indicadores educativos cercanos a los de países de desarrollo humano alto, también encontramos personas en situaciones educativas tan precarias como las presentes en países que ocupan la escala inferior de desarrollo humano bajo.

De igual forma se ilustra que la educación, al igual que otros tipos de capital social y económico, se encuentra desigualmente distribuida en el país y entre los grupos humanos: a mayor ruralidad y pobreza, menor es el nivel de escolaridad. La acción a favor de estos grupos demanda una estrategia y voluntad política especiales.

4. Las escuelas de aula multigrado: cobertura versus calidad

Se refiere a centros escolares de Educación Primaria en

Gráfica 4.6. Años de estudio aprobados, según situación de pobreza. Población de 25 a 39 años. Año 1997.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Encuesta de Niveles de Vida (1997).

los que un docente atiende dos o más grados simultáneamente, en escuelas pequeñas de dos o tres aulas, que funcionan generalmente en áreas rurales y en comunidades pequeñas y poco pobladas, algunas de ellas carentes de servicios básicos y del equipamiento necesario para lograr los objetivos educativos previstos. Según el Ministerio de Educación, en el año 2000 existían en Panamá 2,092 escuelas multigrado (equivalente al 75.6% del total de los centros de enseñanza primaria), que atendían a 10,013 estudiantes (31.0% de la matrícula de este nivel). **Hay escuelas de este tipo en todas las provincias del país: en San Miguelito (19.7%), en Panamá (57.6%), y en Panamá Este (94.4%).**

Como se ha podido observar, los grupos humanos pobres—sobre todo los que viven en las áreas rurales, indígenas y de difícil acceso—, tienen menos oportunidades de acceso y permanencia exitosa en el sistema educativo. Estos grupos registran los índices más bajos de alfabetización; sus tasas de escolarización están por debajo del promedio nacional; son los que tienen los índices de repetición y deserción más elevados; y son también los que asisten a escuelas de aulas multigrado, históricamente afectadas por los más bajos logros en los aprendizajes, los docentes menos motivados, y la infraestructura física y equipamiento insuficientes y de

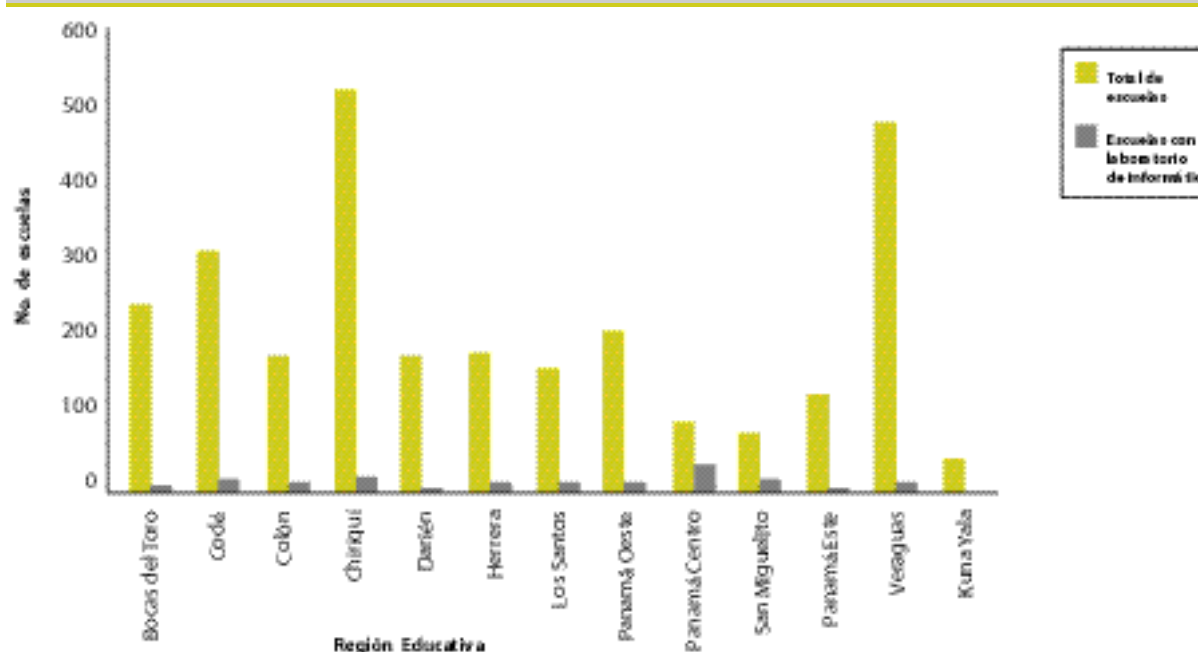
menor calidad. Una estrategia en pro de la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación para estos sectores obliga, primero, al reconocimiento de los factores que inciden en el esfuerzo educativo, así como una articulación más eficaz de los proyectos, recursos y experiencias innovadoras que se han venido impulsando y que existen en el país.

5. La brecha digital, una de las más críticas hacia el futuro

Según datos del Ministerio de Educación, en el año 2000 existían 149 laboratorios de informática en las 2,767 escuelas primarias del país, lo cual representaba apenas un 5% de los centros. La mayor cantidad de computadoras se concentraba en las escuelas metropolitanas de Panamá Centro (37%) y San Miguelito (18%), mientras que Darién (1%), Bocas del Toro (2%) y Panamá Este (2%) disponían de la menor proporción de este recurso (Gráfica 4.7).

Esta situación es reveladora de la enorme desigualdad en las oportunidades educativas que tienen los estudiantes: las escuelas rurales, indígenas y urbano-marginales no disponen en general de las computadoras y de la interconexión telefónica a Internet que les permitirían el acceso al conocimiento, la tecnología y los códigos

Gráfica 4.7. Total de escuelas con laboratorio de informática en la educación primaria, por provincia. Año 2000.



Fuente: Ministerio de Educación.

básicos de la modernidad. De mantenerse esta situación, la brecha en la calidad de los aprendizajes será cada vez mayor en la población panameña, lo cual puede contribuir también a incrementar la distancia que separa a nuestro país de otras naciones con mayores avances tecnológicos y con mayor índice de desarrollo humano.

6. Los niveles educativos definen las oportunidades laborales y salariales

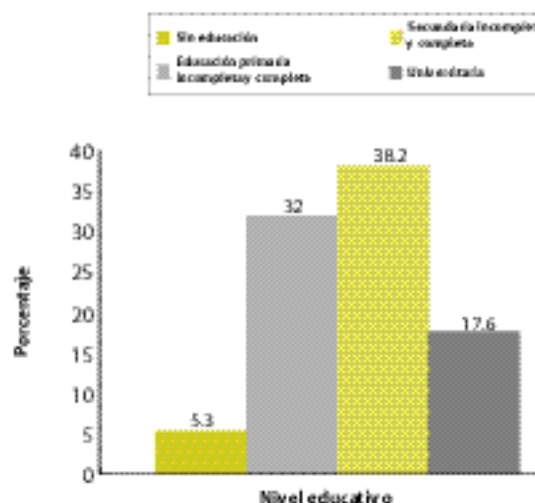
Se ha documentado fehacientemente que la población con un mínimo de 12 años de escolaridad tiene mayor probabilidad de acceder a una actividad productiva y a un salario digno, así como menores posibilidades de ser pobre. En Panamá, la población ocupada (10 años y más) representa unas 1,010,837 personas, según el Censo del 2000. De este total, el 5.3% no posee ningún grado de escolaridad, el 32.0% tiene algún grado o estudios primarios completos, y los que poseen secundaria incompleta o completa constituyen el 38.2%. El resto de la población ocupada tiene estudios de postgrado, maestría, doctorado y otros de nivel superior no universitario. (Gráfica 4.8).

Llama la atención que los hombres son los de más bajo nivel educativo entre los que trabajan, exceptuando la situación de las comarcas indígenas, en donde son las mujeres las que se encuentran en desventaja. Los hombres representan el 82.5 % de la población ocupada sin grado aprobado, y el 80.5% con primaria incompleta y completa.

Los más bajos niveles educativos de la población ocupada se encuentran en las provincias de Darién, Bocas del Toro, Veraguas, y en las comarcas indígenas. En Darién el 73.5% de la población trabajadora está sin grado alguno de educación (20.3%), el 53.2% tiene sólo estudios primarios, el 20.1% tiene escolaridad secundaria, y sólo el 3.7% tiene educación universitaria. En la Comarca Ngöbe Buglé, la población sin educación y educación primaria representa el 89.4%. (Gráfica 4.9).

Las áreas cuya población trabajadora tiene mayor nivel educativo son: Panamá, Colón y Coclé. En la provincia de Panamá, por ejemplo, las personas sin grado alguno y con escolaridad primaria representan sólo el 24.0% del total la población que trabaja; en cambio, las personas con estudios secundarios (43.8%) y con estudios universitarios (22.6%) constituyen las dos terceras partes de su fuerza productiva⁽³⁴⁾.

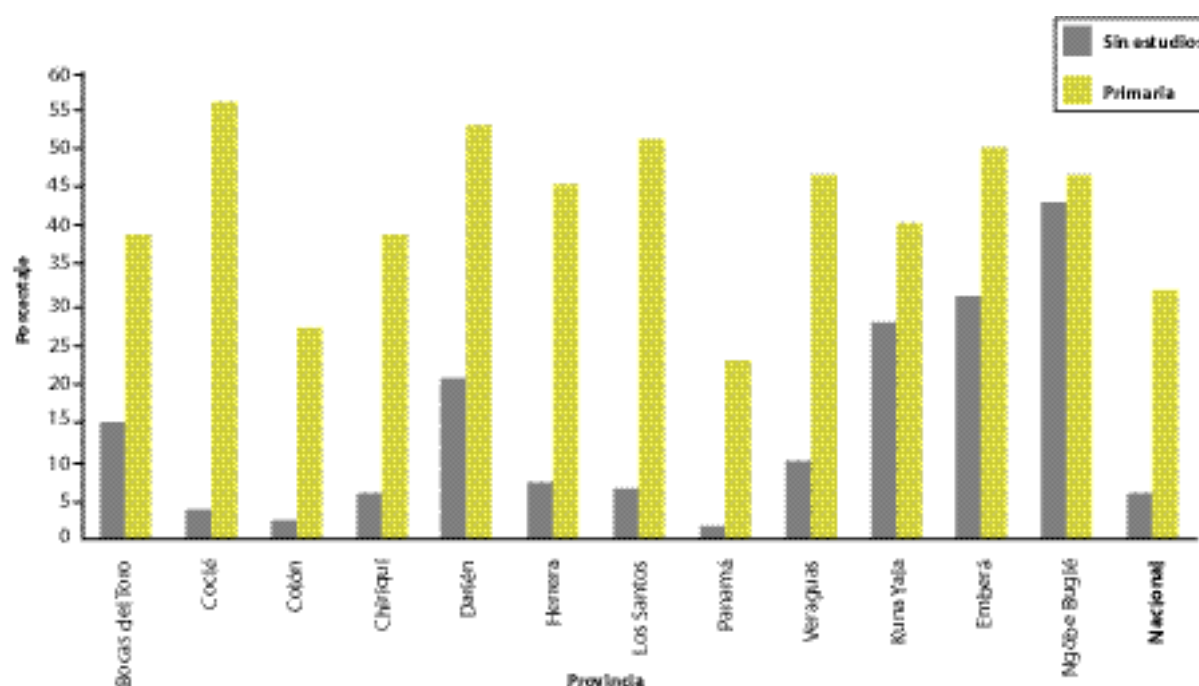
Gráfica 4.8. Población ocupada, según nivel educativo. Año 2000.



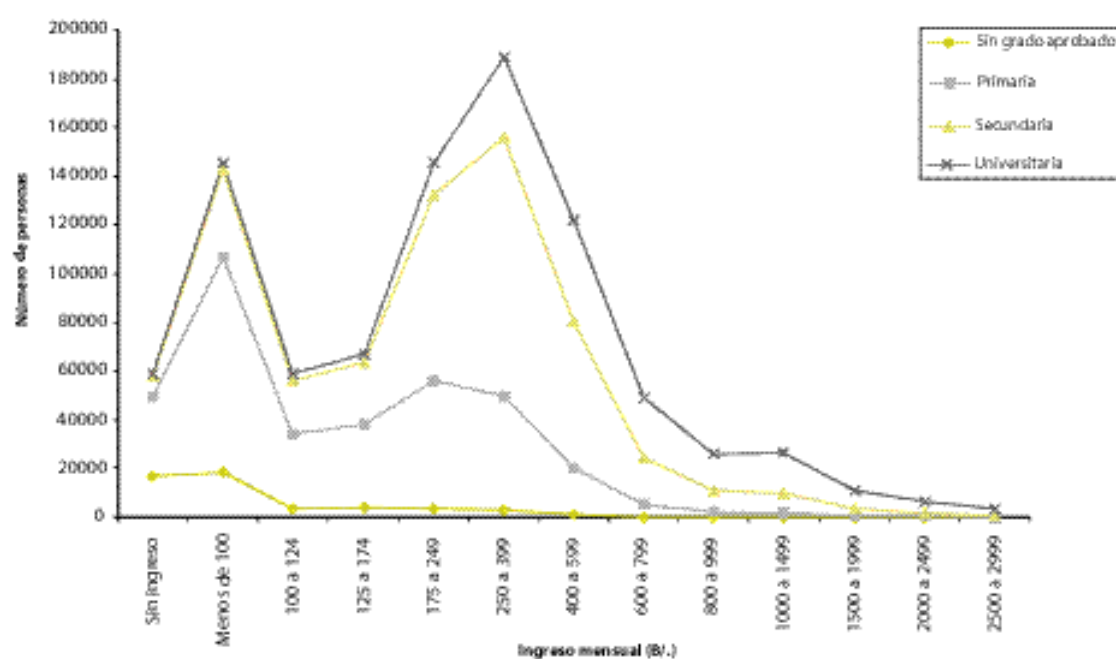
Fuente: Contraloría General de la República.

Otra vertiente de análisis la provee la población ocupada por segmento del mercado de trabajo, a través de la cual se nota la influencia que tiene la educación en la ubicación de la fuerza laboral dentro del mercado ocupacional y en las oportunidades que puede lograr en ese mercado. Según la ENV-1997, las personas ocupadas con ninguna educación se sitúan mayormente en el sector informal (77.1%) y, en menor proporción, en el sector formal (22.9%). Entre los que tenían educación primaria, el 69.8% trabajaba en el sector informal y el resto en el formal. Al incrementarse la escolaridad, cambiaba la tendencia: entre los que tenían educación secundaria hubo un 57.8% en el sector formal; entre los de formación postsecundaria, un 68.4%; y, finalmente, entre los universitarios, el 81.3% trabajaba en el sector formal.

La relación entre nivel educativo y salario en la población ocupada es otro tema de interés en el análisis de la pobreza en el país. Según el Censo de 2000 se observa, por ejemplo, que las personas trabajadoras sin ingreso pertenecen mayormente (82.7%) a la población que tiene ninguna escolaridad (27.6%) o una escolaridad primaria (55.1%). Las personas que devengan menos de 124 balboas al mes corresponden a quienes han realizado estudios primarios (56.4%) y secundarios (27.6%); igualmente, aquéllos con escolaridad primaria y secundaria representan la mayor parte de las que ganan entre 125 y 249 balboas. Con educación secundaria (49.4%) y universitaria (22.3%) se encuentra la mayor parte de la población ocupada que percibe entre 250 y

Gráfica 4.9. Población ocupada sin grado alguno o educación primaria, por provincia. Año 2000.

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

Gráfica 4.10. Población ocupada de 10 años y más de edad, por ingreso mensual, según nivel de instrucción. Año 2000.

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

599 balboas de ingreso al mes. Las personas sin grado que alcanzan este ingreso representan apenas el 1.1% (Gráfica 4.10).

A medida que se asciende en la curva de ingreso, predomina la presencia de quienes han estudiado en los niveles superiores del sistema educativo. Así encontramos que, en el tramo de 800 y 999 balboas se concentra un 57.9% de personas con estudios universitarios, un 33.9% de personas con estudios secundarios, un 7.6% con estudios de primaria, y sólo el 0.6% de personas que no poseen grado. Ello equivale a decir que existe una brecha salarial muy grande por motivos educativos: se podría decir que un egresado de secundaria puede llegar a devengar hasta cuatro veces más que uno de primaria y dos veces menos que uno de educación superior. De este modo, la oportunidad educativa de la población puede representar un factor determinante en la participación de las personas en el mercado laboral y en la percepción de un ingreso que le permita una calidad de vida digna.

7. La eficiencia interna

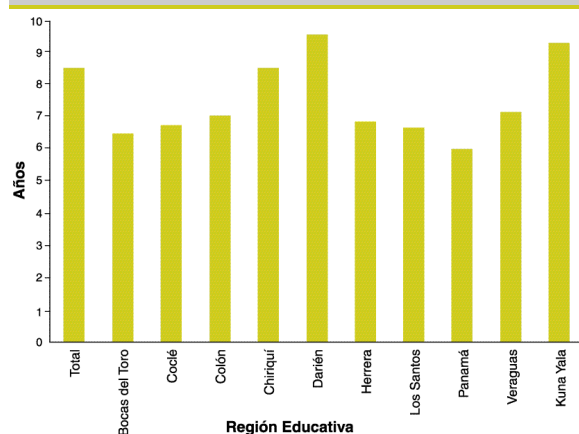
Una forma de conocer el rendimiento del sistema educativo, en la perspectiva de insumo/producto, es el estudio de la eficiencia interna mediante el seguimiento de una cohorte hipotética de estudiantes, desde su ingreso al primer año hasta su graduación del nivel, en el período correspondiente. Este estudio permite conocer el número de graduados al término de seis años, de los desertores, promovidos y los que repiten ⁽³⁵⁾.

Un análisis realizado en la cohorte de 1990 permitió conocer que en Primaria, por ejemplo, de cada 1000 alumnos matriculados en primer grado, se graduaban 419 sin reprobar en el año 1995. Después de tres años lectivos, el número de graduados era de 805 alumnos, incluyendo a los alumnos repetidores. Así se pudo conocer que, **para obtener una persona graduada en primaria se requieren 7.4 años/alumno y que la relación insumo/producto es de 1.25, lo que indica que existe un esfuerzo adicional del 25%. En la Educación Secundaria, este análisis reveló una eficiencia menor, pues para obtener una persona graduada se requieren 9.7 años/alumno, en lugar de los 6. Aquí la relación insumo/producto es de 1.63.**

Otro método de análisis, el de la eficiencia aparente, compara la matrícula del primer grado con la del sexto grado, en un mismo año. Según este método, en el año 2000, el 84.4 % de los estudiantes alcanzaban el sexto grado en 6 años. En cuanto a los resultados, las provincias de Darién (con 57.6%) y Chiriquí (con 62.9%) son las menos eficientes, lo mismo que la Comarca Kuna Yala (con 58.7%), mientras que Coclé (con 96.9%) aparece como la más eficiente. En el IIIer año sólo completan el 74.9% de los estudiantes, y en el VI año sólo el 51%. (Gráficas 4.11 y 4.12).

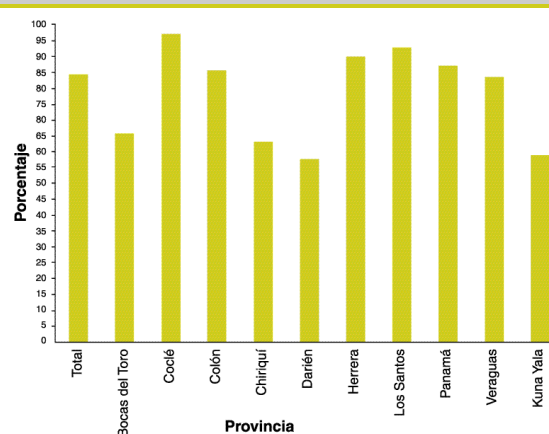
Entre los factores que permiten explicar mejor la eficiencia interna se encuentran los índices de repetición y deserción. Para la cohorte de Primaria y Secundaria (1990-1995), las tasas de repetición y deserción se indican en el Cuadro 4.8.

Gráfica 4.11. Promedio de años para graduarse de educación primaria, por provincia y comarca. Año 2000.



Fuente: Ministerio de Educación.

Gráfica 4.12. Alumnos que completan el sexto grado de primaria por provincia y comarca, (rendimiento aparente). Año 2000.



Fuente: Ministerio de Educación.

Cuadro 4.8. Tasas de Repetición y Deserción -Cohorte de Primaria y Secundaria. Años 1990-1995

		Educación Primaria (%)					
	Grados:	I	II	III	IV	V	VI
Repetición		17.6	14.0	10.3	7.6	5.6	1.8
Deserción		5.1	2.4	1.9	2.4	2.8	0.7

		Educación Secundaria (%)					
	Grados:	I	II	III	IV	V	VI
Repetición		11.6	11.6	8.2	5.4	5.3	3.6
Deserción		12.7	6.9	10.2	15.3	10.2	5.8

Fuente: Ministerio de Educación.

Recuadro 4.1

La repetición, un problema que tiene múltiples causas

La repetición se asocia a problemas del contexto socioeconómico (pobreza, desintegración familiar, trabajo infantil), pero también guarda relación con la oferta educativa y con las estrategias de enseñanza-aprendizaje. Estas estrategias generalmente favorecen a las niñas y niños que han tenido experiencias educativas previas en sus hogares o que han pasado por el nivel preescolar. Aquéllos que no han recibido estas oportunidades de educación temprana y que, al mismo tiempo, reciben menos apoyo en sus labores escolares en el hogar, por el contrario, están expuestos a repetir varias veces el primer grado y a desertar. Los hijos e hijas de las familias pobres tienen más probabilidades de vivir la experiencia de repetir en la Primaria que los que provienen de los hogares no pobres.

La deserción en Secundaria guarda relación con la disponibilidad de este servicio, el impacto que tiene en muchos estudiantes el adaptarse a la organización multi-docente de este nivel (de un docente generalista en primaria a docentes por materias en secundaria), a

los costos familiares y sociales de esta educación (uniformes, libros, materiales, transporte, merienda, etc.), a la necesidad de trabajar, y a una oferta educativa más limitada, especialmente en la Media antiguo segundo ciclo).

Resulta evidente, por consiguiente, que no basta que el niño o la niña acceda a la escuela; es importante también saber cómo evoluciona a lo largo del ciclo escolar, puesto que se puede apreciar en los índices de repetición y deserción que, a medida que se asciende en el sistema, mayores son los obstáculos para continuar. Estos obstáculos afectan con mayor rigor a los grupos más pobres y a los de las áreas más alejadas de los centros urbanos, en donde, tanto los problemas económicos, como los factores ligados a la disponibilidad de servicios y a la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje, influyen en el logro de los objetivos educativos de estos sectores.

Datos más recientes del Ministerio de Educación (1999 y 2000) muestran un descenso en estas tasas de repetición y deserción en la Educación Primaria. La repetición en el primer grado cayó al 10.9 %, en el segundo grado al 9.8%, y en el sexto grado al 1.3%. La deserción bajó en el primer grado a 4.4%, y en el sexto grado a 0.5%⁽³⁶⁾.

8. Los contenidos y estrategias de aprendizaje poseen poca relevancia social y contribuyen poco a la preparación para enfrentar los desafíos de la sociedad del conocimiento

El significado y alcance de la educación de un país no se define únicamente por la cantidad de escuelas y

Recuadro 4.2**El proceso de enseñanza y aprendizaje en los pueblos indígenas**

La Ley Orgánica de Educación y las leyes que crean las comarcas indígenas disponen que la educación en estas áreas deberá desarrollarse mediante un enfoque bilingüe e intercultural, tomando en cuenta la preservación, el desarrollo y el respeto hacia la identidad y el patrimonio cultural de estos pueblos. Estudios recientes sobre este fenómeno indican, sin embargo, que no existe la educación bilingüe e intercultural, visto que los docentes (generalmente no indígenas) enseñan con base en un programa nacional que aplican con criterio uniforme a toda la población escolar del país, y en el idioma español. Se carece de lineamientos y medidas institucionales referidas a la adecuación curricular o la adaptación de métodos y técnicas para la contextualización del programa de estudio a la realidad socio-cultural de los pueblos indígenas⁽³⁷⁾.

El choque cultural en general es muy fuerte: por un lado está una cultura cotidiana indígena con valores, visiones, referentes y una lengua singular que aportan los niños y niñas que van a la escuela por primera vez mientras que, por el otro lado, se presenta una cultura escolar con patrones, contenidos, lengua y procedimientos diferentes. La existencia de escuelas incompletas y de aulas multigrado, y la disfuncionalidad de los procesos pedagógicos en la escuela primaria, sumadas a la falta de personal docente debidamente entrenado, y de recursos y materiales educativos suficientes y adecuados a esas particularidades culturales, son factores que frecuentemente generan desventajas educativas en la niñez indígena y problemas de repetición y deserción que les impiden el ejercicio pleno del derecho a una Educación Básica de calidad.

personal docente que posea, ni por el acceso a la formación que tiene la población, sino que se definen también por la calidad de los aprendizajes que se adquieren bajo la orientación del centro escolar. Se reconoce, en general, que las escuelas panameñas que sirven a las amplias mayorías nacionales y a los sectores pobres e indígenas están afectadas por la débil calidad de los aprendizajes que ofrecen.

Una de las razones que puede explicar esta situación es el carácter pasivo de las relaciones pedagógicas que se expresan en el aula de clases, puesto que en la práctica pedagógica predominan los métodos frontales, repetitivos y expositivos. El docente se convierte en proveedor de información y los estudiantes en depositarios pasivos de datos que deben repetir al momento de ser evaluados. En el caso específico de los niños y niñas de las áreas indígenas y rurales, los temas curriculares y los ejemplos que se ofrecen muchas veces carecen de significado y pertinencia para ellos, y no se aprovechan los conocimientos previos y los aspectos de la cultura cotidiana como parte activa del proceso de aprendizaje (la familia, el barrio, la comunidad, el país)⁽³⁸⁾. Las necesidades básicas de aprendizaje, un

concepto que aportó la Conferencia Mundial de Educación para Todos (Tailandia, 1999), provee un marco de referencia útil acerca de lo que se espera de la escuela en los primeros años de formación⁽³⁹⁾.

9. El personal docente, factor esencial en la nueva educación, está negativamente afectado por el insuficiente desempeño, la falta de motivación y los pocos incentivos a su labor

El personal docente es considerado un factor determinante en la calidad de la educación y es, quizás, el factor que mejor garantizaría en el largo plazo la continuidad y el éxito de los cambios y la nueva cultura educativa. Los cambios rápidos que se observan en todas las dimensiones de la vida de las personas generan cambios también en los sistemas educativos y en el funcionamiento de la escuela: se espera que el docente no sólo acompañe estos cambios, sino que, desde sus posibilidades, también los encabece. Tal como lo expresa el Informe Delors, "ésto significa que esperamos mucho del personal docente, que se le exigirá mucho... El aporte de maestros y profesores es esencial para preparar a los jóvenes, no sólo para que

aborden el porvenir con confianza, sino para que ellos mismos lo edifiquen de manera resuelta y responsable⁽⁴⁰⁾"

Los niños y niñas opinan acerca de cómo debe ser un buen docente:

"Tiene que ser bueno, amigable y tener confianza en mí... debe escucharnos y comprendernos a todos nosotros... y no perder nunca la calma." Rosa. 9 años. Nueva Zelanda.

"Me enseña a portarme bien, me enseña a leer libros y cuentos, y me enseña a estudiar." Abdel. 7 años. Panamá.

"Que enseñe de verdad, no sea regañona, y cuando haga una pregunta, la conteste." María Cristina. 11 años. Panamá.

"Me gusta un maestro que me enseñe a pensar y a encontrar respuestas por mí mismo." Bongani. 9 años. Zimbabwe.

"Un buen maestro es quien nos guía por el buen camino para alcanzar nuestras metas." Analía. 12 años. México.

El gran desafío en este contexto se refiere a que, si bien la calidad y pertinencia de la educación depende de los buenos docentes, también la situación del docente depende de la educación. Tal como lo reconoce la OIT-UNESCO, si la enseñanza no inspira confianza ni goza del apoyo de la comunidad, tampoco el personal docente podrá contar con ese respaldo. Cuando la sociedad subestima la función del sistema educativo y no valora suficientemente sus aportes, se desvaloriza obligatoriamente la situación de las personas responsables de ejercer la función docente. Igualmente, el respeto que se tiene por los educadores engendra respeto por la función que desempeñan. Cuando la profesión docente está mal vista en la sociedad, este prejuicio se hace extensivo también al sistema educativo oficial⁽⁴¹⁾.

En este sentido el **INDH Panamá 2002** indica que, a pesar de que Panamá ha mostrado un interés especial en la formación y capacitación, y de que actualmente contamos con una buena oferta de personal docente titulado, persisten interrogantes en cuanto al nivel de preparación de este personal para realizar una labor docente de calidad. Resalta particularmente la necesidad de fortalecer los vínculos entre el Ministerio de

Educación, como empleador, y las instituciones universitarias como formadoras, para unificar criterios sobre los nuevos requerimientos en cuanto a la calidad de la formación de los docentes panameños, puesto que la calidad de la educación puede verse seriamente afectada, tanto si el docente no posee las capacidades y las competencias, como si no se le ofrecen las oportunidades profesionales y la motivación necesarias para que logre un desempeño óptimo.

10. Debilidades en la formación y capacitación del personal docente

Una buena parte de la población panameña percibe que la formación docente es deficiente y que tiene debilidades marcadas en cuanto los contenidos o saberes a transmitir (¿Qué enseñar?), así como en el manejo de las estrategias y técnicas didácticas (¿Cómo enseñar?) y de las situaciones relacionadas con la gestión eficiente del aula. Esta percepción obedece tal vez al hecho de que la mayor parte de los programas de formación y capacitación docente en servicio gira aún en torno a esquemas tradicionales que dejan de lado otros asuntos fundamentales, tales como el conocimiento matemático y del lenguaje, el desarrollo del pensamiento crítico y creativo, los valores, y el empleo de métodos que aseguren aprendizajes efectivos en las y los estudiantes.

Es necesario hacer notar, no obstante, que lejos están los tiempos en que, para ser maestro en Panamá, se requerían tres años de formación por encima del sexto grado de la escuela primaria (1926); a partir de 1995 se estableció que todos los docentes del país deben ser formados en el nivel superior, en lugar de los tres años en la Escuela Normal, a partir del primer ciclo secundario. Al pasar la formación docente de las escuelas normales al nivel superior, no obstante, muchos panameños consideran que se perdió algo de la "magia pedagógica", y que la mística, la dedicación y el arte de enseñar que adquirirían los egresados de las escuelas normales han pasado a un segundo plano en las universidades nacionales.

Otra esfera de preocupación radica en que el personal docente que labora en las escuelas parece carecer de la formación necesaria para lograr crecientes niveles de desempeño profesional, y que, a pesar de la significativa inversión anual en acciones de capacitación en servicio, persisten debilidades importantes. El carácter genérico y

Recuadro 4.3**Fundación Gabriel Lewis Galindo - "El Educador del Siglo XXI"****A. Antecedentes**

La Fundación fue creada en 1997, en memoria de Gabriel Lewis Galindo, con la visión de contribuir con el fortalecimiento del sistema educativo en Panamá. Con las contribuciones de la empresa privada, la fundación ha equipado con programas educativos y acceso a Internet a 11 centros de recursos (9 escuelas, 1 centro para niños de Casa Esperanza, y 1 centro de las Madres; Maestras en Panamá), llamados "Salón del Siglo XXI".

El programa identifica al docente como uno de los sujetos promotores de cambio más importantes dentro del sistema educativo. Enfoca la capacitación del docente hacia actitudes conducentes al desempeño como mediador/a de los procesos activos de aprendizaje de los/las educandos (as), y coloca al niño y la niña al centro del proceso hacia una formación integral.

B. Objetivo general

- Ofrecer al educador un programa de formación integral, desde una perspectiva personal y profesional, para que sea capaz de ofrecer un modelo de formación adecuada a la realidad de los niños y niñas de este siglo, que promueva el

desarrollo de su potencial dentro de un ambiente favorable para el aprendizaje y la formación de valores.

C. Elementos innovadores

- Fortalece el desarrollo personal y profesional del docente, respetando el estilo propio del/la docente, pero abierto al uso de estrategias de "aprender haciendo".
- Enfatiza la adopción de nuevas actitudes que reconozcan las necesidades de los niños y las niñas por parte de los maestros capacitados.
- Se inserta dentro de la filosofía pedagógica de la Estrategia Decenal de Educación.
- Reconoce, de forma explícita, "la realidad de la sociedad actual" y el rol de la escuela como un centro para la formación "integral" de sus educandas/os.
- Aplica, concientiza, evalúa y sensibiliza.

Fuente: Síntesis de 15 experiencias educativas innovadoras presentadas en un Taller del Grupo Temático.

poco focalizado de los seminarios y talleres, la escasa relación entre lo que se ofrece en la capacitación y los problemas que enfrenta el docente en la tarea pedagógica, y el uso continuado de métodos frontales y enfoques tradicionales, aunado a la falta de compromiso de los beneficiarios para transferir lo aprendido al aula de clases, son factores que están influyendo decididamente en el poco éxito de estos programas.

11. Motivación e incentivos en la profesión docente

Contar con educadores bien preparados, competentes y dedicados a la labor de enseñanza-aprendizaje es una aspiración de la sociedad, entendiéndose que el desfase en la calidad entre el trabajo de un buen y un mal educador

hace la diferencia en los resultados académicos de sus estudiantes. Esta diferencia generalmente pone en evidencia, a su vez, la motivación y los incentivos que tiene la profesión docente y los cuales dependen de diversos factores, como son la selección (es decir atraer a los más talentosos y calificados); la evaluación, la supervisión y la rendición de cuentas; el desarrollo profesional y el apoyo a la docencia; las recompensas y el reconocimiento (salario, promoción y prestigio); y las condiciones del lugar y ambiente de trabajo (ventilación, amplitud, iluminación, materiales, mobiliario, seguridad).

Se percibe generalmente que existe poca motivación e incentivos en los educadores panameños en razón de los bajos ingresos, las pocas oportunidades de desarrollo profesional y el deplorable estatus social en el que se

encuentra sumida la profesión docente. Los estudiantes universitarios de mayor capacidad intelectual e inquietudes profesionales optan usualmente por carreras más prestigiosas, mientras que muchas personas con menor interés y disposición para el estudio y la investigación son las que optan por los estudios pedagógicos y la profesión docente.

Un estudio realizado sobre las limitaciones sociales de las y los educadores concluye que, en general, estos profesionales están siendo afectados negativamente por diversos factores como son⁽⁴²⁾:

- El 60% busca ingresos adicionales trabajando en otras escuelas, ofreciendo clases particulares, o como vendedores.
- Hay carencia de lugares de recreación apropiados para la persona y su familia.
- Hay una limitada capacidad de crédito para adquirir vivienda o realizar viajes de estudio o recreación dentro o fuera del país.
- Los educadores de las áreas rurales e indígenas tienen impedimentos para capacitarse o realizar estudios universitarios, y con ello lograr un ascenso de categoría y una mejor remuneración.
- Existen demoras en la reclasificación de las escuelas y en la publicación de los concursos a puestos directivos en el sistema.
- Hay un incremento de los conflictos familiares, así como de los gastos de alojamiento, alimentación y transporte, en los casos de docentes que trabajan alejados de su hogar.

12. Al carecer de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, el sistema educativo tiene dificultades para renovarse

Una de las políticas que más se impulsa regionalmente en los últimos años guarda relación con la evaluación de los logros educativos, a partir de estándares educativos debidamente consensuados, así como de los medios técnicos para medir los logros en los aprendizajes y la responsabilidad que en ellos tienen los actores educativos. La evaluación representa, por consiguiente, un valioso instrumento de rendición de cuentas a la

familia y a la comunidad sobre los logros obtenidos y acerca de las brechas existentes en materia educativa. Permite también fortalecer la autoridad y confianza de directivos, docentes y comunidad, al tener información sobre los procesos y resultados de la educación y poder realizar los cambios que se requieren para mejorar los aprendizajes.

En Panamá, en 1995 se estableció el 31 de octubre como el "Día de la Evaluación" y se realizó la primera evaluación masiva y nacional, con estudiantes de VI grado de Primaria, y de III y VI año de Educación Secundaria, en las asignaturas de Español y Matemática. Estas evaluaciones muestrales continuaron durante 1996, 1997 y 1998, pero el proceso se vio afectado por la poca sostenibilidad técnica y administrativa, la insuficiencia de recursos especializados en el tema, y la escasa utilización de sus resultados. Ello ha impedido que el país cuente aún con un sistema que le permita definir sus estándares, medir sus logros, difundir sus resultados y tomar decisiones para mejorar la educación, impulsando así una auténtica cultura de evaluación y mejoramiento continuo de la educación nacional. En resumen, los resultados de la evaluación representan un factor de importancia para medir también la eficacia de la escuela, y el desempeño de docentes y directores de los centros escolares (PREAL, 2000: p. 24).

13. La planificación y gestión del sistema actual responden insuficientemente a las exigencias de una gerencia moderna y eficiente, y a las demandas de las poblaciones locales

La descentralización es un proceso que ha generado gran interés en los gobiernos y sociedades de la región latinoamericana en los últimos años, y también ha ocupado un lugar destacado en el debate sobre la reforma de los sistemas educativos. Los argumentos que favorecen esta opción van, desde los efectos que tiene en la equidad y calidad de la educación, hasta los que sustentan su importancia por las consecuencias financieras y políticas que tiene su aplicación. Siendo un proceso asociado a la forma de gobierno y al proceso de ejercer el poder, su implementación debe analizarse en el contexto de la historia de nuestros países⁽⁴³⁾.

En toda América Latina, la descentralización es considerada como un medio para lograr los objetivos propuestos (tomando en consideración los efectos

políticos, sociales, financieros y administrativos de esta medida), y no como un fin en sí mismo. La descentralización entraña, igualmente, nuevas relaciones de poder. Se habla del poder que pierde una instancia central del estatal, provincial o departamental, y de poderes que se transfieren a otros actores a nivel municipal, institucional o regional.

La descentralización es un modelo organizativo opuesto a la centralización, situación en la cual la instancia superior de la organización concentra las decisiones, los recursos y el poder. Entre la centralización y la descentralización se ubica el proceso de desconcentración, mediante el cual el nivel central delega funciones y tareas a una instancia menor, pero reteniendo el poder sobre los asuntos más importantes (nombramientos, traslados, mantenimiento de infraestructura, etc.).

a) La descentralización educativa en Panamá

La descentralización educativa ha estado presente en la mesa del debate sobre temas educativos desde principios de la República. Pasando por los intentos de descentralización que se dieron en el marco de la Reforma Educativa de los años setenta -la experiencia de las unidades descentralizadas de educación y la nuclearización educativa, un modelo organizativo que se propuso fomentar la participación de los actores sociales y educativos en las áreas rurales-, encontramos que, en 1997, se aprobó la Ley 28, que establece la descentralización del sistema educativo panameño mediante la creación de las Juntas Educativas Regionales y las Juntas Educativas Escolares, que son instituciones dependientes administrativa y financieramente del Ministerio de Educación, pero con plena autonomía funcional. Estos organismos están integrados por representantes del Órgano Ejecutivo, los gremios docentes, los padres y madres de familia, y representantes de la sociedad civil.

Una vez aprobada la Ley, el Ministerio de Educación inició su implementación pero la misma se vio afectada por diversos factores, incluyendo la falta de capacitación de sus miembros, y la escasez de recursos y de equipos. En septiembre de 1999 se plantearon cambios en la implementación de la Ley para recoger algunas de las lecciones derivadas de la experiencia, pero éstos continúan pendientes de aprobación por parte de la Asamblea Legislativa.

En conclusión, Panamá no ha definido aún un nuevo modelo de gestión del sistema educativo. El debate de la descentralización es tan antiguo como reciente, pues depende de las condiciones políticas y socioeconómicas que lleven a revisar los esquemas organizativos existentes, así como de las tendencias que se observan en otras regiones y países.

14. Aunque se incrementan los recursos, la gestión financiera en educación carece de la eficiencia deseada para lograr mejores resultados

Durante la década de los '90 se pudo apreciar un gran interés por aumentar el presupuesto del sector educativo, tanto en el rubro de funcionamiento como en el de inversiones. Un indicador del financiamiento educativo guarda relación con el costo anual por alumno, el cual es variable según nivel, pero que ha mostrado una tendencia a incrementarse a lo largo de la pasada década. El costo per cápita en pre-primaria y primaria pasó, de 269.7 balboas en 1990, a 378.4 balboas en 1999. En la Media varió de 336.0 balboas a 476.9 balboas; y, en la superior universitaria, se elevó de 1,091.0 balboas a 1,222.5 balboas por estudiante.

El costo anual por alumno también difiere según el tipo de estudios (técnicos o académicos) o el tipo de carreras universitarias. Según datos de 1995, el costo anual por estudiante en la carrera de Administración de Empresas de la Universidad de Panamá era de 473.00 balboas, mientras que en Odontología era de 5,932 balboas, y en Ciencias Naturales era de 7,609.00 balboas. Este fenómeno puede explicar también el gran número de universidades particulares con ofertas académicas que requieren poca inversión en infraestructura tecnológica o científica.

a. La baja eficiencia interna genera sobre-costos educativos

Se puede conocer la eficiencia del gasto educativo mediante el análisis de la relación entre la cantidad de repetidores y el costo unitario por estudiante. Así, de acuerdo con cifras del Ministerio de Educación, **en el 2000 se registraron en la Educación Primaria oficial unos 24,880 repitientes, a un costo por estudiante de 378.42 balboas. En Secundaria se registraron 9,514 estudiantes repitientes, a un costo per cápita de 476.91 balboas. En ambos niveles se estima el sobre-coste educativo por repetición en 13,952,410.34 balboas.**

Aún cuando la pasada década mostró una tendencia a disminuir la repetición en términos relativos, su monto en cifras absolutas varía poco y los costos unitarios se incrementan cada año. Si bien se podría sustentar que la repetición es una tradición del sistema, y que algo aprenden los estudiantes repetidores, este proceso debe estudiarse con cuidado. Si las escuelas no se hicieron ni para fracasar ni para expulsar a sus alumnos; si se crearon para enseñar, transmitir la cultura y promover los aprendizajes de todos, entonces ¿por qué existen repitientes en esta magnitud y, sobre todo, en las zonas pobres?

b. La débil gestión afecta la ejecución de los proyectos educativos

Según el Ministerio de Economía y Finanzas, en el año 2000, el Ministerio de Educación mantenía en ejecución seis proyectos de inversión importantes, por un monto de B/.70.7 millones. Estos proyectos están orientados especialmente a construcciones y mantenimiento escolar (B/.26.6 millones), equipamiento de escuelas (B/.7.3 millones); mejoramiento de la calidad de la educación - PRODE (B/.13.5 millones); nutrición escolar (B/.13.2 millones); mejoramiento de la Educación Básica - Banco Mundial (B/.10.0 millones); e igualdad de oportunidades (B/.322 mil). Estos fondos extraordinarios fueron ejecutados, en promedio, en un 72.9%. La ejecución menor se observó en construcciones escolares (32.1%), un área crítica del sistema que está relacionada con el ambiente apropiado para los aprendizajes; el mayor porcentaje fue alcanzado en nutrición escolar (99.1%).

Otro caso ilustrativo de la débil gestión lo ofrecen los proyectos educativos para la población indígena. Según el Ministerio de Educación, al menos seis proyectos con financiamiento internacional para promover la alfabetización y la educación bilingüe - intercultural se impulsaron a partir de fines de los años '80. Organismos como el BID, UNESCO, UNICEF y la Unión Europea, y países como Canadá, aportaron recursos financieros y colaboración técnica para contribuir al mejoramiento de la educación en los pueblos indígenas y apoyar el desarrollo de la enseñanza con un enfoque más centrado en la lengua y la cultura de estos grupos de población. Estos proyectos se vieron afectados, no obstante, por la poca eficiencia y la falta de continuidad de sus operaciones, lo cual impidió el logro de los resultados esperados y el impacto en las condiciones educativas de la población.

El Proyecto MINEDUC para la alfabetización y capacitación en las áreas marginales correspondientes a la población Ngöbe y Kuna, por ejemplo, fue suspendido a raíz de la crisis política de 1989 y, al reanudarse, se hizo bajo un esquema que descuidó el uso del método bilingüe, para ser reemplazado por el Español. El de la UNESCO - Ministerio de Educación para mujeres de la Comarca Emberá no se concluyó "por los constantes cambios administrativos surgidos en la Oficina de Coordinación con la UNESCO, en el Ministerio de Educación". El Proyecto de Alfabetización y Post-Alfabetización Bilingüe Ngöbe del Oriente Chiricano tuvo logros importantes, pero la falta de supervisión y seguimiento afectaron su impacto. (Marmolejo et al., 2000).

Otra línea de análisis que conviene explorar es la del sobre-costo de funcionamiento de la educación, cuando los grupos son menores a la norma nacional. La relación estudiante-docente indica que, en 1997, el número de alumnos por docente en la República era de 25 en Educación Primaria y de 18 en la Media. Hay provincias como Los Santos (19), Herrera (21) y Veraguas (21), sin embargo, que estaban por debajo del promedio nacional en la Primaria, lo mismo que en la Media. A través de un análisis más detallado se podrían identificar, dentro de las provincias, las escuelas con grupos entre 12 y 18 estudiantes por maestros o profesores. Los llamados alumnos de "cartón" o invisibles, son una nota que caracteriza estos casos, ante insuficientes controles por parte de la dirección y supervisión del proceso de matrícula y asistencia escolar.

Como se puede apreciar, en los últimos años el país ha contado con recursos suplementarios para mejorar la equidad y la calidad de la educación, en beneficio de los grupos marginales del campo y de la ciudad. La dificultad mayor consiste en la débil capacidad de gestión y la falta de continuidad en las acciones comprometidas, lo cual revela la insuficiente voluntad política por cumplir con estos proyectos, independientemente del Gobierno o grupo de personas que los hayan incubado o promovido. Esta debilidad en la gestión, más que la falta de recursos, parece ser uno de los factores que impide que los servicios educativos lleguen, a quienes debe llegar, con la calidad y la eficiencia necesarias.

c. Sólo el 16.8% de los aportes del sector privado llega a las áreas rurales

Tradicionalmente en Panamá se ha reconocido la

Recuadro 4.4**Fundación EMPRETEC Panamá - “Programa de Desarrollo de la Capacidad Emprendedora”****A. Antecedentes**

Se crea a raíz del Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable No. ATN/MH-6720-RG entre la Fundación para la Libertad Ciudadana y el BID, y se deriva del Proyecto Empretec de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

El programa Empretec se ofrece en América Latina, África y Europa para dar soporte integral a la pequeña y mediana empresa mediante el fomento del crecimiento, la innovación y los valores. En base al mismo nace la Fundación Empretec Panamá, una nueva entidad, sin fines de lucro, y bajo el financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones-FOMIN-BID y de la propia Fundación Empretec. El Programa lleva 36 meses de duración, a partir de febrero del año 2000.

B. Población

- Adultos con potencial de liderazgo emprendedor.

C. Objetivo general

- Promover la conducta emprendedora en Panamá, a fin de lograr una mejora en los niveles de vida de todos los panameños.

CH. Elementos innovadores

- Trabaja sobre la premisa de que la capacidad de emprendedores se puede mejorar y fortalecer.
- Uso de la metodología propia de la andragogía, o aprendizaje de adultos.
- Trabaja sobre la conducta, valores y actitudes de la persona.
- Se orienta hacia la auto-evaluación para propulsar cambios y la adquisición de compromisos propios.
- Provee un seguimiento, a través de asistencia técnica.
- Orientado hacia la educación informal, con pertinencia directa hacia el trabajo.

Fuente: Síntesis de 15 experiencias educativas innovadoras presentadas en un Taller del Grupo Temático.

importancia que tiene el aporte del sector privado a la educación, reconocimiento que crece en los momentos actuales. Un estudio realizado recientemente por PREAL y la Unión de Centros Educativos Particulares, mediante la aplicación de una encuesta a una muestra de cien empresas que operan en los diversos sectores económicos del país, mostró algunos resultados interesantes, a saber:

- Las empresas privadas apoyan de modo diversa la educación: con becas, asistencia técnica, aportes financieros, construcción de infraestructura escolar, alfabetización, capacitación laboral, capacitación de docentes, suministro de textos y útiles escolares, suministro de alimentos, y capacitación a padres de familia, entre otros.
- La mitad de estos apoyos se ofrece de modo permanente, y la otra mitad, ocasionalmente.

- La mayor parte de esta colaboración es recibida en las provincias de Chiriquí, Colón y Panamá; sólo el 16.8% de estos beneficios llega a las áreas rurales.

Los aportes de la empresa privada responden usualmente a solicitudes específicas, y es evidente que se requiere entonces incentivar esta valiosa colaboración, pero insertándola dentro de una estrategia de acción que ofrezca resultados más duraderos y efectivos en el sistema.

B. Los problemas y brechas

La educación panameña ha recorrido un camino difícil y a veces contradictorio. Ésta ha contribuido a difundir la alfabetización y la escolarización en una buena parte de la sociedad pero, pudiendo haber sido un factor esencial de movilidad social para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo humano, su oferta desigual y la poca relevancia social de sus contenidos le han impedido

cumplir con su misión en momentos históricos del país. En relación con la pobreza y la desigualdad, la educación panameña muestra un conjunto de oportunidades –capital difícil de atesorar–, pero también brechas profundas que son expresión fehaciente de diferencias e inequidades, y reflejo de la condición de una sociedad dispar y excluyente en donde el sistema educativo funciona a dos velocidades.

Las potencialidades se observan en un conjunto de factores:

- Una sociedad consciente en general, de que la educación es una herramienta de desarrollo personal y nacional;
- un sistema con amplia y diversa base jurídica, recientemente actualizada, que apunta a su renovación y democratización;
- una red extensa de escuelas primarias que ofrecen una cobertura casi universal de educación primaria;
- una oferta educativa de Preescolar y de Media en un amplio número de áreas;
- un decreciente analfabetismo;
- una participación ascendente de las mujeres en la educación;
- un incremento en el número de instituciones en la oferta de carreras de educación superior;
- un elevado número de profesionales formados en diversas áreas de especialidad;
- una abundante disponibilidad de personal docente titulado en la mayor parte de las especialidades del sistema;
- unas estrategias e innovaciones de cambio educativo que se han formulado y pactado;
- un crecimiento progresivo del aporte financiero del Estado a la educación, en términos absolutos y relativos;
- una contribución del sector privado mediante servicios educativos y asignaciones monetarias y no monetarias;
- un monto considerable de recursos obtenidos por la vía de la cooperación internacional; y
- un entorno nacional e internacional favorable a los cambios educativos.

Las brechas representan, en cambio, la distancia entre lo esperado y lo alcanzado, entre lo básico que se desea y la realidad que se materializa. En este sentido, hay numerosas realidades que marcan cuán importantes son esas brechas educativas en nuestro país:

- La principal brecha educativa en Panamá es la desigual distribución de las oportunidades educativas entre los diversos grupos de población, lo cual refuerza la pobreza y la inequidad social;
- Los grupos pobres tienen menos escolaridad y menos acceso, tanto al mercado laboral, como a un salario adecuado para llevar una vida digna;
- La escolaridad en los grupos no pobres llega a ser el doble de la de los grupos pobres;
- Las escuelas que sirven a las grandes mayorías nacionales y a los pobres son menos eficaces que las que sirven a los hogares no pobres;
- La nueva Ley Orgánica, que tiene orientaciones para la transformación educativa, no se ha implementado totalmente;
- La mayoría de las escuelas funcionan con normas de los años cincuenta, sesenta y ochenta;
- El sistema cuenta con recursos importantes que no son bien aprovechados, ante la ineficiencia en el gasto y las inversiones;
- Al docente se le ha incrementado su nivel académico, pero se le han mantenido o reducido las competencias profesionales específicas que requiere para enseñar y lograr aprendizajes eficaces;
- Existe un centralismo absorbente y rígido que refuerza el nivel superior del sistema, pero que debilita la creatividad, iniciativa y participación de las regiones educativas y los centros escolares;
- El país ha contado con propuestas de cambio educativo imaginativas y pactadas socialmente, pero se discontinúa su aplicación al cambiar las políticas educativas;

- El sistema ha crecido y se ha hecho más complejo, pero carece de mecanismos de investigación, planificación y evaluación que regulen su desarrollo;
- Se cuenta con iniciativas de cambio educativo impulsadas por diversos grupos, pero se carece de una estrategia y voluntad para trabajar en función de un proyecto educativo común de toda la sociedad.

Las oportunidades y brechas que se han enunciado aquí ofrecen referentes para una reflexión sobre el pasado y el presente de la educación panameña, a partir de los cuales se podría construir la educación que se desea en el futuro.

Conviene advertir que, si este paso se posterga demasiado, el sistema educativo no colapsará, pero encontraremos que las nuevas generaciones y la propia sociedad padecerán la ausencia de una oportuna y sabia decisión acerca de la formación de su más importante recurso nacional. Y, si bien nunca es tarde para hacer educación de calidad, como dijera un sabio latinoamericano, cuanto antes se inicie este proceso, más esperanza se ofrecerá al porvenir de la sociedad, la niñez y la juventud de nuestro país.

IV. Superando la pobreza para construir oportunidades y cimentar el Desarrollo Humano en el país

Habiendo planteado con anterioridad en este capítulo los logros, problemas y brechas que caracterizan a la educación panameña, se ofrecen a continuación sugerencias que pueden ser útiles como insumos para la formulación y puesta en práctica de políticas que reduzcan los índices de pobreza y el riesgo social que se advierte en la sociedad panameña.

A. *Los fines primordiales del modelo organizativo que se adopte deben ser: mejorar la equidad, aumentar la calidad y reforzar la eficiencia del sistema educativo*

Una vía para lograrlo lo anterior mediante una concertación nacional en beneficio de una educación

con equidad y calidad, que privilegie estrategias como las siguientes:

- Focalizar la atención en los grupos pobres, mediante los estudios, planes y proyectos que permitan asegurar una educación básica de calidad para todos, otorgando elevada prioridad a los sectores excluidos o rezagados de las oportunidades educativas.
- Atender con prioridad el problema del analfabetismo de los grupos más pobres, principalmente en las áreas indígenas, y elevar el nivel educativo de la mujer en esos contextos.
- Implementar en las escuelas indígenas la educación bilingüe-intercultural, con docentes debidamente formados y motivados, y con los textos, guías y materiales educativos para cumplir este objetivo.
- Fomentar la educación para el trabajo y para la vida en todos los espacios y experiencias formativas que puedan realizarse, desde los programas de alfabetización y post-alfabetización, propiciando los diversos medios y modalidades de enseñanza - aprendizaje. La aplicación del enfoque de comportamiento emprendedor será indispensable en este caso.
- Asegurar que los niños del área rural, indígena y urbano-marginal cuenten, en su escuela, con una merienda y almuerzo diario que provean los nutrientes indispensables para una salud integral.
- Introducir la transformación curricular en la Educación Básica general y la Media, de modo planificado y diversificado y con sentido de gradualidad, asegurando las condiciones organizativas y materiales, y la preparación de docentes protagonistas de estos cambios.
- Incrementar la atención de la niñez menor de 5 años de las áreas rurales e indígenas mediante la expansión de los servicios de educación inicial y preescolar, como parte de las políticas nacionales de reducción de la pobreza y auspiciando la participación de la iniciativa privada.
- Reclutar docentes bien calificados, experimentados y motivados para que trabajen en escuelas de las

comunidades rurales, indígenas y urbano-marginales, ofreciéndoles los incentivos materiales y no materiales que aseguren su presencia y permanencia en esas áreas.

- Fortalecer las escuelas de aulas multigrado con docentes bien capacitados; con los textos, materiales y guías indispensables; y con un sistema permanente de asesoría pedagógica y curricular que asegure calidad en los aprendizajes.
- Articular escuelas de aulas multigrado a un centro de Educación Básica General que posea oferta de Premedia, de modo que se asegure la escolaridad básica y obligatoria establecida por la Constitución y la Ley.
- Mejorar las competencias del personal docente de la Básica y la Media, por medio de una política educativa que estimule la calidad en la formación mediante alianzas entre las universidades y el Ministerio de Educación, incentivos profesionales, y criterios de reclutamiento que permitan atraer y seleccionar a las personas más talentosas y motivadas hacia esta profesión.
- Fortalecer la capacidad de gestión, creatividad y participación de las escuelas para atender las necesidades educativas de sus estudiantes, mediante una efectiva descentralización que permita transferir a las regiones y centros escolares aquellos recursos, información y poder de decisión necesarios para desempeñar su rol.
- Promover estudios más específicos sobre las características educativas que presentan los grupos más pobres (situación, expectativas, servicios, y recursos, entre otros), cuyos resultados permitan sustentar las políticas y decisiones sobre el mejoramiento de la equidad, la pertinencia y la calidad de la educación para estos grupos de población.
- Crear y poner en marcha un sistema de evaluación y rendición de cuentas que facilite la generación de información sobre los logros académicos y administrativos del sistema, el tomar las decisiones más adecuadas, y la capacidad de mantener informada a la comunidad educativa sobre los procesos y resultados educativos.

- Mejorar la eficiencia en el gasto y la inversión educativa, modernizando las normas, criterios y mecanismos que contribuyen a burocratizar la gestión, que aumentan los costos del sistema y que subutilizan recursos valiosos que podrían mejorar las condiciones educativas y la calidad de vida de la población pobre.
- Impulsar el establecimiento de un sistema de planificación estratégica (al nivel central, regional e institucional-local) que utilice las herramientas científicas para elaborar estudios, planes y proyectos, prospecciones, proyecciones, escenarios y simulaciones, de modo que las políticas y decisiones que influyan en el futuro de la educación en el corto, mediano y largo plazo, estén sustentadas adecuadamente.
- Lograr un pacto político y social que permita la continuidad de los proyectos y políticas educativas más allá de los períodos de los gobiernos y de los ministros de educación.

Desde hace varios años, diversos países latinoamericanos han iniciado cambios en los sistemas educativos, con la finalidad de adecuarlos a las necesidades y demandas que les plantea un nuevo y complejo contexto socioeconómico y político. Producto de estas decisiones se han impulsado movimientos que, bajo diferentes denominaciones (reforma, modernización, transformación), apuntan a replantear el modelo educativo vigente y a proponer alternativas que contribuyan a lograr una educación con equidad, mayor calidad y eficiencia. A continuación una síntesis de algunas de estas experiencias, valoradas como exitosas por diversos estudios de organismos internacionales:

La Escuela Nueva. Es una experiencia educativa iniciada en Colombia desde la década de los años setenta, por iniciativa de un grupo de educadores apoyados financieramente por ONG's. Actualmente es un programa oficial del gobierno que abarca a unas 17, 000 escuelas, casi la mitad de los centros escolares rurales del país. En un porcentaje elevado, las escuelas funcionan con uno o dos docentes, quienes trabajan con varios grados simultáneamente, en comunidades cuya matrícula no justifica tener un maestro para cada grado. El aprendizaje activo de los estudiantes mediante el uso de diversos métodos (mesas de trabajo grupal, guías, bibliotecas, rincones, mapa escolar, diario escolar,

gobierno escolar, promoción flexible), y de otros materiales y apoyos que reciben del Ministerio, se convierte en lo fundamental del cambio pedagógico.⁽⁴⁴⁾

Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE). Representa una experiencia de Guatemala, iniciada en 1993, destinada a ofrecer educación a la tercera parte de la niñez que no asistía a la escuela primaria en las áreas rurales e indígenas del país. Su finalidad es aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la educación que deben recibir los estudiantes en los tres primeros grados de la escuela primaria. Unos 42 mil niños y niñas de Preescolar, y más de 237 mil de Educación Básica, son atendidos actualmente por PRONADE.⁽⁴⁵⁾

Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO). Constituye una experiencia educativa impulsada por El Salvador, a partir de 1993, para lograr que la comunidad asumiera mayor compromiso y responsabilidad en la contratación de maestros, mantenimiento escolar, la evaluación y el control de la calidad de los resultados educativos. Las escuelas del programa son administradas por una Asociación Comunal para la Educación (ACE), integrada por padres y madres de familia que, conjuntamente con los educadores, administran los recursos asignados por el Estado. Las escuelas de EDUCO funcionan en comunidades en donde no había escuela, o en áreas en donde las escuelas fueron cerradas por falta de docentes interesados en trabajar en zonas de difícil acceso, o por la inseguridad que generaba el conflicto armado. Se ha podido incorporar a sus beneficios a más de 200 mil niños, que representan dentro de la matrícula pública el 53% de la educación Parvularia, el 24% del primer grado, el 16% del segundo y el 11% del tercer grado.⁽⁴⁶⁾

Programa de Capacitación Orientado a Jóvenes. A fines de 1991 se inició en Chile un programa de capacitación laboral orientado a jóvenes de escasos recursos y poca experiencia en el trabajo. Este programa, a cargo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, facilita la inserción laboral de la juventud, especialmente de los sectores marginados que no trabajan ni estudian, a través de una modalidad de capacitación que combina armoniosamente la pasantía en la empresa con prácticas y capacitación profesional. El programa incluye también opciones de formación profesional para el empleo por cuenta propia, en el caso de hombres y mujeres jóvenes que viven en condiciones de pobreza extrema. Los cursos

son administrados por empresas públicas o privadas que hayan participado en una licitación pública.⁽⁴⁷⁾

Las cuatro experiencias descritas sucintamente se refieren a esfuerzos por elevar las condiciones educativas de los grupos pobres y excluidos de las oportunidades de una vida decente. Ellas se insertan en procesos nacionales de cambio educativo, y se sustentan en la equidad y calidad de los aprendizajes. La participación de otros organismos y actores de la sociedad civil en la generación y gestión de estas innovaciones representa una característica esencial de estos procesos.

RECUADRO 4.5

Lecciones de la experiencia latinoamericana

La reciente experiencia latinoamericana en materia de reformas y transformación de los sistemas educativos ofrece una gama de ricas lecciones, algunas de las cuales podemos aprovechar con beneficio al proponernos definir el rumbo del esfuerzo de cambio que deberá realizar Panamá, en su búsqueda de una educación para la equidad y el desarrollo humano:

- La educación tiene valor renovado.
- La búsqueda de consensos y de concertación es fundamental.
- Los cambios no se pueden improvisar.
- La nueva educación demanda nueva institucionalidad.
- La evaluación de resultados asegura buenas decisiones educativas.
- Hay urgencia de asegurar la sostenibilidad de las políticas y cambios educativos.
- Una atención prioritaria debe prestarse a la equidad.
- La capacidad innovadora es fundamental en los procesos de cambio.
- Los aprendizajes de calidad son el centro de atención de los cambios.
- La importancia de la solidaridad internacional para apoyar la transformación de la educación.

B. Las políticas públicas educativas deben focalizarse para atender la pobreza

La atención focalizada a las escuelas de las áreas rurales e indígenas debe ser parte de una política pública educativa destinada a mejorar las condiciones de

desarrollo humano de esos grupos. La limitada existencia de centros y facilidades para estudiar (internados, transporte, becas, etc.) es una condicionante real para las oportunidades educativas del futuro de estos grupos humanos, pues no es la misma cantidad de habitación la que requiere un niño indígena en Darién

Recuadro 4.6

SENACYT - "Proyecto de Esquemas de Aprendizaje Científico y Tecnológico" - (PEACYT)

A. Antecedentes

Proyecto para mejorar la educación de la ciencia, matemática y tecnología en las escuelas primarias y secundarias del país, facilitando entrenamiento y asistencia a un núcleo de docentes con el propósito de que adquieran capacitación y experiencias en las estrategias del Proyecto 2061, y adaptándolas a las necesidades de los educadores y estudiantes".

La ejecución se inició en el año 1999, habiéndose desarrollado durante 29 meses en los siguientes centros pilotos: Instituto Fermín Naudeau, Instituto Alberto Einstein, Centro Básico General Rep. de Haití, y la Universidad de Panamá. A partir del año 2000 se extendió a la Escuela María Ossa de Amador, Escuela Japón, Escuela Secundaria Pedro Pablo Sánchez, Instituto Superior Juan Demóstenes Arosemena, Escuela Josefina Tapia, Escuela Nuevo Arraiján, Escuela José Santos Puga y Escuela Elisa Chiari.

B. Población que atiende

Estudiantes de Educación Básica General

C. Objetivos generales

- Mejorar el aprendizaje de la ciencia, la matemática y la tecnología en las escuelas primarias y secundarias de Panamá, ayudando a los educadores a ser mejores educadores.
- Reemplazar los métodos memorísticos de información por la construcción de conocimientos por parte del propio estudiante,

con la ayuda de experiencias de aprendizaje efectivas que les faciliten los educadores; es decir, hacer de los estudiantes participantes activos de su propio aprendizaje.

- Reemplazar la cantidad de conocimientos de nuestro curriculum por la calidad de los conocimientos, de manera tal que el estudiante aprenda conceptos significativos y relevantes en el contexto de sus experiencias diarias.

CH. Elementos Innovadores

Es un proceso sistemático basado en el Proyecto 2061 de la Asociación Americana para el Avance de la Ciencia (siglas en inglés: AAAS), que propone:

- Ayudar a que los estudiantes desarrollen las ideas y hábitos mentales que necesitan para poder llegar a ser seres humanos compasivos, capaces de pensar por sí mismos y de encarar la vida con inteligencia.
- En base a un consenso de la comunidad científica "acerca de lo que debe ser un individuo que egresa de la escuela secundaria, se propone un conocimiento científico para todos, con la recomendación de que se reemplacen los contenidos extensos y con comprensión mínima... con la menor cantidad de contenido, pero con una mejor selección y mejor enseñados, para lograr comprensión."

Fuente: Síntesis de 15 experiencias educativas innovadoras presentadas en un Taller del Grupo Temático.

que un pobre urbano en Panamá. Hay problemas distintos que requieren enfocarse en esfuerzos distintos y ubicando las herramientas más fuertes al servicio de los sectores más débiles.

Una línea de reflexión y de trabajo podría orientarse hacia organizar adecuadamente el financiamiento privado de la educación, con miras a lograr incrementarlo. Existe un aporte desde los centros educativos particulares y las empresas. El reto sería aumentar esta participación en áreas prioritarias como la educación preescolar, la educación básica y la alfabetización, en favor de grupos pobres, a través del diseño de estímulos específicos para las empresas, personas naturales y organizaciones interesadas en contribuir con el desarrollo del capital humano del país a través de la educación.

C. Hay que acortar la brecha tecnológica

Otra fuente de desigualdad está asociada con el acceso a la tecnología como instrumento capaz de mejorar las condiciones productivas del país y las posibilidades de incorporar a los pobres a actividades laborales más competitivas. La "brecha digital" se produce en razón de que, en nuestros países, el acceso a la tecnología está limitado a sectores de altos ingresos, o de la clase media, o a algunas actividades económicas como la banca y la actividad financiera.

Existen grandes bolsones que han hecho que Panamá califique como menos que regular en su situación con respecto a la tecnología en los indicadores internacionales. Las advertencias mundiales para cerrar la brecha digital, como medida para combatir el incremento de la pobreza, se sustentan en las experiencias de diversos países que, al darle acceso a las comunidades pobres para que aprendieran a utilizar el instrumental tecnológico en su beneficio, han podido permitirles conectarse a fuentes de financiamiento internacionales para llevar a cabo pequeños proyectos de desarrollo que les han puesto en contacto con la sociedad de la información y el conocimiento de nuestra era.

Panamá ha venido haciendo esfuerzos en este sentido, pero tropieza con la gran dificultad de que no encuentra una audiencia lo suficientemente preparada para entender y utilizar la gama de posibilidades tecnológicas que van mucho más allá de un procesador de palabras. Así lo demuestra la reciente publicación sobre los Indicadores de Percepción Social de la Ciencia y la

Tecnología en Panamá (SENACYT, 2001). Entre los esfuerzos que se encaminan con mayor claridad hacia los pobres están las Infoplazas, cuyo potencial de desarrollo apenas está comenzando a explotarse en favor de las comunidades pobres del país y cuya filosofía se base en que la tecnología al servicio del desarrollo humano puede contribuir a la reducción de la pobreza. Como muy bien ha señalado Mark Mallock Brown, Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la tecnología per se no es una panacea, pero ofrece instrumentos cada vez más imprescindibles para mejorar la calidad de vida de las personas. No obstante, las disparidades existentes entre países, y dentro de los países también, ha puesto de relieve que la "brecha digital" puede ahondar las condiciones de pobreza y exclusión social de importantes sectores de la población. Al facilitarle a las comunidades pobres el acceso a la tecnología, se les abre nuevos horizontes en sus esfuerzos por superar la pobreza e integrarse a los mercados.

De cara al futuro, tal vez la acción clave es la inversión en, y el uso creativo de, la tecnología de telecomunicaciones e informática en la educación. Las escuelas rurales, indígenas y urbano-marginales generalmente no disponen de estos recursos, y sus estudiantes reflejan, por consiguiente, desventajas significativas frente al resto en cuanto al conocimiento y manejo de las tecnologías modernas. Cómo crear oportunidades igualitarias en el acceso a la informática y a las telecomunicaciones con fines de aprendizaje, y cómo evitar la ampliación de esa brecha tecnológica y en la calidad de los aprendizajes entre las áreas urbanas, indígenas y rurales, son preguntas fundamentales que deberán responderse a través de la puesta en ejecución de acciones innovadoras.

CH. Urge mejorar la calidad de los contenidos y del proceso de enseñanza- aprendizaje

En esta etapa de la historia, se reconoce que el caudal de conocimientos aumenta y se renueva a velocidades nunca antes vistas; se habla de renovaciones cada tres años en ciertas disciplinas científicas (biología, química, etc.), y de menos de 18 meses en otras más instrumentales (electricidad, telecomunicaciones, informática). De igual forma, la naturaleza transdisciplinaria del conocimiento nos habla de que los planes y programas de estudios deben estar marcados por la flexibilidad y estar dotados de los medios que

Recuadro 4.7**SENACYT - "Infoplazas"****A. Antecedentes**

Proyecto co-financiado por la República de Panamá y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La **FUNDACIÓN INFOPLAZA** administra el proyecto, que es implementado conjuntamente con SENACYT.

Las Infoplazas son centros comunitarios de acceso a Internet con ventajas tarifarias brindadas por la empresa Cable & Wireless Panamá. Éstas se dan en asocio con fundaciones, asociaciones, juntas comunales, organizaciones no gubernamentales, cooperativas, gobiernos locales, alcaldías, juntas locales, etc., de modo que los asociados comparten los costos de la instalación y la operación de la Infoplaza.

A través de las Infoplazas se ofrecen otros recursos de información, tales como materiales multi-medios interactivos, y capacitación y enseñanza a distancia a las áreas rurales y urbanas del país. Se desarrolla un archivo de información relativa a las actividades económicas y comerciales propias de la región de ubicación, además de su actividad social y cultura.

B. Población

- Comunidades a lo largo del país, en áreas urbanas y suburbanas.

C. Objetivo general

- Centros de acceso a la información que utilizan la tecnología informática y de las

telecomunicaciones para apoyar el desarrollo social y económico de las comunidades.

CH. Elementos innovadores

- Enlace entre esfuerzos públicos y privados para el beneficio de sectores en situaciones de marginación.
- Uso de tecnologías de punta por parte de sectores que, de otra forma, tendrían otro factor en su contra e incrementarían su estado de marginación o su total exclusión del contexto económico global.
- Una forma de capacitación en la tecnología y acceso al conocimiento en condiciones de falta de alternativas para lograr ese acceso.

D. Alcance

Las Infoplazas brindan la oportunidad de "un salto gigante" hacia el acceso al conocimiento por parte de poblaciones que de otra forma no lo tienen, lo cual puede significar un desarrollo económico y social más aproximado a lo equitativo. Es una oportunidad de transformación que ha de lograrse en la medida que se den una divulgación y promoción adecuadas de los servicios disponibles, teniendo como meta la capacitación general para toda la población comunitaria.

SENACYT, 2001

hagan posible su continua actualización y adecuación a las particularidades de la población que se sirve y su entorno.

En un campo como el de las ciencias, por dar un ejemplo, la magnitud y rapidez de los avances que se dan a nuestro alrededor - y sin que necesariamente participemos en ellos - nos hace reflexionar acerca de la imperiosa e impostergable necesidad de fomentar una

cultura en favor de la ciencia y la tecnología en el sistema educativo nacional. Es clave que las autoridades educativas fomentan las sinergias entre el sistema educativo y las instituciones nacionales dedicadas a promover el desarrollo científico y tecnológico del país, tales como la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT) y la Ciudad del Saber, no sea que rápida e irremediablemente se haga imposible acortar la distancia en desarrollo humano entre nuestro

Recuadro 4.8**INAFORP/COSPAAE - “Fortalecimiento del Sistema de Formación Profesional Dual”****A. Antecedentes**

Dentro del marco de cooperación técnica internacional entre el Gobierno de Panamá y el Gobierno de Alemania, en el año 1993 se inicia este Proyecto, cuya modalidad de formación profesional involucra al sector gubernamental y al sector privado.

B. Población que atiende

- La población meta son hombres y mujeres jóvenes de entre 14 y 20 años de edad, que hayan terminado su bachillerato de las provincias de Panamá, Colón y Chiriquí. Otros participantes de la gestión son los empresarios, coordinadores y monitores en las empresas formadoras, los integrantes de las comisiones técnicas, los programadores, los instructores, y los directivos de los centros colaboradores.

C. Objetivo general

- Generar la sinergia entre las partes del “Sistema Nacional de Formación Profesional Dual”, para garantizar su sostenibilidad una vez se retire la cooperación alemana.

CH. Elementos innovadores

- Formación teórico-práctica (1 a 2 años de duración).
- Se da en un 80% en empresas formadoras del sector privado, y en un 20% en el INAFORP.
- El aprendiz es contratado por la empresa, y adquiere el derecho a recibir el 70% del salario mínimo durante el primer año y el 90% en el segundo.
- El sector privado y el sector gubernamental trabajan juntos, no sólo en las políticas que orientan al sistema, sino también en la elaboración de la programación, el currículum y la evaluación de los aprendices.
- Se considera la variable género al incorporar a la mujer a esta modalidad de formación, tradicionalmente monopolizada por el hombre.

Fuente: Síntesis de 15 experiencias educativas innovadoras presentadas en un Taller del Grupo Temático.

país y los países más avanzados. Definir estrategias y experiencias de enseñanza-aprendizaje más activas, participativas y reflexivas, que redunden en efectos positivos sobre la calidad del rendimiento escolar del alumnado, y en la aplicación del conocimiento adquirido a su entorno sociocultural y natural, son tareas para acometer de inmediato.

D. Hay que aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión educativa

Al referirse a este tema, el Informe 'Mañana es Muy Tarde' expresa que:

"El modelo tradicional de gestión educativa es más una parte del problema que un instrumento de solución del mismo. ... hasta la fecha, la mayor parte de la gestión ha

estado en manos de los gobiernos, que la han ejercido en forma predominantemente centralista, burocrática y politizada.. La mayor parte de los ministerios de educación deciden sobre la construcción y equipamiento de las escuelas, la contratación y políticas de personal, la dotación de libros, los planes académicos y las evaluaciones, entre otros aspectos tanto académicos como administrativos. Las opiniones y requerimientos de personas que dirigen y administran localmente las escuelas y, en particular, de los padres de familia, rara vez son tomadas en cuenta. Los ministerios tienden a ser instituciones de crecimiento amorfo y sobrecargado de funciones, cuyos presupuestos y volúmenes de personal son relativamente altos..." (PREAL: 2000)

A pesar de que el centralismo en la toma de decisiones educativas ha sido parte inherente la República durante

toda su existencia, en estos momentos parece ser más un impedimento que un facilitador del desarrollo de la educación. Para remediar sus efectos se impone crear una nueva política de gestión educativa para Panamá, sin improvisaciones, sino desplegando un esfuerzo de largo plazo para poder producir el cambio social que supere la resistencia a la innovación y el temor a lo desconocido en los actores sociales, al tiempo que produzca transformaciones en la estructura y funcionamiento general del Estado. **Ello implica igualmente abocarse a tareas de planificación sistemática, asesoría continua, organización, participación amplia y, sobre todo, de preparación de los cuadros técnicos y administrativos que asumirán las responsabilidades de implementar el proceso.** La evaluación por objetivos, el seguimiento, y la rendición de cuentas a la comunidad deberán ser parte inseparable de una experiencia de esta naturaleza.

Cambiar el modelo de gestión educativa de un país es un proceso complejo, heterogéneo y diverso, que funciona de acuerdo con las condiciones nacionales y las políticas de desarrollo nacional y educativo, en un contexto de cambios económicos, políticos, culturales y científicos que se dan con gran velocidad e intensidad. En lo que se refiere a la atención de los grupos humanos más vulnerables, esto indica que el esfuerzo debería centrarse en fortalecer el papel de las universidades, las organizaciones indígenas, y la Unidad de Coordinación Técnica de Educación Indígena creada en el Ministerio de Educación, de modo que la consolidación de recursos humanos y materiales se traduzca en investigaciones y estudios etno-educativos que aporten conocimientos sobre las necesidades de inversión en educación, según corregimiento, distrito, comarca y región educativa, como base para identificar y definir prioridades.

Igualmente habrá que elaborar planes que permitan definir con mayor precisión las metas de atención y el uso que tendrán los recursos, según las necesidades y prioridades establecidas; revisar los procedimientos de asignación de recursos, creando mecanismos más flexibles, descentralizados y con mayor participación de las comunidades locales; instrumentar las medidas de rendición de cuentas a la sociedad en general; y fortalecer la transparencia y la fluidez en los actos públicos y licitaciones relacionadas con la adquisición de bienes y servicios relacionados con la buena marcha de la educación y la atención a las áreas marginales del país.

E. Urge motivar al docente panameño y mejorar la calidad de su formación

Si se desea contar con buenos docentes que sirvan en todas las áreas geográficas del país, se debe pensar en el desarrollo de una política de incentivos que contribuya a elevar la moral y el desempeño de los profesionales de la educación. Esta política debería contribuir a erradicar algunas debilidades del sistema y plantearse estímulos tanto monetarios como no monetarios, que pueden ser ofrecidos de modo individual o grupal:

- Entre los **incentivos monetarios** se encuentran los incrementos salariales, la regularidad en el pago, el pago por mérito, fondos especiales para materiales, aumento salarial en función del costo de la canasta básica, fondo para emergencias familiares, subsidio para vivienda, bonos por asistencia, bonos por el rendimiento de los estudiantes, financiamiento de proyectos escolares, y participación en proyectos educativos.
- Entre los **incentivos no monetarios** se cuentan el reconocimiento nacional o regional, apoyo en materiales educativos, desarrollo profesional (capacitación en servicio, becas, educación a distancia, reuniones profesionales, pasantías.), apoyo de la comunidad, prestigio en la comunidad, relaciones armoniosas con las familias, facilidades de transporte, cercanía de la escuela, vivienda en la comunidad y servicios básicos de buena calidad en la escuela (luz, agua, teléfono), participación en la toma de decisiones, carga docente y administrativa mejor repartida, flexibilidad de horario, mobiliario, y provisión de materiales de enseñanza, entre otros.

En lo referente a la política de formación docente, se recomienda que la misma sea parte de la política de educación del Estado por esta razón, los lineamientos que se ofrezcan requieren ser vistos en un contexto más amplio, a saber:

- **Marco legal:** En sus artículos 264 al 275, la Ley Orgánica de Educación fijó los criterios, el perfil y los procedimientos jurídicos para conformar esta política de formación docente.
- **Perfil del educador:** En el artículo 270 se trazan los rasgos generales del perfil del docente panameño que se aspira a formar, al cual se pueden agregar

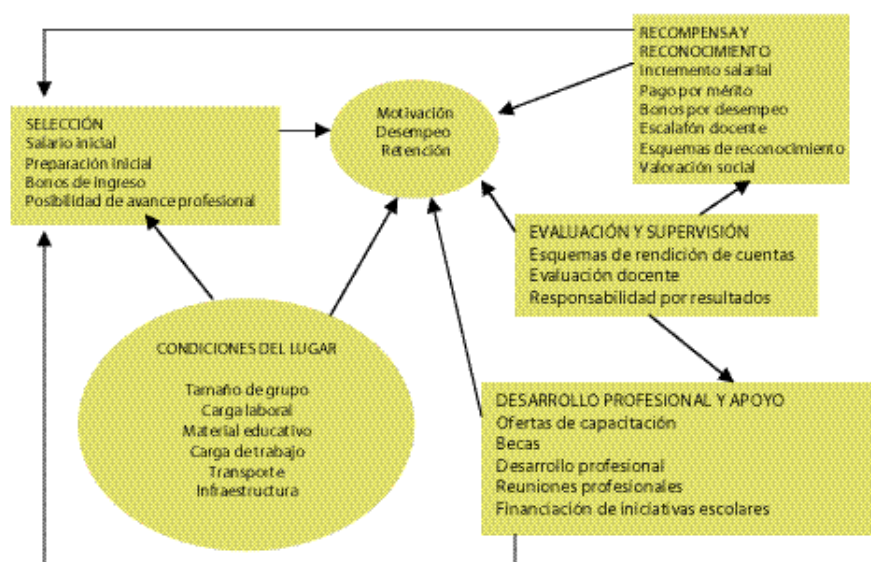
otros como la capacidad para comprender al estudiante, para investigar, organizar y conducir el proceso enseñanza aprendizaje de manera efectiva; y la actitud creativa para introducir innovaciones pedagógicas en la escuela y el aula. La Ley igualmente prevé que el docente debe poseer un grado mínimo de formación a nivel de educación postmedia. Adicionalmente, en el artículo 275 se establece que el Ministerio de Educación garantizará que el personal docente y administrativo que ejerza funciones en las comunidades indígenas tenga una formación bilingüe, con dominio del español y de la lengua indígena de la región.

- **Carrera docente:** Este instrumento aparece creado en la Ley Orgánica, pero aún no se ha desarrollado mediante la ley correspondiente. La Carrera Docente debe garantizar el acceso, permanencia, perfeccionamiento y egreso de las y los educadores; y contempla también el derecho y el deber que tienen los educadores a ser debidamente evaluados en atención a su eficiencia profesional, supervisión académica docente e investigación educativa.
- **Perfeccionamiento docente:** Convendría estudiar la viabilidad de crear un instituto o programa del

Estado responsable de la calidad de la educación en Panamá, y el cual se ocupe, entre otros asuntos, de la formación en servicio del personal docente, mediante el uso de nuevas tecnologías y enfoques de educación presencial y a distancia que contribuyan a la profesionalización del docente panameño. Esta institución debería tener suficiente autonomía para que pueda innovar y desarrollar eficientemente sus actividades y contar con el apoyo del gobierno, de las universidades y de organismos de la sociedad civil interesados en el tema.

- **Uso creativo de las nuevas tecnologías y recursos de aprendizaje:** Toda la labor, incluyendo la formación inicial y continua del personal docente, debe apoyarse y nutrirse de las herramientas tecnológicas que están al alcance y pueden servir a la educación en nuestros tiempos. La persona que decide ser educadora tiene el deber de conocer diversas alternativas tecnológicas y métodos didácticos eficaces que le faciliten el logro de aprendizajes de calidad en sus alumnos. Aunque el acceso a la tecnología es importante para todas las escuelas, es esencial para la capacitación permanente del docente en servicio, que trabaja en áreas de difícil acceso.

Diagrama 4.1. Incentivos que contribuyen a mejorar la motivación y desempeño de los maestros.



Fuente: Fombrum et al., 1984.

F. Hay que buscar consenso para tener éxito en las acciones de transformación educativa

Una de las lecciones más reveladoras de la experiencia de cambio educativo en América Latina la representan los acuerdos y consensos logrados entre los diferentes actores de la educación. Esta lección se sustenta en el reconocimiento de que **la educación es una responsabilidad de toda la sociedad**, y no exclusivamente de un Ministerio, gobierno o los educadores, aún cuando todos ellos tienen un deber indeclinable que cumplir en este campo. A continuación se ofrece una panorámica de los principales actores que intervienen en nuestro proceso educativo nacional:

- En el caso de Panamá, la concertación educativa con los **gremios docentes** se aprecia como estratégica, visto el papel beligerante que históricamente han tenido en la viabilidad de las políticas educativas del país. Actualmente existen tres organizaciones gremiales nacionales, y también gremios docentes en cada una de las provincias, los cuales funcionan de manera autónoma o como capítulos de las asociaciones nacionales.
- La participación de los **gremios de empresarios** se ha reflejado en el debate y elaboración de propuestas para el mejoramiento de la educación, la creación de organismos especializados para el tratamiento de los temas educativos, la colaboración en el financiamiento de proyectos e instituciones educativas, y otras formas de cooperación. Organismos como el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), el Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educacional (COSPAE), la Fundación del Trabajo, la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, y la Unión de Centros Educativos Particulares son algunos de los entes del sector empresarial que intervienen en políticas y programas educativos. Existen **empresas** que han asumido compromisos con el financiamiento y desarrollo de proyectos educativos en diferentes lugares del país mediante becas, asistencia técnica, dotación de mobiliario, construcción de edificios escolares, capacitación laboral, capacitación de docentes, suministro de textos y útiles escolares, entre otros.
- **La familia** tiene un compromiso importante con la educación. Dado que la Constitución Política le asigna el deber y el derecho de velar y trabajar por la educación de sus hijos e hijas, en Panamá existen asociaciones, federaciones y confederaciones de padres y madres de familia a nivel provincial y nacional, que intervienen en la definición de políticas y el impuso de proyectos de mejoramiento de la educación. Este sector tiene un gran potencial colaborativo y puede jugar un papel de extraordinaria importancia en los cambios educativos.
- **Los sindicatos y gremios de trabajadores organizados** también expresan un interés creciente en la educación, dado que reconocen en la formación y capacitación un medio esencial para la promoción del trabajador, su adaptación a los cambios rápidos que experimenta el mundo laboral, y su capacidad de mejorar el nivel de vida de la familia. Cada una de las principales centrales sindicales, así como el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) que las agrupa, y la Fundación del Trabajo, que integra a empresarios y trabajadores, han realizado estudios y debates y, han participado en congresos, eventos y comisiones sobre el tema de la transformación de la educación.
- **Las fundaciones y organizaciones no gubernamentales (ONGs)**, un fenómeno organizativo relativamente reciente en nuestro medio, han mostrado especial vocación por la educación en el nivel comunitario y nacional en la atención de grupos específicos de población: mujeres, campesinos, niños de la calle, indígenas, adultos mayores, trabajadores, grupos pobres, niñez discapacitada, entre otros. Muchas fundaciones y ONGs panameñas tienen objetivos educativos y algunas de ellas desarrollan experiencias educativas innovadoras dentro de su área de actividad, en las que la promoción humana y la participación se cuentan entre sus recursos estratégicos más importantes.
- **Las iglesias** tienden a tener un lugar importante en el debate y la búsqueda de alternativas educativas. La Iglesia Católica en Panamá, por ejemplo, históricamente ha participado en comisiones que estudian y proponen cambios a la educación

nacional. Existe una Asociación de Colegios Católicos que trabaja por los fines educativos y la Conferencia Episcopal, ente que integra los obispos católicos y que generalmente aporta puntos de vista en relación con la educación y la sociedad. Igualmente, iglesias como la Episcopal, Ortodoxa Griega, Hebrea, Metodista, Evangélica y Bautista tienen una visión sobre la educación, poseen colegios y participan en acciones educativas comunitarias.

- **El Gobierno** representa un sector fundamental en la concertación educativa, pues tiene una responsabilidad sustantiva en las políticas, administración y financiamiento de la educación nacional. De un gobierno centralizador de la gestión educativa, la sociedad ahora tiende a pensar en gobiernos que otorguen mayores oportunidades a los sectores y actores sociales para que intervengan en las decisiones conducentes a resolver los problemas educativos. La necesidad de formular políticas que trasciendan los períodos gubernamentales es parte también de las nuevas demandas que se le formulan al Estado moderno.
- Igualmente, **los medios de comunicación social** podrían jugar un papel más constructivo en la formación de las capacidades humanas en el país, siempre que su programación estimulara la adquisición de conocimientos, el desarrollo de destrezas y el aprendizaje de valores positivos para el desarrollo humano, y que la misma desalentara los mensajes que destacan la violencia, la delincuencia y la deshonestidad, como conductas socialmente correctas. En esta esfera conviene ponderar la misión que cumplen Canal 11, Radio y Televisión Educativa, FTV-Canal 5, y Radio Nacional, todos los cuales constituyen vías, en el marco de la educación no formal e informal, de gran alcance para el desarrollo de las competencias y capacidades humanas y sociales en favor de los grupos de menor ingreso.

CAPÍTULO V Panamá no merece ser pobre: gasto e inversión social

I. Introducción

Las políticas sociales de un país promueven la equidad social cuando son capaces de influir en los determinantes estructurales de la distribución del ingreso, como son la educación, el empleo, la distribución de los beneficios del desarrollo y la dependencia demográfica, así como si fortalecen el capital social, las redes sociales de apoyo y el desarrollo de vínculos de solidaridad humana, entre diferentes grupos, sin discriminación de ninguna naturaleza. Para que las políticas sociales promuevan el desarrollo humano sostenible, no obstante, hay que considerar condiciones adicionales como las siguientes: una política social estrechamente vinculada con la política económica que apunte, en el largo plazo, hacia el incremento de la equidad y la inclusión, entendidas como el acceso amplio de la población a los recursos y a las protecciones básicas; la posibilidad de expresarse y participar políticamente; un crecimiento económico participativo, sostenido y bien distribuido, que genere un volumen de empleos de calidad para incrementar los ingresos primarios de una sociedad y liberar así las energías creativas de sus miembros; y una reducción de la heterogeneidad estructural de los sectores productivos que reduzca efectivamente la brecha existente entre distintas actividades y distintos agentes económicos.

El gasto y la inversión social constituyen el instrumento a través del cual se ejecutan las políticas sociales y, por lo tanto, revelan el grado de consistencia que existe entre el discurso - la política adoptada y la práctica - y los recursos que a ella se destinan. Para efectos del **INDH Panamá 2002**, se entiende como Gasto Público Social (GPS) tanto el gasto como la inversión sociales, que aparecen consignados en el presupuesto nacional y que procuran mejorar las condiciones de vida de la población y promover su bienestar colectivo, particularmente el de los grupos más desfavorecidos de la sociedad. En nuestro país, la definición oficial del Gasto Público Social abarca los sectores de salud, seguridad social, educación y cultura, vivienda y servicios básicos, trabajo y protección social, y desarrollo comunal.

Este capítulo se dedica a la descripción y análisis de su comportamiento, buscando luces que contribuyan a observar y mejorar la eficiencia del mismo y su función como proveedor de los satisfactores para el Desarrollo Humano, a los que se hizo alusión en el primer capítulo.

A. El Gasto Público Social (GPS) es un instrumento para redistribuir oportunidades entre la población

El GPS es un reflejo de lo que cada sociedad ha ido delineando como 'social' en un período y es el instrumento que permite valorar el peso específico que se otorga a las políticas sociales dentro de un Estado. Dicho en otras palabras, la magnitud y alcance del gasto social varía dependiendo de lo que una sociedad considere como deber del Estado en un momento dado, así como de los actores o sectores de población a los cuales se considere 'objeto' de la política social; de allí que, en la evolución histórica de los países, encontramos toda una gama de perspectivas que van, desde una concepción totalmente individualista con una visión social circunscrita a un plano de mera asistencia o caridad pública, hasta concepciones más abarcadoras que plantean objetivos de bienestar y de seguridad social. En este proceso de maduración de las ideas sociales y bajo el influjo del desarrollo de la sociedad industrial, la educación y la preparación para el trabajo productivo se consideraron como parte esencial de la inversión social, ésto es, del gasto incurrido con miras al mejoramiento, en cantidad y calidad, de la fuerza de trabajo de un país.

Esta visión se ha visto enriquecida, en los últimos años, con las innovaciones tecnológicas y las necesidades de adecuación y actualización del recurso humano. Se ha ampliado así el radio para incluir una visión más social que fortalezca el tejido de relaciones de apoyo mutuo y solidaridad entre grupos y organizaciones, lo que se ha denominado 'capital social'.

Al difundirse la concepción del desarrollo como "Desarrollo Humano Sostenible", la variable ambiental

adquirió relieve y la visión del pobre como depredador cambió al colocarlo como centro del desarrollo por su condición humana, de forma tal que pudiese dejar de ser el objeto pasivo de la política social para convertirse en su protagonista, uno capaz de participar en el proceso de desarrollo a través de la adquisición de nuevas capacidades y destrezas que le benefician directamente.

Al ser el instrumento del Estado mediante el cual se generan los "satisfactores" que permiten a la población en mayor desventaja social adquirir las capacidades para participar en su propio desarrollo, el GPS es un componente indispensable en el análisis de la pobreza y la desigualdad, ambos temas centrales del **INDH Panamá 2002**. Se espera que el gasto público social contribuya a la reducción de la pobreza y a aminorar las desigualdades sociales existentes. La descripción y el análisis del gasto público social en Panamá que se presenta a continuación le permitirá al lector observar los avances y restricciones que éste ha confrontado y valorar las recomendaciones para mejorar su gestión en beneficio de la población en estado de pobreza.

El gasto público social puede influir en la distribución del ingreso, dependiendo de los objetivos que las políticas sociales y económicas se hayan trazado y de las prioridades que tenga la sociedad en su conjunto, así como de las posibilidades de su financiamiento, su continuidad institucional, y el grado de eficiencia y eficacia con que se utilicen los recursos. Desde la perspectiva del Desarrollo Humano, el GPS es una inversión, precisamente porque favorece las oportunidades para el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

B. El gasto público social para el Desarrollo Humano Sostenible es altamente rentable y productivo para toda la sociedad

En los inicios de la década del '90, el concepto de Desarrollo Humano fue incorporado en la gestión social del Estado Panameño a través de dos proyectos fundamentales: el de "Unidad y Desarrollo Humano", mediante el cual se desarrollaron los Diálogos de Bambito y Panamá 2000, con resultados exitosos, y el "Programa de Desarrollo Humano (PRODESHU)", ejecutado por el Fondo de Emergencia Social (FES), el cual sentó las bases de lo que es ahora el Fondo de Inversión Social (FIS) y abrió el compás para la

participación del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil, como los grupos cívicos y las ONGs, en la ejecución de las acciones para reducir la pobreza.

Amediados de esa década se sentaron las bases de una visión complementaria entre crecimiento económico y desarrollo social, y se aprobó el documento denominado "Nuevo Enfoque Estratégico Frente a la Pobreza", en donde se incorporan algunos componentes del Desarrollo Humano. Es en el documento "Política y Estrategia de Desarrollo Social 2000-2004" (MEF, 2000), sin embargo, en donde se incorpora con toda claridad el concepto de Desarrollo Humano Sostenible y se establecen como prioridades la reducción sistemática y duradera de la pobreza, la integración de los grupos excluidos del desarrollo, y una distribución más equitativa de la riqueza. En ese documento se definen, además, metas concretas de reducción de la pobreza, a razón de dos puntos porcentuales por año, con la finalidad de que, para el año 2004, la proporción de la población pobre baje del 37 al 27%.

Otras metas, igualmente importantes, que aparecen definidas en el mismo documento, son:

- Reducir el desempleo y mejorar la productividad y remuneración del trabajo.
- Promover una mejor distribución y aprovechamiento de la tierra y la legalización de la propiedad.
- Extender a la micro, pequeña y mediana empresa el acceso a la infraestructura, el crédito, la asistencia técnica, la tecnología apropiada, la capacitación, y los canales de comercialización que aumenten su participación en la creación y distribución del ingreso nacional.
- Enfrentar de manera frontal el problema de la desnutrición infantil.
- Lograr un aumento significativo de la cobertura, la relevancia y la calidad de la educación.
- Alcanzar un aumento significativo de la cobertura y la calidad de los servicios de salud, agua potable, y saneamiento que recibe la población, que son vitales para elevar su calidad de vida.

- Fomentar un agresivo programa de vivienda, que haga accesible el financiamiento y la construcción de vivienda de interés social.
- Promover a la familia como núcleo básico de la sociedad y brindar apoyo especial a los grupos vulnerables para que se integren de manera adecuada a la vida económica y social del país.
- Impulsar una creciente participación de la sociedad y las comunidades en la definición, priorización y gestión de los programas sociales.

Para el cumplimiento de estas metas se llevan a cabo programas, proyectos y servicios directos a la población cuya responsabilidad está a cargo de las instituciones ministeriales y autónomas que canalizan recursos del gasto público social. Existe un ente coordinador, el Gabinete Social, que preside el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, cuyo papel principal es la coordinación inter-institucional de los temas de su competencia, y a nivel del cual se realizan esfuerzos por dar seguimiento a la 'Agenda Social' del gobierno.

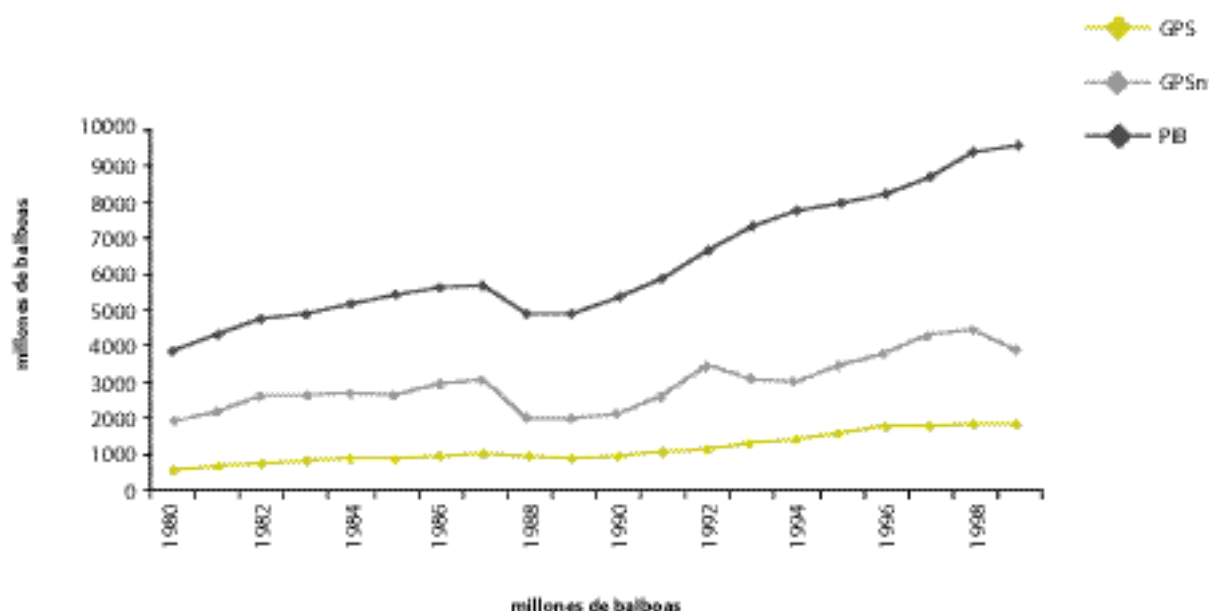
II. Los contrastes en el gasto público social

A. El gasto público social ha crecido sostenidamente, pero la pobreza se mantiene

El gasto público social (GPS) creció en forma sostenida durante los años 1980-1999, tanto en valor absoluto como relativo, este último expresado como porcentaje del Producto Interno Bruto del país. De acuerdo a las cifras del MEF, **el monto del Gasto Público Social en dos décadas se ha más que triplicado:** de un monto de B/. 539.2 millones en el año de 1980, equivalente al 14.2% del PIB, el gasto llegó a alcanzar la suma de B/. 1,820.7 millones en el año de 1999, lo que representó el 19.1% del PIB. (Ver Cuadro No. 1 del Compendio Estadístico sobre Información gasto e inversión social).

En la Gráfica 5.1 se representa el GPS, el Gasto Público no Financiero (GPSnf) y el PIB a precios corrientes para el periodo estudiado. El sector público no financiero corresponde al Gobierno Central, más las empresas no

Gráfica 5.1. Gasto público social, gasto público social no financiero y PIB a precios corrientes. Años 1980 - 1999.



Fuente: INDH Panamá 2002, elaborado a partir del Cuadro 1 del Compendio Estadístico sobre Gasto Social.

Cuadro 5.1. Características y evolución del GPS en Panamá. Años 1980-1999.

Periodo	Características	Evolución del Gasto Social Público
1980-1985	Crecimiento económico y expansión de la red institucional.	Incremento del 17%; mayormente aumenta el gasto de funcionamiento
1985-1990	Crisis económica y política. Cae el PIB y el país deja de ser sujeto de crédito.	Contracción de casi 10%
1990-1995	Reconstrucción y estabilización. Se reanudan las operaciones de préstamos de las instituciones multilaterales.	Incremento sustantivo de 39%
1995-1999	Periodo de ajustes estructurales incluyendo privatizaciones importantes.	Crecimiento leve del 4%

Fuente: Estimaciones efectuadas por el profesor **Gregorio Urriola**, de la Universidad Tecnológica de Panamá.

financieras (excluye al Banco Nacional de Panamá y la Caja de Ahorros).

Dicha evolución ha permitido que el gasto público social per cápita (GPSpc), que alcanzó B/. 277 en el año de 1980, llegara a representar B/. 648 en el año de 1999, con un crecimiento del 134% en el período 1980-99. El gasto social por habitante en Panamá resulta así ser bastante elevado, si se compara con el de otros países de la región: **en promedio, en el año de 1999 se invirtió un valor de 648 Balboas en cada panameño en materia de servicios sociales, comparado con 277 balboas en 1980.**

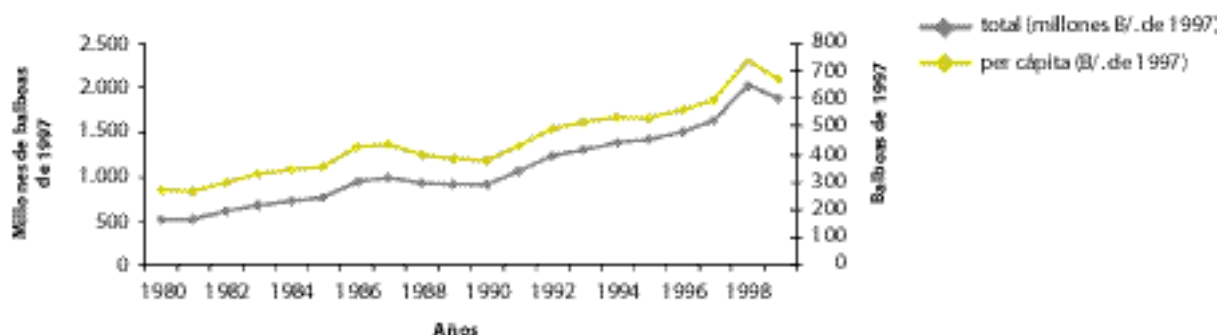
B. El aumento del GPS y GPSpc es procíclico, o sea, que sigue un patrón cercano a la evolución de la economía panameña.

La evolución del GPSpc en términos reales muestra, en los años 1980-1999, cuatro comportamientos básicos

que siguen de cerca la evolución de la economía panameña, según podemos observar a continuación:⁽¹⁾

Al igual que con las cifras nominales, desde el punto de vista real, el aumento del GPSpc se da de forma sostenida durante el período analizado (Gráfica 5.2), aunque se hace más evidente en los años noventa, que es cuando se da el mayor impulso a los gastos sociales en Panamá.

La evidencia empírica permite sostener que el GPSpc evoluciona en idéntico sentido que el producto per cápita, y se relaciona directa y positivamente con la prioridad fiscal de ese mismo gasto social. La asignación social, concepto de la literatura de desarrollo humano que equivale a la prioridad fiscal de los economistas se mide como el cociente que representa el gasto público social respecto al gasto público total del sector no financiero, expresado en porcentaje ($\text{GPS/GPsnf} \times 100$)⁽²⁾. En Panamá utilizando cifras del

Gráfica 5.2. Panamá: Evolución del GPS del gobierno central, en términos reales*. Años 1980-1999.

* deflatado con el índice de precios al por mayor.

Fuente: Contraloría General de la República y Caja del Seguro Social.

MEF, la asignación social del gasto ha pasado del 29% al 47% en 20 años, mientras que la prioridad macroeconómica, o sea la proporción que representa el gasto público social con relación al Producto Interno Bruto (GPS/PIB x 100) se elevó del 14% al 20%, con una leve tendencia a la disminución en el período 1995-1999. Este resultado es superior al alcanzado por la mayoría de los países en América Latina: **en veinte años, el gasto social por persona en Panamá creció cuatro veces más que el producto nacional por persona.**

En el caso panameño, puede sostenerse que el GPSpc se incrementó más que el producto por persona (52% frente al 13%) entre 1980 y 1999. Este incremento superior obedece a que el gasto social per cápita no disminuyó tanto como el PIB per cápita en la década de los ochenta y superó las tasas de incremento del PIB per cápita durante la mayor parte de la década de los noventa. Este comportamiento se explica por la relativa inflexibilidad que tiene el GPS ante cambios macroeconómicos, dado que el mismo contempla tanto gasto corriente como gasto de inversión, y que el primero ha representado tradicionalmente alrededor del 90% del total de GPS. **En los momentos de ciclo económico adverso, cuando el comportamiento de los ingresos fiscales se**

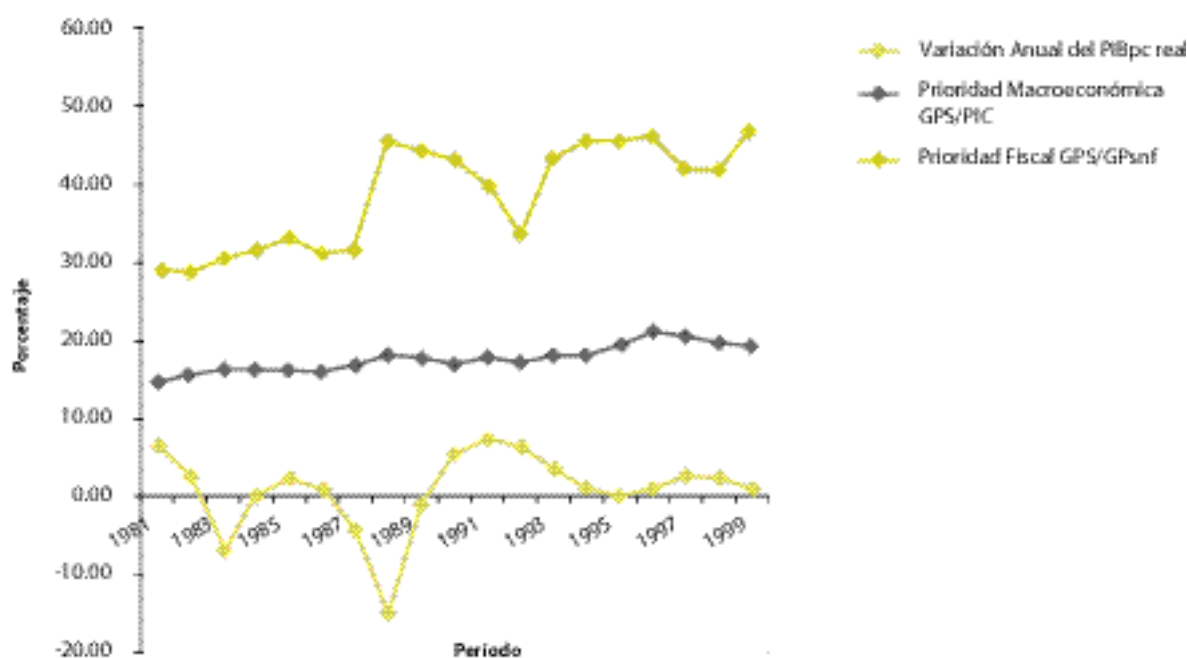
mantiene por debajo de lo presupuestado, los gobiernos han actuado restringiendo el renglón de inversión cuando no tienen acceso a recursos de crédito externo. Ello tradicionalmente ha sido así por la poca capacidad de maniobra para reducir el gasto corriente, el cual presenta, en su composición, un muy elevado porcentaje de planilla de las instituciones del sector social. Como muestra la Gráfica 5.3, el GPS se mantuvo en momentos de fuerte caída en la actividad económica y en los ingresos fiscales.

Se explica así cómo la evolución del gasto de inversión social en Panamá presenta grandes fluctuaciones, que van desde un mínimo de B/. 14.5 millones en el año de 1989, hasta un máximo de B/. 355.7 millones en el año de 1996, año en el cual se alcanzó el monto más elevado de inversión social ejecutado en los veinte años estudiados (Gráfica 5.4).

C. El gasto corriente es el principal tipo de gasto dentro del GPS

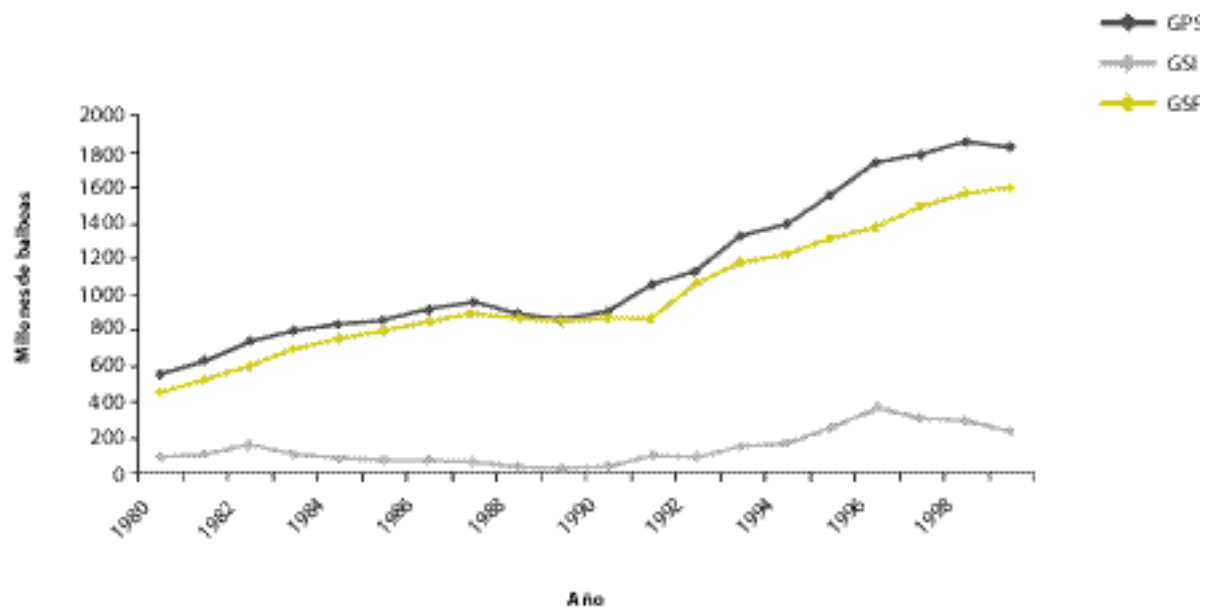
Como veremos a continuación, el gasto corriente es el principal tipo de gasto dentro del gasto social total del gobierno central.

Gráfica 5.3. Evolución del producto per cápita y las prioridades del gasto social en Panamá. Años 1980-1999.



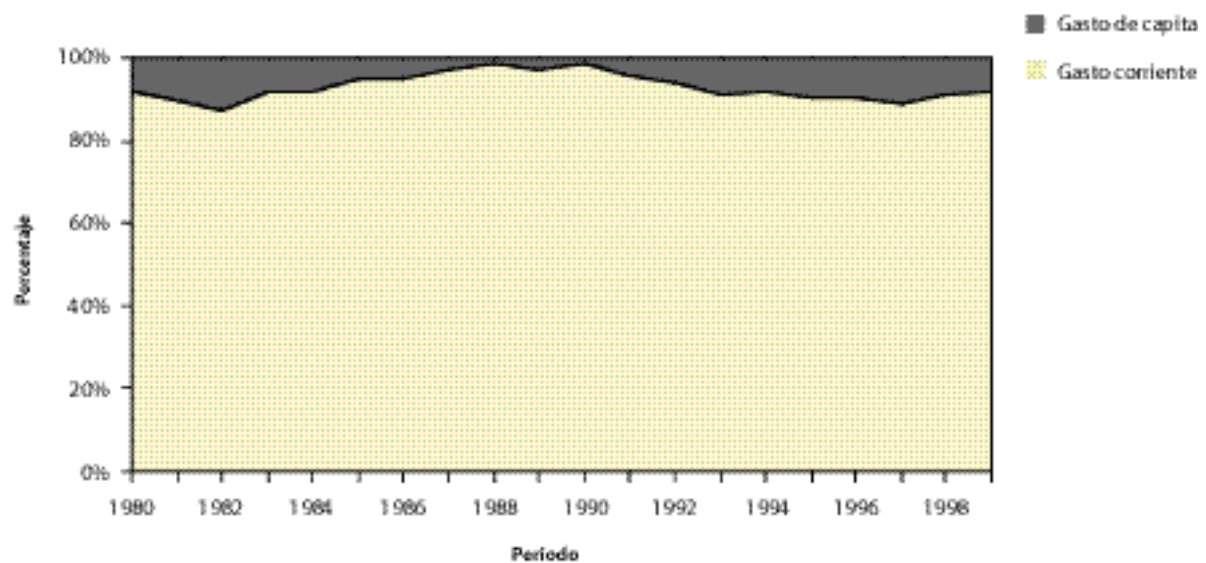
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Gráfica 5.4. Gasto público social, gasto social e inversiones y gasto social de funcionamiento, a precios corrientes. Años 1980-1999.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Gráfica 5.5. Panamá: Gasto corriente y gasto de capital en el gasto social total del gobierno central. Años 1980-1999.



Fuente: Contraloría General de la República y Caja del Seguro Social.

1. Comparación entre GPS/GSI/GSF

Como se refleja en las Gráficas 5.4 y 5.5, **alrededor del 80-90% (dependiendo de la fuente) del gasto en servicios sociales corresponde a gastos corrientes.** Este fenómeno en parte se explica por el volumen de servicios directos que se ofrecen a la población a través de las escuelas, centros de salud y hospitales, a lo largo y ancho de la República. Habría que determinar, sin embargo, si esas magnitudes pueden hacerse más eficientes, sin sacrificar los servicios que la población demanda.

2. Comparación entre sectores

Como se aprecia en la Gráfica 5.6, hay diferencias en la composición entre gasto corriente y gasto de capital. Este último se refiere a las inversiones que se realizan en los distintos sectores sociales. El gasto de capital muestra una mayor importancia relativa en el caso de vivienda y servicios básicos, mientras que el gasto corriente tiene mayor peso en sectores como educación y salud. En la Gráfica 5.6 se muestra la evolución del gasto total por sector, lo cual sirve como referencia general para el análisis.

a. Salud

Se incluye en este sector el gasto del Ministerio de Salud y el de la Caja de Seguro Social, en lo referente al régimen de enfermedad y maternidad.

Como se señaló anteriormente, **el gasto en salud es el más importante dentro de los sectores sociales.** Basándonos en estimaciones propias para el **INDH Panamá 2002**, en términos nominales, el gasto per cápita pasó de B/. 81.8 en 1980 a B/. 191.1 en 1999, o sea, más que se duplicó; el gasto total, por su parte, aumentó de B/. 159.5 millones en 1980 a B/. 537.4 millones en 1999, es decir, se triplicó.

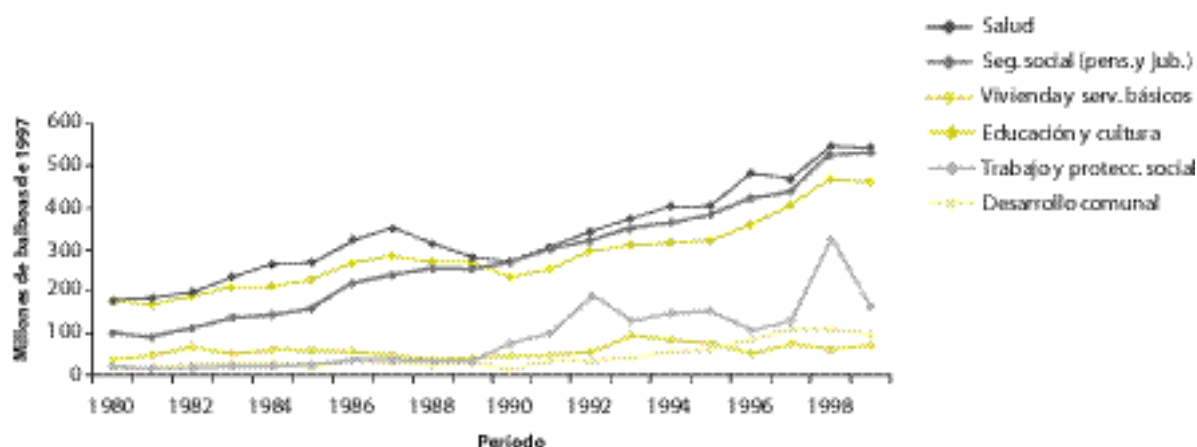
En términos reales, el per cápita aumentó de B/. 90.3 de 1997 en 1980 a B/. 193.6 en 1999 y el gasto total aumentó de 176 millones de balboas de 1997 a 544.4 millones respectivamente (Gráfica 5.6).

La evolución temporal muestra un período de fuerte expansión del gasto total entre 1980-87, seguido de una contracción en 1988 y los dos años siguientes, iniciando un nuevo proceso de crecimiento a partir de 1991 (Gráfica No. 5.6).

A nivel latinoamericano, ese gasto per cápita se encuentra entre los más altos (CEPAL, 2001), junto con los de Uruguay, Costa Rica, Brasil y Argentina, éste último muy por encima de los demás.

Respecto al PIB, este gasto pasa de representar un 4,2% en 1980, a ser un 5,6% en 1998-99. Según el PNUD (1998), en los países de la OCDE el gasto público en salud representó, en promedio, un 6,4% del PIB en la década de los años noventa.

Gráfica 5.6. Panamá: Evolución del gasto público social por sectores. Años 1980-1999.
(En millones de balboas de 1997*).



* deflatado con el Índice de precios al por mayor.

Fuente: Contraloría General de la República y Caja del Seguro Social.

La información disponible no permite, lamentablemente, desagregar el gasto entre servicios básicos o atención primaria de la salud (incluyendo planificación familiar), y otros niveles de atención. La única desagregación posible es a nivel institucional, o sea, diferenciando entre Ministerio de Salud y Caja de Seguro Social. En este caso, **como promedio para 1980-1999, y en base a datos de la Caja de Seguro Social los gastos de ésta han representado un 66% del gasto total en salud.** Si bien es cierto en los últimos años los gastos del Ministerio de Salud muestran una tasa de crecimiento mayor que los de Caja, éstos siguen teniendo una menor participación, siendo de 39.6% en 1999.

Como indican las propias cifras de la Caja de Seguro Social (2001), para el año 1999 la institución estimaba que el régimen de enfermedad y maternidad cubría a un 66,7% de la población total, por lo que llama la atención su mayor participación en el gasto total, con respecto al Ministerio de Salud, que atiende a toda la población del país.

Por último, **los gastos de capital en este sector han sido relativamente bajos, pues la mayor parte se ha dedicado a gastos corrientes.**

b. Educación

Luego de ser el segundo sector en importancia desde la perspectiva del gasto social, educación pasó al tercer lugar; sin embargo, ello no se debe a una reducción del gasto en términos absolutos, sino más bien al fuerte incremento del gasto en seguridad social (pensiones y jubilaciones).

En términos nominales, el gasto total en este sector pasó de B/. 161.9 millones en 1980, a B/. 446 millones en el 2000 (Cuadro 1 del Compendio Estadístico sobre Gasto Social) y, en balboas de 1997, de 178.5 millones a 459.7 millones, respectivamente. Los mayores aumentos se dieron en la década de los noventa, pues en los ochenta el crecimiento fue bastante moderado, con una caída al final, en 1999-2000 (Gráfica 5.6).

El gasto per cápita en educación pasó de B/. 83 en 1980, a B/. 163.5 en 1998, o sea, prácticamente se duplicó en términos nominales, aunque luego, en 1999 y en el año 2000, se redujo hasta B/. 156.2. En balboas de 1997, éste aumentó de 91.6 a 170.1, y luego se redujo hasta 145.5, respectivamente.

Al igual que sucede con el gasto total y con el gasto en salud, el gasto per cápita hacia el final del período es similar al de los países con gastos en educación de nivel alto y medio-alto, entre los que se encuentran Uruguay, Chile, Brasil, Costa Rica, México y Argentina, éste último nuevamente por encima de los demás (CEPAL, 2001).

Respecto al PIB, el gasto en educación no ha sobrepasado el 5%, aunque ha mantenido valores superiores al 4%, para un promedio de 4,3% entre 1980-2000. Según PNUD (1998), en los países de la OCDE el gasto público en educación representó, en promedio para la década de los años noventa, un 5,1% del PIB.

Por nivel educativo, el renglón de Educación Primaria y Preprimaria es el que absorbe una mayor parte del gasto, además de que muestra el incremento más fuerte en la década de los noventa (Gráfica 5.7 y Cuadro 1 del Compendio Estadístico sobre Gasto Social).

La Educación Media ocupa el segundo lugar en importancia en términos de gasto, aunque se ha incrementado fuertemente en los últimos tres años (1998-2000). La Educación Superior, por su parte, se ubica en el tercer lugar, y muestra dos períodos de crecimiento moderado, antes y después de 1992, año en que se dio un fuerte incremento.

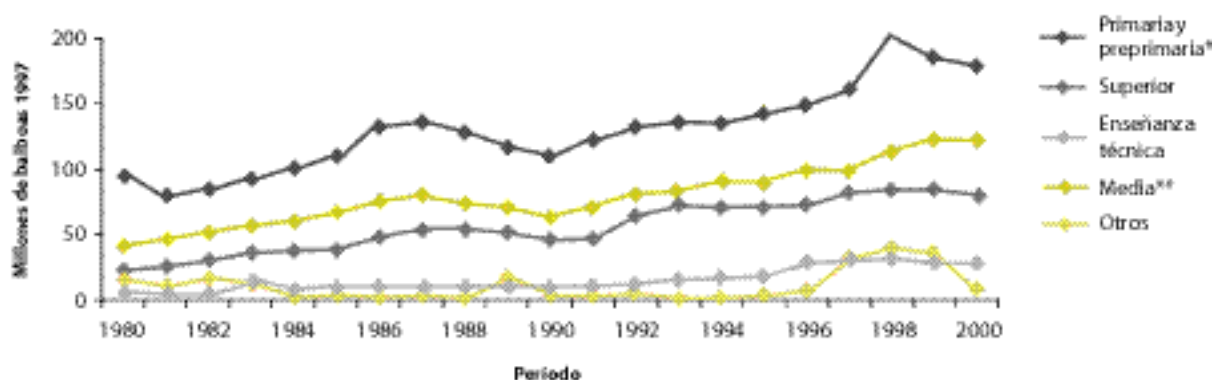
Más del 90% del gasto total sectorial en educación se ha destinado a gastos corrientes a lo largo del período, reproduciendo el panorama general del sector social, que muestra bajos niveles relativos de gasto de capital.

c. Seguridad social (pensiones y jubilaciones)

Este sector es el que muestra un mayor crecimiento a lo largo del período, el cual se da de forma sostenida (Gráfica 5.6 y Cuadro 1 de la Nota sobre el Análisis del Gasto Social en Anexo). Se incluyen aquí las prestaciones de invalidez, vejez y muerte con cargo al gobierno central y las correspondientes a la Caja de Seguro Social, aunque estas últimas representan más del 95% del total.

En 1998 y 1999, el gasto per cápita en este sector era cercano a 190 balboas de 1997, similar al de Costa Rica (216 US\$ de 1997), pero menor al de Uruguay (1,101

Gráfica 5.7. Panamá: Evolución del gasto público en educación. Años 1980-2000.
(En millones de balboas de 1997)



* incluye enseñanza especial y educación adultos.

** académica y técnica.

Fuente: Contraloría General de la República y Caja del Seguro Social.

US\$ de 1997), Argentina, Brasil y Chile (respectivamente 719, 554 y 389 US\$ de 1997, según CEPAL, 2001).

El aumento en este sector se origina por un incremento en el número de pensiones y jubilaciones.

La Caja de Seguro Social (2001) estima que, en el año 2000, un 4,6% de la población total recibía pensión o jubilación de su régimen, lo que significa 129,761 personas, respecto a un 3,3% en 1990, es decir, 78,500 pensionados y jubilados.

ch. Trabajo y protección social

Se incluye en este sector lo correspondiente a las actividades que realiza el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (que incluyen, entre otras, normas e inspección laboral, conflictos y conciliaciones, etc.), además de la asistencia a ancianos e incapacitados, la protección de menores, y lo correspondiente al programa de riesgos profesionales de la Caja de Seguro Social.

Durante los años ochenta, el gasto en este sector representó menos de un 1% del PIB, pero luego ha mantenido su participación por encima de esa cifra e, inclusive, en 1992 y 1998 ha superado el 2%.

La mayor parte del gasto dentro del sector es la que corresponde al trabajo propiamente y, en segundo lugar, a los riesgos profesionales. Los montos destinados a otros tipos de protección son muy bajos.

Más del 95% del gasto sectorial corresponde a gastos corrientes (Cuadro 3C del Compendio Estadístico).

d. Vivienda y servicios básicos

Se incluye aquí lo referente a vivienda y urbanismo, por una parte, y a servicios básicos, que incluye abastecimiento de agua potable, alumbrado público, aseo y ornato, servicio de alcantarillado, servicios de bomberos, y calles y aceras, por la otra.

El gasto en este sectores relativamente bajo, cercano al 1% del PIB. Respecto a esta variable, hay pérdida de prioridad en los años noventa respecto a los ochenta, o sea que, en estos años, el porcentaje promedio fue superior al de los noventa.

Dentro del sector, lo referente a servicios básicos tiene una mayor importancia relativa.

Como se ha señalado, el porcentaje de gastos de capital en este sector es superior al de otros sectores (Cuadros 3B del Compendio Estadístico).

e. Promoción del desarrollo comunal

La promoción del desarrollo comunal incluye el gasto en actividades de desarrollo comunal propiamente, de esparcimiento y recreación, y de fomento artístico y recreación.

Esta actividad es la menos importante en términos de gasto, aunque en los últimos años muestra un importante crecimiento (Cuadro 1 del del Compendio Estadístico), llegando a alcanzar y superar un 1% del PIB a partir de 1996.

Hay en esta actividad un importante componente de gasto de capital, superior al 50% de gasto total sectorial, a partir de 1996 (Cuadros 3A a 3C del Compendio Estadístico).

3. Tasa media de crecimiento por sector en la década de los 90's

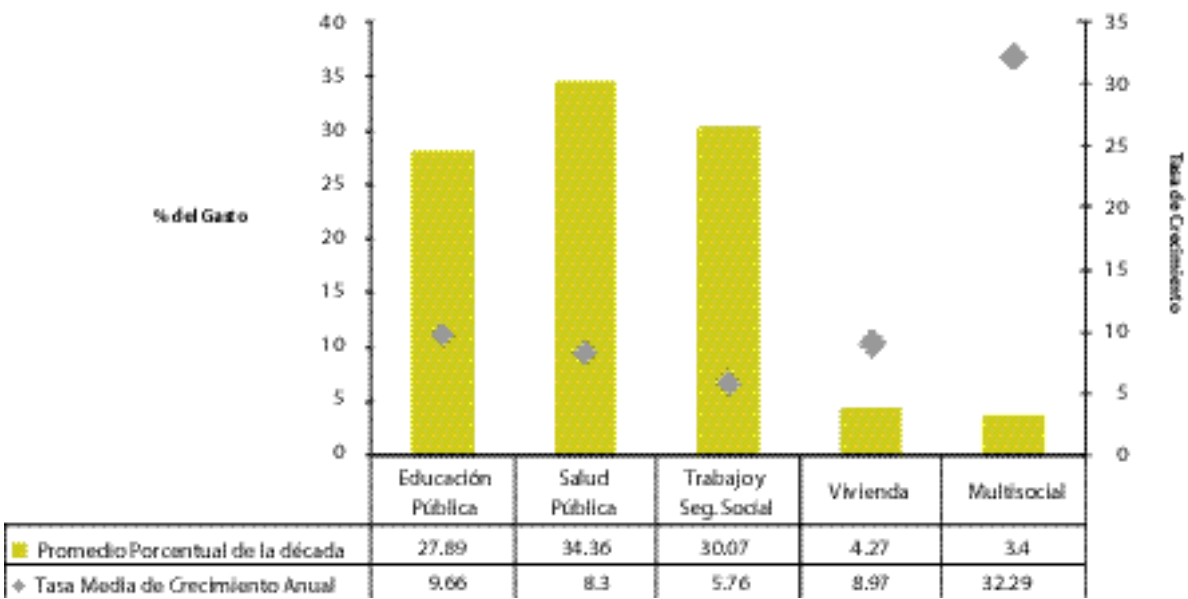
El Ministerio de Economía y Finanzas presenta cifras desagregadas del Gasto Público Social según los siguientes sectores: Educación Pública, Salud Pública, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Multisocial. Considerando esta clasificación, la Gráfica 5.8 muestra la composición del gasto social y su tasa media de crecimiento durante la década de los noventa. En resumen, el análisis de la evolución del GPS por sectores permite apreciar los siguientes hechos relevantes durante la última década:

- El Estado asignó, y sigue asignando, al sector salud la primera prioridad en cuanto a dotación de

recursos durante todo el período de análisis, lo que destaca el valor que el país otorga a la salud de la población. Un tercio de los recursos asignados al GPS han sido para este sector.

- El gasto en educación pública, si bien ha registrado la tercera posición en importancia de acuerdo al promedio de la década, ha evidenciado una mayor dinámica de crecimiento al final de la misma. Durante el período estudiado, la tasa media de crecimiento anual de este sector del gasto social ascendió al 9.66%, la más alta registrada por los primeros tres sectores en orden de importancia del gasto. Este hecho ha determinado que el valor absoluto del gasto en educación pública supere el gasto en trabajo y seguridad social desde el año 1997 en adelante, cuando se había mantenido por debajo de éste durante la primera mitad de la década. La tendencia confirma la importancia creciente que el Estado viene asignándole a la educación, a raíz de los procesos de transformación de las estructuras productivas y la necesidad de adecuarlas a los requerimientos de la actualidad mundial.
- El gasto en trabajo y seguridad social, por otro lado ha registrado una tendencia inversa durante la segunda mitad de la década de los noventa: ello

Gráfica 5.8. Composición del gasto social y su tasa media de crecimiento durante la década del noventa.



Fuente:INDH Panamá 2002, elaborado a partir del Cuadro 1 del Compendio Estadístico sobre Gasto Social.

quiere decir que hubo una disminución del peso del sector sobre el total del GPS, lo que es explicado por su tasa de crecimiento anual inferior a la de los otros sectores.

CH. Para el año 2000, los porcentajes más elevados de ejecución presupuestaria del GIS correspondieron a los sectores de trabajo y formación laboral e infraestructura vial, mientras que el más bajo le correspondió al sector multisocial

La Dirección de Política Social del MEF ha elaborado su propia metodología para evaluar la ejecución de los sestratégicos para la implementación de la política y estrategia de desarrollo social del gobierno. De acuerdo a su criterio, los programas y proyectos estratégicos son aquéllos que tienen como objetivo el mejoramiento y ampliación de los servicios básicos prestados a la población. Bajo ésta clasificación, se pueden destacar los siguientes aspectos:

- Contempla una mayor gama de sectores, como se puede apreciar en el Cuadro 5.2;
- excluye los recursos destinados al equipamiento y remodelación de los edificios administrativos de las

instituciones prestadoras de los servicios; e

- incluye algunos programas cubiertos por partidas del presupuesto de funcionamiento.

De acuerdo a dicha clasificación, en el año 2000 el gobierno ejecutó el 69.9% del presupuesto asignado a los programas de inversión pública más estratégicos para el desarrollo social, por un monto total de B/. 350.8 millones. El 62.7% del financiamiento de dichos programas fue local, mientras que el 37.3% provino de fuentes externas. Como se aprecia en el Cuadro 5.2, los porcentajes más elevados de ejecución correspondieron a los sectores de trabajo y formación laboral (88.0%) e infraestructura vial (84.3%), mientras que el más bajo correspondió al sector multisocial (53.0%).

1. Los contrastes entre el gasto público social per cápita y el Desarrollo Humano en América Latina y el Caribe

En la Gráfica 5.9 se muestra la relación entre el gasto público social per cápita - excluyendo seguridad social (para 1998-99, CEPAL, 2001), y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) publicado en el Informe sobre Desarrollo Humano 2001 (para 1999, -PNUD, 2001-), para 16 países (o sea, dejando fuera a la Argentina, cuyo gasto e IDH son superiores al de todos los demás países). Como lo

Cuadro 5.2. Ejecución de programas de inversión pública estratégicos para la implementación de la política y estrategia de desarrollo social. Año 2000 (en miles de balboas).

Sector	Programado	Ejecutado	% de Ejecución Total	Fuente De Financiamiento			
				Local Total	%	Externo Total	%
Total	502,156.0	350,859.0	69.9	220,097.9	62.7	130,761.1	37.3
Educación 1/	144,323.0	105,494.1	73.1	68,490.8	64.9	37,003.3	35.1
Salud	132,403.4	105,050.3	79.3	57,802.1	55.0	47,248.2	45.0
Vivienda	38,433.5	21,429.1	55.7	20,113.1	93.9	1,310.0	6.1
Trabajo y formación laboral	9,546.4	8,400.5	88.0	5,100.5	60.7	3,300.0	39.3
Comercio e industrias	191.0	106.3	55.7	106.3	100.0	-	0.0
Agropecuaria y medio amb.	31,830.0	18,706.8	58.8	9,630.6	51.5	9,076.2	48.5
Infraestructura vial	46,664.0	39,353.3	84.3	15,160.5	38.5	24,192.8	61.5
Multisocial 2/	98,764.7	52,324.6	53.0	43,694.0	83.5	8,630.6	16.5

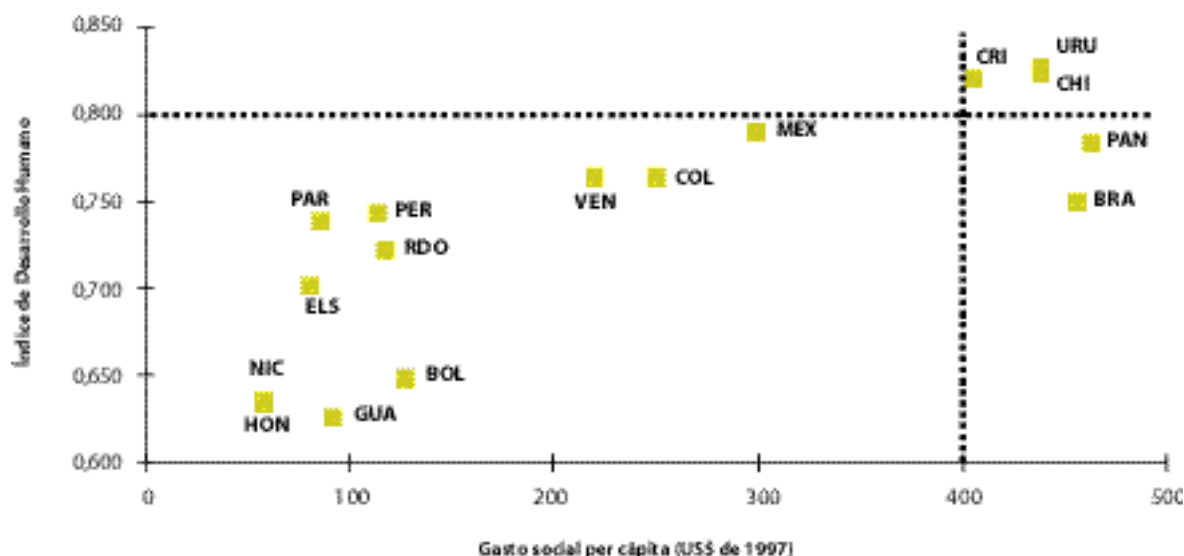
1/ Incluye el programa de becas del IFARHU, cuyas partidas se incluyen en el presupuesto de funcionamiento.

2/ Incluye el programa de subsidios a grupos vulnerables, cuyas partidas se incluyen en el presupuesto de funcionamiento.

Nota: Los programas y proyectos considerados en este informe están referidos al mejoramiento y ampliación de los servicios básicos prestados a la población. Se excluyen aquellos recursos destinados al equipamiento y la remodelación de edificios administrativos de las instituciones que prestan dichos servicios.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Gráfica 5.9. América Latina y el Caribe (16 países). Gasto público social per cápita (excluyendo seguridad social, 1998-99) e Índice de Desarrollo Humano (1999).



Fuente: CEPAL, 2001 y PNUD, 2001.

confirman los datos allí mostrados, **Brasil y Panamá son los países con un gasto social per cápita (excluyendo seguridad social) superior a los 400 US\$ de 1997, pero con un IDH menor a 0,800, el límite inferior de la situación considerada como "desarrollo humano alto"**.

La búsqueda de posibles explicaciones a esa situación, para el caso específico panameño, sirve de base para extraer algunas conclusiones importantes sobre el gasto social, a saber:

- El nivel de desarrollo actual es el resultado de las inversiones pasadas, y las inversiones actuales incidirán en el nivel de desarrollo futuro.

Dado que las inversiones sociales no rinden sus frutos instantáneamente, al comparar el gasto y el nivel de desarrollo actual se incurre en un problema de temporalidad, pues el nivel de desarrollo actual es el resultado de las inversiones pasadas, y las inversiones actuales incidirán en el nivel de desarrollo futuro.

Una primera explicación al menor grado de Desarrollo Humano en Panamá pudiera ser que, aunque los niveles de gasto social actuales son relativamente altos, en el pasado no lo fueron tanto respecto a los demás países

que conforman el grupo de gasto alto o medio-alto; sin embargo, ése no parece ser el caso panameño. Aunque para los años previos a los de la década de los ochenta no existen series amplias sobre gasto social en los países, los datos para 1972 y 1982, recopilados en Petrei (1987), confirman que desde esos años Panamá pertenecía al grupo de países con gasto social per cápita relativamente alto o medio-alto.

b. Consideraciones en torno al gasto en servicios sociales básicos

Un análisis detallado de cada uno de estos aspectos requiere amplia información que, en muchos de los casos, no se encuentra disponible para Panamá. Por ello, en esta sección enfatizamos el análisis del gasto en los servicios sociales básicos, y en las características anteriores para los principales servicios públicos, utilizando para ello la Encuesta de Niveles de Vida de 1997.

En las diferentes cumbres mundiales realizadas en la década de los años noventa, se reiteró la importancia de lograr la cobertura universal de los servicios sociales básicos en plazos de tiempo relativamente cortos (en el 2015 ó antes). Además de que el acceso a estos servicios es un derecho de todos los ciudadanos del mundo, existe la certeza de que la entrega de servicios sociales básicos

es una de las maneras más eficientes y costo-efectivas de combatir las más extremas manifestaciones de la pobreza. Tanto la Declaración de Copenhague (Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, marzo de 1995), como el Consenso de Oslo (abril de 1996) señalan que, aunque la definición de los servicios básicos puede variar de país en país, ésta en principio incluye: *educación básica, atención primaria de la salud, servicios de planificación familiar, agua y saneamiento a bajo costo, y programas de nutrición.*⁽³⁾

Para el caso panameño se adopta esa definición, tomando en cuenta la educación primaria (incluyendo además preprimaria, enseñanza especial y educación de adultos), los servicios básicos de salud (incluyendo planificación familiar), y el agua y saneamiento básico. Se reconoce, sin embargo, que hay problemas para analizar el componente de salud pues, lamentablemente, no es posible separar el gasto en salud básica que realiza cada una de las instituciones, entendido como el gasto en atención primaria de la salud. En el estudio realizado por la Dirección de Políticas Sociales del MEF (1996), con cifras de la Dirección de Presupuesto de la Nación, se estimó que, del gasto total realizado en el período 1980-1992 por el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social, el IDAAN y la DIMA, un 34.8% correspondió a la atención de la salud de adultos, un 28.1% a la atención de la salud materno-infantil, un 18.7% al saneamiento ambiental, un 15.7% a la administración y regulación, y el 2.7% restante a la construcción de centros de salud. **A su vez, el gasto de la Caja de Seguro Social representó un 56.3% del gasto total en salud, el del Ministerio de Salud un 26.5%, el del IDAAN un 13.8%, y el de DIMA un 3.4%.**

Aunque salud básica es mucho más amplia que atención materno-infantil, para poder avanzar en el presente análisis se realiza una aproximación del gasto en salud básica (incluyendo planificación familiar, a partir de ese gasto). Entonces, dado que la estimación propia de salud no incluye ni al IDAAN ni a la DIMA, además de que tampoco incluye agua y saneamiento básico, el gasto en salud materno-infantil representaría un 44.8% del gasto total en salud. Ahora bien, puesto que esa estimación incluye la parte de internamiento, se podría suponer que una mitad corresponde a ese rubro y la otra mitad a atención ambulatoria y consulta externa, de manera que el 22.4% del gasto total en salud correspondería a la atención primaria de la salud.

En el caso de agua potable y saneamiento básico, se

incluyen los programas de "abastecimiento de agua potable, "saneamiento ambiental", y "servicio de alcantarillado" (Cuadro No. 1 del Compendio Estadístico sobre Información gasto e inversión social).

En el Cuadro 5.3 se muestran los resultados como promedio para 1997-1999. Así estimado, el gasto promedio anual en servicios sociales básicos ha sido de 313 millones de Balboas de 1997, lo que en términos per cápita significa 113.1 balboas de 1997. **De ese gasto total en servicios sociales básicos, la mayoría, un 58.6%, corresponde a educación básica, lo que significa B/. 66.3 de 1997 per cápita; un 37.1% a salud básica, ésto es, B/. 41.9 de 1997 per cápita; y el 4.3% restante al agua potable y saneamiento básico, lo que viene a ser B/. 4.9 de 1997 per cápita.**

En términos de la magnitud relativa de ese gasto, los servicios sociales básicos representan, como promedio para 1997-99, un 3,3% del PIB, un 17% de los gastos sociales del gobierno general, y un 7,5% del gasto del sector público no financiero. Esta información prueba que el gasto en servicios sociales básicos es relativamente alto.

2. Consideraciones en torno a la cobertura, calidad, equidad, eficiencia e impacto

Los resultados hasta ahora obtenidos muestran que, a pesar de tener un nivel de gasto social total y en servicios sociales básicos relativamente alto, Panamá no ha logrado indicadores similares a los alcanzados por otros países en su misma situación. Ello implica entonces que la ejecución de ese gasto, mediante programas sociales a cargo del sector público, presenta problemas de cobertura, calidad, equidad, eficiencia e impacto. Otro factor exógeno a la eficiencia del gasto público social es el impacto de la falta de un crecimiento económico suficiente para lograr disminuir el desempleo y aumentar el ingreso per cápita, así como ampliar su distribución. Como se ha señalado, un análisis detallado de cada una de esas características requiere abundante información, la cual no se encuentra disponible para Panamá; sin embargo, la Encuesta de Niveles de Vida de 1997 arroja información importante que debe ser tomada en cuenta.

Según los resultados de esa encuesta, publicados por el Banco Mundial (2000), **hay importantes disparidades en el acceso y calidad de los servicios sociales que reciben los pobres, definidos éstos como aquellas personas con**

Cuadro 5.3. Panamá: Gasto en servicios sociales básicos (SSB) del gobierno central.^{1/} Promedio 1997-1999.

	Total ssb	Educación básica 2/	Salud básica 3/	Agua y saneamiento básico 4/
Gasto en ssb:				
Total (millones B/.)	307,3	180,1	113,9	13,3
Total (millones B/. 1997) 5/	313,0	183,5	116,0	13,5
Per cápita (B/. 1997)	113,1	66,3	41,9	4,9
Composición (%) 6/	100,0	58,6	37,1	4,3
Gasto en ssb como % de:				
PIB	3,3	2,0	1,2	0,1
Gasto SPNE 7/	7,5	4,4	2,8	0,3
Gasto Social Gob. General 1/	17,0	9,9	6,3	0,7

1/ Gobierno central y Caja de Seguro Social.

2/ Incluye primaria, preprimaria, enseñanza especial y educación de adultos.

3/ Estimado como un 22,4% del gasto en salud.

4/ Incluye los programas "abastecimiento de agua potable, "saneamiento ambiental" y "servicio de alcantarillado" de servicios básicos.

5/ Deflatado con el IPM.

6/ A partir del gasto real.

7/ Sector público no financiero.

Fuente: INDH Panamá 2002, con cifras de la Contraloría General de la República y de la Caja del Seguro Social.

niveles de consumo o ingreso insuficientes para satisfacer un conjunto de necesidades básicas. Se estimó que un 37% de la población se encontraba en situación de pobreza en 1997.

A continuación se hace referencia a las principales disparidades:

a. Educación

En el caso de la educación, los niños y los jóvenes pobres tienen, en general, menor acceso a la educación que los no pobres (Cuadro 5.4). De igual forma, la calidad de la educación que perciben los pobres es menor, como lo refleja el mayor porcentaje de niños pobres sin libros. Las tasas de repitencia son mayores para estos niños y jóvenes. Como resultado de todo ello, los pobres muestran un menor logro educativo e, inclusive, menores niveles de alfabetización.

La situación del acceso de los pobres a la educación es especialmente grave en preescolar y luego en secundaria, mientras que en primaria, aunque no

hay problemas graves de cobertura, sí los hay en calidad. Como resultado, hay fuertes desigualdades en la distribución del gasto público social. Según la Encuesta de Niveles de Vida (2000), mientras que los estudiantes pobres representan el 43% del total de estudiantes, éstos solamente reciben el 28% del gasto total en educación. Hay diferencias también por nivel educativo, ya que en educación preescolar y secundaria la distribución es regresiva, o sea, que beneficia más a los más ricos (y, en la universitaria, "altamente regresiva"). También hay diferencias regionales, con sesgos a favor de las áreas urbana y en desmedro de las áreas rurales indígenas y no indígenas.

Para aumentar el impacto del gasto público en educación, es necesario entonces cerrar las brechas de cobertura y calidad.

b. Salud

Aunque Panamá muestra indicadores de salud relativamente buenos a nivel nacional, existen diferencias tanto en las condiciones de salud como en

Cuadro 5.4. Panamá: Disparidades en la educación, por años de instrucción y porcentajes.

	No pobres	Pobres			
		Total	urbanos	rurales	indígenas
Capital educacional					
Alfabetización (%) 1/	97	83	94	86	62 a/
Años instrucción (años) 2/	9,5	5,2	7,0	5,1	3,3 a/
Cobertura actual (%) 3/					
Preescolar	68	26	46	23	14
Primaria	95	90	92	91	83
Secundaria	82	37	60	37	16
Superior	31	3	7	2	0
Eficiencia interna y calidad					
Tasa de repitencia (%)					
Primaria	4	9	10	8	12
Secundaria	8	9	11	8	4
Sin libros (%)					
Primaria	4	29	7	24	61
Secundaria	5	12	9	12	19

1/ Porcentaje de mayores de 9 años que saben leer y escribir.

2/ Promedio de años de educación completos para aquellos de 12 años y más.

3/ Tasas de matrícula neta.

a/ Hay además grandes disparidades por sexo, con menores tasas para las mujeres.

Fuente: Banco Mundial, 2000.

el acceso a los servicios entre los pobres y los no pobres.

Uno de los principales problemas que enfrenta el sector salud panameño es su fragmentación, la cual afecta su eficiencia:

“La falta de integración en el financiamiento y la entrega de los servicios de salud entre estos tres actores (Ministerio de Salud (MINSA), Caja de Seguro Social y sector privado) promueve la duplicación y sub-utilización de los servicios, lo que impide las economías de escala y crea aumentos innecesarios en el costo de los servicios. Además, el MINSA tiene una

inadecuada capacidad de formulación de política, financiamiento y regulación, una infraestructura deteriorada y sistemas de gestión e información obsoletos.”

Banco Mundial, 2000: p. 41.

Las cifras sobre gasto público en salud elaboradas en el presente Informe nos muestran que, como promedio para 1980-1999, los gastos de la Caja de Seguro Social han representado un 66% del gasto total en salud; sin embargo, la cobertura de esta institución es muy reducida y, además, muy desigual, entre grupos de ingreso y áreas, como lo comprueban los datos de la Encuesta de Niveles de Vida.

Cuadro 5.5. Panamá: Afiliación al Seguro Social (en porcentajes).

	Quintiles					Áreas			Total
	I	II	III	IV	V	Urbana	Rural	Indígena	
Afiliación	13,1	38,7	51,5	60,2	59,9	57,0	32,2	14,9	44,6

Fuente: Banco Mundial, 2000.

Las desigualdades en este caso se dan por el acceso de un grupo más reducido de población (más rico y más urbano) a los servicios más costosos y, presumiblemente, de mayor calidad, de la Caja del Seguro Social, y el acceso de una mayor parte de la población (más pobre y más rural - indígena) a los servicios de menor calidad que brinda el Ministerio de Salud.

Nuevamente en este caso, para aumentar el impacto del gasto público, es necesario solucionar los problemas de eficiencia a nivel institucional, y reducir las brechas de cobertura y calidad.

c. Servicios básicos

Uno de los problemas más graves que enfrenta la población pobre panameña es el acceso a los servicios básicos. Un bajo acceso a los servicios de agua potable y la mala calidad del servicio para aquéllos que lo disponen, la ausencia de servicio sanitario adecuado, así como baja cobertura del servicio eléctrico, resumen la situación (Cuadro 5.6).

Hay, además, diferencias importantes en el acceso y calidad de los servicios por áreas geográficas, siendo ambos menores en las áreas rurales e indígenas.

Al igual que con los sectores anteriores, la solución a los problemas señalados requiere reducir las brechas de cobertura y calidad de los servicios pero, además, requiere todavía satisfacer las necesidades de los grupos no pobres de población. A diferencia de los sectores anteriores, se requieren aquí fuertes inversiones adicionales.

ch. Seguridad social (pensiones y jubilaciones)

Dado que el principal régimen de pensiones es el de la Caja de Seguro Social, se reproducen aquí las desigualdades señaladas en el Cuadro 5.6 con respecto a la afiliación. **El principal problema es la escasa protección a los pobres y en las áreas rurales e indígenas, mientras que la ausencia de mecanismos adicionales de protección social a adultos mayores y**

Cuadro 5.6. Panamá: Disparidades en los servicios de infraestructura básica (en porcentajes).

	No pobres	Pobres			
		Total	Urbanos	Rurales	Indígenas
Agua por tubería 1/					
Acceso 2/	95	72	92	72	42 a/
servicio permanente 3/	70	46	65	45	23 a/
Servicios sanitarios					
conexión formal 4/	70	15	44	6	8
letrina o hueco	28	66	48	80	32
ninguna instalación	2	20	8	14	60
Recolección de basura	73	20	77	6	0
Energía					
luz eléctrica en el hogar 5/	92	45	92	38	7
gas/electricidad p/ cocinar 6/	93	45	91	38	8 b/

1/ Fuentes alternativas a tubería son: pozos, río, otros.

2/ En la casa, patio o comunidad.

3/ Se refiere a contar con agua durante 30 días al mes y 24 horas al día.

4/ Alcantarillado o tanque séptico.

5/ Fuentes alternativas a luz eléctrica son: velas, gas, combustible, ninguna.

6/ Fuentes alternativas a gas o electricidad son: leña y otras.

a/ El 57% obtienen agua de ríos y lagos, y solo el 3% trata el agua que no llega por cañería.

b/ El 92% de los pobres indígenas usa leña.

Fuente: Banco Mundial, 2000.

discapacitados agrava aún más el problema de cobertura.

El país debe avanzar entonces hacia la definición de una red de protección social para estas personas, que incluya también la ampliación de la cobertura de la Caja de Seguro Social.

3. Los contrastes entre el gasto público social y la pobreza humana en América Latina y el Caribe

La CEPAL mantiene actualizada una base de datos sobre el gasto público social al nivel latinoamericano: en la última publicación al respecto (CEPAL, 2001), Panamá aparece como uno de los países con gasto social alto o medio-alto, en un grupo de 17 países. En el Cuadro 5.7 se muestra la comparación del gasto entre países correspondiente a 1998-1999. Para el caso panameño se

optó por dejar los datos publicados por CEPAL, que son muy similares a los obtenidos mediante las estimaciones realizadas.⁽⁴⁾

Junto con Costa Rica, Panamá ocuparía una tercera posición entre los países, detrás de Argentina y Uruguay, que ocupan una primer posición, con un gasto social per cápita sumamente elevado (más de 1.500 US\$ de 1997), y de Brasil y Chile, en segunda posición, con un gasto per cápita entre 1.000 y 800 US\$ de 1997.

Al nivel centroamericano, Panamá y Costa Rica realizan un gasto per cápita muy elevado respecto a los demás países, que en la mayoría de los casos no alcanzan 100 US\$ de 1997.

El esfuerzo macroeconómico que representa para Panamá el gasto social es similar al de los países con

Cuadro 5.7. América Latina y el Caribe (17 países): Gasto público social per cápita, como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público. Años 1998-99. (En cifras absolutas y relativas)

	Gasto per cápita (US\$ de 1997)	Gasto público social como % de:	
		PIB	gasto público
Promedio regional 1/	540	13,1	47,8
Argentina	1.687	20,5	63,6
Uruguay	1.539	22,8	72,5
Brasil 2/	1.011	21,0	60,4
Chile	827	16,0	66,8
Panamá	642	19,4	38,6
Costa Rica	622	16,8	43,1
México	402	9,1	58,5
Colombia	381	15,0	35,5
Venezuela	313	8,6	37,3
Perú	192	6,8	38,3
Bolivia	168	16,1	56,5
Rep. Dominicana	135	6,6	39,7
Paraguay	132	7,4	46,2
Guatemala	107	6,2	46,2
El Salvador	82	4,3	27,0
Honduras	57	7,4	34,3
Nicaragua	57	12,7	37,0

1/ Promedio simple de los países excluidos Bolivia y El Salvador.

2/ Estimación del gasto social consolidado (todas las esferas de gobierno).

Fuente: INDH Panamá 2002, a partir de CEPAL, 2001.

gasto alto y medio-alto, o sea, cercano al 20% (16% en Costa Rica y Chile), pero no sucede lo mismo con el esfuerzo fiscal, ya que en Panamá éste es bastante menor que en esos países (Cuadro 5.7).

En lo que respecta al nivel de gasto per cápita en servicios sociales básicos en Panamá, la comparación internacional nos permite concluir que el mismo es relativamente alto, y se encuentra en segundo lugar entre los 13 países estudiados (Cuadro 5.8).

Como se ha indicado en capítulos anteriores, el Índice de Pobreza Humana (IPH) que calcula el PNUD aproxima el fenómeno de la pobreza por el lado de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), como resultado de la falta de acceso a, y problemas de calidad de, los servicios sociales básicos,⁶⁾ por lo que constituye un excelente indicador resumen. En la Gráfica 5.10 se compara el gasto per cápita en servicios sociales básicos con el IPH en cada uno de los países. Dejando de lado el problema de la temporalidad, nuevamente aparece Panamá como

uno de los países con alto gasto pero, en este caso, con una mayor incidencia de la pobreza.

Esta condición indica que hay significativas desigualdades en la focalización del gasto social y una falta de efectividad y eficiencia en su ejecución. También indica que un lento crecimiento económico no ha permitido absorber a la población beneficiada por el mayor gasto social a un nivel de ocupación y remuneración más deseable.

III. Una mirada introspectiva al gasto público social en Panamá

El marco institucional y jurídico vigente representa el contexto real en el que el Plan de Gobierno adquiere forma y contenido, y es el que finalmente condiciona la

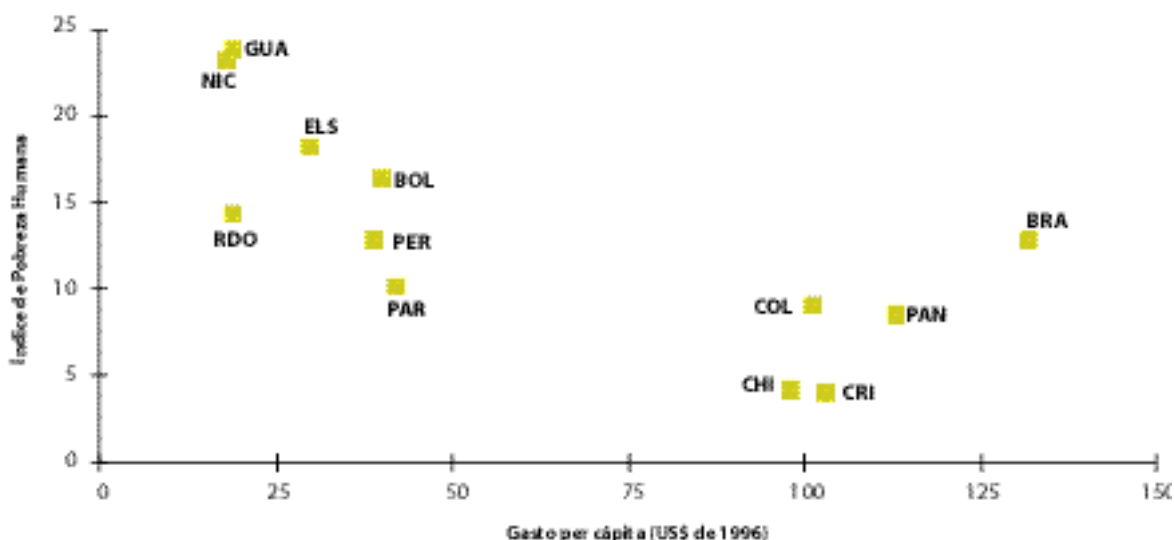
Cuadro 5.8. Comparación del gasto per cápita en servicios sociales básicos de Panamá con el de 12 países más de América Latina y el Caribe.* (En US\$ de 1996)

	Total	Educación básica	Salud básica 1/	Agua potable 2/
Bolivia	40	22	13	5
Brasil	132	89	34	8
Chile	98	83	14	1
Colombia	101	58	38	6
Costa Rica	103	62	39	2
Ecuador	53	37	15	1
El Salvador	30	20	10	...
Guatemala	19	13	6	a/
Nicaragua	18	8	9	...
Panamá	113	66	42	5
Paraguay	42	33	8	1
Perú	39	8	30	2
Rep. Dominicana	19	14	6	...

* Los datos corresponden al promedio 1994-1996, excepto Brasil, que son de 1995, Paraguay, que son un promedio 1995-98, y Panamá, promedio 1997-99. En US\$ de 1996 en todos los casos, excepto Panamá, US\$ de 1997.
1/ Incluye nutrición y planificación familiar.
2/ Programas de suministro básico (rurales o de bajo costo).
a/ Incluidos en salud.

Fuente: INDH Panamá 2002, con datos de Ganuza y otros, 1999; Benegas y Sauma, 2000.

Gráfica 5.10. América Latina y el Caribe (12 países). Gasto público en servicios sociales básicos (circa 1996) e Índice de Pobreza Humana (1999).



Fuente: **INDH Panamá 2002**, con datos del Cuadro 4 del Compendio Estadístico sobre el Gasto Social y **PNUD**, 2001.

calidad de la inversión social, es decir, su grado de efectividad en función de las necesidades de la población.

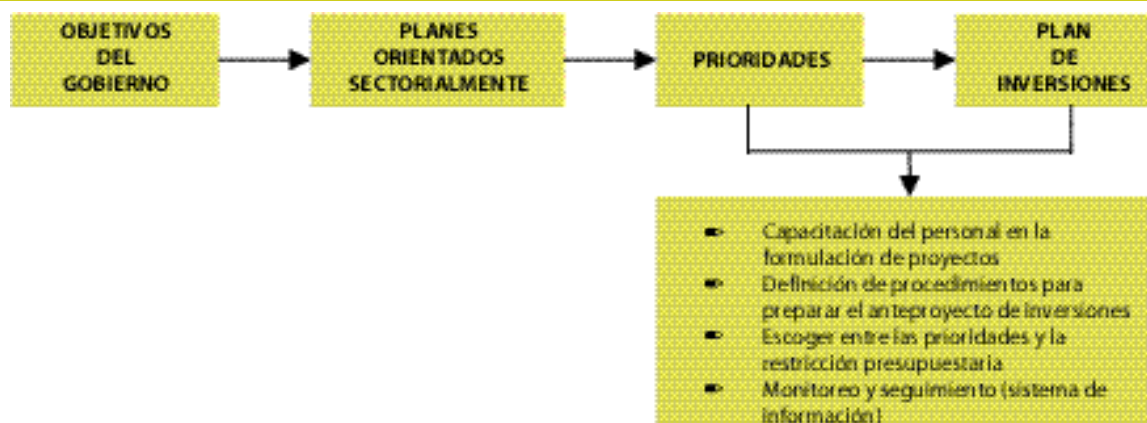
Tanto en lo económico como en lo social, cada gobierno encuentra durante su mandato ciertas condiciones establecidas por el entorno internacional y la realidad nacional que determinan la disponibilidad de recursos para la inversión. La acción de gobierno dirigida a la inversión social debe poder asegurar también la continuidad de las políticas públicas y de los proyectos en ejecución, producto de la acción planificadora y de la dotación de recursos⁽⁶⁾ proveniente de la gestión de

gobiernos anteriores. Aún dentro de este contexto, siempre existe un amplio espacio de maniobra para que cada gobierno imprima su sello a la gestión pública y expanda notablemente sus planes operativos.

A. La eficiencia y la eficacia del GPS: una necesidad impostergable

En Panamá, la coalición política que gana las elecciones presidenciales dispone de un período de cinco años en el poder, al final del cual debe presentar sus propias ejecutorias ante el juicio popular. Cada gobierno

Diagrama 5.1. Procedimiento para el diseño y ejecución del Plan de Inversiones.



Fuente: **SINIP - MEF, 2000.**

presenta a los ciudadanos su propuesta de Plan de Gobierno la cual, legitimada por los votos que lo llevan al ejercicio del poder ejecutivo, se desarrolla posteriormente en un Plan de Inversiones y se traduce en planes operativos anuales⁽⁷⁾. Los objetivos de gobierno orientan la preparación de planes sectoriales y con prioridades definidas.

Es importante señalar que el proceso de planificación se articula con un sistema general de seguimiento a la ejecución de los planes que permita retroalimentarlo y, a su vez, incorporar las acciones correctivas que correspondan con el fin de garantizar el logro de los objetivos y metas propuestos. El proceso de seguimiento y evaluación del impacto global de la política social permite aumentar y mejorar la eficiencia y eficacia de la acción pública, así como la calidad de la inversión social.⁽⁸⁾

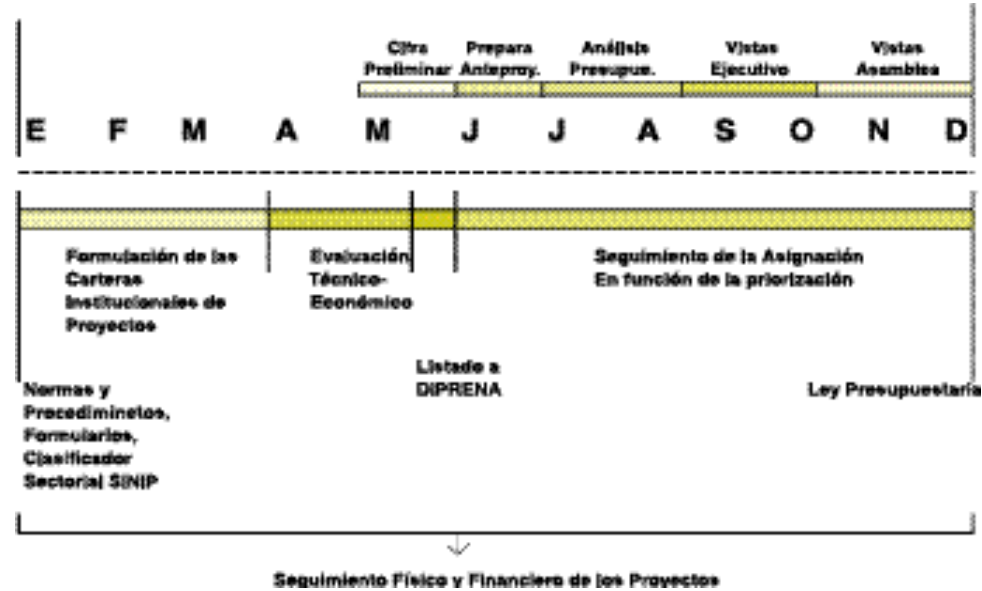
El progresivo perfeccionamiento de instrumentos que coadyuven a elevar la calidad de la inversión social debe ser una responsabilidad compartida entre el Gobierno y la sociedad civil. La participación ciudadana es un derecho y deber democrático que demanda la existencia de un sistema político que facilite la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones del gobierno, así como el funcionamiento de un sistema de rendición de cuentas para retroalimentar el proceso de seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Las complejidades del marco institucional, aunadas a los largos y burocráticos ciclos de proyecto fuertemente centralizados,⁽⁹⁾ dan como resultado respuestas muy lentas a las necesidades de la población. En algunos casos, a la hora de la ejecución se requiere reformular los proyectos porque han cambiado las condiciones iniciales que definieron su conceptualización y diseño.

En Panamá existen legislaciones, normas y procedimientos vigentes que, en algunos casos, requieren de una revisión para hacer más eficiente el proceso de inversión social. Es notorio también que el desarrollo del propio proceso administrativo presenta debilidades: en este sentido, el MEF juega un papel preponderante en el diagnóstico y propuesta de correctivos para la correspondiente toma de decisión por parte del Órgano Ejecutivo, lo que incluye la presentación de proyectos de ley al Órgano Legislativo en los casos en que se requiera la revisión del marco legal. De acuerdo a la Dirección de Programación de Inversiones de dicho ministerio, existen problemas asociados al proceso de gestión de la inversión pública, tales como:

- Centralización de las decisiones y del manejo de recursos,
- Debilidad de las instituciones públicas,

Diagrama 5.2. El proceso de inversión social y el ciclo presupuestario.



Fuente: SINIP - MEF, 2000.

- Débil capacidad de financiamiento propio,
- Lentitud del proceso administrativo y
- Falta de indicadores apropiados

1. Centralización de las decisiones y el manejo de los recursos

Si bien existen oficinas regionales en cada institución pública del área social, el sistema todavía no ha evolucionado hacia una delegación apropiada de funciones y responsabilidades que permita un manejo más eficiente y la agilización del proceso administrativo. Las prioridades tienden a ser determinadas por la burocracia del gobierno central, muy sensible a los grupos organizados de presión, lo cual limita la capacidad efectiva de intervención en los sectores pobres. Las leyes del país tampoco crean espacios para que los ciudadanos participen en los procesos de decisión del gobierno.

Por otra parte, los gobiernos municipales⁽¹⁰⁾ son poco desarrollados, por lo que es básicamente el gobierno central el que realiza inversiones sociales. Panamá es así uno de los países centroamericanos en donde los municipios⁽¹¹⁾ tienen menos responsabilidades por la provisión de servicios e infraestructura (BID, 2001): solamente el dos por ciento de los gastos públicos totales son ejecutados por los municipios y las provincias, y más del 65% de los municipios dependen del gobierno central para su funcionamiento.

Aún cuando los municipios son muy diversos, existe un conjunto de problemas comunes a todos ellos. Estos problemas son de dos tipos: los que se resuelven mediante la reforma del marco legal, y los de falta de capacidad institucional. En el primer grupo de problemas se destacan: a) el fraccionamiento del poder ejecutivo local entre el Concejo y el Alcalde; b) la falta de claridad en la asignación de funciones a los corregimientos⁽¹²⁾ y a las juntas comunales; c) la ausencia de un mecanismo de gobernabilidad metropolitana; y d) la falta de claridad de las responsabilidades municipales y nacionales. Asu vez, los principales problemas de capacidad institucional son: a) la ineficiencia de los procesos administrativos; b) la ausencia de sistemas de administración financiera y tributaria; c) la sub-utilización del potencial tributario; d) la baja recuperación de costos por los servicios prestados; y e) la falta de un mecanismo apropiado de participación

ciudadana que permita mejorar la calidad de la inversión local.

Como resultado de esta situación, Panamá no está recibiendo los beneficios que la descentralización podría brindar en materia de: a) una mejor asignación de los recursos públicos; b) un mayor esfuerzo fiscal local y la ampliación de la capacidad de inversión local; c) más participación ciudadana en el desarrollo local⁽¹³⁾ y d) el fortalecimiento de la gobernabilidad municipal.

2. Falta de continuidad en los programas y proyectos

La caracterización del marco institucional ha puesto de manifiesto las carencias del actual modelo de administración pública panameña. Persiste el funcionamiento de las instituciones bajo parámetros de gestión pública obsoletos, en especial en los que se refieren a la gestión financiera y del recurso humano. La administración financiera es de tipo tradicional, bajo un rígido marco anual que no relaciona las metas con los recursos y los procesos de gestión necesarios para su logro. En el área de la administración del recurso humano no se evidencia todavía una orientación que privilegie el profesionalismo y la adopción de nuevos sistemas de incentivo según resultado, capaces de motivar a los administradores y equipos de trabajo para alcanzar las metas propuestas.

Este modelo vigente se traduce en resultados poco favorables, producto de una deficiente formulación, evaluación y gestión de los proyectos, y debido principalmente a la carencia de personal adecuadamente capacitado en las instituciones. Este aspecto resulta particularmente agravado por los frecuentes cambios de funcionarios que se producen a raíz de cada cambio de administración; y aún dentro de la misma administración gubernamental, un cambio de la cabeza ministerial puede ocasionar múltiples despidos de funcionarios y nuevos nombramientos. La ruptura de los equipos de trabajo y el período necesario de aprendizaje son factores negativos para el proceso⁽¹⁴⁾. Las consecuencias concretas, que limitan la eficiencia y la eficacia de los proyectos, se pueden apreciar leyendo los documentos que generalmente se producen al cierre de una operación de préstamo que respalda un proyecto específico. Tal es el caso, por ejemplo, del proyecto de ‘Desarrollo Rural de las Comunidades Ngöbe-Buglé’, que empezó a negociarse en 1992, se inició en 1994, logró

implementar todos sus componentes en 1997, y se encontraba todavía en el 2001 gestionando una ampliación presupuestaria para consolidar acciones en curso. Entre otras consecuencias, el Informe de Evaluación del proyecto menciona las siguientes:

“La coincidencia del período de ejecución con tres gobiernos electos determinó el reemplazo de las autoridades del organismo executor y de los representantes ante el Comité Directivo por las instituciones públicas involucradas; a lo anterior se sumaron varias renovaciones de los representantes ante el Comité Directivo por el Congreso General y Regionales Ngöbe-Buglé. Dichos cambios se tradujeron en una alta inestabilidad del personal de la UEP, que tuvo cinco Directores Ejecutivos, además de dos funcionarios temporalmente a cargo de la Dirección, con una permanencia media de los primeros, en su puesto, de sólo quince meses. Esta inestabilidad también afectó a otros puestos clave de la UEP, ya que hubo 27 funcionarios a cargo de los componentes y de la administración, con una permanencia media en el puesto inferior a catorce meses. En resumen, los ocho puestos clave de la UEP estuvieron a cargo de treinta y dos personas, que permanecieron en su puesto un promedio de catorce meses. Cabe agregar que ocho de las treinta y dos personas referidas fueron ascendidas de posiciones de inferior jerarquía en la UEP”.

3. Lentitud del proceso administrativo

Una vez asignados los recursos a un proyecto mediante las correspondientes partidas presupuestarias, se inicia el proceso de gestión administrativa para contratar los bienes y servicios que entregará el proyecto. El mismo básicamente comprende diez acciones o etapas⁽¹⁵⁾:

1. Planos y diseños;
2. Pliego de Cargos, en el que se plasman los términos contractuales;
3. Convocatoria, que es el período durante el cual se realiza el llamado a acto público;
4. Homologación, para aclarar interrogantes con respecto al pliego de cargos;
5. Acto Público, durante el cual se reciben las propuestas técnicas y económicas;

6. Evaluación, donde se instala la comisión evaluadora y ésta emite su informe;
7. Adjudicación, mediante la cual se otorga el contrato a la empresa ganadora del acto público;
8. Contrato, período durante el cual se formaliza el contrato;
9. Refrendo, cuando se entrega el contrato a la Contraloría General de la República para que ponga su refrendo; y
10. Orden de Proceder, que es la fecha en que la Institución entrega a la firma contratada la orden para iniciar el proceso de ejecución de la obra.

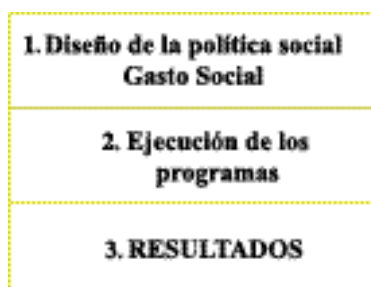
Como lo reconoce el propio Ministerio de Economía y Finanzas (2001):

“Existen problemas asociados al proceso de gestión de la inversión pública que afectan la ejecución de los proyectos, como es el tiempo de espera a la que tienen que someterse, mientras se cumplen procedimientos administrativos lentos, tales como la Ley 56 de Contratación Pública, que ha producido estancamiento en lo concerniente al proceso del acto público, las decisiones de Juntas Directivas, así como la espera de firmas para dar inicio a la ejecución. En otro orden de dificultades se registran proyectos que no pueden dar inicio o completar el proceso de licitaciones por estar en espera de asignación presupuestaria, informe de la Comisión Evaluadora, elaboración y revisión de diseños y planos, así como el refrendo por parte de la Contraloría General de la República, entre otras dificultades”.

4. Falta de indicadores apropiados

Uno de los elementos más importantes en el análisis de inversiones es el uso de indicadores durante la fase de ejecución, con miras a retroalimentar el proceso. Es necesario señalar que todavía no se ha podido establecer un sistema adecuado de indicadores para la gestión social que mida los verdaderos impactos del gasto social en cada sector. De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2001), el examen de la gestión social se hace difícil, entre otras, por las siguientes causas:

“Existen instituciones que ejecutan inversiones cuyo propósito u objetivo no es acorde con las funciones que

Diagrama 5.3. Fases de la política social

Fuente: INDH Panamá 2002.

su naturaleza por ley establece, lo cual provoca distorsión al tratar de analizar los montos invertidos sectorialmente. Otras debilidades encontradas en el proceso... que no permite disponer de información consistente, suficientemente confiable, debido a la existencia de múltiples fuentes, que se caracterizan por la falta de sistematización y estandarización”.

El éxito de la política social se mide por la capacidad de reducir los déficits sociales que se mantienen en la comunidad. Su desempeño "depende de los programas y actividades que se ejecutan en el país, los que a su vez son el reflejo, tanto de las prioridades del gobierno frente a los déficits sociales, como de la disponibilidad y utilización de los recursos destinados a fines sociales".⁽¹⁶⁾

La política social puede verse como un proceso productivo en el cual el gobierno, una vez definido el diseño de la política social, proporciona insumos (recursos monetarios y humanos) que son empleados para ejecutar programas con el fin de reducir los déficits sociales. Una evaluación completa de la política social debiera englobar un análisis en los tres niveles, ya que resultados pobres o insatisfactorios pueden obedecer a fallas en el diseño de la política social, o bien a factores cuantitativos y cualitativos asociados a la ejecución de los programas.

5. ¿Se está midiendo el grado de efectividad del gasto?

Como administrador de la cosa pública, el gobierno debe lograr resultados, en un período determinado, de acuerdo a los recursos disponibles. La evaluación de la gestión pública va más allá del análisis de la legalidad y

exactitud de las actuaciones operativas y financieras: es una tarea que implica medir, sobre una base continua en el tiempo, los resultados obtenidos por las principales unidades y departamentos de una institución, y compararlos con lo planificado y deseado.

Actualmente, el sector público no dispone de un sistema de indicadores sociales que permita evaluar en forma sistemática el impacto en la reducción de la pobreza, la eficiencia y la eficacia de la gestión social y la equidad de la inversión social. Un sistema de indicadores sociales como el que se propone debe responder a dos objetivos primordiales:

- Proveer, en forma oportuna, a las instituciones del área social, los elementos de juicio necesarios para mejorar continuamente las decisiones que se toman en materia de políticas, programas y proyectos sociales.
- Proporcionar a la sociedad civil el acceso permanente a la información a la que tiene derecho, con el fin de evaluar el desempeño de los administradores a quienes se ha confiado el uso de sus recursos.

El sistema debe, a su vez, integrar varios tipos de indicadores sociales:

- **Indicadores Simples de Seguimiento.** Son aquéllos que expresan cuantitativamente manifestaciones relevantes de las características sociales de la población, describiendo la situación respectiva, sin juicios de valor. (Ej. gasto presupuestado y ejecutado).
- **Indicadores Complejos de Evaluación (ICE).** Confrontan los alcances efectivamente logrados, con las metas y objetivos previamente determinados al definir la política social. Entre ellos hay que distinguir entre:
 - ICE de la gestión de las políticas, tendientes a evaluar acciones institucionales;
 - ICE del impacto de la política, que evalúan los resultados sobre la sociedad; e
 - ICE de la calidad, que valoran los resultados frente a una norma de calidad, o con respecto a la percepción del usuario.

- La clasificación tradicional del GPS en gasto corrientes y gastos de inversiones no es adecuada para medir el grado de avance de las políticas sociales.

B. La estructura de financiamiento del gasto público social: elemento clave en su sostenibilidad

En el caso de los servicios sociales a cargo del gobierno central, la estructura de financiamiento de esos servicios es prácticamente la misma que la del gobierno central, pues hay pocos recursos con destino específico, como por ejemplo, el Seguro Educativo. Así, los ingresos corrientes son los más importantes a lo largo del período, representando un 75% de los ingresos totales como promedio para 1980-2000, aunque se presentan fluctuaciones, variando desde 54,5% en 1982 y 58,5% en 1997, hasta 99,9% en 1990 (Cuadro 4 del Compendio Estadístico sobre el Gasto Social).

Dentro de los ingresos corrientes, los ingresos tributarios son los más importantes, al punto que, como promedio, en 1980-2000 han representado el 50.9% de los ingresos totales del gobierno central. Los gobiernos retiran los ingresos tributarios de los ingresos primarios de la gente. Su importancia relativa, sin embargo, ha venido disminuyendo en los últimos años, y en 1997-98 y el año 2000, apenas han alcanzado el 40%. A su vez, dentro de los ingresos tributarios, comparten importancia los ingresos provenientes de impuestos directos e indirectos, aunque éstos últimos han representado un porcentaje ligeramente mayor.

Como promedio, en 1980-2000, un 22% de los ingresos del gobierno central correspondieron a ingresos corrientes no tributarios, muchos de los cuales están relacionados con la actividad del Canal.

Por último se tienen los ingresos de capital, que han proporcionado 16 de cada 100 balboas que han ingresado al gobierno a lo largo de 1980-2000: 10,5 provenientes del crédito externo y 5,5 del crédito interno, éste es, de la deuda pública.

Desde la óptica del presente, estos resultados son importantes por dos aspectos. En primer lugar, reflejan que el endeudamiento en que ha incurrido el gobierno central no ha sido utilizado para financiar gastos de capital para la prestación de servicios sociales, pues no hay relación entre las magnitudes. En segundo lugar, que al representar los

ingresos de capital un porcentaje tan elevado de los ingresos totales del gobierno, las asignaciones para servicios sociales podrían verse afectadas ante caídas en la captación de ese tipo de ingresos.

Además del gobierno central, se toma en consideración a la Caja del Seguro Social, institución que se financia con las contribuciones obrero-patronales de la población protegida y la cual, según estimaciones de la propia institución, alcanzaba a un 66.7% de la población total (Caja de Seguro Social, 2001). La sostenibilidad financiera de los regímenes que maneja esta institución depende, tanto de la forma como se administren los recursos, así como de una adecuada recaudación.

El manejo apropiado de las finanzas públicas en el contexto de un marco macroeconómico positivo y sostenible constituye una de las principales responsabilidades de cualquier gobierno. Es necesario que los mercados financieros se mantengan abiertos para que puedan acceder a ellos tanto los operadores privados como el propio gobierno, consiguiendo fondos para el financiamiento de sus inversiones y operaciones. De allí que el equilibrio de las finanzas públicas debe procurarse para garantizar la estabilidad del sistema económico.

El sistema financiero de Panamá presenta características singulares que se pueden resumir en los siguientes aspectos:

- Sistema monetario con uso del dólar de Estados Unidos como moneda de curso legal⁽⁴⁷⁾,
- Integración financiera al resto del mundo a través del sistema bancario⁽⁴⁸⁾, y
- Equilibrio automático de la balanza de pagos.

Bajo estas condiciones de funcionamiento del sistema financiero, el acceso a financiamiento por parte del sector público depende del mantenimiento de los equilibrios macro-fiscales; de allí que los gobiernos panameños generalmente se han comprometido, mediante programas con el Fondo Monetario Internacional (FMI), a metas macro fiscales que contemplan una limitación del déficit y topes de endeudamiento, entre otras. En este contexto, el sector público no puede incurrir permanentemente en déficit fiscal. El Cuadro 5.9 presenta la evolución del déficit del Sector Público No Financiero y del Gobierno Central durante el período 1995-2000.

Cuadro 5.9. Evolución del déficit del sector público. Años 1995-2000 (en millones de balboas)

Detalle	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Sector Público No Financiero						
Ingresos	2,333.0	2,294.0	2,513.0	2,591.0	2,802.0	2,877.0
Gastos	2,318.0	2,259.0	2,541.0	2,866.0	2,940.0	2,958.0
Balance	15.0	35.0	-28.0	-275.0	-138.0	-81.0
% del PIB	0.2	0.4	-0.3	-2.9	-1.4	-0.8
Gobierno Central						
Ingresos	1,482.0	1,550.0	1,670.0	1,767.0	1,945.0	2,112.0
Gastos	1,629.0	1,532.0	1,702.0	2,229.0	2,173.0	2,340.0
Balance	-147.0	18.0	-32.0	-462.0	-228.0	-128.0
% del PIB	-1.9	0.2	-0.4	-4.9	-2.4	-1.3

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

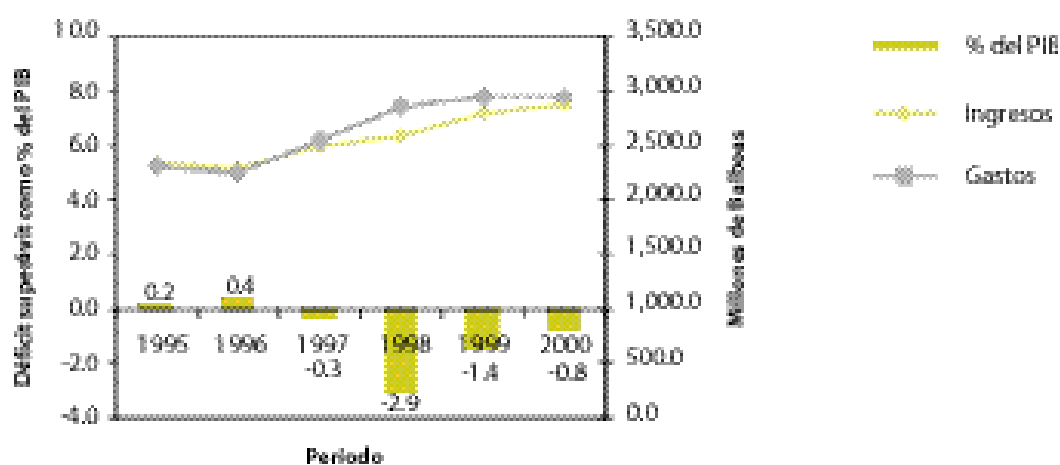
En el corto plazo, los desequilibrios temporales deben ser atacados mediante un programa de ajuste que contemple medidas concretas para adecuar los flujos de ingresos, tanto corrientes como de capital, a las necesidades reales de financiamiento del sector público. Estas medidas se diseñan para que, en el mediano plazo, se vuelva a equilibrar el flujo de egresos con el de ingresos. Por otro lado, el logro de un mayor crecimiento económico repercute positivamente, aumentando los ingresos fiscales y permitiendo una mayor asignación de recursos a los gastos sociales, sin comprometer el balance fiscal. La acción del Estado debe apuntar hacia el logro de un mayor crecimiento económico y al uso más eficiente y efectivo del recurso público asignado al desarrollo social, con una mejor focalización para ampliar la cobertura de los mas pobres.

1. El patrón de financiamiento de la inversión social en Panamá

El sector público panameño enfrenta un problema de estrechez fiscal, el cual se agudiza en períodos de estancamiento económico. Este problema es de tipo estructural⁽¹⁹⁾ y ocasionado por:

- Una baja elasticidad de los ingresos, y
- Una marcada rigidez del gasto público ocasionada por una alta concentración del gasto corriente, especialmente en pagos de planilla e intereses sobre la deuda⁽²⁰⁾.

El Estado generalmente cubre con sus ingresos el gasto

Gráfica 5.11. Ingresos, gastos y déficit/superavit como % del PIB del sector público no financiero. Años 1995-2000.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

corriente (funcionamiento) y un bajo porcentaje (entre 20% y 30%) del monto de la inversión pública, a través de lo que se denomina 'contrapartida nacional'. La capacidad de obtener nuevos préstamos ha sido generalmente la principal restricción a la inversión, en particular a la inversión social. En efecto, para poder contener los gastos y lograr las metas de déficit, el gobierno por lo general opta por contener el monto de la inversión, debido a la inflexibilidad de los gastos corrientes. Este tipo de decisión ocasiona también un freno a los desembolsos de préstamos ya contratados con las Instituciones Financieras Internacionales para financiar proyectos de inversión social⁽²¹⁾.

De acuerdo a una reclasificación del gasto de inversión social realizada por la Dirección de Políticas Sociales del MEF, los programas de inversión pública estratégicos para implementar la estrategia social del gobierno incluyeron, en el año 2000, también algunas partidas de funcionamiento⁽²²⁾. La estructura general de financiamiento de dicho programa se presenta en el Cuadro 5.10. **La misma demuestra que el gobierno central debe financiar más del 50% de los recursos financieros de su programa de inversión social, en su mayoría, recurriendo a fuentes externas.** La debilidad de esta estructura impacta, por un lado, en el costo de la inversión social y, por el otro, en los tiempos de ejecución de la inversión. Como ya se señaló en otro apartado, cuando el gobierno no consigue los fondos suficientes para financiar el programa de inversiones, se detiene la ejecución del presupuesto de inversión. Lo que ocurre también frecuentemente es que proyectos que podrían iniciarse en un año fiscal se desfasan al año siguiente por falta de partida presupuestaria.

Se puede notar que la estructura de financiamiento puede variar de acuerdo a los sectores sociales y la existencia de operaciones crediticias contratadas previamente para

cada sector. Es así como las áreas de salud, infraestructura vial y vivienda cuentan con más altos niveles de participación de recursos del crédito dentro de su estructura financiera.

La poca capacidad de ahorro del sector público panameño explica la gran debilidad que tiene el gobierno central a la hora de cubrir los requerimientos financieros que demanda el Plan de Inversiones; por ende, las instituciones públicas del sector social generan una gran demanda de recursos financieros externos, generalmente dirigida a instituciones financieras multilaterales como el BID y el Banco Mundial. Igualmente, la debilidad institucional del área social impone la necesidad de dirigir ingentes recursos, hacia las instituciones, con el fin de proporcionar la asistencia técnica necesaria para garantizar la realización del ciclo de proyectos.

La red de soporte institucional se modifica y perfecciona generalmente a principios de cada administración, cuando las Instituciones Financieras Internacionales visitan el país para dialogar con las nuevas autoridades sobre la visión que el gobierno tiene en materia de desarrollo económico y social. De allí que se establezcan entendimientos de continuidad de operaciones previamente negociadas, y sobre nuevas prioridades, para así acordar el futuro acceso a cooperación técnica y fondos de asistencia financiera. Entre los requisitos que evalúan estas Instituciones para determinar el acceso a fondos está la evidencia de que el país mantendrá a futuro un marco macroeconómico estable, de acuerdo a criterios avalados por el Fondo Monetario Internacional. Cuando el país no cumple con tales condiciones se restringe el acceso a la asistencia técnica y financiera y, en el peor de los escenarios, se resquebraja el ciclo de proyectos sociales por la incapacidad institucional de prepararlos y financiarlos. Prueba de ello fue la ruptura del ciclo de proyectos de inversión social cuando la

Cuadro 5.10. Estructura de financiamiento de los programas de inversión social.
Año 2000 [a] (en porcentaje)

Detalle	Fuente de Financiamiento
TOTAL	100.0
Gobierno Central (Ingreso corriente)	44.6
Recursos del Crédito	53.5
Interno	18.1
Externo	35.4
Donaciones	1.9

[a] Estratégicos para la implementación de la política y estrategia de desarrollo social.

Fuente: INDH Panamá 2002, a partir de datos del MEF.

Cuadro 5.11. Ejecución de los programas de inversión social. Año 2000 [a]

Sector	Ejecutado	Fuente de Financiamiento (en %)		
		Gobierno Central	Recursos del Crédito	Donación
Total	350,859.0	44.6	53.3	1.9
Educación 1/	105,494.1	58.6	41.1	0.3
Salud	105,050.3	31.1	68.5	0.0
Vivienda	21,423.1	41.6	58.4	0.0
Trabajo y formación laboral	8,400.5	60.7	23.8	15.5
Comercio e industrias	106.3	100.0	0.0	0.0
Agropecuaria y medio amb.	18,706.8	19.7	62.4	18.0
Infraestructura vial	39,353.3	3.1	96.9	0.0
Multisectorial 2/	52,324.6	82.0	14.6	3.3

1/ Incluye el programa de becas del IFARHU, cuyas partidas se incluyen en el presupuesto de funcionamiento.

2/ Incluye el programa de subsidios a grupos vulnerables, cuyas partidas se incluyen en el presupuesto de funcionamiento

[a] Estratégicos para la implementación de la política y estrategia de desarrollo social.

Nota: Los programas y proyectos considerados en este informe están referidos al mejoramiento y ampliación de los servicios básicos prestados a la población. Se excluyen aquellos recursos destinados al equipamiento y la remodelación de edificios administrativos de las instituciones que prestan dichos servicios.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Presupuesto de la Nación.

República perdió su condición de sujeto de crédito en el año de 1987, y al país le tomó más de cinco años volver a recuperar dicha condición.

2. El Fondo Fiduciario para el Desarrollo

Desde la segunda mitad de la década pasada, el Estado ha venido transfiriendo al sector privado una responsabilidad creciente en materia de inversión en infraestructura mediante los procesos de privatización⁽²³⁾ y de concesiones administrativas, siempre manteniendo las funciones normativas, regulatorias y de coordinación. Este proceso ha ido generando ingresos de capital para el Estado, que se depositan, por Ley, en el 'Fondo Fiduciario para el Desarrollo', que administra el Banco Nacional de Panamá.⁽²⁴⁾ A estos ingresos se suman otros que genera el proceso de venta de los activos de las áreas revertidas del Canal, bajo la administración de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI).

El actual marco legal faculta al gobierno para utilizar los réditos del Fondo Fiduciario para el financiamiento de programas de desarrollo económico y social, sin tocar el capital del Fondo⁽²⁵⁾. Al 31 de diciembre del año 2000, el Fondo registró un saldo de US\$1,348.3 millones.⁽²⁶⁾ Es importante recordar, además, que la participación accionaria que el Estado retiene de las privatizaciones tiene un valor estimado en libros de aproximadamente

US\$1,200.0 millones; al momento en que se decida hacerlas líquidas, a su valor de mercado, los recursos que se generen deben entrar al Fondo Fiduciario. El Cuadro 5.12 muestra el crecimiento del capital del Fondo Fiduciario. El lento crecimiento del fondo en años recientes se explica por la terminación de las privatizaciones más importantes, así como la lenta venta de los activos localizados en el área revertida del Canal. La Ley 22 de 2000 faculta al gobierno a utilizar hasta US\$ 559 millones, producto de los rendimientos del Fondo en los años 2001-2004, repartidos así:

- US\$ 200 millones en el año 2001,
- US\$ 178 millones en el año 2002,
- US\$ 95 millones en el año 2003, y
- US\$ 86 millones en el año 2004.

Para el año 2001, el gobierno ha presentado un listado de proyectos de inversión social que están siendo ejecutados por los distintos ministerios y algunas instituciones descentralizadas. Al mes de junio del año de 2001, el Ministerio de Economía y Finanzas reportó un porcentaje de ejecución del 58.9% sobre el total de US\$ 200 millones asignados para el año. Si a este dato se suma el valor de los nuevos contratos refrendados por la

Cuadro 5.12. Fondo Fiduciario para el Desarrollo: Saldo depósitos al 31 de diciembre de cada año financiero. Años 1995-2000 (en millones de balboas).

Año	Monto	Variación %
2000	1348.3	2.3
1999	1317.7	26.8
1998	1038.9	37.8
1997	754.1	834.4
1996	80.7	-

Fuente: Banco Nacional de Panamá.

Contraloría (pre-compromiso), el porcentaje de ejecución sube al 74.4%. En cuanto a la asignación de los recursos del Fondo Fiduciario a las distintas instituciones que los canalizan hacia la ejecución de proyectos, las primeras cinco, en orden de magnitud de recursos asignados, son las siguientes:

Ministerio de Salud: US\$ 39.7 millones

Ministerio de Economía y Finanzas: US\$ 39.2 millones

Presidencia de la República: US\$ 28.5 millones

Ministerio de Educación: US\$ 25.6 millones

Ministerio de Obras Públicas: US\$ 24.4 millones

Todas las instituciones mantienen en su presupuesto una contraparte que complementa los recursos del Fondo Fiduciario, la cual en su total para el año 2001 representa una cantidad de recursos aproximadamente igual a la cantidad de recursos que provienen del Fondo Fiduciario. Es así como el sector público, en su conjunto, tiene disponibles, este año 2002, aproximadamente US\$ 400 millones para ejecutar obras de interés social.

En momentos en que se debate el uso de los recursos del Fondo Fiduciario y la posibilidad de modificar nuevamente el marco legal que lo rige, parece importante destacar el hecho de que, preservando el capital del Fondo Fiduciario, se garantiza un puntal fundamental en el camino de la sostenibilidad del gasto público social. El objetivo coherente es mantenerlo, transformarlo, hacerlo lo más productivo posible y aprovechar al máximo su rendimiento, o sea, el flujo anual de ingresos netos que produce, para consumir, ahorrar e invertir más.⁽²⁷⁾

3. Préstamos en ejecución

De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas, al mes de julio de 2001 se encontraban en fase de ejecución proyectos financiados por préstamos de distintas instituciones internacionales que ascienden a un total de B/. 665.7 millones. De este total, existía un saldo por desembolsar que asciende a B/. 378.4 millones, lo que corresponde al 56.8% del monto total contratado. La variada cartera de préstamos en ejecución se refiere a contratos firmados durante el período 1993-2001, en su gran mayoría durante la pasada administración, con Instituciones Financieras Multilaterales y entidades de gobierno y privadas que apoyan la importación de equipamiento para los sectores de educación y salud. Atendiendo al monto desembolsado a la fecha indicada, el sector educación se encontraba en el primer puesto, habiendo ejecutado proyectos por un monto total de 97 millones de balboas, con recursos principalmente provenientes del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para la modernización de la Educación Básica General y el equipamiento de escuelas profesionales y técnicas a cargo del Ministerio de Educación. Otros proyectos que han originado montos desembolsados importantes han sido ejecutados por la Universidad de Panamá para equipar sus facultades, por la Universidad Tecnológica de Panamá, y por el Ministerio de Educación para ampliar la cobertura de la radio y televisión educativa.

Segundo en orden de importancia, el Sector Salud a la fecha indicada había originado desembolsos contra préstamos en ejecución por un monto de 93 millones de balboas. Los principales programas ejecutados por el

Ministerio de Salud han sido, en su orden: a) el programa de rehabilitación del sector salud financiado por el BID, b) el proyecto de salud rural, financiado por el Banco Mundial, c) la modernización de los servicios médicos, y ch) la construcción del hospital de Santiago de Veraguas.

El denominado Sector Multisocial, (según clasificación del MEF), que ejecuta una variada cartera de proyectos por medio del Fondo de Inversión Social (FIS) y el Ministerio de Economía y Finanzas, había desembolsado al mes de julio de 2001 un total de 53 millones de balboas, contra una cartera de préstamos de 233 millones. Se trata, casi en su totalidad, de proyectos que ejecuta el FIS. El ‘Programa de Desarrollo de Darién’, a cargo del MEF, y cuyo inicio de ejecución es reciente, muestra un monto desembolsado de 4.1 millones sobre un monto de préstamo disponible que asciende a 70 millones de balboas.

El Sector Vivienda mantiene en ejecución dos programas, con préstamos aprobados por el BID en el año de 1997 por un monto de 53 millones, cuyo avance muestra un monto desembolsado de aproximadamente la mitad de los fondos disponibles. Se trata de un programa integrado de vivienda, y otro de vivienda y desarrollo comunitario.

En el Sector Agropecuario y Medio Ambiente se ejecutan cuatro programas: dos a nivel nacional y otros que interesan a las provincias de Darién, Coclé, Panamá y Colón. El monto total de las operaciones financieras aprobadas por el Banco Mundial, el BID y el FIDA asciende a 58 millones de balboas, de los cuales hasta la fecha indicada se habían desembolsado 21 millones.

C. A manera de síntesis

El gasto social en Panamá se ha caracterizado por ser elevado y creciente frente a la persistencia de altos niveles de pobreza en el país, en especial en las áreas menos favorecidas⁽²⁸⁾: por consiguiente, el reto no radica tanto en incrementar los recursos asignados a la política social, sino en que éstos lleguen efectivamente a la población objetivo y que se perciban cambios en su condición de vida. Es la inversión social en las personas, con énfasis en las más desfavorecidas en términos de Desarrollo Humano, el componente de

primer orden para el alcance de los objetivos de la política social. Desde esta perspectiva interesa conocer, a través de la evaluación social: a) en qué medida se alcanzan los logros y se cumplen los objetivos de la política social, b) qué efectos producen los resultados en la población objetivo y cómo participa y percibe los beneficios esta población, c) cómo se utilizan los recursos, y ch) si se modifican o no los problemas detectados en el tiempo previsto, entre otros (MEF, 2001).

Detrás de los números y tendencias hay personas con expresiones diversas de pobreza. Las instituciones deben asegurarse de que la inversión social contribuya efectivamente a cerrar las brechas, y no a consolidarlas.

IV. En la búsqueda de soluciones: hacia una nueva gestión social

El gasto público social ha mostrado un fuerte aumento en los últimos 20 años, manteniendo al país en una posición de país de gasto social alto o medio-alto. Han habido cambios en la composición de ese gasto, con un fuerte incremento en los gastos en pensiones y jubilaciones (seguridad social), que ha pasado a ser el segundo sector social en importancia, desplazando a Educación. Salud se mantiene como el sector más importante desde el punto de vista del gasto social, aunque la mayor parte del gasto sectorial lo realiza la Caja de Seguro Social, que tiene una cobertura muy reducida. En general, el gasto en servicios sociales básicos es también relativamente elevado.

No obstante lo anterior, el país muestra un menor Desarrollo Humano y su contraparte, mayor pobreza, en comparación con los demás países con niveles similares de gasto. Esta situación se origina principalmente por problemas de eficiencia en la utilización del gasto público, la falta de cobertura a grupos poblacionales importantes (pobres, áreas rurales e indígenas), y las diferencias en la calidad de los servicios que éstos perciben.

Con excepción de agua potable y saneamiento básico, donde sí parece que se requieren importantes inversiones

adicionales, el gasto público social puede considerarse adecuado para alcanzar los niveles de desarrollo/pobreza fijados en las diferentes cumbres mundiales, pero es necesario solucionar los problemas de eficiencia, cobertura y calidad, buscando una mayor equidad e impacto. Las áreas prioritarias de acción son: salud básica; educación preescolar y secundaria en cuanto a cobertura y calidad, y primaria en cuanto a calidad; y agua potable y saneamiento básico, a todo nivel. En todos los casos, pero especialmente en este último, debe darse una mayor prioridad a la atención de los más pobres y a las áreas rurales e indígenas.

Si bien una buena parte del gasto se destina a servicios sociales básicos, y el gasto social total parece tener un nivel adecuado, debe considerarse la posibilidad de

reasignar recursos, de los servicios sociales no básicos hacia los básicos, al menos hasta que se logren las principales metas sociales.

Por último, y actuando con una perspectiva de más largo plazo, sería prudente proteger el nivel de gasto social y garantizar su financiamiento. Apesar de que en el pasado se ha protegido este gasto, como lo demuestra su comportamiento durante la crisis a finales de los años ochenta, la caída del gasto social del gobierno central de los dos últimos años estudiados (1999-2000), podría ser indicativo de la urgencia de avanzar en el sentido de definir mecanismos para garantizarlo. Por el lado de la sostenibilidad del financiamiento, la alta dependencia del gobierno central de los ingresos de capital puede convertirse en una limitación para el gasto social, por lo

CONTRIBUCION ESPECIAL

“Desarrollo Humano, oportunidades y crecimiento económico”

Para lograr un mayor y más efectivo desarrollo humano se necesita, por un lado, la capacitación de la población y su participación en la vida nacional y, por el otro, un entorno de crecientes oportunidades económicas, sociales y políticas que lo hagan viable. La creciente población necesita empleos, la oportunidad de mejores ingresos y también la oportunidad de moverse en una mayor amplitud de oportunidades económicas. Esa población también necesita acceso a infraestructura básica como agua potable, saneamiento ambiental, electricidad, comunicaciones, vivienda y caminos de acceso. Toda esta gama de oportunidades y servicios básicos sólo se pueden materializar con un crecimiento económico sostenido, que crea empleos, aumenta recursos fiscales y privados para invertir en programas sociales y de necesidades básicas, permite mayores ingresos per cápita, y abre oportunidades de realización y bienestar para todos.

La Población: Dimensión del Desarrollo Humano

La población panameña crece al 1.8% anual. Esta tasa de aumento ha disminuido considerablemente de

cuando llegó a crecer a más de 3% anual, hace más de treinta años. Como consecuencia de esa trayectoria, ahora decreciente, todavía tenemos que el 47% de los panameños son menores de 20 años de edad, es decir, casi la mitad de la población. El 43% son adultos entre los 20 y 60 años, y el 10% son mayores de 60 años.

Lo anterior implica que, anualmente, se incorporan a la fuerza de trabajo más de 35,000 jóvenes buscando empleo. Por otro lado, el 43% de los adultos, equivalente a 1.2 millones de panameños, incluye un 16% de desempleados y otro tanto empleados a muy bajo nivel de remuneración.

Todas las encuestas nacionales y mundiales señalan que el mayor anhelo de las gentes son empleos bien remunerados. Esto apunta, sin duda, hacia un sentido de dignidad personal y de querer valerse por sus propios medios.

La significativa migración del campo a las áreas urbanas nos hacen pensar en la necesidad de generar un ambiente propicio para incorporarse a la vida urbana y desarrollar su potencial.

(continúa)

La Necesidad del Crecimiento Económico

Para abrir oportunidades a la creciente fuerza laboral, Panamá necesita generar más de 60,000 empleos anuales; así lograría emplear a los jóvenes que se incorporan y reducir el alto nivel de desempleo existente. Para poder generar esos niveles de empleo, la economía panameña necesita crecer, en promedio, más de 5% anual. Con un crecimiento anual de 1.5%, como el registrado en el 2001, el desempleo ha aumentado considerablemente y se ha reducido el ingreso per cápita.

Todos los esfuerzos que se hagan en educación y gasto social, de acuerdo a las recomendaciones de este Informe, no lograrán suficiente desarrollo y mejoras en la calidad de vida para la mayoría, si no se logra un crecimiento económico sostenido de, por lo menos, un 4.5% anual. Desde luego que el desarrollo de los recursos humanos contribuirá al logro de esos niveles de crecimiento, pero se necesita, además, toda una gama de políticas, actividades, inversiones, productividad de los recursos, y exportaciones para lograr tales metas.

El cuadro No. 1 muestra la relación del aumento en la producción nacional y en el ingreso per cápita con diferentes niveles de crecimiento económico. Si Panamá sólo tiene crecimiento económico de un 3% anual, el ingreso per cápita, que es ahora de B/. 3,800 anual, se duplicaría en 50 años. Si creciera al 10% anual, el per cápita se duplicaría en 12 años. A un crecimiento más probable del 6% anual, el per cápita se duplicaría a B/.7,600 en 18 años. Estas cifras muestran dramáticamente la influencia del crecimiento económico en el mejoramiento en la calidad de vida de la población y el tiempo necesario para lograrlo.

PIB CRECIMIENTO	PIB PER CÁPITA	AÑOS SE DUPLICA		PANAMÁ
		PIB	PER CÁPITA	
6%	4%	12	18 AÑOS	10/ 20 3.8 / 7.6
10%	6%	7	12	
3%	1%	24	50	

Internacionalmente está comprobado que el crecimiento económico mejora el nivel de vida de toda la población. Esta característica se mantiene en el tiempo, inclusive en la década del '90, cuando la globalización y la apertura comercial de los países están transformando las estructuras económicas.

Es evidente que el impacto del crecimiento económico sobre el desarrollo humano, sobre todo para reducir los niveles de pobreza, será mayor o menor dependiendo de cómo y dónde se genere. Un mayor crecimiento en sectores más intensivos en el uso de mano de obra (como el agropecuario o el turismo) logra generar más empleos por unidad de inversión y de crecimiento. Un crecimiento económico que sea acompañado del apoyo y de la contribución de la pequeña y micro empresa también contribuye con más empleos y una mayor participación de los pobres.

Como en Panamá la gran mayoría de los pobres están en áreas rurales y, sobretodo, en las comarcas indígenas, es necesario estimular actividades productivas que involucren a esa población en formas más efectivas. Esto necesita los vínculos que propician la información, la titulación de la tierra y la protección a los derechos de propiedad, la asistencia técnica, el crédito, el mercadeo, y el acceso. Con estos servicios puede aumentar la producción de los grupos pobres y marginados, y ésta puede canalizarse más efectivamente a los mercados, generando mayores ingresos para la población rural.

Por otro lado, la gran mayoría de los desempleados están en áreas urbanas, sobre todo de la región de tránsito internacional. El estímulo a la inversión, a la productividad, a las exportaciones en actividades generadoras de empleo en las áreas urbanas, contribuiría a mejorar las condiciones de vida del pobre urbano. La pequeña empresa urbana también requiere de la asistencia técnica, el crédito, la protección a los derechos de propiedad, y la información para vincularse mejor con la economía formal. El mayor crecimiento económico de los centros urbanos ampliará el mercado para bienes y servicios producidos en las regiones rurales, estimulando el aumento de su producción.

En todos los casos, la capacitación humana contribuirá con un mayor crecimiento económico y éste, a su vez, hará más efectivo el desarrollo humano, en un menor plazo, abriendo con ello más y mejores oportunidades, generando empleos, e incrementando el ingreso per cápita y los recursos fiscales necesarios para financiar los proyectos de desarrollo humano.

Dr. Nicolás Ardito Barletta

que parece conveniente establecer mecanismos que garanticen un mayor financiamiento de los gastos sociales con los ingresos corrientes.

A. Hacia una nueva gestión social

En materia de gasto público e inversión social, interesa identificar aquellos aspectos de orden político, legal, institucional y administrativo que deben reformarse para avanzar hacia un nuevo proceso de inversión social. El mismo debe orientarse hacia una mejor toma de decisiones y un uso más eficiente y equitativo de los recursos en pro de un verdadero Desarrollo Humano. Se trata de un cambio estructural de gran relevancia que demanda un análisis integral y efectivo del sistema público del país y requiere de una reforzada capacidad política y administrativa para realizarlo.

Para este tipo de cambios son necesarios sistemas eficientes de información en aras de poder medir el avance hacia los objetivos trazados con transparencia y plena responsabilidad social. La información se ha convertido, no sólo en un mecanismo fundamental para la toma de decisiones ilustradas, sino que además constituye un instrumento para el monitoreo ciudadano de la evolución de la situación del país.

En este marco, diferentes instancias de gobierno han iniciado esfuerzos de seguimiento y medición de la información, aunque existe poca coordinación entre ellos y diferentes niveles de avance y profundidad. Entre los más conocidos se pueden mencionar el Sistema Nacional de Inversiones de Panamá (SINIP); el Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo (SID), en preparación al momento de la redacción de este informe; el Sistema de Indicadores de Ciencia y Tecnología de la SENACYT; y los esfuerzos llevados a cabo por la Dirección de Políticas Social del MEF para concretar indicadores de evaluación de políticas sociales. Gran parte de ellos aún están en una fase descriptiva, que si bien es importante, requiere de mayor profundización para proveer al ciudadano de información valiosa sobre la eficiencia, la eficacia, la pertinencia y el impacto social de las políticas sociales y el buen uso del gasto público social.

En la medida en que estos sistemas incipientes se consoliden, los gobiernos contarán con un recurso valioso para dirigir el gasto público social hacia los grupos y regiones que más los necesitan, para rendir cuentas a la ciudadanía por su gestión y para promover

una renovada confianza ciudadana en sus autoridades políticas y administrativas. El Desarrollo Humano Sostenible se logra cuando el ciudadano común se siente incluido en los beneficios del desarrollo, sabe cómo se manejan los recursos a los que él contribuye con sus impuestos, y cuando recibe información oportuna, así como servicios con calidad, eficiencia y equidad.

A continuación pasamos revista a algunos aspectos de importancia tendientes a delinear la compleja tarea nacional de introducir reformas hacia el mejoramiento del proceso de toma de decisiones en materia de gasto e inversión social:

1. Aspectos de orden político

Un crecimiento clientelista de la administración pública genera debilidad institucional en el área social, lo cual provoca falta de coherencia entre el diseño de políticas sociales y económicas, proyectos sociales poco eficaces, y una excesiva dependencia de la cooperación técnica internacional. Adicionalmente, va perpetuando la existencia de una maquinaria gubernamental corrupta que contrarresta todo esfuerzo por modificar la situación. Es necesario fortalecer la calidad de la representación y de los representantes para reducir los efectos de un crecimiento clientelista de la administración pública, peligro que existe en cualquier país.

Este tema debe ser enfrentado, tanto por las instancias institucionales previstas en la Constitución Nacional, como por el Tribunal Electoral y por los partidos políticos a través de la democratización de sus estructuras, de la preparación de cuadros técnicos, y de la promoción de sus mejores hombres y mujeres hacia el ejercicio público. Lo anterior constituye una condición *sine qua non* para que se acorte la distancia entre la oferta electoral y los resultados de la gestión de gobierno, usualmente una fuente de frustración para los ciudadanos. La gente tiene derecho a esperar los resultados que se le han prometido en campaña. La escasez de cuadros políticos y, a la vez, técnicamente capacitados, dentro de los partidos, es un obstáculo para superar los tradicionales niveles de demagogia, además de que dificulta el diálogo nacional en búsqueda de consensos. El análisis poco profundo de los problemas, aunado al desconocimiento de cómo enfrentarlos y con qué recursos habría que contar para hacerlo, hace que se prometan resultados espectaculares a corto plazo, generando falsas expectativas que terminan por no

cumplirse. Los políticos pierden la credibilidad y la confianza de la opinión pública se transforma en pesimismo, lo que frena de inmediato la iniciativa privada.

2. Aspectos de orden legal

El desarrollo socio-económico del país requiere elevar la calidad de las Leyes que aprueba el Órgano Legislativo. Este mejoramiento que se encuentra directamente vinculado al fortalecimiento de la calidad de la representación política, el aspecto de orden político señalado más arriba.

a. Calidad de las leyes

El proceso legislativo en Panamá se caracteriza por su excesivo grado de politización (partidización) y una creciente tendencia a generar una proliferación de leyes con alta densidad regulativa. Las mismas, lejos de promover el desarrollo del país, fomentan la presencia obstaculizante del Estado en todas las actividades de la economía nacional y amplían los poderes discrecionales de la administración pública. Dentro de una economía de mercado como la nuestra, la falta de reglas del juego claras y de mecanismos simples para la generación de actividades económicas frena los procesos de inversión privada, contribuyendo así a aumentar el tamaño de la economía informal y a agudizar los problemas sociales.

b. Marco fiscal transparente

Un nuevo proceso para optimizar la inversión social debe ser transparente. Es necesario adoptar estándares apropiados para la preparación de los datos e información fiscal, de forma tal que garanticen transparencia en materia fiscal. El acceso a estos datos en forma oportuna debe ser garantizado por la Ley (*Habeas Data*). El establecimiento de nuevas prácticas requiere también de una reforma del proceso que conduce anualmente a la aprobación de la Ley de Presupuesto de la Nación, la cual define las partidas de gasto e inversión social, entre otras.

3. Ordenamiento del proceso presupuestario

Las mejores prácticas internacionales vinculadas al proceso presupuestario dictaminan que debe existir todo un conjunto de normas y documentos públicos que

requieren de una visión de país de mediano y largo plazo. Los mismos se refieren a:

a. Objetivos y sostenibilidad de la política fiscal

Las políticas fiscales no son sostenibles si conducen a la acumulación de un monto de deuda pública excesivo con relación a la capacidad de servirla que pueda tener el país, a mediano plazo. Una forma simple y común de evitar el problema es la de adoptar una norma (regla fiscal) que establezca un techo de endeudamiento que no pueda superar el Órgano Ejecutivo (razón deuda/PIB). Tradicionalmente, el gobierno panameño discute los techos de endeudamiento en el marco de programas negociados con el Fondo Monetario Internacional, de modo que generalmente los elementos de juicios vertidos para establecerlos no son de fácil conocimiento público y se manejan más bien dentro de un círculo muy reducido de técnicos gubernamentales y de analistas internacionales y nacionales.

b. Normativa fiscal

Las reglas fiscales son formas de acuerdo (usualmente leyes-marco) que restringen la acción del gobierno en materia de política fiscal, garantizando así la sujeción de la acción de cada administración a los principios de una sana administración fiscal que se puedan acordar nacionalmente. Algunos ejemplos de reglas fiscales son: un presupuesto balanceado, límites al endeudamiento del gobierno central o a su acceso al crédito del Banco Nacional y la "regla de oro" de que el endeudamiento público no debe exceder el monto de la inversión.

c. Marco macroeconómico

Al igual que en muchos otros países, en Panamá el Presupuesto de la Nación se prepara dentro de una perspectiva estrictamente anual, lo que a todas luces es inconveniente. De hecho, el ciclo del proyecto de inversión social va más allá de este breve período, motivo por el cual su diseño requiere de consideraciones de largo plazo y su financiamiento requiere de estimaciones de mediano plazo. En este sentido, la aprobación del presupuesto anual debe colocarse dentro de un Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP), basado en un marco macroeconómico con proyecciones macro-fiscales

desagregadas por institución. Es necesario señalar que, en gran parte, el Órgano Ejecutivo debe viabilizar este tipo de reforma porque la misma requiere de cambios administrativos relevantes. Aún así, el Órgano Legislativo, especialmente su Comisión de Presupuesto, deberá asumir una posición proactiva para que esos cambios ocurran en el menor tiempo posible. Las mejores prácticas internacionales indican que el MPMP se formaliza en el proceso de presupuestación y, a menudo, es un requisito explícitamente establecido en la legislación que rige el proceso presupuestario.

ch. Separación de los compromisos existentes de las nuevas políticas

Un elemento vital de disciplina presupuestaria es poder identificar claramente los requerimientos financieros que crea la continuación de programas existentes. Es conveniente así mantener separados los ingresos y los gastos que se estima crearán las nuevas actividades que el gobierno se propone ejecutar en la futura gestión: por ejemplo, el efecto de un cambio en políticas tributarias, o de un programa de racionalización de gastos debería poderse identificar con claridad en el presupuesto.

d. Indicación de los riesgos fiscales existentes

Las estimaciones presupuestarias se basan en supuestos macroeconómicos que, como tales, están sujetos a cambios del entorno nacional e internacional. El presupuesto debería contener un anexo con indicación de los riesgos existentes, con posibles efectos en los ingresos que sustentan los gastos públicos presupuestados. Este tipo de información ayudaría mucho a concertar también las acciones requeridas en caso de que se logren ingresos inferiores a los presupuestados, lo que pudiese requerir un ajuste en los gastos (por ejemplo, estableciendo prioridades de inversión social).

4. Desarrollo de un sistema público de adquisiciones que sea abierto, competitivo y transparente

Los actos de contratación pública siguen originando entre la ciudadanía percepciones de corrupción. Se hace necesaria una revisión del marco legal existente con miras a desarrollar un sistema público de adquisiciones que sea abierto, competitivo y

transparente. Debe considerarse igualmente la necesidad de agilizar el proceso para dar respuestas más rápidas a la población en materia de servicios sociales. La adopción de compromisos del tipo acordado entre la CSS y Transparencia Internacional (TI)-Panamá, por parte de otras instituciones, ayudaría a dar mayor transparencia a la gestión de compras lo que actuaría en la prevención de la corrupción.

5. Aspectos de orden institucional y administrativo

Es necesario contar con una estructura administrativa pública eficiente orientada hacia la consecución de objetivos claros y transparentes. La experiencia demuestra que muchas de las causas de la corrupción deben buscarse en los errores institucionales de la administración pública. Muchas de las reformas necesarias requieren previamente de cambios al marco legal, como se ha mencionado en el apartado anterior; no obstante, la mera aprobación de nuevas leyes es solamente una condición necesaria, pero no suficiente, para la modernización del Estado. De allí que este proceso requiera que todos los involucrados en los procesos de cambio adopten, y se sientan parte de, los nuevos modelos y procesos. Solamente la participación en los procesos de reforma bajo un liderazgo sensible e inteligente garantiza este resultado. No existen fórmulas comprobadas para hacerlo, ya que cada país debe introducir los correctivos necesarios, de acuerdo a su propia realidad e idiosincrasia nacional.

A continuación se enfatizan los cambios de orden institucional y administrativo que se considera fundamental introducir en Panamá:

a. Descentralización de la estructura del Estado

La descentralización desplaza la responsabilidad y la autoridad correspondiente a los niveles inferiores, en cuyo caso resultará más fácil definir las responsabilidades y practicar los controles, en particular porque las decisiones se toman en el nivel en que se generan los actos. El proceso de toma de decisiones se tornará más eficaz, al estar las autoridades más cerca de las necesidades de los ciudadanos. La simplificación de los trámites y el acceso a información deberá completar la reforma, tornando más transparentes los procesos administrativos para los ciudadanos.

Los problemas vinculados a la excesiva centralización que existe en la República han sido expuestos en apartados anteriores. Frente a esta situación, los municipios, junto con algunas organizaciones de la sociedad civil, están promoviendo una mayor descentralización hacia las administraciones locales. En la Asamblea Legislativa está en discusión la reforma de la Ley 106, que define el régimen municipal y provincial, cuyos aspectos más importantes son: a) la ampliación de las competencias de los municipios, b) la modificación del financiamiento municipal, y c) la institucionalización de la planificación participativa.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha brindado asistencia técnica al Gobierno de Panamá para la revisión y mejora del proyecto de ley y para la realización de diagnósticos en los municipios de Panamá y David. El mismo tiempo, el gobierno está adelantando con el Banco la preparación de una nueva operación de préstamo con el fin de obtener en el año 2002 los recursos necesarios para aumentar la capacidad de los gobiernos locales, una vez se apruebe la reforma al marco legal vigente. Es necesario que el Órgano Ejecutivo impulse decididamente los trabajos técnicos necesarios para mejorar la capacidad institucional a nivel local: de lo contrario, si se aprobase una futura Ley, ésta quedaría sin efectividad por la falta de definición de los mecanismos y la ausencia de condiciones apropiadas para transferir recursos a los municipios. Es muy deseable que en los próximos años se produzca un avance importante en esta materia.

b. Revisión del actual modelo de administración pública

Es necesario transformar el actual modelo de administración pública burocrática en un nuevo modelo, en el cual prevalezcan relaciones menos jerárquicas y más orientadas al logro de objetivos. La estructura organizativa del Estado debe revisarse para que responda mejor a las necesidades actuales y a los procesos de descentralización. Muchas reformas institucionales se han dado en Panamá en forma aislada, sin una visión integral de todo el modelo de administración pública y de su capacidad de formular e implementar políticas para dar respuestas adecuadas, al menor costo posible, a los requerimientos de la población.

Se ha afirmado que ni las políticas mejor formuladas y diseñadas tienen mayores posibilidades de alcanzar

resultados satisfactorios si el modelo de administración pública que las pone en marcha no está sustentado en un sistema de incentivos, control y evaluación adecuado para los fines propuestos. En particular, en el área social, la red institucional pública debe adecuarse a las modernas necesidades del desarrollo humano, dejando a un lado el enfoque tradicional de satisfacción de necesidades básicas que ha determinado gran parte de la institucionalidad vigente.

Considerando que la calidad del sector público se define como el conjunto de características que facilitan la formulación e implementación de buenas políticas, y que permiten al gobierno lograr sus objetivos de la manera más eficiente, es a todas luces necesario hacer un balance de las experiencias que Panamá ha tenido en materia de nuevos modelos de gestión. Un buen punto de partida son los sectores de Salud y Educación, que han tenido las más altas tasas de crecimiento del gasto durante la década anterior. Este balance, junto con el conocimiento y análisis de las mejores prácticas a nivel internacional ("*best practices*"), permitirá aportar valiosos elementos de juicio en los diálogos nacionales que permitirán finalmente adoptar nuevos modelos. En el caso de Educación, este diálogo ya se ha iniciado con el apoyo neutral del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

c. Reformas administrativas

Un factor de vital importancia para su funcionamiento es la vinculación de los empleados públicos con el cargo que ocupan, y no con el partido respectivo o con los grupos sectoriales de intereses políticos y económicos. En Panamá sigue todavía pendiente la plena institucionalización de la carrera administrativa. Si se desea que el empleado público tenga una visión institucional y un desempeño independiente de las coyunturas políticas cambiantes, fundamentado en sus conocimientos técnicos y aptitudes, es necesario completar a la brevedad el proceso de implementación de la carrera administrativa. Este proceso deberá contar con el desarrollo apropiado de escuelas de capacitación para la función pública, mediante el aporte creativo de la institucionalidad existente en el país, apoyada por la cooperación técnica internacional.

La remuneración adecuada del personal debe surgir de un sistema equitativo (Ley General de Sueldos), en el cual los ascensos respondan a criterios de mérito

(eficiencia) otorgados en forma imparcial. La medición de la eficiencia, de acuerdo a los resultados obtenidos, requiere el establecimiento de un esquema de gestión por objetivos a todos los niveles de cada Institución.

6. Desarrollo de códigos de ética

Los códigos de ética son también de gran ayuda para impedir o combatir el surgimiento y la difusión de la corrupción. Su adopción, en forma coordinada y previamente discutida con el funcionariado público, hace que el personal se identifique con las reglas de una gestión de la función pública esencialmente técnica y políticamente imparcial. Los nuevos principios deben contribuir a cambiar la forma de pensar del funcionario público, para que: a) vea al ciudadano como un cliente a quien hay que respetar y satisfacer, y b) se oriente más hacia el mercado, consciente de que su acción debe facilitar el funcionamiento del sistema económico que crea riqueza para toda la nación.

7. Participación ciudadana

Para enfrentar los desafíos económicos, sociales, ambientales y políticos, una democracia requiere de ciudadanos informados, con capacidad constructiva y con ilusión, puesto que un ciudadano con información es un ciudadano con poder democrático. Panamá ha recuperado su democracia hace poco más de una década, después de veinte años de dictadura militar, pero sus alcances aún tienen limitaciones. Las elecciones libres son un requisito necesario, pero no suficiente, para una democracia. El sistema político aún mantiene una participación reducida de la población, lo cual limita la capacidad del gobierno para identificar sus necesidades reales, sobre todo en las áreas dispersas, favoreciendo la concentración de los recursos de inversión social en los centros urbanos.

Entendida como una figura que no se restringe a la posibilidad del ciudadano de elegir y ser elegido en un sistema democrático, la participación ciudadana implica la consagración del derecho a la información y de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que atañen a la comunidad. En este sentido, de manera relativamente reciente, la figura de la participación ciudadana ha comenzado a insertarse en el ordenamiento jurídico panameño, consagrándose en diversos textos legales que ofrecen al ciudadano la posibilidad de estar informado y ser oído, a nivel individual y colectivo. Así,

por ejemplo, la participación ciudadana es un instrumento importante de gestión ambiental y se encuentra recogida en la Ley General de Ambiente. En este mismo sentido, la ley establece la obligatoriedad de que la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI) realice audiencias de consulta popular cada vez que vaya a tomar una decisión sobre el uso de áreas específicas que puedan afectar a propiedades privadas ubicadas en las áreas aledañas.

En el país, poco a poco, se van abriendo mayores espacios de participación que crean valiosas experiencias de diálogo y concertación, lo que sin lugar a dudas va en la dirección correcta en el sentido del mejoramiento del sistema democrático y el fortalecimiento de sus instituciones. Algunas de estas experiencias incluyen el ‘Compromiso de Santa María La Antigua’, en el cual los partidos políticos se comprometieron a actuar de acuerdo al objetivo común de seguir fortaleciendo la institucionalidad democrática. Esta experiencia fue el antecedente inmediato del esfuerzo de diálogo que continuó con las reuniones de Bambito I y II (antes de las elecciones de 1994) y Bambito III (post-elecciones), apoyadas por el PNUD; el Encuentro Panamá 2000; y, finalmente, el Diálogo para la elaboración de la ‘Vision Nacional Panamá 2020’, la cual representa un gran aporte a la gobernabilidad democrática del país.

a. Experiencias de participación ciudadana en proyectos de inversión social

El proyecto ‘Combate a la Pobreza Rural y Recursos Naturales’ que ejecuta el Ministerio de Desarrollo Agropecuario bajo el financiamiento del Banco Mundial, provee valiosas experiencia en materia de participación ciudadana. El proyecto, que “fomenta las relaciones colaborativas a través de los Comités de Desarrollo Sostenible (CDS), como líderes transformadores de la comunidad, y en donde se incluya la participación indígena y la equidad de género” ha apoyado a más de 200 comunidades y 75 Corregimientos de Herrera, Los Santos y Veraguas. Un estudio socio-económico recientemente desarrollado en el marco del referido proyecto ha permitido concluir que:

- La participación comunitaria en la selección y ejecución de los proyectos, y el aporte comunal, reducen el costo de los proyectos de infraestructura y también reduce el riesgo de sobre-diseñar obras, ajustándose mejor a las necesidades de cada

comunidad. Cuando existe participación y autogestión de las comunidades se logra un mejor control presupuestario y, a la vez, se estimula el que la participación sea más activa.

- La participación comunitaria no siempre es suficiente para mejorar la sostenibilidad de los proyectos, en especial de los proyectos más complejos -como la rehabilitación de los caminos rurales, acueductos y puentes peatonales.
- El proyecto con participación comunitaria aumenta la confianza de la población en el futuro. El CDS es la herramienta fundamental que empodera a las comunidades locales y crea capital social.

b. Nacimiento de organizaciones no gubernamentales

Vale la pena mencionar que, tras la recuperación del sistema democrático, el esfuerzo de distinguidos ciudadanos en pro de una mayor participación ciudadana se concretó, en el año de 1995, con la creación de la “Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana”, una organización no gubernamental, sin fines de lucro, con la misión de contribuir al perfeccionamiento y profundización del sistema democrático mediante la permanente participación ciudadana. Una de las más importantes gestiones de la Fundación ha sido la organización del Capítulo Panameño de Transparencia Internacional (TI), el cual funciona desde el mes de enero de 1996. TI es una organización no gubernamental sin ánimo de

lucro, con sede en Berlín, y que tiene el propósito de luchar contra la corrupción, tanto a nivel global, en las transacciones comerciales internacionales, como a nivel local, a través de capítulos nacionales. El capítulo Panamá de TI trabaja en distintos proyectos tendientes a construir y consolidar un ‘sistema nacional de integridad, entendiendo que es un conjunto de elementos que posibilitan que los distintos componentes del Estado y la sociedad civil se organicen y actúen con transparencia, eficiencia y eficacia’.

c. Nuevos retos que demandan la participación ciudadana

Al iniciar la presente década, el país enfrenta importantes desafíos que requieren que el gobierno y toda la sociedad civil asuman nuevas y mayores responsabilidades, a partir de una visión-país de largo plazo. Es así como, en el año de 2001, el Gobierno propicia, con el apoyo del PNUD, la creación de nuevos espacios participativos con el fin de definir la estrategia a seguir y acordar los compromisos de acción necesarios que garantizan: a) la transformación con equidad social del sistema educativo, con el objeto de adecuarlo a los requerimientos del desarrollo nacional, dentro de un nuevo entorno económico globalizado, y b) garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de seguridad social. Durante el último cuatrimestre del año 2001, la crisis económica nacional, agravada por las nuevas amenazas del terrorismo internacional, ha impuesto la necesidad de llegar mediante la participación y el diálogo a un acuerdo nacional sobre la estrategia nacional de desarrollo. Tanto el gobierno como grupos

Diagrama 5.4 Calidad de la democracia.

Tipo	Baja Calidad	Alta Calidad
	• Para mis amigos, todo • Para mis enemigos, la ley.	• Igualdad ante la ley, reglas claras y seguridad jurídica.
Política	• Impunidad, clientelismo • No cumplir, oscuro \$ partidos, bajo prestigio política, evasión fiscal.	• Escrutinio público, informes y rendición de cuentas, escrutinio financiamiento, política prestigiosa, administración pública tecnificada y eficiente
Legal	• Inseguridad jurídica, indefensión, arbitrariedad, normas a la medida	• Eficacia y respeto a la ley • Justicia pronta y equitativa • Normas conducta probas • Atención de quejas
Administrativa	• Objetivos y recursos no transparentes • Sin criterio ni control • Corrupción en trámites	• Objetivos y recursos con transparencia • Controles e indicadores • Función pública: ética y responsabilidad

Fuente: Miguel Gutiérrez Saxe. “Fundamentos de la Rendición de Cuentas en un Estado Democrático de Derecho”. Noviembre 2000.

representativos de la sociedad están conscientes de que únicamente utilizando las herramientas del diálogo y la concertación se pueden poner en marcha las acciones necesarias para profundizar la democracia, revertir a corto plazo la tendencia negativa de la economía, y luego elevar paulatinamente el nivel de vida de todos los panameños. Estas iniciativas todavía se están desarrollando, por lo que una evaluación de sus resultados será viable en el futuro cercano.

8. Rendición de cuentas

En una democracia de alta calidad deberían existir al menos tres tipos de rendición de cuentas fuertemente desarrollados: la política, la legal y la administrativa (Beetham, 1994).

La **rendición de cuenta política** se refiere a los mecanismos ciudadanos para monitorear el cumplimiento de las ofertas electorales, el buen gobierno y la gobernabilidad. El objetivo debe ser el de sancionar al grupo o coalición política que obtuvo con engaño el voto ciudadano que lo colocó en el poder. Entre los proyectos que maneja el capítulo panameño de TI se encuentra el del "Compromiso electoral con candidatos" dirigido a propiciar la presentación de compromisos claros frente al proceso electoral. Con posterioridad a la firma, TI-Panamá sigue de cerca las acciones del candidato electo en función de gobierno, para luego informar a los ciudadanos sobre el grado de cumplimiento de su oferta electoral. Existen también varios esfuerzos por encuestar periódicamente a los ciudadanos sobre su percepción del desempeño gubernamental, encuestas éstas que se difunden mediante publicación en diarios de alta circulación. TI-Panamá también realiza encuestas sobre percepción ciudadana en materia de corrupción (Corruptómetro).

La **rendición de cuenta legal** se refiere a los mecanismos de legalidad y justicia que de hecho se aplican en el país. Si bien la Constitución Política de la República de Panamá consagra en el Título III los derechos y deberes individuales y sociales, entre ellos la responsabilidad de los servidores públicos, de hecho podría existir una desigualdad entre la posición del ciudadano común y corriente y la del funcionario del Estado ante la administración de justicia. La Corte Suprema de Justicia tiene, entre sus atribuciones, de acuerdo al Art. 203 de la Constitución, la jurisdicción

contencioso- administrativa, la cual básicamente hace referencia al control de la legalidad en relación a los actos de la administración pública. El Código Judicial, en su Artículo 98, establece la materia administrativa que debe conocer la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, instancia especialmente creada para administrar justicia en forma exclusiva respecto de los actos administrativos que involucran a funcionarios del Estado.

Durante la década de los noventa, se debatió ampliamente en Panamá la necesidad de defender los derechos del ciudadano ante el Estado. En el año de 1995 se creó una Comisión Presidencial que tenía por meta promover la creación de la Defensoría del Pueblo, fundada en un proceso de consultas con destacados miembros de organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos interesados en la defensa y promoción de los derechos humanos, tanto nacionales como extranjeros. Luego de un amplio proceso de consulta y debate se promulgó la Ley N°7, de 5 de febrero de 1997, por la cual se creó la Defensoría del Pueblo en la República de Panamá, la cual

"...está facultada para inquirir sobre actos, hechos u omisiones de la administración pública, incluyendo como tal al Órgano Ejecutivo, gobiernos locales y a la fuerza pública, que pudiesen haberse realizado irregularmente; investigar y denunciar hechos, actos y omisiones...atender las quejas y situaciones que afecten los derechos humanos y promover, ante la autoridad respectiva, que subsanen las condiciones que provocaron la queja".

La **rendición de cuenta administrativa** se refiere a los mecanismos para el control y evaluación de la eficacia y el trato decente en la función pública. También en este campo se han iniciado proyectos que apuntan a la institucionalización de mecanismos de rendición de cuenta administrativa, aún cuando hace falta mucho camino por recorrer. Vale la pena señalar, en la materia, el reciente 'Convenio de Cooperación', suscrito en el mes de noviembre de 1999, entre la CSS y TI-Panamá, y el cual tiene como objetivo crear transparencia en los procesos de contratación pública de dicha institución. Es así como en el sitio web de TI-Panamá, los ciudadanos interesados pueden acceder la base de datos de las compras de la CSS, que contiene todos los detalles relacionados con el proceso de adquisiciones de dicha institución. Otros proyectos

importantes que propicia TI-Panamá en materia de rendición de cuenta administrativa son:

- Declaración de bienes de funcionarios públicos,
- Legislación sobre conflicto de intereses,
- Códigos de Ética, y
- Ley de transparencia y participación ciudadana.

Sobre este último proyecto existen varios aportes en forma de proyectos de ley elaborados por distintos sectores vinculados, tanto al gobierno como a la oposición y a gremios del sector privado. Los varios contenidos han sido objeto de análisis en un reciente foro de consulta de los proyectos de leyes orientados a la transparencia de la administración gubernamental, promovido por la Asamblea Legislativa para contribuir a la creación de un proyecto único a ser sometido al pleno de la Asamblea.

CAPÍTULO VI Reflexiones sobre los desafíos del Desarrollo Humano en Panamá

El compromiso con el Desarrollo Humano nos congrega a todos los panameños y panameñas en un magno esfuerzo para enfrentar los complejos problemas de pobreza y desigualdad presentes en nuestro país, desde un prisma que no parta ni de la filantropía ni del paternalismo gubernamental, sino que implique un renovado esfuerzo solidario a nivel de toda nuestra sociedad. Mirar a la gente panameña a través de los anteojos del Desarrollo Humano pone de relieve que somos un país con profundas desigualdades y que, detrás de los números y tendencias, hay seres humanos con expresiones diversas de la pobreza. En el camino hacia la construcción de un país de oportunidades para todos y todas, tendremos que definir claramente hacia dónde queremos ir como sociedad y como nación.

El mundo actual se caracteriza por el cambio permanente, los avances tecnológicos y la globalización de la economía. Estos nuevos paradigmas nos obligan a intentar conjugar las necesidades del Desarrollo Humano de nuestros conciudadanos con los imperativos de un crecimiento económico equitativo que lo sustente y también con el desarrollo de una población que pueda ser creativa e innovadora al adaptar o crear las tecnologías que nuestro desarrollo nacional requiera. La sostenibilidad de este nuevo desarrollo estará en función de que podamos, no sólo preservar y conservar nuestro ambiente, sino también potenciar a nuestra gente, que es nuestra principal riqueza. En el contexto inmediato de estos nuevos paradigmas, Panamá está aún por definir el papel que quiere jugar, estableciendo para ello claros objetivos y trazando el rumbo que planea seguir para alcanzarlos. La tarea, como se ha señalado, no es fácil, puesto que existen en el país grandes oportunidades enfrentadas a profundas desigualdades en la calidad de vida de muchos panameños y panameñas.

A lo largo de este primer **Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002** se ha discutido la gravedad de los problemas de pobreza y desigualdad, y hemos advertido que, así como hay realidades que nos producen alegría, hay otras que nos producen dolor y conmueven nuestra conciencia. Dada su naturaleza prospectiva, este **INDH Panamá 2002** se anima en un

esfuerzo por presentarle a la sociedad panameña una serie de líneas específicas de acción que, en adición a las indicadas específicamente en cada capítulo, cruzan transversalmente los temas discutidos. Estas líneas de acción surgen de un claro y contundente consenso entre actores varios de nuestra sociedad; las mismas reflejan que, para lograr el Panamá que queremos, se requiere de un concierto de voluntades - individuales, colectivas y políticas.

I. Una nueva cultura ética con énfasis en la solidaridad humana y social

Los cambios en las sociedades y en las instituciones no ocurren per se: son los individuos, actuando solos y a través de las instituciones, quienes promueven y realizan los cambios. De esta forma, una sociedad que aspire a mayores logros en materia de desarrollo humano tiene que aspirar, a su vez, a consolidar en su seno una conciencia ética que privilegie los valores del respeto a la dignidad humana, la honestidad, la justicia, el respeto al orden, la tolerancia y, sobre todo, la convivencia pacífica.

Para lograr lo anterior encontramos que 'la educación para la vida' se constituye en una propuesta importante que alienta la formación de ciudadanos y ciudadanas responsables, emprendedores, honrados, respetuosos y colaboradores. Esta propuesta debe promoverse, porque es evidente que no deben continuar deteriorándose los valores de la sociedad panameña: en el predominio del "juego vivo" – el mayor antivalor presente actualmente entre nosotros-, subyace una postura de ganar - perder, en vez de ganar - ganar, que se aleja abismalmente de la ética de solidaridad y tolerancia que ansiamos ver prosperar.

El sistema educativo nacional en sus distintas acepciones no debe, por lo tanto, limitarse a formar

trabajadores para el futuro. Su reto es formar a los hombres y mujeres de bien del mañana y, para ello, tendrá que hacer acopio de aprendizajes y estilos de conducta con un fuerte contenido de valores humanos y sociales. No obstante, la escuela no será exitosa en su labor en tanto que las familias de nuestro país no asuman el papel central que les corresponde en estas tareas.

Para que pueda servirle de apoyo entonces a la labor de la escuela panameña, hay que darle una real y sentida prioridad a la atención de la familia panameña. Sin descuidar por supuesto la definición de políticas debidamente focalizadas para superar las desigualdades, empoderar a los grupos pobres, animar su participación en sociedad, y aprender a respetar genuinamente la diversidad cultural, es menester retomar las políticas de familia que, hasta la fecha, se han mantenido casi exclusivamente en una esfera declarativa. Y habrá también que repensar la distribución del gasto, porque la forma en la cual se distribuye actualmente nos permite deducir que se le están asignando niveles inferiores de importancia, de entre todos los actores que intervienen en la formulación y ejecución de las políticas públicas. En el proceso, habrá que rescatar los enfoques encaminados a la educación para la vida familiar, la educación sexual y la atención de los problemas de la familia, de modo que éstos se tornen en herramientas útiles en la forja de los valores de respeto y tolerancia, de relaciones de género armoniosas y de solidaridad humana hacia todos, pero especialmente hacia los grupos en mayores desventajas sociales.

El Desarrollo Humano propone un ciudadano con necesidades satisfechas y también con alta calidad profesional y moral; por ello, mientras haya una evidente pobreza y desigualdad en nuestro país, no habrá Desarrollo Humano. La meta tampoco se logrará con individuos cuyas necesidades básicas estén satisfechas, pero quienes demuestren una calidad moral cuestionable.

II. Participación ciudadana y diversidad cultural

El ‘empoderamiento’ de la ciudadanía se logra con organización y con la debida información. Es por ello que este Informe tiene la intención de proporcionar a

los diferentes grupos que componen la ciudadanía panameña, una mirada a nuestra realidad cotidiana, pero desde la óptica nueva del Desarrollo Humano. A través de esta perspectiva, los ciudadanos y las ciudadanas -ya sean pobladores de las comarcas indígenas, agricultores, amas de casa, estudiantes, profesionales, empresarios, políticos o religiosos -podrán conocer la situación de sus respectivos distritos y cómo éstos se comparan con el resto de los distritos de la República en cuanto a Desarrollo Humano se refiere. Armados con elementos objetivos que indican la naturaleza de los servicios básicos que se necesitan en cada distrito del país, las condiciones de vida que requieren ser mejoradas con urgencia, y las situaciones más severas que constituyen una vergüenza nacional y sobre las cuales hay que actuar con prioridad, tanto el Gobierno como otros actores de los procesos de formulación de política podrán actuar sobre bases sólidas, objetivas y bien fundamentadas.

La información presentada en este Informe ayudará a la ciudadanía a canalizar mejor sus demandas y expectativas, a generar procesos de participación colectiva en el planeamiento de los programas y servicios que se requieran, a determinar responsabilidades comunitarias y las de sus representantes en cargos de elección, y a medir los avances en Desarrollo Humano que se vayan dando mediante el esfuerzo compartido.

En lo atinente a las políticas, programas y proyectos encaminados a fortalecer la participación ciudadana en su propio bienestar, no podemos soslayar la realidad de la diversidad cultural. ¿Cuántos recursos se han invertido infructuosamente por no haber tomado en consideración los intereses, expectativas y patrones culturales de la población beneficiaria? En todo caso, debe quedar claro que el respeto al ejercicio de los derechos humanos debe estar por encima de prácticas culturales que de alguna manera atenten contra la seguridad y bienestar de la mujer, de la niñez o de cualquiera de los miembros de la comunidad, o que perpetúen patrones que sostengan las condiciones de vulnerabilidad y riesgo social de las personas.

Un ejemplo que puede ilustrar el mensaje que a este respecto envía el Informe se refiere al trabajo con los residentes de las áreas rurales e indígenas. Los programas dirigidos a los pobres de estas áreas tienen que entender y respetar sus esquemas de organización productiva pero, no por ello, perpetuarlos. Muy por el contrario, partiendo de sus marcos originales de

funcionamiento, será preciso orientarlos hacia estadios superiores de organización empresarial que les permitan aumentar su capacidad productiva y sus ingresos. Los campesinos e indígenas que producen individualmente pueden ser fortalecidos en su capacidad empresarial y en aquellos casos en los que prevalecen sistemas comunales o colectivos, habrá que explorar alternativas viables, tales como la organización cooperativa. En el desenvolvimiento de estos procesos también se promueven cambios en las relaciones de género y en la participación social de la mujer; no obstante, hay otros componentes -como, por ejemplo, las estructuras de organización de los pueblos indígenas, su lengua y sus creencias religiosas- que estos grupos quisieran preservar y los cuales tendremos que respetar y apoyar a través de programas y proyectos específicos.

III. Reformas institucionales hacia la equidad

Los programas y acciones estratégicas encaminados a lograr la reducción de la pobreza y la desigualdad requieren de consistencia y de compromiso por parte de todos los sectores nacionales pero, sobre todo, de continuidad. La superación de las profundas desigualdades sociales es una condición fundamental, no sólo para mantener un clima de paz, sino también para permitir crear el ambiente propicio que asegure una gobernabilidad democrática que merezca la confianza de la gente y restablezca la credibilidad del público, visto como resultado concreto de la puesta en marcha de programas serios, de mayor alcance, realizados de cara al público.

Otro desafío importante es el de consolidar una visión clara de Estado, partiendo de la 'Visión 2020' elaborada en 1997, así como la definición de una forma de operar las instituciones públicas que sea honesta y eficiente. En nuestra región, este desafío en particular ha generado profundas reflexiones y la búsqueda de soluciones que eviten una inminente extensión de las crisis que, en los últimos años, han experimentado países como Colombia, Ecuador, Perú y, más recientemente, Argentina y Venezuela.

En el trasfondo de estas reformas necesarias, el excesivo centralismo que ha predominado en el Estado panameño

ha demostrado ser ineficiente y un generador de mayores desigualdades sociales, tal como se ha podido apreciar en los análisis referentes al sector educativo y al del gasto público social. Utilizando este marco de referencia, la descentralización emerge como un instrumento que permitiría canalizar recursos hacia quienes experimentan las peores condiciones de pobreza, desigualdad y exclusión social. La visión paternalista tiene, empero, que ser sustituida por la que defiende el desarrollo de las capacidades y de las potencialidades de las personas, no sólo para que puedan insertarse en mejores condiciones dentro de la fuerza laboral, sino para que aprendan a vivir con decoro y dignidad, en pleno ejercicio de sus derechos y afrontando sus deberes. De lo que se trata es de incorporar a los pobres a los mercados y también a la vida ciudadana, pero sin discriminación de ninguna clase.

Sin duda alguna, la situación actual está afectada por el entorno internacional, además de las circunstancias propias de la coyuntura y de la estructura de la economía panameña. Una política económica que propicie la recuperación y el posterior crecimiento económico tiene que considerar como estratégicas aquellas oportunidades que el país tenga para generar empleo, en vista de que el crecimiento económico de los últimos años ha sido escaso y no ha tenido un impacto significativo en la generación de empleo.

Un mayor énfasis en los sectores exportadores más dinámicos, como han sido la actividad portuaria y marítima, el turismo, el procesamiento de los productos del mar y el de algunos productos industriales y agroindustriales, podrían cumplir con el objetivo de incrementar el empleo, siempre y cuando se adopten políticas bien estructuradas y con los suficientes incentivos. La producción agropecuaria de las áreas rurales, en donde radica la gran mayoría de los panameños pobres, pudiera transformarse en una mayor fuente de producción, exportaciones y empleo si logramos que se ofrezcan oportunidades sostenidas de capacitación, acceso a la tecnología y mejoramiento de los sistemas de mercadeo internos e internacionales, todo ello acompañado del acceso al crédito y a la propiedad de la tierra.

Las imperfecciones del mercado son innegables, pero ello tampoco significa que es preferible una vuelta al populismo paternalista. Más bien implica perfeccionar

sus mecanismos, corregir sus fallas con acciones ponderadas efectivas, y actuar para lograr desarrollo en formas consistentes con la libertad y el uso eficiente de los recursos. En una sociedad globalizada en la que la tecnología está transformando vertiginosamente los medios de comunicación y los modos de vida, los Estados tienen que fomentar el incremento de la productividad en aras de ser cada vez más competitivos. Este esfuerzo guarda estrecha relación, nuevamente, con las políticas educativas y el asegurar la equidad en términos de la calidad de la educación y de los servicios básicos de los que muchos pobres se ven privados aún.

Hablando de educación, si bien es cierto ésta no es una panacea, sí es un vehículo para la vida en sociedad, para la inserción en la fuerza laboral y para enfrentar los retos tecnológicos. Aquí la empresa privada tiene mucho que ofrecer para enriquecer los programas de estudios y, particularmente, para enseñar a otros la visión empresarial y emprendedora que logre fomentar en los ciudadanos del futuro la creatividad requerida para que puedan disfrutar de una vida profesional independiente, dentro del sector moderno de la economía.

La pequeña y micro empresa, en particular, son vehículos de empoderamiento y desarrollo humano que trascienden lo económico, al fortalecer la autoestima individual. Hasta la fecha, como lo ha reconocido CEPAL, éstos han sido de los sectores más desprotegidos en las políticas de apertura de los mercados, sobre todo porque los cambios ocurrieron cuando estaban aún en proceso de desarrollo y no habían alcanzado los estadios que les permitieran contar con el capital, el acceso al crédito, y el buen posicionamiento en los mercados locales e internacionales requeridos por las políticas de apertura. Probado está que la pequeña empresa rural agropecuaria puede incrementar su participación en la economía, siempre que ésta vaya acompañada de asistencia técnica apropiada para elevar la productividad, así como de programas de reconversión y diversificación hacia productos con mayor potencial de aceptación y una creciente demanda en los mercados externos.

Para hacer viables todas estas líneas de acción, sin embargo, habrá que desarrollar una nueva cultura para la gestión pública: una cultura sustentada en la medición del impacto de los resultados obtenidos, a la cual nos referiremos en el apartado siguiente.

IV. Una nueva visión para la gestión estatal

Dentro de un contexto de gobernabilidad democrática como proceso incluyente, las políticas públicas son el resultado de grandes acuerdos sociales para atender problemas públicos de prioridad. Las decisiones de política y su ejecución, anteriormente reservadas a los gobiernos, involucran en la actualidad la participación de sectores como las organizaciones de la sociedad civil y la empresa privada, sobre bases de diálogo y concertación.

La rendición de cuentas, uno de los componentes básicos de la gobernabilidad democrática, no se limita al manejo de los recursos, sino que también observa la capacidad de respuesta del Estado frente a los grandes problemas públicos, los grados de eficiencia y eficacia de la gestión, y el impacto que han tenido las políticas ejecutadas en cuanto a mejorar la calidad de vida de la población. Esta medición de los impactos de las políticas constituye, hoy por hoy, un valioso instrumento de monitoreo y evaluación que nos permite determinar, no sólo si los recursos fueron bien usados, sino también los niveles de avance o retroceso que la sociedad ha alcanzado. Los elementos mencionados conllevan un cambio de mentalidad: de informar resultados, a una evaluación del impacto de esos resultados.

Esta visión de la gestión estatal que hemos descrito va más allá en cuanto supone una conducta transparente de parte de quienes manejan la cosa pública y, por ende, un acceso fácil a la información sobre ejecución por parte de cualquier ciudadano interesado. Para marcar un avance gradual pero significativo en este sentido, anotamos que recientemente en Panamá se ha aprobado una ley sobre transparencia, que contiene el recurso del *habeas data*, lo que indica que se está fortaleciendo el derecho ciudadano a la información. Queda pendiente que el ciudadano y ciudadana hagan uso de esa nueva potestad.

Los análisis del gasto público social ponen en evidencia, por otro lado, la necesidad de reforzar los sistemas de indicadores y de información con los que cuenta el país, así como el requerimiento de una coordinación más efectiva entre los mismos. El **INDH Panamá 2002** ha desplegado un gran esfuerzo para presentar los índices desagregados hasta el nivel de distrito; no obstante, largo

es el camino que falta por recorrer para poder efectuar un análisis a fondo del impacto de los recursos invertidos en los programas y proyectos sociales. Todo ello implica que hay que efectuar una revisión profunda de cómo se asignan las partidas en el presupuesto nacional, y revisar también la calidad de los instrumentos de monitoreo y seguimiento, incluyendo la identificación y evaluación de los resultados.

Un desarrollo preocupante es que los sistemas de información han comenzado a proliferar desarticuladamente: es así como los sistemas de indicadores sociales no guardan relación alguna con los económico – financieros, ni éstos con los de tecnología. Urge entonces realizar esfuerzos integradores que faciliten la información de conjunto a todo público que la requiera, y para ello hay que emplear las más adecuadas tecnologías de informática y telecomunicaciones. La implantación, por ejemplo, del concepto del ‘e-government’ (o acceso electrónico al Gobierno) sería un medio valioso para establecer un nivel de coordinación, mientras que las ‘infoplazas’ tienen el potencial de convertirse en instrumentos que contribuyan al empoderamiento real de las comunidades, particularmente de las más pobres. Existen igualmente bajo consideración otras herramientas con buenas perspectivas de servicio a la comunidad, incluyendo sistemas de indicadores sociales y financieros sobre temas de desarrollo.

Notas

Capítulo I

1. Según la clasificación general del PNUD (1997), los grandes sectores nacionales se refieren al gobierno, la sociedad civil y la empresa privada. En algunos países se separa a los partidos políticos de la sociedad civil para conformar un cuarto sector, al que se denomina la sociedad política.
2. El núcleo irreductible de pobreza absoluta fue identificado por Amartya Sen y se refiere a aquellos grupos en los que convergen carencias de todo tipo. Su explicación aparece en la sección relativa a la pobreza humana de este capítulo.

Capítulo II

1. Se refiere a la proporción promedio que ha avanzado la población entre el mínimo y máximo logro en los indicadores educativos. Los detalles metodológicos se encuentran en la Nota Metodológica del Compendio Estadístico.
2. Se utiliza el año 1997 como la estimación más reciente posible de la esperanza de vida con los datos existentes, y la misma es válida hasta que se realicen las nuevas proyecciones de población a partir del Censo Nacional del 2000.
3. Para mayores detalles de la metodología, ver las Notas del Compendio Estadístico.
4. Los valores cercanos a 0 no indican que no se disponga de alguna forma de servicio básico, sino que los métodos utilizados no son los más deseables en términos de durabilidad y salubridad.
5. Congreso Emberá Wounaan. "Plan de Desarrollo Comarcal, Encuesta al Producto Emberá Comarcal."
6. Este menor resultado para la provincia de Panamá se debe a que, en el indicador de servicios para el sector rural, se define como aceptable hasta el uso de la letrina sanitaria y la disposición de agua, aunque sea fuera de la vivienda; en cambio, en el sector urbano no se clasifica la letrina, y el agua debe estar preferentemente dentro de la vivienda, por lo que el indicador es más exigente respecto a servicios básicos para esta área.

7. Los valores 0.000 en el logro en vivienda no indican que no se disponga de alguna forma de vivienda, sino que los materiales y servicios utilizados no son los más deseables en términos de durabilidad y salubridad.
8. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Asesoría Económica. Departamento de Salarios.
9. Se utilizan las definiciones de OIT vigentes para Panamá.
10. Corresponde a un corregimiento comarcal.
11. Ibídem.
12. Corresponde al total de la población incluida en el análisis. La población oficial para el año 2000 es de 2,839,177 habitantes.

Capítulo III

1. Ver con provecho Rudolf, 2000.
2. Gerardo Maloney.
3. Como promedio simple de los tres indicadores anteriores.
4. En estricto rigor, Wargandi y Madungandí corresponden a corregimientos comarcales, pero son presentados aquí para reflejar con mayor detalle la situación de las comarcas.
5. Ver Rodríguez 1994, páginas 97-100.
6. Proceso concertado de repensar el país realizado en 1998 con participación de todos los sectores y auspiciado por el PNUD.
7. El concepto de comarca fue utilizado en Mesoamérica en la Colonia para designar una región, pueblo o provincia especialmente ubicado en un área distante y de difícil acceso, que requería una administración especial, pero su uso histórico sugiere una región cultural, fronteriza, indígena. (Herrera, 1982, pág. 75).
8. Ver Putnam, 1993.
9. Ver Fukuyama, 1995.

10. Se refiere al estudio de Percepciones Colectivas de la Comunidad realizado por el MEF en base a la Encuesta de la Comunidad. Es la percepción de un conjunto de personas de 438 comunidades rurales, urbanas e indígenas que analizaron su realidad desde la perspectiva de sus vivencias, necesidades y aspiraciones.
11. Estudio cualitativo en comunidades indígenas. Proyecto INDH 2002.
12. Según Aníbal Quijano, se trata de “la tendencia de un sector determinado de la población de una sociedad a presionar sobre alguno o algunos aspectos de la estructura de la sociedad, con la finalidad de cambiarlos en algún sentido, de manera deliberada.” Para Daniel Camacho, es “una dinámica que se genera en la sociedad civil, y se orienta hacia la defensa de intereses específicos, y que cuestiona fragmentaria o absolutamente las estructuras de dominación prevaleciente, buscando transformar las condiciones de crecimiento social”. Los movimientos sociales pueden ser clasistas (obreros, campesinos, capas medias...) o ser pluriclasistas (urbano, regional, étnico, estudiantil, femenino, juvenil, ecológico, pacifista, religioso, nacionalista, de la tercera edad, cultural, de ciudadanía, etc.). Leis (2000)
13. Definidos en base a los resultados de las reuniones de trabajo del Proyecto **INDH Panamá 2002** sobre el tema de los grupos en condiciones de vulnerabilidad.
14. Ver García Canclini, Néstor, “Escenas sin territorios” en *La comunicación desde las prácticas sociales*. México. 1990.
15. En una encuesta participativa con indígenas Emberás Wounaan de la selva darienita sobre preferencias en función de montar la primera emisora de radio de la región, “Radio Voz Sin Fronteras”, en 1995, éstos escogieron la diversidad de varios ritmos sobre la posibilidad de sólo escuchar su música.
16. Entrevista a Loys Paniza, Secretaria Indígena, 5 de noviembre 1992.
17. Ingreso per cápita anual, por persona, en Balboas, a precios de 1987.
18. Ver Ministerio de Economía y Finanzas. Encuesta de Niveles de Vida, 1997.
19. Las mujeres Emberá están vendiendo su arte tejido (usualmente denominado ‘artesanías’) con cada vez más frecuencia, aunque no se indagó acerca de su situación mercantil ni de los comerciantes que la controlan.
20. El trabajo doméstico tiene, sin embargo, ciertas ventajas para una mujer joven de una familia rural empobrecida (Rudolf 2000, págs. 140-47), y actualmente alguna gente joven toma estos empleos con la esperanza de poder continuar sus estudios al mismo tiempo.
21. Ministerio de Economía y Finanzas. Encuesta de Niveles de Vida. Ministerio de Economía y Finanzas, Panamá, 1997.
22. La esperanza de vida en la Comarca Emberá era de 19 años menos que en la provincia de Panamá en 1990 y de 17 años menos que en 1997. En la comarca Kuna Yala, el 12% muere antes de los 40 años, comparado con el 19.5% en la Emberá Wounaan y con el 4.9 % de la provincia de Panamá en 1997. **Proyecto INDH Panamá 2002**.
23. Estudio cualitativo del proyecto **INDH Panamá 2002**.
24. Sería interesante saber si hay una escasez también de los especialistas que saben construir las diversas partes de las casas “tradicionales.”
25. Estudio cualitativo **INDH Panamá 2002**.
26. Ministerio de Salud. Salud de Pueblos Indígenas. Panamá, 2000.
27. Ministerio de Economía y Finanzas. “Estado nutricional de la niñez panameña menor de 5 años de edad”. MEF: Panamá, 2000.
28. Estos hospitales cuentan con limitaciones tecnológicas y de personal. Salud de Pueblos Indígenas. Panamá, Ministerio de Salud. Panama, 2000.
29. Ministerio de Salud. “Salud de Pueblos Indígenas”. Panamá, 2000.
30. Un caso diferente es el Hospital Civil de Guadalajara, Mexico, en donde se combina la medicina moderna con la tradicional indígena, para curar enfermedades mentales, en el proyecto de Etnopsiquiatría del occidente de México, que ubican como “una propuesta de mestizaje de recursos médicos”, según cable de la agencia de noticias EFE. La Prensa. Panamá, 31 de junio de 2001.
31. Ministerio de Salud. “Iniciativa para el Desarrollo de la Salud de las Poblaciones Indígenas”. Panamá: Ministerio de Salud. 2000.
32. Estudio cualitativo del INDH Panamá 2002.
33. Ver R. Leis. “Cinco Ideas Claves sobre la Frontera Este”. Ponencia al Congreso Nacional de Sociología, Panamá, 2001.
34. Durante la década de los 80, mientras el número de las ONG

aumentaba rápidamente a lo largo de Latinoamérica, habían muy pocas establecidas en Panamá debido a la oposición al régimen del Gral. Manuel A. Noriega. Tras la invasión estadounidense, las ONGs empezaron a proliferar: por ejemplo, en 1989 habían aproximadamente 30 ONGs en Panamá que trataban el asunto del medio ambiente, mientras que, para 1994, habían 131 (Herrera 1996:57). Arce (1995:2) postula que parte del auge de las ONGs después de la invasión se debió al alto número de profesionales desempleados debido a los despidos por ajustes estructurales dirigidos por el Presidente Guillermo Endara.

35. Éstas están entre las mismas críticas dirigidas hacia los proyectos de desarrollo del Estado y de las ONGs, de acuerdo a un reciente análisis basado en el trabajo de campo, de larga duración, realizado en una comunidad rural en las tierras altas de Coclé (Rudolf 1999 y 2000, capítulos 6 y 8).

36. Taller de validación del INDH en el marco del Congreso Indigenista. Panamá 5 de diciembre de 2001.

Capítulo IV

1. PNUD. 1995, Págs. 15 - 16.

2. Savater, 2000

3. Ver sobre este tema PREAL, 2000.

4. UNICEF, 2001.

5. Ver Sen, "Invertir en la infancia: su papel en el desarrollo". BID, 2000, Págs. 5-6.

6. Delors, et.al., 1996.

7. Sobre este concepto de equidad social, ver a Sen en PNUD, 1992.

8. PNUD, 2001.

9. Ver Cafferata, 1987.

10. Ver Labarca, 1999.

11. Ver Savater, 2000.

12. Ver Reyzábal y Sanz, 1999.

13. Ver Fukuyama, 1999, Págs. 35-36.

14. Sobre el movimiento de Reforma Educativa ver, entre otras fuentes, las siguientes: Ministerio de Educación. 1971 y también: Céspedes, et al., 1979.

15. Ministerio de Educación, 1997.

16. Ministerio de Educación, 1999.

17. Si se considera sólo la inversión del gobierno central en educación en el año 1999, está fue equivalente a un 4.7% del PIB.

18. Ministerio de Economía y Finanzas, Informe de Inversión Pública, 2001.

19. Se refiere a la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación, con las Adiciones y Modificaciones Introducidas por la Ley 34 del 6 de Julio de 1995.

20. Ver Arrien, et al., San José, 1998. También ver a Bernal, et al., Págs. IX y X.

21. Ver la Ley Orgánica de Educación, 8-B.

22. Contraloría General de la República, 2000.

23. Bernal, 2001.

24. Bernal, 2001, Pág. 17.

25. Las comarcas Wargandí y Madungandí corresponden a corregimientos comarcales, pero se incluyen a este nivel de agregación geográfica para dar una visión más completa de la realidad indígena.

26. Estimación no disponible para 1990.

27. Estimación no disponible para 1990.

28. Sólo las comarcas Kuna Yala y Emberá estaban constituidas formalmente en 1990; por lo tanto, los datos de las demás comarcas en 1990 corresponden a los indicadores estimados para las áreas que actualmente ocupan oficialmente esas comarcas.

29. Ministerio de Economía y Finanzas, 2001, Pág. 33.

30. Banco Mundial, 2000, Pág. 14.

31. Ministerio de Economía y Finanzas, 2001, Pág. 33.

32. Banco Mundial, 2000, Pág. 17.

33. Según el Censo 2000, la mujeres Ngöbe-Buglé alcanzaron 44.7% de alfabetización, en tanto que los hombres alcanzaron el 64.1%.
34. Ver Contraloría General de la República, 2000, *Vol.II, Población*, Cuadro No.16.
35. Tomado de Bernal, 2001, Págs. 46-47.
36. Ministerio de Educación. *Indicadores de Eficiencia Interna observados entre los años 1999 y 2000*. 2001.
37. Marmolejo, et al., 2000.
38. Ibídem, Págs. 32-33.
39. UNESCO - UNICEF, 1999.
40. Delors, 1996, Págs. 161-162.
41. OIT-UNESCO, 1988, Párrafos 13-17.
42. Bernal, et al., 1999. Págs. 37-38.
43. Leis, 2000, Pág. 24.
44. Tomado de Carnoy y De Moura, 1996. Ver también PREAL, 1998 y Gómez Buendía, 2001.
45. PREAL, 1998.
46. Ver Gómez Buendía, 2001, Páginas 190-191 (Recuadro 5-6). También PREAL, 1998, Pág. 15; Arrién et al., 1998.
47. Ver CEPAL/UNESCO/Naciones Unidas, 1992, Pág. 171.

definir el gasto en capital humano de manera más amplia, lo que significa incorporar erogaciones cuya finalidad sea satisfacer necesidades más allá de las básicas, como, por ejemplo, educación secundaria y superior, así como atención de salud a niveles más altos".

4. El gasto social per cápita estimado por CEPAL para 1998-99 fue de 642 US\$ de 1997, mientras que promedio para esos años del gasto aquí estimado sería de 702 US\$ de 1997 (cuadro A4.b). Independientemente de la fuente, pues los datos que utiliza la CEPAL podrían ser los del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), hay varios aspectos que inciden en la diferencia. Por una parte, CEPAL considera el gasto social del sector público no financiero, o sea, incluyendo el IDAAN, pero también podrían haber diferencias en los sectores sociales considerados, especialmente en el caso de desarrollo comunitario. Otra diferencia se origina en el deflator utilizado, pues CEPAL utiliza el Índice de Precios Implícito en el PIB, mientras que aquí se utilizó el Índice de Precios al por Mayor.
5. El IPH mide las privaciones (pobreza) en los países en desarrollo en cada uno de los tres aspectos básicos del desarrollo humano: longevidad, conocimientos y nivel de vida. El nivel de pobreza se obtiene como un promedio ponderado.
6. Es importante señalar que, a principios de su gestión, el acceso que un gobierno tiene a recursos externos de financiamiento multilateral para la inversión social puede verse limitado por una mala planificación del gobierno que lo precedió. *Contrario sensu*, si la gestión del gobierno anterior fue eficiente en materia de planificación social, el nuevo gobierno encuentra una amplia gama de proyectos sociales en distintas etapas del ciclo de planificación y ejecución, lo que le permitirá lograr sus objetivos con menor esfuerzo.
7. "El principal objetivo en la elaboración de un Plan Operativo Anual se centra en contar con un instrumento práctico que presente en forma integrada y coherente las distintas acciones que ejecutará en un año el Gobierno para aportar en la solución de los problemas sociales, en particular el de la pobreza, a nivel nacional, provincial y local". MEF, Dirección de Políticas Sociales. *Plan Operativo del año 2000*. Panamá, Agosto de 2000.
8. Ibídem.
9. "Actualmente, la toma de decisiones de la política social en Panamá es básicamente central, tanto por que las decisiones de distribución de recursos se toman en el nivel nacional, como porque se concentran en el Ministerio de Economía y Finanzas como apoyo básico de las decisiones de la presidencia y en la Asamblea

Capítulo V

1. El contenido de este apartado proviene del examen del gasto público social panameño realizado por el Prof. Gregorio Urriola Candanedo, de la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), con base en datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas. En el examen, el Prof. Urriola ha aplicado la metodología propuesta por la CEPAL cuyo resumen se encuentra en CEPAL. *Panorama Social de América Latina*, CEPAL, 1998.
2. Ver Gráfica 5.3.
3. Como se indica en CEPAL, 1997, Pág. 92, "dependiendo del grado de desarrollo socioeconómico alcanzado por un país, es preciso

- Legislativa cuando se convierte en norma presupuestal." Tomado de: Sarmiento, 2001.
10. Con excepción de la Alcaldía de la Ciudad de Panamá.
11. La República de Panamá cuenta con alrededor de 2,83 millones de habitantes, repartidos en un total de 75 municipios.
12. Ibídem. "Cada municipio asigna un rubro del presupuesto a los corregimientos para que éstos mantengan una planilla pequeña y financien algunos proyectos de inversión. Estos recursos son limitados y se asignan sin mecanismos de control que garanticen su buen uso y transparencia."
13. La legislación reconoce la importancia de la participación ciudadana en la definición de las inversiones locales, pero no establece mecanismos operativos en la materia.
14. En Panamá se encuentra vigente la Ley que crea la carrera administrativa. Se ha creado para administrarla una Dirección General de Carrera Administrativa dentro del Ministerio de la Presidencia; sin embargo, son notorios los vicios en su aplicación. Los partidos políticos, una vez en el poder, se manejan bajo el concepto de "espacios políticos" mediante los cuales consideran que le corresponde nombrar a copartidarios y simpatizantes en la planilla del sector público según las negociaciones políticas realizadas dentro de la coalición ganadora. Estas negociaciones reparten entre los partidos las Instituciones Públicas existentes. Estas viejas prácticas, difíciles de erradicar, generan también problemas de coordinación interinstitucional que obstaculizan la gestión de gobierno y crear incoherencias entre el plan oficial de gobierno y la ejecución del mismo.
15. Ver MEF. *Manual de Seguimiento y Evaluación de la Inversión Pública*, 2001, Pág. 34.
16. Ver MIPPE, 1994.
17. En Panamá, el dólar estadounidense tuvo una circulación paralela a la de la moneda colombiana desde mediados del Siglo XIX. La Constitución Política de febrero de 1904 prohibió la emisión de "papel moneda de curso forzoso". El Balboa ha funcionado para todo efecto práctico como unidad de cuenta, mientras que el dólar ha sido la moneda usada para las transacciones.
18. El sistema bancario panameño está integrado al resto del mundo, ya que los agentes financieros locales pueden acceder a recursos internacionales a costos competitivos y sin limitaciones legales o administrativas.
19. La estrategia fiscal necesaria para superar el problema estructural es un tema pendiente de debate en el seno de la sociedad panameña. Varias ideas se han vertido por parte de grupos representativos y del gobierno, pero todavía no ha sido posible alcanzar un acuerdo nacional sobre este tema tan trascendental.
20. La República de Panamá ha acumulado altos niveles de deuda pública, cuyo servicio constituye una grave limitante a la capacidad de inversión. Este tema debe ser discutido en el contexto de una estrategia fiscal nacional que contemple el logro de un equilibrio fiscal a mediano plazo.
21. La contrapartida nacional que complementa los préstamos internacionales debe fluir "*pari passu*", de acuerdo al avance del proyecto de inversión. Estas condiciones se definen por lo general en los contratos de préstamo que suscribe la República de Panamá.
22. Ver Cuadro N°4 del Compendio Estadístico sobre gasto e inversión social.
23. En Panamá se encuentra privatizada la provisión de servicios públicos en las siguientes áreas: puertos, generación y distribución de energía eléctrica, y telecomunicaciones.
24. Leyes 20 de 1995 y 22 de 27 de 2000.
25. El capital del Fondo puede colocarse en depósitos a plazo en banco nacionales e internacionales con grado de inversión; bonos con garantía hipotecaria; títulos de deuda o valores de renta fija del mercado secundario; bonos de la República en el mercado secundario; bonos y títulos de la Autoridad del Canal de Panamá.
26. Ver MEF, *Informe de Coyuntura Económica*, 2000, Pág. 27.
27. Ver Ardito Barletta, 2001.
28. El MIPPE (actualmente MEF) contó con la asistencia técnica del Banco Mundial para integrar la información socio-demográfica y económica de la ENV97 y de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1990, así como para preparar el Mapa de Pobreza que presenta la distribución geográfica de los niveles de pobreza por provincia, distrito y, en algunos casos, hasta por corregimiento. Ver MEF. *Mapa de Pobreza: metodología para su elaboración*. 1999.
1. Documentos del Proyecto de Mejoramiento de las Encuestas de Condiciones de Vida, (CEPAL, BID, Banco Mundial). Disponibles en la página web del proyecto en <http://www.eclac.cl>

Compendio Estadístico

2. Se utilizan las definiciones de OIT vigentes para Panamá.
3. PNUD, 2000 y 2001.
4. Valor ajustado del límite internacional de U\$ 40.000, de acuerdo al costo de vida de Panamá frente al de países de mayor desarrollo.
5. Ponderando los límites de escolaridad urbano y rural.
6. Valor ajustado del límite internacional U\$ 40.000, de acuerdo al costo de vida de Panamá frente al de países de mayor desarrollo.
7. Balboas anuales a precios constantes de 1987.
8. Para el cálculo del índice de ingreso se utiliza el mismo procedimiento del IDHP e IDG pero se expresan los valores de la fórmula en datos absolutos y no como logaritmos.
7. Banco Mundial. *"Panamá Estudio sobre Pobreza. Prioridades y estrategias para la reducción de la pobreza"*. Banco Mundial, 1999. Volumen 2: anexos.
8. Ministerio de Salud y Ministerio de Educación. IIIer y Vto "Censo de Talla de Escolares de Primer Grado", 1988 y 2000.

Bibliografía

- Altimir, Oscar. 1979.
"LADIMENSIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA". En: Cuadernos de la CEPAL, 27. Santiago, CEPAL.
- Alvaro, Eligio. 1998.
ESTUDIO SOCIO-ETNOGRÁFICO DE LAS ÁREAS DE EXPANSIÓN BOCAS DEL TORO, DARIÉN Y SAN BLAS. Panamá, Ministerio de Educación-Banco Mundial.
- , 2000.
PERFIL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE PANAMÁ. Panamá, Banco Mundial RUTA.
- AAAS (American Association for the Advancement of Science). 1997.
CIENCIA: CONOCIMIENTOS PARA TODOS. PROYECTO 2061. México, D.F., Oxford University.
- Arias Robinson, Eladio. 1988.
ESTUDIO SOCIOECONÓMICO DE LA MIGRACIÓN KUNA HACIA LA CIUDAD DE PANAMÁ. Tesis de Grado, Universidad de Panamá. Inédito, Panamá.
- Ardito Barletta, Nicolás. 2001.
"EL USO DEL FONDO FIDUCIARIO PARA EL DESARROLLO", en La Prensa, 12 de Diciembre de 2001. Panamá.
- Arrién, Juan Bautista; Bernal, Juan Bosco; y otros. 1998.
LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN EL ISTMO CENTROAMERICANO. San José, UNESCO - Embajada de Holanda.
- Arrién, Juan Bautista, et al. 1998.
LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN EN CINCO PAÍSES CENTROAMERICANOS. Managua, Fundación Ford.- PREALUCA.
- Asociación de Pequeños y Medianos Productores. 2001.
EL PROBLEMA AGROARIO EN PANAMÁ. LA NUEVA ESTRATEGIA DE APEMEP. Panamá, APEMEP.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1996.
¿CÓMO ORGANIZAR CON ÉXITO LOS SERVICIOS SOCIALES? Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- BM (Banco Mundial). 1996.
PRIORIDADES Y ESTRATEGIAS PARA LA EDUCACION. Washington, D.C., Banco Mundial.
- , 2000.
PANAMA. ESTUDIO SOBRE POBREZA. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Barcoriso, Yuri y Griffith, Margarita. 2000.
MEDICINA TRADICIONAL INDÍGENA. Panamá, Ministerio de Salud.
- Benegas, Gladis y Suma, Pablo. 2000.
INICIATIVA 20/20: EL GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS EN PARAGUAY. Asunción, Sistema de Naciones Unidas.
- Bernal, Juan Bosco. 1992.

PLANIFICACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. Panamá, Universidad del Istmo.

-----, 2000.

"INVERTIR EN LA INFANCIA O PERPETUAR LA POBREZA", en Diario El Panamá América, 18 de julio de 2000. Panamá.

-----, 2001.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN PANAMÁ. Panamá, Banco Mundial - Consejo de Rectores de Panamá.

Bernal, Juan Bosco, Name, Aida, y Murrain, Stanley. 1999

Bolaños, Guillermo y Molina, Zaida. 1990.

INTRODUCCIÓN AL CURRÍCULO. San José, UNED.

Boltvinik, Julio. 1990.

POBREZA Y NECESIDADES BÁSICAS. Caracas, PNUD.

Bonfil Batalla, Guillermo. 1987.

"CULTURA POPULAR. ENFOQUE DESDE AMÉRICA LATINA", en Aportes 28. Bogotá.

Cafferata, Agustín. 1987.

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES. CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES. Inédito. Buenos Aires.

Caja de Seguro Social (CSS). 2001.

COMPENDIO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DEL LACAJE DE SEGURO SOCIAL. Panamá, CSS.

Carnoy, Martín y De Moura Castro, C. 1996.

IMPROVING EDUCATION IN LATIN AMERICA. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1992.

EDUCACIÓN Y CONOCIMIENTO. EJE DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD. Santiago, CEPAL.

-----, 1997.

LABOR Y EQUIDAD. Santiago, CEPAL.

-----, 1998.

PANORAMA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA. Santiago, CEPAL.

-----, 1999.

TECNOLOGÍA Y POBREZA EN EL ISTMO CENTROAMERICANO. México, D.F., CEPAL.

-----, 2000.

LABOR Y EQUIDAD: UNA SEGUNDA EVALUACIÓN. Santiago, CEPAL.

-----, 2001.

PANORAMA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA 2000-2001. Santiago, CEPAL.

Céspedes, Francisco, et al. 1979.

INFORME SOBRE LA REFORMA EDUCATIVA. Panamá, Ministerio de Educación.

Congreso General Ngöbe Buglé, Congreso General Kuna, Congreso General Emberá Wounaan, Congreso Madungandí, Organización Indígena de Tierras Colectivas Emberá Wounaan Drúa. 1995.

"PLAN DE DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS". Inédito. Panamá.

Congresos y Organizaciones Indígenas de Panamá. 2001.

INFORME DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE PANAMÁ A LA COMISIÓN INTERAMERICANADE DERECHOS HUMANOS DE LAOEA. Panamá.

Consejo de Gabinete 1997.

RESOLUCIÓN DE GABINETE No. 222: DESARROLLO SOCIAL CON EFICIENCIA ECONÓMICA 1997-1999. Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica.

-----, 1998.

RESOLUCIÓN DE GABINETE No. 134: NUEVO ENFOQUE ESTRATÉGICO FRENTE A LA POBREZA. 1998-2003. Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica.

Contraloría General de la República. 2000.

ESTADÍSTICA PANAMEÑA. SITUACIÓN CULTURAL, Sección 511. EDUCACIÓN. Panamá, Contraloría General de la República.

-----, 2001.

CENSOS DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 2000. Panamá, Contraloría General de la República.

De Jong, Nick y Vos, Rob. 2000.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN PANAMÁ. Panamá, Instituto de Estudios Sociales de la Haya, Ministerio de Economía y Finanzas, PNUD.

De Vylder, Stefan. 1995.

SUSTAINABLE HUMAN DEVELOPMENT AND MACROECONOMICS STRATEGIC LINES AND IMPLICATIONS. New York, PNUD.

Del Búfalo, Enzo. 1995.

"ESTADO, SOCIEDAD Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA. HACIA UNA NUEVA ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL", en El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio. Caracas, CLAD.

Delors, Jacques. 1996.

LA EDUCACIÓN ENCIERRA UN TESORO. Barcelona, Ediciones Santillana - UNESCO.

Deruyttere, Anne. 1997.

PUEBLOS INDÍGENAS Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Diez Hochleitner. 1998.

APRENDER PARA EL FUTURO. LA EDUCACIÓN SECUNDARIA PIVOTE DEL SISTEMA EDUCATIVO. España, - Fundación Santillana.

Durstun, John. 2000.

"QUÉ ES EL CAPITAL SOCIAL COMUNITARIO", en: Políticas Sociales, Serie 38. Santiago, CEPAL.

Farinoni, Noemí. 1998.

SITUACIÓN DE LA SALUD REPRODUCTIVA EN LAS NIÑAS Y LOS ADOLESCENTES EN PANAMÁ. Panamá, FNUAP-MINSA.

Fombrun, Charles, J.; Tichy, Noel M.; y Devanna, Mary Ann. 1984.

STRATEGIC HUMAN RESOURCE MANAGEMENT. New York, John Wiley & Sons, Inc.

Fondo de Población de las Naciones Unidas. 1999.

"APOYO A LA GESTIÓN DEL GABINETE SOCIAL EN MATERIA DE POBLACIÓN Y DESARROLLO". Panamá, UNFPA.

Fuentes Montenegro, Luis. 1997.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ 1972 REFORMADA. Panamá, Imprenta de la Nación.

Fukuyama, Francis. 1999.

LA RUPTURA. LA NATURALEZA HUMANA Y LA RECONSTRUCCIÓN DEL ORDEN SOCIAL.- Madrid, Atlántida.

Fundación Barú. 1999.

FAMILIA Y SALUD REPRODUCTIVA: UNA APROXIMACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA Y DIAGNÓSTICA DEL PUEBLO NGÖBE EN 4 DISTRITOS DE LA REGIÓN NIFRIN, COMARCA NGÖBE BUGLÉ, REP. DE PANAMÁ. Panamá, Ministerio de Salud (MINSAL), ASMUNG, FNUAP.

García C., Néstor. 1990.

"ESCENAS SIN TERRITORIOS", en La Comunicación desde las Prácticas Sociales. México, D.F., Universidad Iberoamericana.

Ganuza, Enrique; León, Arturo y Sauma Pablo. 1999.

"GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA INICIATIVA 20/20. Santiago: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), LC/R. 1993.

Gómez Buendía, Hernando. 2001.

EDUCATION IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. AN AGENDA FOR THE COMING CENTURY. Colombia, PNUD - Editores Tercer Mundo S. A.

Gutiérrez, Saxe Miguel. 2000.

FUNDAMENTOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO. Inédito. San José.

Herlihy, Peter. 1995.

"LA REVOLUCIÓN SILENCIOSA DE PANAMÁ: LAS TIERRAS DE LA COMARCA Y LOS DERECHOS INDÍGENAS", en Revista Mesoamérica. 29 de Junio de 1995.

Herrera, Francisco. 1982.

EL PUEBLO GUAIMÍ Y SU FUTURO. Panamá, CEASPA.

Herrera, Ligia. 1981.

LA DISPERSIÓN DE LA POBLACIÓN Y EL MEDIO HUMANO EN PANAMÁ Y EL RESTO DE AMÉRICA LATINA. Panamá, Curso Intensivo Nacional sobre Población y Planificación del Desarrollo en Panamá.

-----, 1983.

REGIONES DE DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO DE PANAMÁ: ELEMENTOS PARA UNA PLANIFICACIÓN ADECUADA DE NUESTRA SEGURIDAD SOCIAL. Panamá, Caja de Seguro Social.

IMF (International Monetary Fund). 2001.

MANUAL ON FISCAL TRANSPARENCY III° OPEN BUDGET PREPARATION, EXECUTION AND REPORTING. Washington, D.C., FMI.

IVU (Instituto de Vivienda y Urbanismo). 1967.

INFORME DE DIAGNOSIS Y RECOMENDACIONES. Misión de Asistencia Técnica (International Development Services, Inc./Núñez y Asociados). Panamá, IVU.

- Jackson, Tim. 1994.
"MEASURING SUSTAINABLE ECONOMIC WELFARE. Estocolmo, Instituto del Medio Ambiente-Nueva Fundación de Economía.
- Jaén Suárez, Omar. 1979.
LA POBLACIÓN DEL ISTMO DE PANAMÁ. Panamá, INAC.
- Kenny, Charles. 2001.
"INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES AND POVERTY", en TechKnowLogia, July-August, 2001.
- Labarca, Guillermo. 1999.
FORMACIÓN Y EMPRESA. Montevideo, OIT - CINTERFOR.
- Leis R., Raúl. 1996.
"MOVIMIENTOS CAMPESINOS Y ALTERNATIVAS DE DESARROLLO". Panamá, IPEL-MITRAB.
- , 1996.
PANAMÁ, LUCES Y SOMBRAS HACIA EL SIGLO XXI. Panamá, INAC.
- , 1998.
DEMOCRACIA Y CULTURA POLÍTICA EN PANAMÁ, en: El Sentir Democrático. San José, Procesos.
- , 2000.
ABRIR CANALES DE PARTICIPACIÓN: DESCENTRALIZACIÓN Y PODER LOCAL. Panamá, CONADEL, UNICEF CEASPA.
- , 2001.
CINCO IDEAS CLAVES SOBRE LA FRONTERA ESTE. Ponencia presentada al Congreso Nacional de Sociología. Panamá.
- Lindert, Kathy. 1999.
POBREZA URBANA EN PANAMÁ, en Estudio sobre Pobreza: Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza. Panamá, Banco Mundial.
- Luzuriaga, Lorenzo. 1971.
HISTORIA DE LA EDUCACIÓN Y DE LA PEDAGOGÍA. Buenos Aires, Editorial Lozada.
- Marmolejo, Pedro, et al. 2000.
PRESENTACIÓN DEL INFORME SOBRE APLICACIÓN DEL CONVENIO REFERIDO A LOS ASUNTOS EDUCATIVOS DE LA POBLACIÓN INDÍGENA DE PANAMÁ. Panamá, Ministerio de Educación.
- Márquez de Pérez, Amelia. 1999.
"LA POBREZA EN PANAMÁ", en ALCA: Un Instrumento de Desarrollo Social. Panamá, FES-PNUD.
- , 2000.
EL COMBATE A LA POBREZA: LECCIONES APRENDIDAS DE EXPERIENCIAS EXITOSAS. Panamá, PNUD.
- , 2001.
"PERFIL DE LA POBREZA EN PANAMÁ", en Estrategias, Políticas y Programas para Reducir la Pobreza. Panamá, Asesores Estratégicos.
- Márquez de Pérez, y Rodríguez, Xiomara. 1984.
POLÍTICAS DE VIVIENDA Y POBREZA CRÍTICA URBANA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE PANAMÁ. Tomo I y II.

Panamá, ICAP-UIDAP.

Max Neef, Manfred. 1993.

DESARROLLO A ESCALA HUMANA. UNA OPCIÓN PARA EL FUTURO, en: Economía de Solidaridad y Cosmovisión Indígena. Abya Yala: Quito.

Max-Neef, Manfred; Elizalde, Antonio y Hopenhayn, Martin. 1995.

DESARROLLO A ESCALA HUMANA. Guatemala, SERJUS.

McCulloch, Cristina. 1999.

ROMPER EL CICLO DE LA POBREZA, en BIDAMÉRICA (Marzo - Abril). Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

McLure, Charles, E.

"THE DISTRIBUTION OF INCOME AND TAX INCIDENCE IN PANAMA", en Public Finance, Quarterly, Vol. 2, Num. 2.

Mendoza, José. 1999.

COOPERACIÓN TÉCNICA Y FINANCIERA EN PROPUESTA DE CREACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA EN CONSULTA CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS. Panamá, Ministerio de Gobierno y Justicia, Dirección Nacional de Política Indigenista.

Mess, Dirk, y Qualmann, Regine. 1999.

"DESARROLLO SOCIAL E INVERSIONES PRODUCTIVAS. CONFLICTOS Y COMPLEMENTARIDADES, en: XXVI SEMINARIO INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO. EL GASTO SOCIAL COMO INVERSIÓN. Panamá, MEF.

Ministerio de Desarrollo Agropecuario. 2000.

PLAN PANAMÁ RURAL 2001-2004. Panamá.

Ministerio de Desarrollo Agropecuario. 2001.

INFORME DE LA I JORNADA PARA EL COMBATE DE LA POBREZA. Proyecto Combate a la Pobreza Rural y Conservación de Recursos Naturales. Panamá, MIDA- Banco Mundial.

Ministerio de Economía y Finanzas. 1999.

MANUAL DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA. Panamá, MEF.

-----, 1999.

MAPA DE POBREZA: METODOLOGÍA PARA SU ELABORACIÓN. Panamá, MEF.

-----, 1999.

PERFIL Y CARACTERÍSTICAS DE LOS POBRES EN PANAMA. Panamá, MEF.

-----, 2000.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN PANAMÁ. Panamá, MEF.

-----, 2000.

ESTADO NUTRICIONAL DE LA NIÑEZ PANAMEÑA MENOR DE 5 AÑOS DE EDAD. Panamá.

-----, 2000.

INFORME DE COYUNTURA ECONÓMICA. Panamá, MEF.

-----, 2000.

LA POLÍTICA SOCIAL EN PANAMÁ 1999-2004. Panamá, MEF.

- , 2000.
NORMAS Y PROCEDIMIENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN. Panamá, MEF.
- , 2000.
PERCEPCIONES COLECTIVAS DE LA COMUNIDAD. Panamá, UNICEF.
- , 2000.
PLAN OPERATIVO DEL AÑO 2000. Panamá, MEF.
- , 2001.
INFORME DE INVERSIÓN PÚBLICA. Panamá, MEF.
- Ministerio de Educación. 1971.
INFORME GENERAL COMISIÓN DE REFORMA EDUCATIVA. Panamá, MEF.
- , 1997.
ESTRATEGIA DE CENAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN. Panamá, MEF.
- , 1999.
EL NUEVO MODELO CURRICULAR. BASES TEÓRICAS Y PRÁCTICAS. Panamá, MEF.
- , 1999.
AGENDA EDUCATIVA. PROGRAMAS, PROYECTOS Y ACCIONES ESTRATÉGICAS 2000-2004. Panamá, MEF.
- , 2001.
INDICADORES DE EFICIENCIA INTERNA OBSERVADOS ENTRE LOS AÑOS 1999 Y 2000. Panamá, MEF.
- , 2001.
INFORME DE ACTIVIDADES MÁS RELEVANTES DURANTE EL AÑO 2000. Panamá, MEF.
- Ministerio de Educación - Ministerio de Salud. 1988.
"III CENSO DE TALLADE ESCOLARES DE PRIMER GRADO". Panamá, ME-MINSA.
- Ministerio de Educación - Ministerio de Salud. 2000.
"VCENSO DE TALLADE ESCOLARES DE PRIMER GRADO". Panamá, ME-MINSA.
- Ministerio de la Presidencia - SENACYT (Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología). 2001.
PERCEPCIÓN SOCIAL DEL PAPEL DE LA CIENCIA. Panamá, SENACYT - Coordinación del Programa de Indicadores de Ciencia y Tecnología.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. 1978.
ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO NACIONAL 1970-80. VISIÓN Y REALIZACIÓN NUEVE AÑOS DESPUÉS. Panamá, MIPPE.
- , 1985.
CANASTA BÁSICA DE ALIMENTOS PARA PANAMÁ. Proyecto de Pobreza Crítica. Panamá, MIPPE-PNUD.
- , 1994.
METODOLOGÍA PARA LA MEDICIÓN DEL GASTO SOCIAL EN PANAMÁ. Documento de Trabajo No. 35. Panamá, MIPPE.
- , 1997.
ENCUESTA NIVELES DE VIDA. Panamá, MIPPE.

-----, 1997.

METODOLOGÍA PARALAMEDICIÓN DELGASTO SOCIAL. Panamá, MIPPE.

-----, 1997.

PANAMA, EL GASTO SOCIAL Y SU EFICIENCIA. Panamá, MIPPE - Ruta Social, Unidad Regional de Asistencia Técnica para el Sector Social.

Ministerio de Salud. 2000.

INDICADORES. Panamá, MINSA.

-----, 2000.

INICIATIVA PARA EL DESARROLLO DE LA SALUD DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS. Panamá, MINSA.

Moreno, Luis. 1997.

LA FEDERALIZACIÓN EN ESPAÑA. Madrid, Siglo XXI.

Moreno Ocampo, José Antonio. 1998.

LA HORA DE LA TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA. EL MANUAL DE ANTICORRUPCIÓN EN LA FUNCIÓN PÚBLICA. Buenos Aires, Colección "Ética y Transparencia".

-----, 2001.

RETOMAR LA AGENDA DEL DESARROLLO. Ensayo presentado en la reunión anual de la American Economic Association. Santiago, CEPAL.

Montezuma, Luis. 1991.

LOS ABUELOS NOS CONTARON. Panamá, Congreso Ngöbe.

Mostajo, Rossana. 2001.

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, REFORMA ADMINISTRATIVA Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN PÚBLICA, en Ortigón, Edgar, coord. NU. CEPAL. ILPES. Seminario de Alto Nivel sobre las Funciones Básicas de la Planificación: compendio de experiencias exitosas. Serie Seminarios y Conferencias - CEPAL, n. 8. Santiago, CEPAL.

ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2000.

ANÁLISIS CONJUNTO DE PAÍS. Panamá, ONU.

-----, 2000.

DECLARACIÓN DEL MILENIO. Nueva York, ONU.

Navarro, Juan Carlos, et al. 2000.

LA REFORMA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA: TEMAS, COMPONENTES E INSTRUMENTOS. EN PERSPECTIVAS SOBRE LA REFORMA EDUCATIVA. Washington, D.C., USAID, BID e HIID.

OEI. 1996.

DECLARACIÓN-V CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN. Buenos Aires.

OIT-UNESCO. 1988.

INFORME DE COMITÉ DE EXPERTOS SOBRE LA APLICACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN RELATIVA A LA SITUACIÓN DEL PERSONAL DOCENTE. Quinta Reunión. Ginebra.

Ordoñez C., José E. 1996.

"LA ANTROPOLOGÍA CRÍTICA LATINOAMERICANA Y LAS PROPUESTAS DEL MOVIMIENTO INDIO EN TORNO A LA

CUESTIÓN ETNICANACIONAL", en: Cuadernos V Jornadas Lascasianas. México, D.F., UNAM.

Paes de Barros, Ricardo. 2001.

POBREZA, DESIGUALDAD Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN PANAMA. Brasil, IPEA - PNUD.

Pastor, Aníbal. 1996.

DIVERSIDAD CULTURAL PANAMEÑA. Panamá, Editorial Portobelo.

Pereira, Miguel, et al. 1996.

GLOBALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS. Barcelona, Ediciones Pomares - Corredor S.A.

Pérez, Jesús Ignacio, et al. 1996.

DESCENTRALIZACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EUROPEOS, en: Pereira, Miguel et al. 1996. Globalización y Descentralización de los Sistemas Educativos. Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor S. A.

Picón, César, y Alemancia, Jesús. 1998.

PUEBLOS INDÍGENAS DE PANAMÁ HACEDORES DE CULTURA E HISTORIA. Panamá, UNESCO, PAPICA, COONAPIP.

PREAL (Programa para la Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe). 1998.

EL FUTURO ESTÁ EN JUEGO: Informe de la Comisión Internacional en Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe. Fundación Ford.

-----, 2000.

MAÑANA ES MUY TARDE: Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa. Fundación Ford.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1989.

BASES PARA UNA ESTRATEGIA Y UN PROGRAMA DE ACCIÓN REGIONAL. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza. Colombia, PNUD.

-----, 1989.

HACIA UN DESARROLLO SIN POBREZA. En II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe. Bogotá, PNUD.

-----, 1992.

INFORME DE DESARROLLO HUMANO, 1992. Nueva York, PNUD.

-----, 1993.

INFORME DE DESARROLLO HUMANO, 1993. Nueva York, PNUD.

-----, 1995.

IDH, 1995. México, D.F., Harla.

-----, 1996.

INFORME DE DESARROLLO HUMANO, 1996. Nueva York, PNUD.

-----, 1997.

INFORME DE DESARROLLO HUMANO, 1997. Nueva York, PNUD.

-----, 1998.

EDUCACIÓN LA AGENDA DEL SIGLO XXI. Colombia, PNUD.

- , 1999.
ESTADO DE LA REGIÓN. San José, PNUD.
- , 1999.
INFORME DE DESARROLLO HUMANO, 1999. Nueva York, PNUD.
- , 2000.
INFORME DE DESARROLLO HUMANO, 2000. Nueva York, PNUD.
- , 2001.
INFORME DE DESARROLLO HUMANO, 2001. Nueva York, PNUD.
- Putnam, Robert. 1993.
MAKING DEMOCRACY WORK, en: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, Princeton University Press.
- Ratinoff, Luis. 1995.
"ALGUNAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA", en: Ajustes Económicos y Pobreza, Documento presentado al III Congreso Hispano Latinoamericano y del Caribe de Doctrina Social y de Teología de la Caridad, España.
- Reyzábal, María y Sanz, Ana I. 1999.
LOS EJES TRANSVERSALES. APRENDIZAJES PARA LA VIDA. Madrid, Editorial Escuela Española.
- Rodríguez, Francisco. 1994.
"MITOLOGÍA DE LOS BOKOTÁS DE CHIRIQUÍ", en Margery, Enrique.- Quito, Ediciones Abya Yala.
- Rudolf, Gloria. 2000.
LAGENTE POBRE DE PANAMÁ. Panamá, EUPAN.
- Sahota, Gian Singh. 1990.
POVERTY THEORY AND POLICY: A STUDY OF PANAMA. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Sarmiento, Alfredo. 2001.
METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES. Panamá, MEF.
- Sen, Amartya. 1984.
POVERTY AND FAMINES. AN ESSAY ON ENTITLEMENT AND DEPRIVATION. Oxford, Oxford University Press.
- , 1984.
RESOURCES, VALUES AND DEVELOPMENT. Oxford, Basil Blackwell.
- , 1987.
THE STANDARD OF LIVING. TANNER LECTURES IN HUMAN VALUE. Cambridge, Cambridge University Press.
- , 1999.
"DEVELOPMENT AS FREEDOM". New York.
- , 2000.
"INVERTIR EN LA INFANCIA: SU PAPEL EN EL DESARROLLO.", en Seminario: Romper el Ciclo de la Pobreza. París, Banco Interamericano de Desarrollo.
- , 2000.
SOCIAL EXCLUSION: CONCEPT, APPLICATION, AND SCRUTINY. Manila, Asian Development Bank.

- Schiefelbein, Ernesto. 1998.
EDUCACIÓN EN LAS AMÉRICAS. CALIDAD Y EQUIDAD EN EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN. Washington, D.C., OEA.
- Silva Michelena, Héctor. 1993.
"POLITICAS DE AJUSTE Y POLITICAS DE DESARROLLO SOCIAL", en La Reforma del Estado y la Política Social. Venezuela, CLAD.
- Sojo, Carlos. 2000.
EXCLUSIÓN SOCIAL. DINÁMICA SOCIOPOLÍTICA Y CULTURAL: REFLEXIONES SOBRE EL TEMA DESDE AMÉRICA LATINA. Versión Preliminar. Washington,D.C., Banco Mundial.
- Solórzano Martínez, Mario. 2000.
CUANDO LOS POLÍTICOS CUMPLEN. EXPERIENCIAS DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN PANAMÁ 2000. Panamá, PNUD.
- Stiglitz, Joseph. 1993.
"MÁS INSTRUMENTOS Y METAS MÁS AMPLIAS PARA EL DESARROLLO. HACIA EL CONSENSO POST-WASHINGTON", en La Reforma del Estado y la Política Social. Venezuela, CLAD.
- , 1998.
TOWARDS A NEW PARADIGM FOR DEVELOPMENT, STRATEGIES, POLICE AND PROCESSES. Geneva, World Bank.
- Stone, Diane, et al. 2001.
BRIDGING RESEARCH AND POLICY. Coventry, Warwick University.
- Thais, Luis. 1990.
LA POBREZA EN EL PERÚ. Venezuela, UNESCO - CRESALC.
- Tom Wiens, et al. 1998.
"AGRICULTURA Y POBREZA RURAL", en: Panamá. Estudio sobre Pobreza. Vol.II. Anexo No.5. Washington,D.C., Banco Mundial.
- Tuñón, Edith. 1980.
CONDICIONES DE TRABAJO DE INDÍGENAS KUNAS QUE LABORAN CON LAS FUERZAS MILITARES DE LOS EEUU ACANTONADOS EN EL CORREGIMIENTO DE ANCÓN. Tesis de Grado, Universidad de Panamá.
- Ul Haq, Mahbub. 1995.
"REFLECTIONS ON HUMAN DEVELOPMENT". Nueva York, PNUD.
- UNESCO - UNICEF. 1999.
DECLARACIÓN MUNDIAL DE EDUCACIÓN PARA TODOS. Jomtien, UNESCO - UNICEF.
- UNICEF. 2001.
ESTADO MUNDIAL DE LA INFANCIA. PRIMERA INFANCIA. Nueva York, UNICEF.
- Vakis, Renos y Lindert, Kathy. 2000.
POBREZA DE LA POBLACIÓN INDÍGENA EN PANAMÁ ANEXO 6, en Panamá Estudios sobre Pobreza. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Venado, Toribia. 2000.
ESTUDIO DE CASO: PROMOCIÓN DE LA SALUD MATERNAL Y CONTROL PREVENTIVO DE LA DIARREA EN EL PUEBLO NGÖBE BUGLÉ. Panamá, Ministerio de Salud (MINSAL).

-----, 2000.

SITUACIÓN DE SALUD EN LAS ÁREAS INDÍGENAS. Panamá, Comisión de Salud de Grupos Vulnerables.

Verges De López, et al. 2000.

MUJER NGÖBE: SALUD Y ENFERMEDAD. Panamá, Instituto de la Mujer - OPS/OMS.

Villa , Miguel. 1983.

LA POBLACIÓN COMO DIMENSIÓN DE LA PLANIFICACIÓN. Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE).

Villoro, Luis. 1996.

"LOS PUEBLOS INDIOS Y EL DERECHO DE AUTONOMÍA", en Cuadernos V, Jornadas Lascasianas, México, D.F., UNAM.

Vries, Michiel. 2000.

THE RISE AND FALL OF DECENTRALIZATION: A COMPARATIVE ANALYSIS OF ARGUMENTS AND PRACTICES IN EUROPEAN COUNTRIES, en European Journal of Political Research, 38.

Wagua, Aiban. 2000.

EN DEFENSA DE LA VIDA Y SU ARMONÍA. Panamá, Emisky.

Zúñiga, Gerardo. 1998.

"LOS PROCESOS DE CONSTITUCIÓN DE TERRITORIOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA", en Revista Nueva Sociedad, número 153. Caracas.

Nota 1 - Vidas Indígenas y Desarrollo Humano: una mirada desde las comarcas y la ciudad

I. Objetivo

Este estudio cualitativo y exploratorio pretende añadir al **INDH Panamá 2002** algunas voces provenientes de las comunidades indígenas actuales, en un esfuerzo por captar sus perspectivas acerca de la vida que están viviendo hoy día y la vida que esperan para el futuro. A través de sus propias palabras, los entrevistados nos enseñan sobre las potencialidades, crisis, carencias y amenazas que enfrentan, y también sobre las formas creativas de lucha y las estrategias que emplean para conservar lo que a ellos y ellas más les importa, al tiempo que se adaptan a los continuos cambios en las condiciones de vida. Sobre la base de estos datos descriptivos, se evalúan las implicaciones para las políticas de desarrollo que pudieran contribuir a un estado de bienestar, o "Desarrollo Humano", para los pueblos indígenas.

II. Lazos de colaboración con organizaciones indígenas

El estudio fue diseñado e implementado a través de un proceso de colaboración con dos organizaciones indígenas. La Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) nos suministró su apoyo, consejos y participación activa en el diseño del estudio, en la obtención de los permisos pertinentes de parte de las autoridades indígenas, y en la selección de las comunidades para las entrevistas. Dos mujeres miembros de la organización trabajaron como colegas e intérpretes en la recolección de los datos, cada una en su propio pueblo indígena: Rufina Venado colaboró con las personas Ngöbe y Melania Flaco con las entrevistas Emberá. Sonia Henríquez y Antoña Alba, del Consejo Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP) también fueron colegas claves en las entrevistas de personas Kuna en la ciudad.

III. Diseño del estudio

El diseño del estudio tuvo dos limitaciones principales: el poco tiempo disponible (seis meses) y el deseo de incluir a miembros de los tres pueblos indígenas más grandes en Panamá (Emberá-Wounaan, Kuna Yala, y Ngöbe-Buglé), incluyendo para cada pueblo a algunas personas que vivían en las comarcas (los territorios indígenas en el campo) y en la ciudad. Para explorar las preguntas de la investigación sistemáticamente, hicimos entrevistas grabadas (en el idioma preferido por la persona entrevistada) en una comunidad rural y en una vecindad urbana, para cada uno de los tres grupos indígenas antes mencionados.

A. Selección de las comunidades rurales y las vecindades urbanas

A través de un proceso de colaboración con las organizaciones indígenas antes mencionadas, se escogieron los sitios de las entrevistas, incluyendo una comunidad en cada una de las tres comarcas y varias vecindades en la capital de Panamá. En cuanto a las comunidades en las tres comarcas y por razones esencialmente prácticas, buscamos comunidades accesibles en el sentido de que se pudiese llegar a ellas dentro del lapso de una hora o dos, después de haber entrado a la comarca. Otro criterio clave fue que se trataran de verdaderas "comunidades indígenas", en el sentido de que no vivieran en ellas personas "latinas", que la mayoría de la gente hablara el lenguaje de su pueblo, y que la mayor parte de las mujeres vistieran la ropa "tradicional" de su pueblo.

B. Seleccionando los hogares para las entrevistas

En cada comunidad rural y vecindad urbana seleccionamos dos hogares para las entrevistas.

Para explorar la diversidad de perspectivas según género y edad, quisimos conversar con una mujer y un hombre adulto en cada hogar (y en algunos, con un/a joven también) y quisimos buscar un hogar con todos los hijos pequeños (menores de 6 años) y otro con todos los hijos mayores de 12 años. Además, para captar las voces de los sectores más empobrecidos (porque son las voces de la mayoría de la población indígena y las voces que menos atención reciben) quisimos buscar hogares en las comarcas en donde ninguno de los adultos tuviera un cargo político ni profesional. En la ciudad, decidimos explorar un contraste en cuanto a este aspecto: mientras

que el hogar con hijos pequeños estaba exento de profesionales o líderes políticos (como en la comarca), el segundo hogar incluyó a por lo menos un adulto profesional y/o líder político.

Dadas las características deseadas, el proceso para seleccionar los hogares fue el siguiente: para cada comunidad y vecindad seleccionada se procuró solicitar (de una persona de la organización indígena que nos estaba colaborando) 2 listas de 5 hogares cada una. Una lista incluiría 5 hogares en los que todos los niños tuvieran menos de 6 años, y ningún adulto o adulta tuviera cargo profesional o político. La otra lista era igual, pero en los 5 hogares todos los niños tenían más de 12 años (además, en la ciudad, la mitad sí tenía a un miembro profesional). De cada una de estas listas se escogieron al azar y se ubicaron a los hogares en orden (de 1 a 5); entonces, se entrevistó el primer hogar en cada lista, siguiendo al segundo hogar, si el primero no se consiguiera.

C. Las entrevistas y los sujetos

Todas las entrevistas duraron más o menos una hora, y fueron grabadas para preservar las mismas palabras de cada entrevistado. Con dos excepciones (en la ciudad), las mismas fueron administradas en la casa de la persona, usando el idioma preferido por cada persona entrevistada. En reciprocidad por esta ayuda, al terminar entregamos a cada hogar algunas libras de arroz y frijoles.

En total, se llevaron a cabo 31 entrevistas con 15 mujeres y 16 hombres, cuyas edades se encontraban entre los 18 y los 70 años. La mitad de las personas vivían en las tres comarcas, y la otra mitad en la ciudad de Panamá.

Nota 2 - Análisis del gasto social

La medición del gasto público social en Panamá ha encontrado tradicionalmente limitaciones en cuanto a disponibilidad de información. En cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos (en la "Cumbre Mundial a favor de la Infancia" realizada en 1989 y por el reconocimiento de la "Convención sobre los Derechos del Niño" ratificada en Panamá en 1990), la República de Panamá a inicios de la década de los noventa se había propuesto alcanzar una serie de metas globales y específicas para el año 2000. Para tal efecto, había que medir en forma continua la proporción del gasto público

orientada al sector social, con miras a lograr un mayor bienestar de la población, con prioridad otorgada a los grupos más vulnerables.

En 1996, la Dirección de Políticas Sociales del entonces Ministerio de Planificación y Política Económica, hoy Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), publicó una serie de gasto público social para 1980-1992, elaborada directamente con información de la Dirección de Presupuesto de la Nación de dicho Ministerio. Para la clasificación de los gastos se utilizó el criterio de la Dirección de Presupuesto de la Nación, que considera todos los gastos de las instituciones que pertenecen al área social, determinándose ésto por la naturaleza predominante de los programas que ejecuta.

La serie publicada en ese año diferenciaba los siguientes sectores: i) educación y cultura, ii) salud, iii) trabajo y seguridad social, y iv) vivienda. La serie fue posteriormente ampliada por la misma Dirección de Políticas Sociales, como resultado de la reforma institucional. Se incluyó, además, un nuevo rubro denominado "gasto multisocial", que considera el gasto del Fondo de Inversión Social (FIS), entidad adscrita a la Presidencia de la República, así como los programas a cargo del Despacho de la Primera Dama y otros. La fuente primaria de información continuó siendo la Dirección de Presupuesto de la Nación.

Específicamente en lo relativo al gasto público social, el **INDH Panamá 2002** utiliza dos estimaciones para medir la magnitud y tendencia del mismo. Una de las estimaciones es la del MEF, utilizada por la Dra. Luisa Turola, y la otra es la realizada por el consultor Pablo Sauma, en base a información de la Contraloría General de la República (CGR*). Si bien es cierto que hay algunas diferencias conceptuales en torno a los gastos considerados como sociales y, sobre todo, en torno a la clasificación sectorial, como se verá posteriormente, las diferencias entre ambas estimaciones no sólo son poco significativas, sino que, principalmente, no conducen a interpretaciones contradictorias sobre la evolución de la realidad panameña en esta materia.

En el Cuadro 7 del Compendio Estadístico sobre gasto social se comparan ambas estimaciones para el gasto público social (GPS) total y por sectores. En el caso del gasto público social total, como promedio para 1980-99, la estimación de la CGR* resultó un 6,9% menor a la del MEF. Se considera, sin embargo, que las diferencias no son de igual magnitud para todo el período, ya que fue de 10% o más entre 1980-88, pero luego se redujo significativamente, y en 1998-99 la estimación de la CGR* superó a la del MEF.

En el caso de educación y cultura, en principio ambas estimaciones incluyen las mismas instituciones y programas, aunque en la realidad la CGR* resulta, como promedio 1980-1999, un 14,4% menor que la del MEF. Contrario a lo que sucede con la totalidad del gasto social, las diferencias aquí fueron menores en los años ochenta que en los noventa. Vale destacar que cuando la comparación se realiza con la estimación más detallada del gasto en educación que elabora la Contraloría General de la República, la diferencia se reduce significativamente, quedando apenas un 2,9% inferior la estimación de la Contraloría respecto a la del MEF, como promedio 1980-99 y con diferencias anuales en ambos sentidos.

En el caso de salud, la estimación del MEF considera dentro del sector salud el gasto del Ministerio de Salud, de la Caja de Seguro Social, del IDAAN y de la Dirección Metropolitana de Aseo (DIMA). Una primera diferencia importante es que la CGR* no incluye al IDAAN, y una segunda es que, tanto agua potable y saneamiento básico, como lo referente a aseo, se clasifican en la CGR* dentro del sector "vivienda y servicios básicos". Para hacer más comparables las estimaciones, al gasto en salud de la CGR* se sumó el gasto en servicios básicos (Cuadro 7 del Compendio Estadístico sobre gasto social). El resultado es que, como promedio para 1980-99, la CGR* fue un 10,8% menor que la del MEF, diferencia que se explica principalmente por la ausencia del IDAAN en dicha estimación. Prueba de ello es que, en el estudio de la Dirección de Políticas Sociales del MEF (1996) se señala que, como promedio

para 1980-1992, el gasto del IDAAN representó un 13,8% del gasto sectorial por ellos estimado.

En cuanto a trabajo y seguridad social, en el caso de la CGR* se unieron trabajo y protección social con seguridad social (pensiones y jubilaciones) para lograr una mejor comparabilidad. Como lo reflejan los resultados del Cuadro 7 antes mencionado, las diferencias en este caso son de menor magnitud que en los casos anteriores (7,5% como promedio 1980-99) y además, a diferencia de los casos anteriores, la CGR* arroja, en general, magnitudes mayores que las estimadas por el MEF.

Finalmente, en los otros sectores sociales, que incluyen vivienda y promoción del desarrollo comunal en el caso de la estimación de Pablo Sauma (CGR*), y vivienda y gasto multisocial en el caso del MEF, hay fuertes diferencias en cada uno de los años debido, sobre todo, al bajo nivel de gasto; pero como promedio para el período, no son tan grandes, específicamente en el orden del 9%, a favor en este caso de la CGR*.

Es claro entonces que las diferencias a nivel sectorial y en el gasto total no son tan pronunciadas, y no conducen a interpretaciones contradictorias sobre la evolución de la realidad panameña en esta materia; sin embargo, se ha optado por usar la CGR* basada en información de la Contraloría General de la República porque permite una mayor desagregación por sectores y programas. En el desarrollo del tema se señala, en cada caso, la estimación de referencia que se utiliza para el análisis.

Nota metodológica - Propuesta de indicadores para el Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP)

Como parte de la discusión sobre los desafíos que enfrenta el desarrollo del país y las condiciones de pobreza y desigualdad imperantes, se ha planteado la necesidad de utilizar las herramientas de evaluación del desarrollo social elaborados a nivel internacional, como es el caso de la perspectiva de Desarrollo Humano y los indicadores contruidos para su medición. Dado que esos indicadores mundiales reflejan sólo de manera general los logros del país y están hechos sobre la base de la información que es accesible a nivel internacional y que permite comparar entre países con diferentes niveles de desarrollo, se concluyó que esa información no es suficiente para distinguir los progresos entre países que están en una misma categoría y que parecen muy similares, ya que se trata de indicadores menos sensibles a los diferentes contextos socioeconómicos.

En virtud de lo anterior, el **INDH Panamá 2002** ha propuesto que se enriquezcan y completen estos indicadores para hacerlos más sensibles a las condiciones de vida de Panamá, de modo que permitan profundizar en los desafíos que enfrentamos para forjar el desarrollo del país. Así, en esta nota metodológica se presentan los ajustes realizados por el Grupo Asesor en Estadística del Informe a los indicadores mundiales. Dicho Grupo Asesor está compuesto por profesionales de instituciones públicas y privadas del país que poseen gran experiencia y trayectoria en la materia.

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

A. Indicador de la dimensión Educación

Para la medición de la dimensión educativa se han mantenido los indicadores básicos de la metodología mundial, incorporándose adicionalmente los indicadores de años de escolaridad y el nivel educativo de los docentes. En la discusión sostenida con los grupos de trabajo se reconoció la importancia de que se pudiera incorporar un indicador de calidad, pero en la actualidad

no es posible cuantificar este concepto directamente por la ausencia de un sistema de medición de la calidad de la educación en el país, aunque se espera que en los próximos años se avance en la medición de este importante componente.

Por lo tanto, se propuso utilizar para Panamá los indicadores de alfabetismo, asistencia escolar, años de escolaridad, y el nivel educativo de los docentes, debido a que, a pesar de tener elementos en común, se pueden utilizar para dar cuenta de las siguientes dimensiones diferentes entre sí:

- **Alfabetismo:** Se refiere a la adquisición de las capacidades básicas de leer y escribir, habilidad que puede ser obtenida por diferentes vías aparte de la educación formal (no depende sólo de los años de escolaridad) y nos señala el aumento del capital humano, además de ser un buen indicador de las condiciones de vida de la población.
- **Asistencia escolar:** Da cuenta de las oportunidades de acceder a la educación formal y a mayores niveles de conocimiento en los niveles primario, secundario y superior.
- **Años de escolaridad:** Se refiere a la acumulación de años de estudio en la población, lo cual señala el aprovechamiento de las oportunidades educativas y el aumento de la formación promedio.
- **Nivel educativo de los docentes:** Se incluye un indicador sobre los recursos humanos disponibles para el proceso educativo, en cada zona en estudio, dando cuenta de la disparidad en la disposición de personal más calificado para favorecer la mejoría en la calidad de la educación.

1. Construcción del Indicador

- **Alfabetismo.** Se utiliza la pregunta de auto evaluación del Censo ('si sabe leer y escribir') como el único indicador grueso de alfabetización disponible a todo nivel en el país y que permite comparar la situación entre grupos y su evolución en

el tiempo. Se utiliza como grupo de análisis a las personas de 10 años y más, edades en las que se espera, según los criterios de Panamá, que ya se habría cumplido el proceso de alfabetización básico.

En el periodo inter-censal, se propone revisar con el Ministerio de Educación los modelos que ellos utilicen para estimar el alfabetismo, en función de la estructura de la población y la evolución de la matrícula y la cobertura educativa, además de sugerir la incorporación de esta pregunta en la Encuesta de Hogares, al menos en un momento a la mitad de cada década (cada quinquenio).

- **Matriculación combinada o asistencia escolar.** Se utiliza el porcentaje de personas entre 6 y 24 años que están asistiendo o matriculadas en cada nivel educativo, en función de todas las personas que potencialmente podrían acceder a cada nivel educativo, lo que incluye las personas en la edad del nivel correspondiente, más aquellas con una edad mayor (se propone hasta 24 años) que no han alcanzado ese nivel y para las cuales, por lo tanto, debería haber una oportunidad de acceder a un mayor logro educativo.

Finalmente, el Grupo propuso mantener como población base (denominador) para la cobertura en educación superior a todas las personas entre 18 y 24 años, y de 6 a 24 años, para todos los niveles educativos, sin perjuicio de que exista población de otros grupos de edad incorporados en cada nivel de formación.

- **Años de escolaridad.** Se propuso utilizar el promedio de años de escolaridad de la población de 15 años y más, diferenciando el logro por área urbana y rural, y dejando como logro alto en zonas rurales e indígenas la educación secundaria completa (12 años), mientras que en las zonas urbanas se dejó la educación superior, con un rango medio de 16 años.
- **Formación docente.** Se registra el porcentaje de docentes (personas ocupadas y que se desempeñan como profesores según los registros de censos y encuestas) con educación superior (3 años y más de formación superior), dando cuenta de la disparidad en la disposición de personal más calificado para

favorecer la mejoría en la calidad del proceso educativo.

2. Integración del Indicador

De acuerdo a los cálculos realizados, los cuatro indicadores anteriores son relevantes para la dimensión educativa y se combinan en un indicador no ponderado (todos tienen un peso similar). Observando los datos obtenidos, el indicador educativo se manifiesta más exigente que el propuesto por la metodología del Informe Mundial, por efecto principalmente de la presencia de los indicadores de años de escolaridad y formación docente, que demandan un mayor logro educativo sintetizado en años de formación.

B. Indicador de la dimensión de Longevidad

Para construir este indicador se definió utilizar la misma variable y criterios que el Informe Mundial, ya que la esperanza de vida es un buen indicador sintético de la estructura de la mortalidad de la población e indirectamente de las condiciones de acceso a salud, alimentación, y servicios de agua y saneamiento básico.

Se definió por parte del Grupo utilizar las estimaciones sobre esperanza de vida existentes para provincias, y profundizar en la situación distrital en los años 1990 y 1997. La estimación de estos últimos indicadores estuvo a cargo del área de Análisis Demográfico de la Contraloría General de la República.

C. Indicador de la dimensión de Nivel Decente de Vida

1. Indicador de Ingreso de los Hogares

Esta dimensión del IDH es cubierta en la metodología mundial por el Producto Interno Bruto per cápita, ajustado por paridad de poder adquisitivo para permitir la comparabilidad internacional, a pesar de que el PIB ha sido criticado como medida de bienestar, ya que no refleja la disposición efectiva de ingreso de los hogares ni las características de esa distribución dentro del país. Una opción que se suele plantear es la desagregación del PIB a unidades territoriales menores. Ésto tiene límites operativos y teóricos, no obstante, ya que la forma en que se recaba esta información está orientada a establecer los niveles de producción en el país, por sectores económicos y no tanto su distribución

geográfica, al mismo tiempo que su medición en unidades territoriales pequeñas reflejaría que existen zonas que no generan producción porque son esencialmente receptoras, lo cual no indica que no posean ingresos, ya que éstos pueden provenir de fuentes externas a una zona determinada.

Es importante recordar también que, en los Informes Mundiales, se utiliza el PIB per cápita para permitir la comparabilidad internacional, dado que muchos países, especialmente los de menor nivel de desarrollo, no disponen de otras estadísticas de ingreso.

En definitiva, el ingreso efectivo de las personas y hogares es el que mejor refleja la disponibilidad de recursos para vivir una vida decorosa, concepto que intenta captar el IDH con la variable de ingreso. Estos ingresos de las personas deben ser corregidos, sin embargo, para reducir el sesgo de la subdeclaración y de la omisión de los datos. En el caso de fuentes de información como Censos y Encuestas de Hogares, se suelen dar casos en los que el entrevistado declara estar trabajando y haber recibido algún tipo de ingreso (sueldos, salarios, pensiones, rentas, etc.) pero no se indica el monto (omisión): éste es considerado una importante fuente de error que afecta la confiabilidad de los resultados. Lo anterior se aprecia especialmente en los Censos de Población, debido a la mayor debilidad de la pregunta sobre ingresos, que es afectada por la menor preparación de los entrevistadores, la ausencia de rondas de repetición, etc. Ello también se observa, aunque en menor medida, en las encuestas de hogares, ya que éstas contemplan más mecanismos metodológicos para captar mejor la información de ingresos.

La forma sugerida por la metodología MECOVI⁽¹⁾ para completar este tipo de omisión es clasificar a los ocupados en categorías de acuerdo a su sexo, jefatura de hogar (si son jefes de hogar o no), nivel educativo (primario, secundario y superior), categoría ocupacional y rama de actividad. De estas categorías se obtiene el promedio de ingreso por tipo de ingreso (sueldo o salario, ingreso independiente, pensiones y otras rentas) de los miembros que declararon ingresos en cada grupo. Luego se imputa este ingreso medio a los miembros del grupo que declararon tener ingresos pero no indicaron su monto, asignando el ingreso medio según la fuente de origen y la categoría de pertenencia (características socioeconómicas similares). De igual forma se plantea que se impute el valor de alquiler de las viviendas que

son habitadas por sus propios dueños, ya que está implícita una renta generada por el bien raíz al ahorrarse las personas el tener que pagar por la vivienda.

Adicionalmente, para reducir la subdeclaración de los informantes (cuando se indican montos menores a los efectivos) se sugiere comparar el ingreso total estimado que se ha obtenido de los censos y las encuestas por fuentes de ingreso (sueldos, ingreso por trabajo independiente, subsidios, rentas, pensiones, etc.), ya corregido por omisión, con la Cuenta de Hogares del Sistema de Cuentas Nacionales desagregada por origen del ingreso para cada año en estudio, o al menos la suma global de remuneraciones de los empleados y excedentes de explotación, para establecer un coeficiente de ajuste al ingreso total estimado.

Al mismo tiempo, se ha planteado la necesidad de definir límites específicos (regionales o nacionales) para los rangos de logro en la variable ingreso, evitando la comparación con realidades totalmente distintas. Es así como el límite máximo actual corresponde a países altamente industrializados (U\$ 100 y U\$ 40,000.00). Para evitar una discusión subjetiva sobre esta materia, se ha preferido mantener los rangos mundiales para una primera aproximación al IDHP, pero ajustándolos a los niveles de costo de la vida en Panamá (U\$ 100 y U\$ 24,459.00), ya que no es lo mismo comparar el ingreso de un país en desarrollo con otro altamente industrializado, en donde los costos de vida son superiores.

a. Factores de ajuste de la subdeclaración

Para el ajuste de los ingresos, el área de Ingreso Nacional de la Contraloría General de la República trabajó con los datos disponibles para el sistema de Cuentas Nacionales vigente, proponiendo algunas alternativas para aproximarse a un referente agregado (a partir de la contabilidad nacional) para evaluar la precisión de los registros de ingreso captados desde los hogares, en espera que el nuevo Sistema de Cuentas Nacionales incluya una Cuenta de Hogares que permita una mejor integración entre la contabilidad agregada y las encuestas de hogares. A continuación se presenta la estimación utilizada del ingreso de las personas.

De las opciones propuestas, se utiliza una estimación del ingreso recibido por los hogares que incluye remuneraciones, pensiones, transferencias, parte de los

Cuadro 1: Información sobre el ingreso para la medición del IDHP: Comparación de las estimaciones de Cuentas Nacionales y encuestas de hogares. (En millones de Balboas).

Año	Ingreso de los hogares según Cuentas Nacionales	Ingreso de los Hogares según Censo y Encuesta de Hogares	Relación
1980	2,549.1	1,622.6	1.57
1990	4,028.4	3,031.4	1.33
1995	5,561.1	4,319.9	1.29
1996	5,852.0	4,328.4	1.35
1997	6,198.0	4,680.3	1.32
1998	6,598.9	4,648.2	1.42
1999	6,645.5	5,224.5	1.27

Fuente: Contraloría General de la República.

excedentes de explotación y otros ingresos que llegan a las familias, así como la contribución a la seguridad social, que si bien representa un ingreso no disponible para el consumo directo, constituye un ahorro para la seguridad social y salud, que son elementos importantes para la seguridad humana.

Para aplicar el factor de ajuste al ingreso de los hogares se distinguieron 2 componentes, uno relativo a las remuneraciones y otro para rentas varias, haciendo esta separación a la hora de ajustar los ingresos de los hogares. De esta forma se obtienen los ingresos ajustados en función de la alternativa antes señalada, reduciéndose el nivel de subdeclaración, sin sobreestimar el ingreso de los hogares.

Antes de obtener los índices de logro en la dimensión

ingreso, los resultados fueron llevados a precios constantes de 1987 utilizando los índices de precios, permitiendo de esta forma analizar con mayor claridad la evolución en el ingreso de los hogares.

Los valores límites internacionales también fueron llevados a valores nacionales a través del uso del ajuste por PPA (paridad de poder adquisitivo), ya que los rangos mínimos y máximos internacionales son expresados de esa forma. El valor aplicado para Panamá es de 0.61, que refleja la relación entre el PIB real del país y el PIB ppa internacional calculado para Panamá.

Al momento del cálculo del logro en ingreso, se utilizó como límite mínimo el mínimo internacional (US\$ 100 anuales) y como máximo el logro mundial ajustado a precios nacionales (US\$ 24,459.00 anuales).

Cuadro 2: Agregados del ingreso

Información de los hogares	1980		1990		1999	
Censos y Encuestas de Hogares (Millones de B/.)						
Suma ingreso total	1622.6		3031.4		5224.7	
Suma remuneraciones			2427.0		3853.3	
Suma otros ingresos			604.4		1371.4	
Ingreso estimado por Cuentas Nacionales (Millones de B/.)						
	1980	Factores	1990	Factores	1999	Factores
Remuneraciones	2011.3	1.24	2905.2	1.20	4865.2	1.26
Otros	537.80		1123.2	1.86	1780.3	1.30
Total	2,549.10	1.57	4,028.40	1.33	6,645.5	1.27

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

2. Indicador de Vivienda

Para los años censales es posible elaborar un indicador para medir el logro en la "Habitabilidad" de las viviendas que ocupa la población de Panamá, ya que otras encuestas periódicas no contemplan esta dimensión. El índice de logro en vivienda aquí calculado da cuenta del avance simultáneo en las condiciones materiales, acceso a vivienda y servicios.

Se presenta a continuación una tipología de materiales de la vivienda, servicios de agua y saneamiento, y número de personas por dormitorio, donde se proponen algunas distinciones respecto al logro aceptable de acuerdo a la zona de residencia (si ésta es urbana, rural o indígena), intentando recoger los aspectos contextuales presentes en las condiciones de vivienda.

En la discusión del Grupo Asesor en Estadística se sugirió desarrollar un indicador en común para evaluar las condiciones de vivienda; sin embargo, debido a las características diferenciales entre zona urbana y rural, se utilizaron algunas distinciones, como en el caso de material de las paredes, número de personas por dormitorio, y el tipo de servicio de agua y saneamiento. Para el caso de las zonas indígenas se reconoció que se trata de una situación material y culturalmente diferente, por lo que no cabe "evaluar" la situación con un indicador urbano o rural, sino que se deben presentar sus características de vivienda y servicios como una constatación de sus condiciones de vida.

Para el cálculo de los índices de logro en la dimensión habitacional se utilizó el porcentaje de viviendas que se ubican en las categorías antes señaladas como aceptables,

Cuadro 3: Tipología de Materiales de la Vivienda, según área urbana, rural e indígena. Censos 1990 y 2000.

Dimensión	Aceptables	Deficientes	Aceptables	Deficientes
Techo	1. Concreto 2. Teja 3. Fibra-cemento 4. Metal (zinc, aluminio, otro)	5. Madera protegida 6. Paja o penca 7. Otro	1. Concreto 2. Teja 3. Fibra-cemento 4. Metal (zinc, aluminio, otro)	5. Madera protegida 6. Paja o penca (aceptable en zonas indígenas) 7. Otro
Pared	1. Bloque, ladrillo, piedra, concreto 2. Fibra-cemento, madera (tablas, trozas)	3. Quincha, adobe 4. Paja, penca, caña, palos 5. Otro material o sin paredes	1. Bloque, ladrillo, piedra, concreto 2. Fibra-cemento, madera (tablas, trozas) 3. Quincha, adobe	4. Paja, penca, caña, palos (aceptable en zonas indígenas) 5. Otro material o sin paredes
Piso	1. Pavimentado (concreto, mosaico, ladrillo, otro) 2. Madera	3. Tierra 4. Otro (Caña, palos, desechos, otro)	1. Pavimentado (concreto, mosaico, ladrillo, otro) 2. Madera	3. Tierra (aceptable en zonas indígenas) 4. Otro (Caña, palos, desechos, otro)
Densidad	2 o menos personas por dormitorio	Más de 2 personas por dormitorio	3 o menos personas por dormitorio	Más de 3 personas por dormitorio

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

considerando como logro más bajo "0" y el máximo 100%, es decir, que toda la población viviera en condiciones de vivienda, servicios y densidad aceptables. Adicionalmente, se definió incluir la variable de acceso a alumbrado (público o privado) ya que indica el acceso a un servicio básico crecientemente demandado en la sociedad moderna.

a. Indicadores sintéticos

Las variables que hemos revisado fueron integradas en algunos indicadores sintéticos que pretenden dar cuenta de las condiciones globales de habitabilidad con que cuentan los hogares.

Un primer indicador incluye, por una parte, el porcentaje de hogares que habitan en viviendas que cumplen los requisitos propuestos de aceptabilidad material (piso, pared y techo) simultáneamente, y por otra el porcentaje

hogares que ocupan viviendas que presentan condiciones aceptables en el aspecto servicios (dimensión más difícil de acceder por su mayor complejidad) que incluyen acceso a agua, sistema de saneamiento y servicio eléctrico.

Un segundo indicador incluye de manera integrada los hogares que habitan en viviendas que cumplen simultáneamente los requisitos propuestos de aceptabilidad material y acceso a servicios (6 variables), resultado que se expresa en un índice de logro habitacional (proporción de viviendas en condiciones aceptables). En este índice se propone considerar como satisfactorio el logro en 6 variables (logro vivienda), ya que se puede aceptar que los hogares tengan incompleto el indicador de hacinamiento, siempre que las condiciones materiales y de servicios básicos sean adecuadas, ya que, además, la severidad del hacinamiento depende del tamaño de las habitaciones, dimensión que no es captada por los censos.

Cuadro 4: Tipología de Condiciones de Saneamiento de la Vivienda según área urbana y rural.
Censo 1990 y 2000

Dimensión	AREA URBANA		AREA RURAL	
	Aceptables	Deficientes	Aceptables	Deficientes
Acceso a agua	Instalación dentro de la vivienda: • Acueducto público IDAAN • Acueducto público de la comunidad • Acueducto particular	Instalaciones fuera de la vivienda: • Pozo sanitario • Brocal no protegido • Agua lluvia • Pozo superficial • Río o quebrada • Carro cisterna	Instalación dentro de la vivienda: • Acueducto público IDAAN • Acueducto público de la comunidad • Acueducto particular • Instalaciones fuera de la vivienda	• Pozo sanitario • Brocal no protegido • Agua lluvia • Pozo superficial • Río o quebrada • Carro cisterna
Servicio sanitario	De uso privado: • Conectado a alcantarillado • Conectado a tanque séptico	• De uso colectivo • De hueco o letrina • No tiene	De uso privado: • Conectado a alcantarillado • Conectado a tanque séptico • De hueco o letrina	• De uso colectivo • No tiene

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

3. Indicadores utilizados para el análisis del empleo en Panamá

Para complementar la dimensión "Nivel Decente de Vida" del IDHP, se ha propuesto la incorporación de otros indicadores que sean sensibles para las necesidades de desarrollo del país. Es así como se ha trabajado en un indicador de condiciones de vivienda, y también se presenta uno para captar las condiciones de empleo de la población.

En principio se quiere trascender la noción de empleo/desempleo, puesto que en los mercados laborales modernos, el crecimiento de la informalidad y la inestabilidad laboral provoca que el hecho de estar empleado por sí sólo no asegure una satisfacción adecuada de las necesidades de las personas. Es por lo tanto necesario profundizar en las condiciones de empleo, dentro de los límites de la información disponible.

En el trabajo de grupo se orientó la discusión sobre el indicador de empleo hacia la idea de disponer de una tasa de ocupación "ajustada" por acceso a remuneraciones, subempleo e informalidad. Para hacer operativo este indicador, se revisaron las características de los indicadores utilizados por OIT para el país. En las definiciones internacionales pueden diferenciarse varias formas de subempleo que reflejan la duración inadecuada del trabajo o la productividad inadecuada de la fuerza de trabajo:

- **Subempleo Visible:** Se caracteriza por un número de horas de trabajo insuficiente que reflejan una duración de trabajo inadecuada, según la duración normalmente aceptada. En el caso de Panamá, incorpora en esta categoría a aquellas personas ocupadas que trabajan menos de 40 horas a la semana y que tienen la intención de trabajar más horas.
- **Las otras formas de subempleo,** que se caracterizan, por ejemplo, por una insuficiente remuneración horaria o la mala utilización de las calificaciones profesionales, reflejan una productividad de trabajo inadecuada debida a una distribución errónea de la fuerza de trabajo, o a un desequilibrio importante entre el trabajo y los demás factores de producción.

- **Subempleo Invisible:** Específicamente en Panamá, esta categoría se refiere a la situación en la cual personas que trabajan 40 o más horas a la semana perciben menos del salario mínimo, evidenciando la presencia de condiciones inadecuadas de trabajo y/o baja productividad.
- **Pleno empleo:** Incluye a las personas empleadas en ocupaciones no afectadas por problemas de subempleo de ninguno de los 2 tipos antes mencionados.
- **Sector informal:** Se consideran del sector informal todos los ocupados y cesantes que trabajan o han trabajado en empresas de menos de 5 empleados y que no pertenezcan a los grupos ocupacionales 1 y 2 (CIUO 88), es decir, a los grupos ocupacionales de profesionales y técnicos, y gerentes y administradores.

En las últimas revisiones que ha realizado una comisión tripartita compuesta por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría, y la Organización Internacional del Trabajo, se ha propuesto complementar esta definición incluyendo a todas las categorías ocupacionales, con excepción de los empleados de gobierno, las preguntas de 'si tiene o no un contrato de trabajo' y 'si está cotizando o no en un sistema previsional'. Esta última pregunta no está disponible en las actuales fuentes de información, pero se planea incluirla en las próximas encuestas de hogares.

- **Sector Formal:** Se cataloga en este sector a los ocupados y cesantes que pertenecen a empresas de más de 5 empleados y aquéllos que, perteneciendo a empresas de menos de 5, son profesionales, técnicos, gerentes o administradores.
- **Ingresos insuficientes:** Debido a que la información detallada sobre el subempleo y la informalidad no está siempre disponible a todos los niveles geográficos, y por ahora sólo puede ser obtenida en las Encuestas de Hogares (lo cual limita los alcances de la desagregación geográfica), se propuso un indicador genérico que muestra el porcentaje de ocupados que reciben el salario mínimo y más, con independencia del número de horas trabajadas, como un indicador de un nivel de productividad

aceptable, y una mayor ocupación en los sectores formales de la economía (aplicación de las normas de salario mínimo), así como un menor nivel de subempleo.

Adicionalmente, a través de las personas que no clasifican en él, el indicador de ocupación con salario mínimo y más nos está señalando de manera indirecta a aquellas personas que se encuentran en condiciones de empleo más precarias; a aquellas que no tienen un trabajo por una jornada completa; a aquellas que, aunque lo tienen, no reciben una remuneración adecuada; y a aquellas personas que no poseen calificación suficiente o cuyas capacidades son subutilizadas.

Para calcular el logro en la variable empleo se utilizó el indicador de porcentaje de ocupados dentro de la PEA con salario mínimo o mayor, utilizándose como límites de logro mínimo y máximo 0 y 100%, indicando este último la situación más deseable, en la cual que todos los ocupados reciban por lo menos el salario mínimo.

4. El indicador de Empleo

Como se señaló anteriormente, se ha optado por utilizar el nivel de ocupación con el salario mínimo y más como indicador de logro en empleo porque, además de ser una información disponible a diferentes niveles geográficos, éste nos señala en qué proporción está el empleo permitiéndole a la población obtener, además de una actividad, ingresos que le permitan acceder a algunos bienes y servicios esenciales que favorecen su calidad de vida. Adicionalmente, para analizar la relación entre éste y otros indicadores de empleo, se utilizó la Encuesta de Hogares de 1999, a través de la cual es posible construir todos los indicadores de empleo a nivel de algunas regiones del país, pudiendo establecerse los cruces entre todos estos indicadores.

En este análisis se pudo observar que, de las personas que fueron identificadas con una ocupación pero con un ingreso bajo, el salario mínimo presentaban la siguiente composición:

- Son clasificadas también como subempleadas en un 54.8% de los casos, valor compuesto por un 14.4% de subempleados visibles⁽²⁾ y por un 40.4% de subempleados invisibles; en cambio, los ocupados con ingreso mayor al salario mínimo en un 96.5%

presentan pleno empleo. Adicionalmente, se presenta en un 59.2 % de los casos como máximo la educación primaria y, si se considera hasta secundaria incompleta, este porcentaje se eleva hasta el 82.5%. Por su parte, en el grupo ocupado con salario mínimo y más, el nivel secundario completo y superior está presente en el 57.2% de los casos, y sólo el 20% tiene menos de educación secundaria.

Las personas con ingreso menor al mínimo se ocupan principalmente como trabajadores agropecuarios (39.2%), en servicios personales (21.1%), como artesanos (13.0%), o como vendedores (12.6%), áreas de empleo que en conjunto abarcan el 86.0% de la ocupación de este grupo y se asocian mayormente al sector informal. Sus áreas principales de actividad económica son la silvoagropecuaria (39.1%), el comercio (18.9%) y los servicios personales (11.5%), actividades que involucran, en conjunto, al 69.5% de los ocupados con baja remuneración.

De manera complementaria podemos señalar que este grupo con baja remuneración también clasificó en un 82.6% de los casos en el sector informal, y 14.7% como formales pero subempleados, lo que nos indica que el 97.3% se encuentran en condiciones menos favorables de empleo, ya sea como informales o formales subempleados; en cambio, en el grupo ocupado con el salario mínimo y más, el 77.5% pertenece al sector formal. Es por ello que parece relevante la utilización de los niveles de ocupación con salario mínimo o mayor como medición indirecta de la calidad del empleo, ya que refleja en mayor medida el empleo en el sector formal y la ausencia de subempleo.

C. La integración de los indicadores en el índice sintético IDHP

Del análisis preliminar de los indicadores construidos se estimó una ponderación muy similar entre todos los indicadores, dándose paso a la integración de los 5 sub-índices (Educación, Longevidad, Ingreso, Vivienda y Empleo), en los tres índices principales (Educación, Longevidad y Nivel Decente de Vida (ingreso, vivienda y empleo)), todos con una ponderación igual, lo cual significa que el logro en el nivel decente de vida da cuenta del logro medio entre ingreso, empleo y condiciones de vivienda, a través de un promedio no ponderado entre las tres variables.

Al igual que en la fórmula mundial, el IDHP es construido a partir del promedio simple (sin ponderación) de las 3 dimensiones consideradas: Acceso a Conocimiento, Longevidad (una vida larga y saludable) y un Nivel Decente de Vida. No se asignó

ninguna ponderación a las diferentes variables porque los datos de Panamá, desde el punto de vista estadístico, no entregan las bases para sostener el predominio de una dimensión sobre otra dentro del Indicador de Desarrollo Humano.

Cuadro 5: Resumen IDHP. Indicadores del Índice de Desarrollo Humano para Panamá

Dimensiones	Fórmula Mundial ¹ Variables y ponderación	Indicadores propuestos para Panamá Variables	Rangos de logro
1. Educación y conocimiento	- Tasa de alfabetización de personas mayores de 14 años (2/3) - Tasa de Matriculación combinada (primaria, secundaria y terciaria), en función de la población de la edad correspondiente a cada nivel (1/3)	Tasa de alfabetización de personas de 10 años y más	0 y 100%
		Tasa de asistencia combinada (primaria, secundaria y superior), en función de la población en la edad correspondiente, más las personas de edad superior que no han alcanzado ese nivel (entre 6 y 24 años).	0 y 100%
		Promedio de años de escolaridad de la población de 15 años y más.	0 y 12 años (rural) 0 y 16 (urbano)
		Porcentaje de educadores con educación superior (15 años y más de estudio).	0 y 100%
2. Longevidad	Esperanza de Vida al Nacer	Esperanza de Vida al Nacer	25 y 85 años
3. Nivel de Vida	PIB real per cápita ajustado	Ingreso promedio anual de los hogares per cápita, corregido por Cuentas Nacionales (remuneraciones agregadas y otras rentas)	100 y 24459 B./ anuales
	Condiciones de vivienda <i>No se utiliza en el índice mundial</i>	- Condiciones de vivienda: a) % de viviendas con materiales (piso, techo, pared) adecuados. b) % de viviendas con servicios (alumbrado, agua y saneamiento) adecuados. c) personas por dormitorio (indicador complementario). d) % de viviendas con materiales y servicios adecuados.	0 y 100% de los hogares con condiciones aceptables (Criterios especiales: urbano, rural, áreas indígenas)
	Indicador de empleo <i>No se utiliza en el índice mundial</i>	- Indicador de empleo a) El porcentaje de la PEA ocupada y que recibe el salario mínimo o más.	0 y 100% de la población económicamente activa ocupada en condiciones aceptables

Fuente: INDH, Panamá 2002, en base a información del Informe Mundial de Desarrollo Humano 2000.

1. Aplicación del Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP)

Método de cálculo de los subíndices:

Cada una de las dimensiones es sintetizada en un índice que compara los resultados del país en función de un rango mínimo y máximo de referencia, expresándose en un valor que varía de 0 a 1 (proporción), donde 1 es el logro más alto en la dimensión, y 0 la ausencia de logro.

Fórmula de los indicadores:

- Fórmula general: Índice de logro

$$\frac{(\text{Valor país} - \text{valor mínimo})}{(\text{Valor máximo} - \text{valor mínimo})}$$

- Límites:

Nivel de Vida:

Ingreso: U\$100 y U\$24,459⁴
 Viviendas adecuadas 0 y 100%
 Empleo adecuado 0 y 100%

Conocimiento:

Alfabetismo: 0 y 100%
 Asistencia combinada: 0 y 100%
 Años de escolaridad promedio 0 a 12 (rural), 0 a 16 (urbano)
 Capacitación docente 0 y 100%

Longevidad:

Esperanza de Vida: 25 y 85 años

Ejemplo de cálculo con los datos de Panamá para 1990

Indicadores nacionales

Nivel de Vida:

Ingreso promedio: U\$ 1575 real (1987)

Viviendas adecuadas: 45.3%

Empleo adecuado: 54.8%

Conocimiento:

Alfabetismo: 88.5%

Asistencia combinada neta: 62.5%

Años de escolaridad promedio: 7.7

Capacitación docente: 55.9%

Longevidad

Esperanza de Vida: 72.2 años

Cálculo de los índices

a) Nivel de Vida:

Ingreso promedio real: U\$ 1575.

$$\text{Índice de ingreso} = \frac{\text{Log } 1575 - \text{Log } 100}{\text{Log } 24459 - \text{Log } 100} = 0.501$$

Viviendas adecuadas: 45.3%

$$\text{Índice de vivienda} = \frac{45.3 - 0}{100 - 0} = 0.453$$

Empleo adecuado 54.8%

$$\text{Índice de empleo} = \frac{54.8 - 0}{100 - 0} = 0.548$$

Índice de Nivel de Vida

$$\text{Índice de logro} = \frac{0.501 + 0.453 + 0.548}{3} = 0.501$$

b) Conocimiento:

Alfabetismo: 88.5%

$$\text{Índice de alfabetismo} = \frac{88.5 - 0}{100 - 0} = 0.885$$

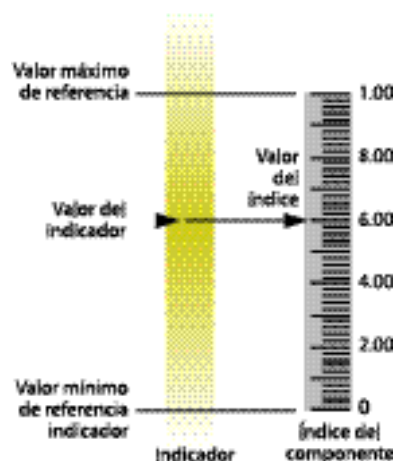
Asistencia combinada: 62.5%

$$\text{Índice de asistencia} = \frac{62.5 - 0}{100 - 0} = 0.625$$

Años de escolaridad promedio: 7.7

$$\text{Índice de escolaridad} = \frac{7.7 - 0}{14.2^5 - 0} = 0.541$$

Ejemplo gráfico de los índices de logro



Fuente: PNUD. Informe Mundial de Desarrollo Humano 2001.

Capacitación docente: 55.9%

$$\text{Índice docente} = \frac{55.9 - 0}{100 - 0} = 0.559$$

Índice de Conocimiento

$$\text{Índice de logro} = \frac{0.885 + 0.625 + 0.541 + 0.559}{4} = 0.653$$

c) Longevidad:

Esperanza de Vida: 72.2 años

Índice de longevidad

$$\text{Índice de logro} = \frac{72.2 - 25}{85 - 25} = 0.786$$

d) Índice de Desarrollo Humano de Panamá 1990.

Nivel de Conocimiento Longevidad DH
Vida

$$\text{IDHP} = 0.501 + 0.653 + 0.786 = 0.646$$

II. Índice de Desarrollo relativo a Género (IDG)

A través del Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG), es posible dar cuenta de las brechas existentes en

Cuadro 6. Resumen Indicadores del Índice de Desarrollo relativo a Género de Panamá

Indicadores propuestos para Panamá		
Dimensiones	Variables	Rangos de logro
1) Educación y conocimiento	• Tasa de alfabetización de personas de 10 años y más por sexo.	0 y 100%
	• Tasa de asistencia combinada (primaria, secundaria y superior) por sexo, en función de la población en la edad correspondiente, más las personas de edad superior que no han alcanzado ese nivel (entre 6 y 24 años).	0 y 100%
	• Promedio de años de escolaridad por sexo, de la población de 15 años y más.	0 y 12 años (rural) 0 y 16 (urbano)
	• Porcentaje de educadores con educación superior (15 años y más de estudio) por sexo del educador.	0 y 100%
2) Longevidad	• Esperanza de Vida al Nacer por sexo.	Mujeres: 27.5 y 87.5 años Hombres: 22.5 y 82.5 años
3) Nivel de Vida	• Ingreso promedio anual de los hogares per cápita, corregido por Cuentas Nacionales (remuneraciones agregadas y otras rentas) por sexo.	100 y 24459 B./ anuales
	• Relación salario femenino / masculino.	
	• Participación por sexo en la PEA.	
	• Participación por sexo en la población.	
	• Condiciones de vivienda por sexo:	0 y 100% de los hogares con condiciones aceptables
	a) % de viviendas con materiales (Piso, techo, muro) adecuados.	(Criterios especiales: urbano, rural, áreas indígenas)
	b) % de viviendas con servicios (alumbrado, agua y saneamiento) adecuados.	
	c) Personas por dormitorio (indicador complementario)	
	d) % de viviendas con materiales y servicios adecuados.	
	• Indicador de empleo por sexo:	0 y 100% de la población económicamente activa ocupada en condiciones aceptables
	a) El porcentaje de la PEA ocupada y que recibe el salario mínimo o más.	

Fuente: INDH, Panamá 2002, en base a información del Informe Mundial de Desarrollo Humano 2000.

el país entre mujeres y hombres respecto al Desarrollo Humano, midiendo la desigualdad de logro entre géneros. Una más alta disparidad de género en los niveles de Desarrollo Humano da como resultado un valor menor en el IDG de un país, en comparación con su IDH.

Para la construcción de este índice se utilizaron los mismos procedimientos que en la elaboración del IDHP, con la diferencia que se obtuvieron las variables separadamente, tanto para mujeres como para hombres. Fue necesario, además, obtener información complementaria como la distribución porcentual de hombres y mujeres en cada una de las zonas de análisis y su respectiva participación en la población económicamente activa (PEA). En el caso de la esperanza de vida, se utilizan límites mínimos y máximos distintos entre mujeres y hombres por la mayor longevidad presentada por las mujeres debido a factores biológicos.

A. Método de cálculo del IDG

El cálculo del IDG abarca tres etapas.

En primer lugar, se calculan para cada componente los índices femenino y masculino, según la siguiente fórmula general:

$$\text{Fórmula general: Índice de logro} = \frac{(\text{Valor país} - \text{valor mínimo})}{(\text{Valor máximo} - \text{valor mínimo})}$$

Valores de referencia para el cálculo del IDG

- a) Nivel de Vida:
Ingreso: U\$100 y U\$24459⁶⁰
Viviendas adecuadas: 0 y 100%
Empleo adecuado: 0 y 100%
- b) Conocimiento:
Alfabetismo: 0 y 100%
Asistencia combinada: 0 y 100%
Años de escolaridad promedio: 0 a 12 (rural), 0 a 16 (urbano)
Capacitación docente: 0 y 100%
- c) Longevidad:
Esperanza de Vida
Mujeres 27.5 y 87.5 años
Hombres 22.5 y 82.5 años

En segundo lugar, los índices femenino y masculino para cada componente se combinan, de manera tal que penalice las diferencias en el grado de adelanto entre hombres y mujeres. El índice resultante, llamado índice igualmente distribuido, se calcula mediante la siguiente fórmula general:

$$\text{Índice igualmente distribuido} = [\text{proporción de población femenina (índice femenino}^{1/b})]$$

b mide la aversión a la desigualdad. En el IDG se utiliza **b = 2**. En consecuencia, la ecuación general es:

$$\text{Índice igualmente distribuido} = [\text{proporción de población femenina (índice femenino}^{1/2})]$$

Este cálculo entrega la media armónica de los índices femenino y masculino

En tercer lugar, se calcula el IDG combinando los tres índices igualmente distribuidos en un promedio no ponderado.

$$\text{Índice del componente} = \{[\text{proporción de población masculina (índice masculino}^{1/2})]\}^{1/2} + [\text{proporción de población femenina (índice femenino}^{1/2})]\}^{1/2}$$

¿Por qué se adopta **b = 2** en el cálculo del IDG?

El valor de **b** refleja la magnitud de la penalidad por la desigualdad de género. Cuanto mayor es su valor, tanto más severamente es penalizada una sociedad por tener desigualdades. Si **b = 0**, no se penaliza la desigualdad de género (en este caso, el IDG tendría el mismo valor que el IDHP). A medida que **b** va aumentando hacia el infinito, se asigna una ponderación cada vez mayor al grupo menos adelantado.

En el cálculo del IDG (así como en el del IPG) se usa el valor 2, el cual asigna una penalidad moderada a la desigualdad de género en materia de adelanto.

Ejemplo de cálculo del IDG para Panamá 1990

Indicadores :

Para el cálculo de los índices para hombres y mujeres, en cada dimensión, ver detalle en la fórmula del IDHP al inicio de estas notas, ya que se aplica el mismo modelo para ambos géneros.

Nivel de Vida 1990

Indicador	Mujeres	Hombres
Ingreso promedio anual (real 1987)	747	1610
Viviendas adecuadas (%)	46.0	42.1
Empleo adecuado (%)	57.2	53.8
Índice de nivel de vida	0.467	0.489

Conocimiento 1990

Indicador	Mujeres	Hombres
Alfabetismo (%)	88.2	88.9
Matriculación combinada (%)	63.1	62.0
Años de escolaridad promedio	7.8	7.6
Capacitación docente (%)	53.3	61.4
Índice de Conocimiento	0.649	0.664

Longevidad 1990

Indicador	Mujeres	Hombres
Esperanza de Vida (años)	74.2	70.3
Índice de Longevidad	0.778	0.796

1. Cálculo del Índice de Esperanza de Vida igualmente distribuido

Primeramente, se calculan índices separados para el progreso de mujeres y varones en materia de esperanza de vida, utilizando la fórmula general para los índices de los componentes presentada al comienzo de estas notas (fórmula IDHP).

Seguidamente, se combinan los índices femenino y masculino para crear el índice de esperanza de vida igualmente distribuido, utilizando la fórmula general para índices igualmente distribuidos.

Proporción en la población mujeres: 0.494, proporción en la población hombres: 0.506

Índice de esperanza de vida igualmente distribuido
 $= \{[0.506 (0.796^{1/2})] + [0.494 (0.778^{1/2})]\}^{1/2} = 0.787$

2. Cálculo del Índice de Educación igualmente distribuido

Primeramente, se calculan por separado para mujeres y varones los índices para todo los indicadores educativos considerados (la tasa de alfabetización, asistencia combinada, años de escolaridad promedio y capacitación docente).

En segundo lugar, se obtiene el índice de educación para cada género, en el que se efectúa un promedio no ponderado de los cuatro indicadores incluidos, según la misma fórmula del IDHP.

Finalmente, se combinan los índices de educación femenina y masculina para crear el Índice de Educación igualmente distribuido:

Índice de educación igualmente distribuido
 $= \{[0.506 (0.664^{1/2})] + [0.494 (0.649^{1/2})]\}^{1/2} = 0.656$

3. Cálculo del índice de nivel de vida igualmente distribuido

En primer lugar se estima cada indicador de nivel de vida (ingreso, vivienda y ocupación) para mujeres y varones según metodología IDHP. Seguidamente, se calcula el índice de nivel de vida para cada género.

En segundo lugar, los índices de nivel de vida femenino y masculino se combinan para crear el Índice de Nivel de Vida igualmente distribuido:

Índice de nivel de vida igualmente distribuido
 $= \{[0.506 (0.489^{1/2})] + [0.494 (0.467^{1/2})]\}^{1/2} = 0.478$

4. Cálculo del IDG

El cálculo del IDG es directo. Es simplemente el promedio no ponderado de los tres componentes: el índice de esperanza de vida igualmente distribuido, el índice de educación igualmente distribuido y el índice de nivel de vida igualmente distribuido.

$IDG = 1/3 (\text{índice de esperanza de vida}) + 1/3 (\text{índice de educación}) + 1/3 (\text{índice de nivel de vida})$
 $= 1/3 (0.787) + 1/3 (0.656) + 1/3 (0.478) = 0.640$

III. Índice de potenciación de género (IPG)

Complementariamente, es posible construir el Índice de Potenciación de Género (IPG), el cual mide la desigualdad de género en la participación económica, política y en la adopción de decisiones en el país. Éste se

calcula utilizando cifras sobre las mujeres que forman parte del parlamento (asamblea legislativa), mujeres en puestos ejecutivos y administrativos de alto nivel en el país, mujeres profesionales y técnicos, y el monto de ingreso per cápita por género.

Para medir la desigualdad de género en la participación económica y política, se consideran los indicadores siguientes:

1) Distribución porcentual entre mujeres y hombres de los representantes ante el parlamento nacional (asamblea legislativa).

Debido al interés de desagregar este indicador a nivel provincial, se amplió la categoría de "representantes" incluyendo las siguientes opciones:

- a) Miembros del cuerpo legislativo.
- b) Alcaldes, y
- c) Concejales o representantes de corregimiento.

Se consideró que, de esta forma, se permite captar mejor la participación por género en las decisiones políticas a nivel local y no sólo nacional.

2) Distribución porcentual entre mujeres y hombres de los puestos ejecutivos y de alta administración en el país, indicador que apunta a representar la participación por género en las jefaturas de las instituciones privadas y públicas del país.

3) Distribución porcentual entre mujeres y hombres de las ocupaciones de nivel profesional y técnico.

4) Participación de mujeres y hombres en el ingreso per cápita.

Estos indicadores se convierten en 3 subíndices: a) Participación en cargos políticos, b) participación en cargos administrativos, ejecutivos, profesionales y técnicos c) participación en el ingreso nacional.

Ellos miden la equidad de género en la participación en las ocupaciones y el ingreso en función del peso relativo (porcentual) de mujeres y hombres dentro de la población (media armónica), obteniendo valores cercanos a "0" en el índice cuando existe una concentración de los cargos o recursos, ya sea en mujeres o en hombres, y valores cercanos "1" cuando existe una distribución equitativa entre ambos.

Cuadro 7. Resumen indicadores del Índice de Potenciación de Género para Panamá.

Indicadores propuestos para Panamá		
Dimensiones	Variables	Rangos de logro
1. Participación en la toma de decisiones políticas	• Representación parlamentaria por género	0 y 50%
	• Alcaldes por género	0 y 50%
	• Concejales o representantes de corregimiento por género.	0 y 50%
2. Participación en la toma de decisiones económicas	• Distribución porcentual entre mujeres y hombres de los puestos ejecutivos y de alta administración en el país.	0 y 50%
	• Distribución porcentual entre mujeres y hombres de las ocupaciones de nivel profesional y técnico.	0 y 50%
3. Participación en el ingreso nacional	• Logro en ingreso por género	100 y 24459 B./ anuales

Fuente: INDH, Panamá 2002, en base a información del Informe Mundial de Desarrollo Humano 2000.

El índice IPG final se obtiene del promedio no ponderado de los tres subíndices. Éste fue calculado para provincias y comarcas para los años 1990 y 2000.

A. Método de cálculo

Para cada uno de esos tres componentes, se calcula un "porcentaje equivalente igualmente distribuido" (PEID), como promedio ponderado en función de la población, según la siguiente fórmula general:

$$\text{PEID} = \{[\text{proporción de población femenina (índice femenino}^{1/2})] + [\text{proporción de población masculina (índice masculino}^{1/2})]\}^{1/2}$$

Seguidamente, se indiza el PEID en función de la participación en cuestiones políticas y económicas y en la adopción de decisiones, dividiéndolo por 50. La justificación de esta indización es que, en una sociedad ideal, en donde ambos sexos tengan iguales facultades, las variables del IPG serían iguales al 50%; es decir, la participación de las mujeres sería igual a la de los hombres para cada variable.

Finalmente, el IPG se calcula como promedio simple de los tres PEID indizados.

Ejemplo de Cálculo del IPG:

En este ejemplo del cálculo del IPG se utilizan datos de Panamá de 1990.

a. Cálculo del PEID para la representación política

El PEID se calcula utilizando las proporciones de hombres y mujeres en la población y la proporción porcentual de mujeres y hombres que son: a) Miembros del cuerpo legislativo, b) Alcaldes, y c) Concejales o representantes de corregimiento, de conformidad con la fórmula general.

Participación en la población: mujeres 0.494, participación en la población hombres: 0.506
Participación política mujeres: 9.3%, hombres: 90,7%

$$\text{PEID para la representación política} = \{[0.506 (90.7^{1/2})] + [0.494 (9.3^{1/2})]\}^{1/2} = 17.1$$

Seguidamente, se indiza este PEID inicial en función de

un valor ideal del 50%.

$$\text{PEID para la representación política} = 17.1 / 50 = 0,342.$$

b. Cálculo del PEID para la participación económica

Utilizando la fórmula general, se calcula el PEID para la participación porcentual de mujeres y hombres en puestos como altos funcionarios y ejecutivos, y otros para la participación porcentual de mujeres y hombres en puestos profesionales y técnicos. El promedio simple de ambas mediciones arroja el PEID para la participación económica.

Participación porcentual de mujeres como altas funcionarias y ejecutivas: 24,9%, hombres: 75.1%
Participación porcentual de mujeres en puestos profesionales y técnicos: 50.5%, hombres: 49.5%.

$$\text{PEID para altos funcionarios y ejecutivos} = \{[0.506 (75.1^{1/2})] + [0.494 (24.9^{1/2})]\}^{1/2} = 37.6$$

$$\text{PEID indizado para puestos de altos funcionarios y ejecutivos,} \\ = 37.6 / 50 = 0.753$$

$$\text{PEID para puestos profesionales y técnicos} \\ = \{[0.506 (49.5^{1/2})] + [0.494 (50.5^{1/2})]\}^{1/2} = 49.987$$

$$\text{PEID indizado para puestos de profesionales y técnicos} \\ = 49.987 / 50 = 1.000$$

Se promedian los dos PEID indizados a fin de crear el PEID para la participación económica:

$$\text{PEID para la participación económica} \\ = (0.753 + 1.000) / 2 = 0,876$$

3. Cálculo del PEID para el ingreso

El ingreso promedio proveniente del trabajo se calcula por separado para mujeres y hombres y seguidamente se procede a su indización hacia los valores de referencia. Pero se utiliza una función lineal y no logarítmica, como la utilizada en el IDHPy el IDG, para reflejar más claramente las diferencias absolutas en el ingreso entre géneros.

Estimación del ingreso proveniente del trabajo⁷ de las mujeres: 747, de los hombres: 1610.

Índice absoluto de ingreso⁸ de las mujeres 0.027, de los hombres 0.062.

Seguidamente, se combinan los índices femenino y masculino para crear el índice igualmente distribuido:

$$\text{PEID para el ingreso} = \{[0.506 (0.062^{1/2})] + [0.494 (0.027^{1/2})]\}^{1/2} = 0.037$$

4. Cálculo del IPG

Una vez que se ha calculado el PEID para los tres componentes del IPG, la determinación del IPG es directa, pues es el promedio simple de los tres índices de PEID.

$$\text{IPG} = (0,342 + 0,876 + 0,037) / 3 = 0,419$$

IV. Índice de Pobreza Humana (IPH -1)

La Pobreza Humana se refiere al estado de privación de las dimensiones más esenciales para hacer posible el desarrollo humano (la longevidad, el acceso a conocimientos y servicios básicos). El IPH refleja la distribución del progreso en un país e identifica la población que aún vive con carencias en las dimensiones más básicas para la vida humana.

A. Mortalidad

Como se señaló anteriormente, uno de los indicadores aquí utilizados es el porcentaje de población que se

estima no sobrevivirá hasta los 40 años: éste se obtiene de las tablas abreviadas de los estudios demográficos para estimar la esperanza de vida al nacer. Estas tablas presentan por grupos de edad quinquenales las tasas de mortalidad, el número de defunciones, y los sobrevivientes para una población de 100 mil habitantes; por lo tanto, es posible obtener el porcentaje de personas que fallecen antes de los 40 años, de acuerdo a las tasas de mortalidad por grupos de edad que presenta cada zona del país.

B. Analfabetismo

Para este segundo indicador, se utilizó el porcentaje de personas de 10 años y más que declaran no saber leer ni escribir, el cual es un indicador complementario a la tasa de alfabetización del índice de Desarrollo Humano.

C. Acceso a servicios

La tercera dimensión del índice, que se refiere al acceso a bienes públicos y privados, incorpora 3 indicadores: el acceso a agua potable, el acceso a servicios sanitarios básicos y la disposición de ingresos mínimos para adquirir la canasta básica de alimentos.

En el caso del acceso a servicios sanitarios, la variable se refiere al porcentaje de personas que habitan en viviendas que no poseen al menos un inodoro o una letrina sanitaria.

El acceso a agua se refiere al porcentaje de personas que habitan en viviendas que no poseen agua entubada

Cuadro 8. Índice de Pobreza Humana IPH-1.

Dimensión	Países en desarrollo IPH -1	Adaptación a Panamá
1. Longevidad	% de personas que no sobrevivirán hasta los 40 años (P.1)	Igual (P.1)
2. Conocimiento	% de adultos analfabetos (P.2.)	Igual (P.2.)
3. Nivel decente de vida	% de personas sin acceso a servicios de agua potable (P.3.1.)	Igual (P.3.1.)
	% de menores de 5 años con peso moderado a severamente insuficiente (P.3.2.)	Porcentaje de hogares con ingreso inferior a la canasta básica. (P.3.2.)
	% de personas sin acceso a servicios de salud (P.3.3.)	% de Hogares sin acceso a servicio sanitario (P.3.3.)

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a información del Informe Mundial de Desarrollo Humano 2000.

dentro o fuera de la vivienda. Ambos indicadores fueron obtenidos de los Censos de Población y Vivienda.

El ingreso per cápita bajo la canasta básica se refiere al porcentaje de personas que poseen un ingreso per cápita en su hogar que es inferior al costo de la canasta básica de alimentos, canasta que fue elaborada por el Estudio de Niveles de Vida⁹, la cual fue actualizada al año 2000 por la variación entre 1997 y 2000 del índice de precios del rubro alimentos, el cual ascendió a 1.248%. El valor mensual por persona de la canasta básica de alimentos para el año 2000 quedó en B./ 43.79.

La desnutrición infantil se calcula como el porcentaje de niños de primer grado (entre 6 y 9 años) que presentan retardo severo y moderado en su talla respecto al estándar promedio por edad en el país. Para ello fueron utilizados los censos de talla de escolares de los años 1988 y 2000¹⁰. No se utiliza como parte del índice debido a que es un indicador que no está disponible para todas las áreas geográficas antes del año 2000, por lo que no es posible hacer una comparación para todas las provincias y comarcas estudiadas.

D. Cálculo del IPH -1 de Panamá para 1990

Este indicador se calcula como el porcentaje de personas que están viviendo en situación de carencias en cada dimensión, combinándose los 3 componentes a través de una media geométrica, procedimiento recomendado para el cálculo de promedios entre razones o proporciones.

Porcentaje promedio Nivel Decente de Vida (P3):

$$\text{Porcentaje promedio} = \frac{\text{Sin Agua} + \text{Bajo Canasta} + \text{Sin Sanitario}}{3} = \frac{19.3\% + 31.2 + 11.9}{3} = 20.8$$

Índice de Pobreza Humana países en desarrollo IPH - 1

Fórmula IPH -1

$$\text{IPH} - 1 = [1/3 (P_1^3 + P_2^3 + P_3^3)]^{1/3}$$

Panamá 1990

$$\text{IPH} - 1 = [1/3 (8.0^3 + 10.7^3 + 20.8^3)]^{1/3} = 15.3\%$$

Cuadro 9. Resumen indicadores del Índice de Pobreza Humana para Panamá.

Dimensión	Países en desarrollo (IPH -1)	Panamá 1990
1. Longevidad	% de personas que no sobrevivirán hasta los 40 años (P. 1)	8.0%
2. Conocimiento	% de adultos analfabetos (P. 2)	10.7%
3. Nivel decente de vida	% de personas sin acceso a servicios de agua potable (P. 3.1.)	19.3%
	% Porcentaje de hogares con ingreso inferior a la canasta básica. (P.3.2.).	31.2%
	% de Hogares sin acceso a servicio sanitario (P.3.3.).	11.9%

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a información del Informe Mundial de Desarrollo Humano 2000.

Compendio Estadístico

IDHP por provincia, comarca, área y distrito

Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Ingreso promedio anual por persona		Ingreso promedio anual por persona		Ingreso promedio anual por persona		PEA ocupada con salario mínimo y más		PEA ocupada con salario mínimo y más	
	1990	Balboas corrientes	2000	Balboas corrientes	1990	Balboas de 1987	1990	%	2000	%
Total País	1588		2377		1575	2098	64.8		68.5	
Área Urbana	2365		3224		2331	2846	68.8		81.0	
Área Rural	704		958		694	854	35.1		42.5	
Bocas del Toro	1220		1171		1202	1034	67.3		63.8	
Bocas del Toro	924		1058		910	969	52.3		51.3	
Changuinola	1278		1203		1259	1052	70.3		66.9	
Chiriquí Grande	873		957		890	845	43.9		51.5	
Coclé	812		1257		800	1110	38.5		49.5	
Aguadulce	1453		2028		1431	1790	65.9		74.7	
Arrón	686		1175		676	1037	34.1		49.5	
La Piedad	356		608		351	537	21.7		26.5	
Natá	935		1280		921	1129	50.9		59.1	
Olá	419		601		413	530	25.6		28.7	
Panamá	711		1139		701	1006	32.6		42.5	
Colón	1578		2181		1554	1889	66.7		72.6	
Colón	1779		2337		1752	2053	62.2		76.6	
Chagrés	469		847		462	747	24.3		36.8	
Donoso	258		527		254	455	12.3		24.5	
Potofrío	1017		1716		1002	1515	44.6		64.0	
San Blas	816		1144		804	1010	29.0		41.8	
San Blas	1246		1730		1227	1527	57.4		64.5	
Alto	924		1213		910	1071	58.6		64.1	
Barú	1189		1336		1171	1182	65.5		64.8	
Boquerón	859		1316		847	1161	42.1		55.8	
Boquete	1410		1831		1389	1616	65.3		63.6	
Bugaba	1116		1523		1089	1344	55.8		59.0	
David	1702		2420		1677	2136	64.4		75.2	
Dolega	968		1773		984	1565	50.4		68.0	
Gulaca	586		1136		577	1003	29.1		46.2	
Remedios	870		1196		857	1055	47.3		52.5	
Renacimiento	789		973		777	889	40.2		38.5	
San Félix	915		1330		901	1174	42.2		54.5	
San Lorenzo	641		934		632	824	36.7		46.2	
Tolú	476		819		469	723	24.9		34.0	

Fuente: INDH Panamá 2002, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000
 Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Año 1980 a 2000
 Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000
 Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDHP por provincia, comarca, área y distrito

Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Viviendas con materiales aceptables		Viviendas con servicios aceptables		Viviendas con n° de personas por dormitorio aceptable		Viviendas con todos los indicadores		Viviendas con materiales aceptables		Viviendas con servicios aceptables	
	%	1990	%	1990	%	1990	%	1990	%	2000	%	2000
Total País	77.1	46.9	57.8	63.0	65.2	45.3	83.4	60.3	41.4	43.1	25.5	45.9
Área Urbana	94.1	57.8	63.0	65.2	45.3	83.4	60.3	41.4	43.1	25.5	45.9	45.9
Área Rural	55.1	32.8	30.3	30.3	30.3	30.3	61.7	41.4	43.1	25.5	45.9	45.9
Bocas del Toro	82.1	47.5	57.8	63.0	65.2	45.3	83.4	60.3	41.4	43.1	25.5	45.9
Bocas del Toro	69.1	24.0	51.7	58.2	59.5	24.1	74.8	38.0	73.1	45.9	45.9	45.9
Changuinola	84.4	51.7	58.2	59.5	59.5	24.1	74.8	38.0	73.1	45.9	45.9	45.9
Chiriquí Grande	68.6	25.1	34.6	64.3	64.3	32.5	49.7	88.4	78.1	41.0	31.9	52.8
Cocle	62.2	51.8	32.3	61.5	64.9	31.1	76.3	52.8	18.1	19.1	42.2	57.3
Aguadulce	82.1	51.8	32.3	61.5	64.9	31.1	76.3	52.8	18.1	19.1	42.2	57.3
Antón	68.2	20.2	32.3	61.5	64.9	31.1	76.3	52.8	18.1	19.1	42.2	57.3
La Piedad	44.2	20.2	32.3	61.5	64.9	31.1	76.3	52.8	18.1	19.1	42.2	57.3
Natá	68.3	32.6	6.8	60.6	60.6	5.9	37.4	18.1	19.1	42.2	57.3	57.3
Olá	22.6	55.9	34.0	59.4	59.4	49.6	88.8	61.5	26.5	7.3	55.9	55.9
Penonomé	85.9	51.0	56.5	59.6	59.6	55.1	64.2	26.5	7.3	55.9	55.9	55.9
Cotón	91.3	17.9	9.0	46.4	46.4	7.4	42.7	7.3	7.3	7.3	7.3	7.3
Chagres	55.1	37.2	37.2	69.7	69.7	35.6	88.8	39.9	39.9	39.9	39.9	39.9
Donoso	34.3	77.8	17.5	79.8	79.8	16.5	79.4	85.4	81.0	46.9	46.9	46.9
Portobelo	77.8	41.2	41.2	71.0	71.0	39.6	81.5	44.2	44.2	44.2	44.2	44.2
Santa Isabel	68.7	28.8	36.5	65.5	65.5	37.3	81.2	56.3	56.3	56.3	56.3	56.3
Chiriquí	77.1	41.2	41.2	71.0	71.0	39.6	81.5	44.2	44.2	44.2	44.2	44.2
Alenja	68.2	28.8	36.5	65.5	65.5	37.3	81.2	56.3	56.3	56.3	56.3	56.3
Barú	73.4	36.5	36.5	65.5	65.5	37.3	81.2	56.3	56.3	56.3	56.3	56.3
Boquerón	69.3	35.1	56.3	78.8	78.8	33.8	86.4	53.1	53.1	53.1	53.1	53.1
Boquete	88.6	35.4	35.4	73.8	73.8	33.8	86.4	53.1	53.1	53.1	53.1	53.1
Bugaba	79.6	48.8	48.8	68.5	68.5	48.1	92.3	65.2	65.2	65.2	65.2	65.2
David	84.6	57.3	57.3	83.7	83.7	55.1	92.1	70.8	70.8	70.8	70.8	70.8
Doleja	81.7	58.2	15.3	67.4	67.4	14.3	70.3	31.1	31.1	31.1	31.1	31.1
Gualaca	58.2	55.4	55.4	77.4	77.4	51.7	68.8	60.9	60.9	60.9	60.9	60.9
Remedios	66.3	16.4	16.4	71.5	71.5	15.0	76.9	34.5	34.5	34.5	34.5	34.5
Renacimiento	70.6	67.1	67.1	83.2	83.2	64.3	83.0	69.5	69.5	69.5	69.5	69.5
San Félix	79.8	29.6	29.6	74.9	74.9	28.2	65.7	43.6	43.6	43.6	43.6	43.6
San Lorenzo	54.8	40.7	40.7	61.4	61.4	23.7	49.9	33.8	33.8	33.8	33.8	33.8
Tolú	40.7	25.0	25.0	61.4	61.4	23.7	49.9	33.8	33.8	33.8	33.8	33.8

Fuente: INDH Panamá 2002, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Año 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDHP por provincia, comarca, área y distrito

Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Viviendas con n° de personas por dormitorio aceptable		Viviendas con todos los indicadores aceptables		Asistencia neta combinada (primaria, secundaria y superior)		Asistencia neta combinada (primaria, secundaria y superior)		Alfabetismo		Alfabetismo	
	%	2000	%	2000	%	1990	%	2000	%	1990	%	2000
Total País	64.8		52.0		62.5		68.2		88.5		92.3	
Área Urbana	57.9		59.6		71.2		72.8		95.7		97.4	
Área Rural	76.4		37.9		53.1		61.4		79.4		83.3	
Bocas del Toro	71.3		41.9		53.7		63.8		77.4		83.1	
Bocas del Toro	64.8		24.5		55.9		58.8		81.5		84.2	
Changuinola	71.3		44.9		53.9		64.8		77.6		83.5	
Chiriquí Grande	79.8		35.1		46.6		60.4		64.6		77.8	
Coclé	66.0		43.6		57.4		66.1		89.9		93.9	
Aguadulce	61.9		62.5		66.5		74.7		93.1		96.1	
Antón	60.8		39.3		57.0		64.9		92.5		95.9	
La Pintada	69.9		27.9		48.9		59.7		86.1		91.1	
Nasá	67.8		46.7		56.7		69.4		84.2		89.5	
Olá	66.6		15.4		49.7		60.7		67.2		77.2	
Penonomé	70.3		40.2		56.4		64.2		91.4		94.8	
Colón	70.8		55.7		67.0		71.1		93.8		96.2	
Colón	71.2		59.8		69.5		72.7		95.4		97.1	
Chagrés	72.5		25.9		54.6		62.8		86.8		91.6	
Donoso	72.8		6.2		52.5		57.7		79.6		86.9	
Panobelo	64.9		54.3		60.2		66.6		86.8		93.6	
Santa Isabel	58.7		39.0		56.6		63.6		87.1		92.3	
Chiriquí	66.0		53.7		61.9		68.5		88.5		92.3	
Alanje	80.6		44.8		54.1		61.8		83.9		87.5	
Barú	74.5		42.4		57.5		68.2		86.5		91.5	
Boquerón	77.8		52.8		57.3		66.6		86.0		90.3	
Boquete	61.5		67.6		57.4		61.5		87.4		89.6	
Bugaba	67.1		51.2		60.3		66.8		88.4		92.6	
David	56.9		63.8		71.8		75.2		94.0		96.4	
Dolega	71.6		69.3		62.9		69.7		90.8		93.8	
Guacaca	64.6		28.5		53.3		57.6		80.9		87.1	
Remedios	69.7		56.7		64.4		72.1		84.9		86.6	
Renacimiento	71.4		32.1		47.3		52.4		82.7		85.7	
San Félix	70.7		66.3		65.5		73.1		86.1		89.6	
San Lorenzo	74.3		41.2		47.7		60.9		75.9		84.3	
Tidá	74.7		31.6		57.7		66.1		73.2		79.8	

Fuente: INDH Panamá 2002, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Año 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDHP por provincia, comarca, área y distrito

Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Escolaridad media (personas de 15 años y más)		Escolaridad media (personas de 15 años y más)		Docentes con educación superior (15 años y más de estudio)		Docentes con educación superior (15 años y más de estudio)		Esperanza de Vida al Nacer	
	años 1990	años 2000	años 1990	años 2000	% 1990	% 2000	años 1990	años 2000	años 1990	años 1997
Total País	7.7	8.6	55.9	68.3	72.2	73.9	72.2	73.9	72.2	73.9
Área Urbana	9.4	10.0	64.0	74.0	75.7	77.5	75.7	77.5	75.7	77.5
Área Rural	5.4	5.9	30.7	48.8	68.0	69.6	68.0	69.6	68.0	69.6
Bocas del Toro	5.7	6.3	37.8	59.4	69.3	69.3	69.3	69.3	69.3	69.3
Bocas del Toro	5.9	6.2	27.0	47.2	65.4	68.0	65.4	68.0	65.4	68.0
Changuinola	5.8	6.4	41.7	63.9	68.8	71.4	68.8	71.4	68.8	71.4
Chiriquí Grande	4.7	5.5	9.4	36.0	62.7	66.5	62.7	66.5	62.7	66.5
Coclé	6.5	7.4	41.9	62.7	71.8	73.6	71.8	73.6	71.8	73.6
Aguadulce	7.9	8.8	38.7	58.7	74.0	75.4	74.0	75.4	74.0	75.4
Antón	6.5	7.3	35.9	58.1	73.2	74.7	73.2	74.7	73.2	74.7
La Pintada	5.0	5.8	18.6	48.3	70.4	72.3	70.4	72.3	70.4	72.3
Natá	6.1	7.0	27.4	49.8	71.2	73.0	71.2	73.0	71.2	73.0
Olá	3.6	4.4	11.8	45.0	67.8	70.1	67.8	70.1	67.8	70.1
Penonomé	6.5	7.4	52.2	71.3	71.2	73.1	71.2	73.1	71.2	73.1
Colón	8.3	9.0	59.2	68.9	70.7	72.6	70.7	72.6	70.7	72.6
Colón	8.8	9.4	62.8	71.4	72.6	74.0	72.6	74.0	72.6	74.0
Chagrés	5.4	6.1	13.9	34.9	68.2	70.5	68.2	70.5	68.2	70.5
Donoso	4.7	5.3	10.3	30.0	67.2	69.6	67.2	69.6	67.2	69.6
Panobelo	6.3	7.5	50.0	60.6	69.1	71.3	69.1	71.3	69.1	71.3
Santa Isabel	5.8	6.5	25.0	36.0	68.6	70.8	68.6	70.8	68.6	70.8
Chiriquí	7.1	8.0	53.9	70.8	70.8	72.9	70.8	72.9	70.8	72.9
Alajuela	5.7	6.4	27.6	52.6	71.2	73.3	71.2	73.3	71.2	73.3
Barú	6.5	7.0	38.4	63.4	71.0	73.1	71.0	73.1	71.0	73.1
Boquerón	5.9	6.9	54.2	75.2	72.2	74.2	72.2	74.2	72.2	74.2
Boquete	6.9	7.5	49.6	72.0	71.9	74.0	71.9	74.0	71.9	74.0
Bugaba	6.8	7.6	51.5	67.7	73.5	76.5	73.5	76.5	73.5	76.5
David	8.8	9.7	65.5	80.9	74.0	76.7	74.0	76.7	74.0	76.7
Dolega	6.9	8.2	53.5	75.3	73.2	75.4	73.2	75.4	73.2	75.4
Guaraca	5.2	6.1	31.6	50.0	72.7	74.6	72.7	74.6	72.7	74.6
Remedios	6.4	7.0	13.3	23.5	64.9	67.6	64.9	67.6	64.9	67.6
Renacimiento	5.1	5.4	20.3	38.6	68.3	68.9	68.3	68.9	68.3	68.9
San Félix	6.8	7.4	37.0	42.9	63.4	63.2	63.4	63.2	63.4	63.2
San Lorenzo	5.1	5.8	25.6	36.2	62.6	65.6	62.6	65.6	62.6	65.6
Tolú	4.6	5.4	8.7	17.2	62.0	65.0	62.0	65.0	62.0	65.0

Fuente: INDH Panamá 2002, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Año 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDHP por provincia, comarca, área y distrito

Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Logro Educación		Evolución Logro Educación		Logro Longevidad		Evolución Logro Longevidad	
	Índice 1990	Índice 2000	Índice 1990-2000	%	Índice 1990	Índice 1997	%	1990-1997
Total País	0.653	0.720	0.068	10.3	0.786	0.815	3.6	
Área Urbana	0.742	0.783	0.041	5.4	0.845	0.875	3.6	
Área Rural	0.503	0.585	0.082	16.4	0.717	0.744	3.8	
Bocas del Toro	0.523	0.624	0.101	19.3	0.698	0.739	5.8	
Bocas del Toro	0.514	0.582	0.068	13.1	0.674	0.716	6.3	
Changuinola	0.535	0.640	0.105	19.7	0.730	0.774	6.0	
Chiriquí Grande	0.384	0.528	0.144	37.6	0.628	0.675	7.5	
Coclé	0.587	0.684	0.097	16.6	0.780	0.810	3.8	
Aguardulce	0.637	0.725	0.088	13.9	0.816	0.840	2.9	
Antón	0.578	0.673	0.095	16.6	0.804	0.828	3.0	
La Pintada	0.477	0.597	0.120	25.0	0.756	0.789	4.3	
Nasa	0.528	0.641	0.113	21.5	0.769	0.801	4.1	
Ola	0.384	0.532	0.148	38.4	0.713	0.751	5.3	
Penonomé	0.614	0.703	0.089	14.5	0.771	0.802	4.0	
Colón	0.696	0.746	0.050	7.2	0.781	0.793	1.1	
Colón	0.724	0.766	0.042	5.8	0.794	0.817	2.9	
Chagres	0.484	0.578	0.094	19.4	0.720	0.758	5.2	
Donoso	0.439	0.578	0.139	31.8	0.703	0.743	5.7	
Panobelo	0.604	0.682	0.078	12.9	0.736	0.771	4.8	
Santa Isabel	0.522	0.593	0.071	13.5	0.727	0.764	5.0	
Chiriquí	0.636	0.717	0.081	12.7	0.764	0.799	4.6	
Atenjo	0.514	0.615	0.101	19.7	0.770	0.804	4.5	
Barú	0.570	0.679	0.109	19.1	0.768	0.801	4.6	
Boquerón	0.568	0.700	0.132	17.2	0.787	0.820	4.1	
Boquete	0.607	0.688	0.081	13.2	0.781	0.816	4.5	
Bugaba	0.620	0.699	0.079	12.8	0.809	0.859	6.2	
David	0.732	0.789	0.057	9.1	0.817	0.861	5.3	
Dolega	0.640	0.738	0.098	15.3	0.839	0.839	4.5	
Guacaca	0.506	0.583	0.077	17.2	0.795	0.826	4.0	
Remedios	0.519	0.577	0.058	11.2	0.665	0.710	6.8	
Renacimiento	0.486	0.636	0.150	14.8	0.688	0.731	6.2	
San Félix	0.596	0.641	0.045	7.6	0.640	0.687	7.4	
San Lorenzo	0.462	0.554	0.092	19.8	0.627	0.676	7.8	
Tolé	0.430	0.501	0.071	16.5	0.617	0.667	8.0	

Fuente: INDH Panamá 2002, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Año 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDHP por provincia, comarca, área y distrito

Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Logro Nivel de Vida Índice 1990	Logro Nivel de Vida Índice 2000	Evolución Logro Nivel de Vida % 1990-2000	IDHP Índice 1990	IDHP Índice 2000	Evolución IDHP % 1990-2000
Total País	0.501	0.586	17.4	0.646	0.707	9.4
Área Urbana	0.610	0.671	10.1	0.732	0.776	6.0
Área Rural	0.339	0.398	17.4	0.519	0.576	10.8
Bocas del Toro	0.531	0.494	-7.0	0.584	0.619	5.9
Bocas del Toro	0.385	0.390	1.2	0.524	0.563	7.3
Changuinola	0.558	0.516	-7.6	0.608	0.643	5.9
Chiriquí Grande	0.357	0.418	17.0	0.456	0.540	18.4
Cocle	0.366	0.466	24.5	0.578	0.690	12.5
Aguadulce	0.547	0.632	15.7	0.666	0.732	9.9
Antón	0.330	0.438	32.6	0.571	0.646	13.3
La Pintada	0.206	0.283	36.5	0.480	0.556	15.8
Naká	0.408	0.509	24.9	0.568	0.690	14.4
Ola	0.191	0.241	26.5	0.430	0.508	18.3
Penonomé	0.333	0.415	24.9	0.572	0.640	11.8
Colón	0.521	0.606	16.4	0.659	0.715	8.4
Colón	0.564	0.638	13.1	0.694	0.740	6.7
Chagres	0.231	0.331	43.3	0.478	0.555	16.1
Donoso	0.122	0.196	69.8	0.421	0.505	20.0
Panobeto	0.410	0.559	36.2	0.583	0.671	15.0
Santa Isabel	0.278	0.409	47.1	0.509	0.589	15.6
Chiriquí	0.475	0.559	17.6	0.625	0.692	10.7
Alajuela	0.419	0.507	20.9	0.568	0.642	13.1
Barú	0.492	0.507	3.1	0.609	0.662	8.7
Boquerón	0.378	0.511	34.9	0.588	0.677	15.2
Boquete	0.566	0.606	7.0	0.652	0.703	7.9
Bugaba	0.444	0.525	18.2	0.624	0.694	11.2
David	0.546	0.649	18.8	0.699	0.770	10.2
Dolega	0.490	0.624	27.4	0.644	0.734	13.9
Guataca	0.251	0.389	55.0	0.517	0.603	16.5
Remedios	0.460	0.507	10.1	0.548	0.598	9.1
Renacimiento	0.308	0.365	18.6	0.487	0.544	11.6
San Félix	0.488	0.552	13.1	0.574	0.627	9.1
San Lorenzo	0.328	0.419	27.7	0.472	0.550	16.3
Tolé	0.256	0.339	32.4	0.434	0.502	15.8

Fuente: INDH Panamá 2002, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
 Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Año 1980 a 2000.
 Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
 Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDHP por provincia, comarca, área y distrito

Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Ingreso promedio anual por persona		Ingreso promedio anual por persona		Ingreso promedio anual por persona		Ingreso promedio anual por persona		FEA ocupada con salario mínimo y más		FEA ocupada con salario mínimo y más	
	1990	Balboas corrientes	2000	Balboas corrientes	1990	Balboas de 1987	2000	Balboas de 1987	1990	%	2000	%
Darién	618		934		606		824		31.2		37.9	
Chiriquiana	588		914		579		806		29.1		37.4	
Pinogana	669		950		659		838		35.9		38.8	
Herrera	1087		1765		1041		1608		45.7		57.8	
Chiriquí	1751		2859		1725		2347		65.5		74.7	
Las Minas	261		608		258		537		13.8		22.6	
Los Pozos	415		801		409		707		19.6		26.8	
Ocu	627		1117		618		986		29.1		36.7	
Parita	914		1435		901		1267		44.9		55.5	
Pesé	732		1225		721		1081		35.0		50.3	
Santa María	983		1513		969		1336		56.7		65.2	
1216		1849		1198		1632		46.1		55.6		
Los Santos	1287		1827		1268		1612		48.2		57.2	
Las Tablas	1555		2317		1532		2045		52.7		65.4	
Los Santos	1289		1891		1261		1669		52.9		60.6	
Macaracas	791		1222		740		1078		29.1		37.5	
Pedrasí	918		1601		904		1413		38.5		48.9	
Pocí	705		1492		695		1317		34.0		38.8	
Tonosí	1027		1406		1011		1241		41.4		41.5	
Panamá	2301		3350		2287		2957		65.1		80.7	
Arraján	1603		2448		1579		2180		62.2		82.8	
Belboza	618		1697		609		1498		22.9		57.9	
Capira	654		1104		644		975		28.9		46.6	
Chame	1156		2162		1139		1908		40.6		64.1	
Chepo	876		1341		863		1184		37.0		57.3	
Chiriquí	704		779		694		688		26.4		31.3	
La Chorrera	1471		2239		1449		1976		58.4		77.7	
Panamá	2904		4052		2881		3612		69.4		83.4	
San Carlos	834		1505		821		1326		31.9		54.4	
San Miguelito	1884		3186		1857		2612		68.2		82.4	
Taloga	1470		2397		1449		2116		55.8		66.2	
Veraguas	707		1224		696		1080		33.0		43.7	
Atskaya	739		1491		728		1316		42.3		52.9	
Calobre	448		708		441		625		20.1		26.4	
Caracas	243		467		240		413		12.3		14.9	
La Mesa	339		676		334		597		13.8		24.4	
Las Palmas	251		463		247		408		14.4		17.2	
Montijo	712		1005		701		887		32.4		33.0	
Río de Jesús	433		753		427		665		17.9		25.7	

Fuente: INDH Panamá 2002, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Año 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDHP por provincia, comarca, área y distrito

Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Viviendas con materiales aceptables		Viviendas con servicios aceptables		Viviendas con n° de personas por dormitorio aceptable		Viviendas con todos los indicadores aceptables		Viviendas con materiales aceptables		Viviendas con servicios aceptables		
	%	1990	%	1990	%	1990	%	1990	%	2000	%	2000	
Darién	37.6	10.2	60.1	8.5	45.3	21.4			45.3	21.4			
	Chirigana	35.0	8.5	58.3	7.0	40.8	18.7						
	Pinogana	42.8	13.7	63.6	11.5	54.9	27.3						
Herrera	66.1	42.9	73.3	38.9	77.2	62.4			77.2	62.4			
	Chirré	86.7	55.9	71.3	52.9	91.7	71.2						
	Las Minas	24.6	13.8	61.5	11.8	37.6	26.4						
	Los Pozos	35.5	23.7	73.9	18.7	53.2	48.7						
	Ocú	49.5	20.9	70.8	18.9	63.5	48.8						
Los Santos	Parita	68.0	48.6	79.8	42.2	78.8	66.5			78.8	66.5		
	Peñé	67.9	46.2	75.1	39.2	78.6	68.0			78.6	68.0		
	Santa María	76.4	69.4	87.7	62.9	83.2	78.0			83.2	78.0		
		73.4	67.1	77.8	62.4	83.2	73.0			83.2	73.0		
	Guararé	76.2	61.7	78.3	55.1	86.5	76.0			86.5	76.0		
	Las Tablas	82.3	67.3	78.1	63.1	90.5	80.7			90.5	80.7		
	Los Santos	82.0	69.3	80.4	63.8	88.0	81.2			88.0	81.2		
	Macaracas	53.9	30.6	71.6	27.9	66.8	50.0			66.8	50.0		
	Peñol	77.4	61.5	81.8	58.3	83.7	69.6			83.7	69.6		
	Pocí	71.0	58.8	78.1	51.5	83.0	77.9			83.0	77.9		
Panamá	Tonosí	49.0	26.1	71.6	21.1	64.0	51.1			64.0	51.1		
	Arraiján	90.7	58.8	64.3	55.7	93.2	58.3			93.2	58.3		
	Balsos	90.3	60.7	70.0	59.4	92.8	53.9			92.8	53.9		
	Balsos	71.9	32.7	70.8	28.6	79.3	41.7			79.3	41.7		
	Capira	51.9	31.9	60.1	29.9	64.0	31.1			64.0	31.1		
	Chame	80.9	61.0	76.3	58.5	86.8	65.1			86.8	65.1		
	Chirpo	52.2	18.9	62.8	17.8	68.8	30.0			68.8	30.0		
	Chimán	33.6	6.6	53.5	5.6	37.3	20.9			37.3	20.9		
	La Chorrera	85.2	37.5	61.0	36.5	88.2	44.2			88.2	44.2		
	Panamá	93.9	64.0	66.6	62.6	95.4	63.3			95.4	63.3		
Veraguas	San Carlos	73.6	40.0	68.4	38.2	83.9	54.7			83.9	54.7		
	San Miguelito	96.1	52.7	57.0	52.6	97.3	60.0			97.3	60.0		
	Toboga	98.5	68.8	88.9	67.6	99.2	81.8			99.2	81.8		
		44.4	27.2	61.3	24.9	60.0	40.2			60.0	40.2		
	Atalaya	50.7	27.4	66.3	23.5	69.1	50.3			69.1	50.3		
	Calobre	31.2	16.1	66.3	12.7	49.2	27.3			49.2	27.3		
	Caracas	12.3	2.7	46.1	2.4	27.6	6.2			27.6	6.2		
	La Mesa	28.5	17.1	60.2	15.3	40.7	21.5			40.7	21.5		
	Las Palmas	17.9	11.0	48.0	7.9	29.6	19.7			29.6	19.7		
	Montijo	41.0	21.4	65.5	19.1	60.3	29.3			60.3	29.3		
Río de Jesús	37.4	22.0	71.3	19.2	60.7	45.6			60.7	45.6			

Fuente: INDH Panamá 2002, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Año 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDHP por provincia, comarca, área y distrito

Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Viviendas con n° de personas por dormitorio aceptable		Viviendas con todos los indicadores aceptables		Asistencia neta combinada (primaria, secundaria y superior)		Asistencia neta combinada (primaria, secundaria y superior)		Alfabetismo		Alfabetismo	
	2000	%	2000	%	1990	%	2000	%	1990	%	1990	%
Darién	76,6		17,1		49,9		61,7		72,0		78,7	
Chiriquiana	76,8		14,3		48,3		60,7		71,3		78,4	
Pinogana	76,1		22,1		53,1		59,0		73,3		73,8	
Herreña	64,9		56,8		62,3		71,7		84,9		89,6	
Chirré	50,6		68,5		72,9		75,8		93,6		95,7	
Las Minas	82,8		21,9		53,5		64,3		64,6		75,2	
Los Pozos	81,6		38,9		51,6		64,8		71,3		77,7	
Ocu	73,5		42,6		58,3		71,6		79,5		84,7	
Parita	65,4		56,9		60,0		71,9		87,3		91,1	
Pesé	75,5		58,8		68,6		88,7		85,5		88,7	
Santa María	73,0		71,1		60,9		71,0		85,5		90,4	
Los Santos	68,0		67,9		57,9		72,2		84,3		89,2	
Guararé	69,7		70,9		60,5		73,7		88,0		91,6	
Las Tablas	62,7		77,1		65,8		77,1		88,5		92,7	
Los Santos	71,1		75,9		59,9		74,2		85,5		90,3	
Macaracas	73,1		44,4		51,6		66,7		74,6		81,7	
Pedazá	63,5		66,5		51,0		71,5		83,1		88,0	
Pocri	60,6		71,4		53,2		69,2		86,8		90,1	
Tonosí	74,5		43,1		45,6		61,8		76,9		82,2	
Panamá	60,2		67,4		67,7		70,1		95,0		97,3	
Arraiján	60,1		53,2		67,5		71,7		94,5		96,6	
Balboa	52,4		37,2		48,8		53,3		91,8		96,0	
Capira	71,6		29,6		53,2		60,4		87,8		92,3	
Chame	51,8		62,0		56,7		63,3		92,7		96,5	
Chepo	71,0		26,4		50,9		56,9		81,2		85,3	
Chimán	76,8		12,1		47,3		46,3		74,0		83,1	
La Chorrera	62,8		43,2		67,4		72,3		94,2		95,6	
Panamá	60,8		62,3		69,2		70,7		95,9		98,0	
San Carlos	62,8		52,5		53,4		59,9		91,7		95,9	
San Miguelito	55,1		59,7		70,3		71,0		86,2		98,1	
Taloga	42,3		81,5		52,8		57,6		88,0		99,1	
Veraguas	71,6		37,1		61,5		70,1		77,9		84,9	
Atalaya	74,0		43,8		66,7		71,1		82,6		88,2	
Caribbe	78,3		23,0		54,1		65,3		73,5		78,2	
Cañasas	79,2		5,8		53,6		61,4		60,2		71,3	
La Mesa	76,3		18,9		60,3		67,9		73,1		81,1	
Las Palmas	81,7		15,5		55,0		66,5		70,5		78,4	
Montijo	70,3		26,8		52,3		63,8		78,8		84,0	
Río de Jesús	79,3		41,3		60,2		72,6		76,7		81,7	

Fuente: INDH Panamá 2002, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
 Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Año 1980 a 2000.
 Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
 Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDHP por provincia, comarca, área y distrito

Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Escalaridad media (personas de 15 años y más)		Escalaridad media (personas de 15 años y más)		Docentes con educación superior (15 años y más de estudio)		Docentes con educación superior (15 años y más de estudio)		Esperanza de Vida al Nacer		Esperanza de Vida al Nacer	
	años 1990	años 2000	años 1990	años 2000	% 1990	% 2000	% 1990	% 2000	años 1990	años 1997	años 1990	años 1997
Darién	4.3	5.0	17.6	41.0	67.0	64.6						
Chiriquía	4.2	5.0	15.3	40.0	61.2	64.6						
Pinogana	4.4	5.2	21.5	43.6	61.5	64.7						
Herrera	6.5	7.8	50.2	65.5	72.8	74.5						
Chiriquí	8.3	9.3	60.5	78.7	74.3	74.9						
Los Miras	3.8	4.7	10.9	15.5	71.4	72.0						
Los Pozos	4.3	5.1	21.4	39.1	71.8	72.4						
Ocosí	5.4	6.2	39.5	57.4	72.0	73.0						
Perilla	6.2	7.1	36.6	57.4	72.3	73.3						
Pesé	5.7	6.7	35.8	57.9	72.5	73.3						
Santa María	6.4	7.2	43.1	61.2	72.2	73.1						
Los Santos	6.2	7.2	48.8	70.5	73.9	75.7						
Guararé	6.4	7.3	53.7	68.9	74.7	76.1						
Las Tablas	7.1	8.3	56.7	79.9	74.3	75.8						
Los Santos	6.4	7.5	49.7	70.1	74.5	75.9						
Macaracas	4.9	5.9	34.6	49.2	73.1	74.9						
Pedasi	5.9	6.8	40.0	66.7	73.5	75.3						
Pocorí	6.0	6.8	30.8	70.6	73.5	75.3						
Tomolí	4.7	5.4	13.4	38.2	73.0	74.7						
Panamá	9.1	9.8	66.0	75.6	75.1	75.9						
Arraiján	8.4	9.5	58.3	73.3	75.0	75.8						
Balboa	6.1	7.0	42.9	70.8	72.4	72.4						
Capira	6.0	6.8	31.3	54.0	74.6	75.5						
Chame	6.9	7.9	31.7	51.5	74.8	75.8						
Chipo	5.3	6.2	22.7	48.0	73.4	74.6						
Chimán	4.3	4.7	4.5	51.4	72.8	74.1						
La Chorrera	8.3	9.1	59.9	77.1	75.1	75.9						
Panamá	9.7	10.3	71.1	78.0	75.3	76.0						
San Carlos	6.5	7.3	31.7	49.0	74.9	75.6						
San Miguelito	9.1	10.0	62.4	74.6	75.1	75.9						
Taboga	6.6	8.0	40.0	100.0	70.9	72.5						
Veraguas	5.8	6.9	43.4	61.3	67.6	70.1						
Atascaya	6.3	7.4	39.1	45.3	70.3	72.5						
Calobre	4.4	5.0	16.4	36.4	66.5	69.6						
Cañas	3.4	4.1	21.9	22.0	62.6	65.5						
La Mesa	4.6	5.5	29.1	28.8	66.7	69.3						
Las Palmas	4.1	4.9	11.3	27.7	66.3	68.9						
Montijo	5.5	6.0	25.2	38.3	69.2	71.5						
Río de Jesús	5.0	5.8	44.9	36.5	69.2	71.5						

Fuente: INDH Panamá 2002, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Año 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDHP por provincia, comarca, área y distrito

Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Logro Educación		Logro Educación		Evolución Educación		Logro Longevidad		Evolución Logro Longevidad	
	Índice 1990	Índice 2000	Índice 1990	Índice 2000	% 1990-2000	Índice 1990	Índice 1997	% 1990-1997	Índice 1990	Índice 1997
Darién	0.423	0.540			27.6	0.700	0.660	-5.7		
Chiriquí	0.411	0.533			29.8	0.604	0.660	9.3		
Pinogana	0.448	0.530			18.4	0.609	0.661	8.6		
Herrera	0.608	0.697			14.6	0.797	0.826	3.6		
Chiré	0.714	0.786			10.1	0.822	0.831	1.1		
Las Miras	0.399	0.468			20.5	0.774	0.783	1.3		
Los Pozos	0.437	0.541			23.8	0.779	0.790	1.3		
Ocu	0.538	0.597			10.9	0.783	0.800	2.1		
Parí	0.570	0.673			18.2	0.788	0.804	2.1		
Peón	0.541	0.653			20.7	0.791	0.806	1.8		
Santa María	0.586	0.681			16.3	0.785	0.801	1.9		
Los Santos	0.886	0.705			20.2	0.816	0.845	3.6		
Guararé	0.617	0.712			15.3	0.828	0.832	2.8		
Las Tablas	0.652	0.766			17.5	0.822	0.847	3.0		
Los Santos	0.800	0.715			19.2	0.824	0.849	2.9		
Macaracas	0.489	0.596			22.0	0.801	0.831	3.8		
Peñal	0.538	0.682			26.7	0.808	0.838	3.7		
Pocí	0.532	0.691			29.9	0.808	0.836	3.7		
Panamá	0.422	0.549			30.1	0.800	0.829	3.6		
Tonosi	0.732	0.777			6.2	0.836	0.848	1.6		
Arraón	0.699	0.768			9.9	0.834	0.847	1.6		
Balboa	0.566	0.670			18.5	0.763	0.789	3.4		
Capitán	0.536	0.634			18.2	0.827	0.842	1.8		
Chirre	0.574	0.685			15.7	0.829	0.844	1.8		
Chirpo	0.480	0.583			21.4	0.807	0.827	2.5		
Chirre	0.391	0.533			36.2	0.797	0.819	2.8		
La Chorrera	0.699	0.770			10.2	0.835	0.843	1.6		
Panamá	0.761	0.795			4.4	0.836	0.850	1.5		
San Carlos	0.556	0.637			14.7	0.831	0.843	1.4		
San Miguelito	0.732	0.782			6.8	0.836	0.849	1.6		
Taloga	0.568	0.780			37.3	0.765	0.791	3.4		
Veraguas	0.559	0.635			13.6	0.711	0.752	5.8		
Atalaya	0.581	0.640			10.1	0.756	0.792	4.8		
Calobre	0.437	0.537			22.7	0.692	0.743	7.4		
Cañazas	0.398	0.458			15.0	0.626	0.676	7.9		
La Mesa	0.497	0.540			10.8	0.695	0.736	6.2		
Las Palmas	0.414	0.515			24.6	0.688	0.732	6.3		
Montijo	0.497	0.568			16.5	0.736	0.774	5.2		
Río de Jesús	0.542	0.577			6.4	0.737	0.775	5.2		

Fuente: INDH Panamá 2002, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
 Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Año 1980 a 2000.
 Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
 Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDHP por provincia, comarca, área y distrito

Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Logro Nivel de Vida		Logro Nivel de Vida		Evolución Logro Nivel de Vida		IDHP		IDHP		Evolución IDHP	
	Índice 1990	Índice 2000	Índice 1990	Índice 2000	% 1990-2000	%	Índice 1990	Índice 2000	Índice 1990	Índice 2000	% 1990-2000	%
Darién	0.242	0.311	0.242	0.311	28.7	28.7	0.455	0.504	0.455	0.504	10.7	10.7
Chiriquiana	0.227	0.299	0.227	0.299	31.9	31.9	0.414	0.467	0.414	0.467	12.6	12.6
Pirigüana	0.272	0.332	0.272	0.332	21.9	21.9	0.443	0.508	0.443	0.508	14.6	14.6
Herrera	0.424	0.549	0.424	0.549	29.3	29.3	0.610	0.690	0.610	0.690	13.2	13.2
Chiriquí	0.567	0.669	0.567	0.669	17.8	17.8	0.701	0.762	0.701	0.762	8.7	8.7
Las Minas	0.143	0.250	0.143	0.250	75.0	75.0	0.435	0.501	0.435	0.501	15.1	15.1
Los Pozos	0.213	0.338	0.213	0.338	58.5	58.5	0.477	0.556	0.477	0.556	16.7	16.7
Ocú	0.270	0.403	0.270	0.403	49.1	49.1	0.530	0.600	0.530	0.600	13.1	13.1
Parita	0.423	0.529	0.423	0.529	24.9	24.9	0.594	0.669	0.594	0.669	12.6	12.6
Pesé	0.367	0.508	0.367	0.508	38.3	38.3	0.585	0.655	0.585	0.655	15.7	15.7
Santa María	0.536	0.611	0.536	0.611	14.0	14.0	0.636	0.698	0.636	0.698	9.7	9.7
Los Santos	0.479	0.581	0.479	0.581	21.3	21.3	0.627	0.710	0.627	0.710	13.3	13.3
Guararé	0.498	0.595	0.498	0.595	19.4	19.4	0.648	0.720	0.648	0.720	11.0	11.0
Las Tablas	0.551	0.658	0.551	0.658	19.3	19.3	0.675	0.757	0.675	0.757	12.1	12.1
Los Santos	0.542	0.626	0.542	0.626	15.4	15.4	0.656	0.730	0.656	0.730	11.3	11.3
Mecaracas	0.311	0.417	0.311	0.417	34.0	34.0	0.534	0.615	0.534	0.615	15.2	15.2
Pedasi	0.459	0.548	0.459	0.548	19.4	19.4	0.602	0.689	0.602	0.689	14.5	14.5
Poetí	0.369	0.524	0.369	0.524	41.9	41.9	0.570	0.684	0.570	0.684	20.1	20.1
Tonosí	0.349	0.435	0.349	0.435	24.7	24.7	0.524	0.604	0.524	0.604	15.4	15.4
Panamá	0.592	0.698	0.592	0.698	12.5	12.5	0.719	0.764	0.719	0.764	6.2	6.2
Arraiján	0.573	0.640	0.573	0.640	11.7	11.7	0.702	0.752	0.702	0.752	7.1	7.1
Barro Colorado	0.281	0.481	0.281	0.481	71.1	71.1	0.537	0.647	0.537	0.647	20.6	20.6
Capira	0.309	0.362	0.309	0.362	26.9	26.9	0.557	0.623	0.557	0.623	11.7	11.7
Chame	0.478	0.599	0.478	0.599	25.4	25.4	0.627	0.703	0.627	0.703	12.0	12.0
Ciepo	0.313	0.429	0.313	0.429	36.9	36.9	0.534	0.613	0.534	0.613	14.9	14.9
Citimián	0.224	0.281	0.224	0.281	16.7	16.7	0.471	0.538	0.471	0.538	14.3	14.3
La Chorrera	0.479	0.564	0.479	0.564	22.0	22.0	0.671	0.734	0.671	0.734	9.4	9.4
Panamá	0.643	0.703	0.643	0.703	9.3	9.3	0.747	0.783	0.747	0.783	4.8	4.8
San Carlos	0.361	0.513	0.361	0.513	42.0	42.0	0.583	0.664	0.583	0.664	14.0	14.0
San Miguelito	0.579	0.676	0.579	0.676	16.7	16.7	0.715	0.769	0.715	0.769	7.5	7.5
Tiboga	0.573	0.677	0.573	0.677	18.1	18.1	0.636	0.749	0.636	0.749	17.9	17.9
Veraguas	0.311	0.414	0.311	0.414	33.1	33.1	0.527	0.600	0.527	0.600	13.9	13.9
Atalaya	0.340	0.478	0.340	0.478	40.8	40.8	0.559	0.637	0.559	0.637	13.9	13.9
Calabro	0.199	0.276	0.199	0.276	38.3	38.3	0.443	0.519	0.443	0.519	17.1	17.1
Carrazas	0.102	0.156	0.102	0.156	51.6	51.6	0.376	0.430	0.376	0.430	14.4	14.4
La Mesca	0.170	0.253	0.170	0.253	48.7	48.7	0.451	0.510	0.451	0.510	13.2	13.2
Las Palmas	0.129	0.194	0.129	0.194	49.9	49.9	0.410	0.480	0.410	0.480	17.0	17.0
Montijo	0.290	0.332	0.290	0.332	14.5	14.5	0.504	0.558	0.504	0.558	10.6	10.6
Río de Jesús	0.212	0.338	0.212	0.338	59.8	59.8	0.497	0.593	0.497	0.593	13.4	13.4

Fuente: INDH Panamá 2002, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
 Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Año 1980 a 2000.
 Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
 Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDHP por provincia, comarca, área y distrito

Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Ingreso promedio anual por persona		Ingreso promedio anual por persona		Ingreso promedio anual por persona		Ingreso promedio anual por persona		PEA ocupada con salario mínimo y más		PEA ocupada con salario mínimo y más	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
(Veraguas cont.)												
San Francisco	466	769	459	679			22.4	27.6				
Santa Fé	293	490	289	432			15.7	17.3				
Santiago	1355	2118	1335	1870			58.8	70.8				
Sená	468	762	461	689			25.1	30.1				
Comarca Kuna Yala	278	399	273	352			10.8	16.8				
Kuna Yala	278	399	273	352			10.8	16.8				
Comarca Emberá Wounaan	290	413	286	384			15.0	21.4				
Emberá	341	434	336	393			18.3	23.3				
Córono	140	341	136	301			6.3	15.4				
Sambú	119	141	117	124			7.3	6.5				
Comarca Ngöbe Buglé	131	112	129	99			11.82	4.9				
Besäko	134	151	132	133			9.64	6.4				
Mirón	100	131	99	116			4.79	4.8				
Müna	104	126	103	111			5.81	7.2				
Nota Dúma	136	159	134	140			7.77	5.8				
Nürüm	154	148	151	131			9.36	8.0				
Kankirü	81	173	80	152			4.22	11.7				
Kusapín	487	595	480	525			14.1	27.8				
Comarca Wargandí	487	595	480	525			14.1	27.8				
Wargandí	980	971	965	857			32.7	32.1				
Comarca Madungandí	980	971	965	857			32.7	32.1				
Madungandí												

Nota: Los datos de las comarcas Wargandí y Madungandí para 1990 corresponden a estimaciones.

Fuente: INDH Panamá 2002, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Año 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDHP por provincia, comarca, área y distrito

Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Viviendas con materias aceptables		Viviendas con servicios aceptables		Viviendas con n° de personas por dormitorio aceptable		Viviendas con todos los indicadores aceptables		Viviendas con materias aceptables		Viviendas con servicios aceptables	
	1990	%	1990	%	1990	%	1990	%	2000	%	2000	%
Veraguas (Veraguas cont.)	25.5		16.0		57.2		14.5		38.5		23.7	
	13.2		6.7		51.2		4.2		27.1		15.3	
	79.8		54.2		68.9		52.1		89.0		66.6	
Comarca Kuna Yala	32.4		15.1		52.4		12.4		46.0		27.8	
	10.4		2.5		26.8		1.4		9.0		0.6	
	10.4		2.5		26.8		1.4		9.0		0.6	
Comarca Emberá Wounaan	7.4		0.1		36.2		0.1		20.5		0.4	
	8.3		0.0		36.6		0.0		23.2		0.4	
	4.9		0.3		30.1		0.3		12.6		0.3	
Comarca Ngöbe Buglé	4.6		0.5		30.5		0.1		7.0		0.9	
	15.7		0.5		29.9		0.4		3.1		0.3	
	6.8		0.4		35.6		0.1		2.8		0.2	
Noto Duina	2.8		1.4		37.9		0.6		2.5		0.4	
	1.7		1.1		18.8		0.1		4.9		0.9	
	1.4		0.1		20.4		-		6.0		1.9	
Comarca Wargandí	1.3		0.2		25.7		0.1		14.3		1.6	
	1.8		0.5		23.6-		-		17.1		1.5	
	4.7		0.0		27.0		0.0		10.7		0.0	
Comarca Madungandí	4.7		0.0		27.0		0.0		10.7		0.0	
	9.9		0.3		55.9		0.3		3.9		0.2	
	9.9		0.3		55.9		0.3		3.9		0.2	

Nota: Los datos de las comarcas Wargandí y Madungandí para 1990 corresponden a estimaciones.

Fuente: INDI Panamá 2002, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Año 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDHP por provincia, comarca, área y distrito

Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Viviendas con n° de personas por dormitorio aceptable		Viviendas con todos los indicadores aceptables		Asistencia neta combinada (primaria, secundaria y superior)		Asistencia neta combinada (primaria, secundaria y superior)		Alfabetismo	
	2000	%	2000	%	1990	%	2000	%	1990	%
Veraguas (Veraguas cont.)	San Francisco	79.9	21.1	55.7	67.4	71.3	79.5	71.3	79.5	71.3
	Santa Fé	76.0	12.6	52.4	61.4	68.4	72.8	68.4	72.8	68.4
	Santiago	62.5	64.5	72.9	77.8	88.6	93.9	88.6	93.9	88.6
Comarca Kuna Yala	Soná	74.4	22.2	58.8	68.0	73.5	81.5	73.5	81.5	73.5
	Kuna Yala	91.0	0.4	41.2	54.7	58.7	81.5	58.7	81.5	58.7
	Kuna Yala	91.0	0.4	41.2	54.7	58.7	81.5	58.7	81.5	58.7
Comarca Emberá Wounaan	Wounaan	78.9	0.2	51.9	67.1	68.7	88.5	68.7	88.5	68.7
	Cámara	79.8	0.3	50.7	66.5	57.6	84.7	57.6	84.7	57.6
	Sarréu	76.2	0.0	55.4	69.4	61.9	67.9	61.9	67.9	61.9
Comarca Ngöbe Buglé	Buglé	84.6	0.6	37.6	51.1	44.7	54.1	44.7	54.1	44.7
	Besiko	88.1	0.2	38.1	45.8	50.8	46.9	50.8	46.9	50.8
	Mirón	93.9	0.2	36.6	54.9	42.6	59.5	42.6	59.5	42.6
Comarca Nariño	Mina	86.6	0.3	53.5	55.1	61.8	56.4	61.8	56.4	61.8
	Nariño	84.2	0.2	37.9	54.7	48.3	59.5	48.3	59.5	48.3
	Nariño	86.2	1.2	36.4	57.7	44.6	65.2	44.6	65.2	44.6
Comarca Wargandí	Kankuntú	82.4	1.1	32.3	43.7	35.8	43.2	35.8	43.2	35.8
	Kusapén	73.9	1.1	40.4	49.9	45.1	58.4	45.1	58.4	45.1
	Wargandí	81.9	0.0	18.6	12.8	39.6	14.3	39.6	14.3	39.6
Comarca Madungandí	Wargandí	81.9	0.0	18.6	12.8	39.6	14.3	39.6	14.3	39.6
	Madungandí	96.2	0.0	16.7	24.0	54.9	36.2	54.9	36.2	54.9
	Madungandí	96.2	0.0	16.7	24.0	54.9	36.2	54.9	36.2	54.9

Nota: Los datos de las comarcas Wargandí y Madungandí para 1990 corresponden a estimaciones.

Fuente: INDI Panamá 2002, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Año 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDHP por provincia, comarca, área y distrito

Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Escolaridad media (personas de 15 años y más)		Escolaridad media (personas de 15 años y más)		Docentes con educación superior (15 años y más de estudio)		Docentes con educación superior (15 años y más de estudio)		Esperanza de Vida al Nacer		Esperanza de Vida al Nacer	
	años 1990	años 2000	años 1990	años 2000	% 1990	% 2000	% 1990	% 2000	años 1990	años 1997	años 1990	años 1997
Veraguas (cont.)	4.5	5.3	36.1	32.0	36.1	32.0	36.1	32.0	68.6	71.2	68.6	71.2
	4.0	4.5	10.7	18.2	10.7	18.2	10.7	18.2	67.0	69.5	67.0	69.5
	8.2	9.4	52.1	59.8	52.1	59.8	52.1	59.8	71.3	73.2	71.3	73.2
Comarca Kuna Yala	4.8	5.7	22.4	32.5	22.4	32.5	22.4	32.5	68.1	68.5	68.1	68.5
	3.8	4.0	28.3	54.8	28.3	54.8	28.3	54.8	65.9	67.8	65.9	67.8
Comarca Emberá Wounaan	3.8	4.0	26.3	27.7	26.3	27.7	26.3	27.7	65.9	67.8	65.9	67.8
	3.0	3.5	1.5	32.0	1.5	32.0	1.5	32.0	66.0	68.9	66.0	68.9
Comarca Ngöbe Buglé	3.0	3.5	1.9	13.3	1.9	13.3	1.9	13.3	65.7	69.2	65.7	69.2
	2.8	3.6	0.0	21.8	0.0	21.8	0.0	21.8	55.5	58.2	55.5	58.2
Comarca Ngöbe Buglé	2.1	2.8	2.3	18.5	2.3	18.5	2.3	18.5	63.3	66.1	63.3	66.1
	2.6	2.2	2.8	3.7	2.8	3.7	2.8	3.7	65.4	68.0	65.4	68.0
Comarca Ngöbe Buglé	1.9	3.0	3.7	4.8	3.7	4.8	3.7	4.8	62.6	65.5	62.6	65.5
	3.2	2.9	11.1	8.4	11.1	8.4	11.1	8.4	66.3	68.9	66.3	68.9
Comarca Ngöbe Buglé	2.5	3.3	2.8	8.1	2.8	8.1	2.8	8.1	64.9	67.6	64.9	67.6
	2.2	3.7	8.0	33.9	8.0	33.9	8.0	33.9	63.4	66.2	63.4	66.2
Comarca Ngöbe Buglé	1.6	2.2	2.7	33.5	2.7	33.5	2.7	33.5	62.6	65.6	62.6	65.6
	2.1	3.3	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	62.0	65.0	62.0	65.0
Comarca Ngöbe Buglé	1.7	0.8	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	61.3	64.6	61.3	64.6
	1.7	0.8	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	61.3	64.6	61.3	64.6
Comarca Ngöbe Buglé	2.4	1.8	0.0	60.0	0.0	60.0	0.0	60.0	62.0	65.1	62.0	65.1
	2.4	1.8	0.0	60.0	0.0	60.0	0.0	60.0	62.0	65.1	62.0	65.1

Nota: Los datos de las comarcas Wargandí y Madungandí para 1990 corresponden a estimaciones.

Fuente: INDI Panamá 2002, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Año 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDHP por provincia, comarca, área y distrito

Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Logro Educación		Evolución Educación		Logro Longevidad		Evolución Longevidad	
	Índice 1990	Índice 2000	Índice 1990-2000	% 1990-2000	Índice 1990	Índice 1997	% 1990-1997	% 1990-1997
Veraguas (Veraguas cont.)	0.487	0.539	0.052	10.7	0.727	0.769	4.2	5.8
	0.399	0.459	0.060	14.9	0.699	0.742	4.3	6.1
	0.681	0.740	0.059	8.6	0.772	0.803	3.1	4.0
Comarca Kuna Yala	0.470	0.552	0.082	17.5	0.685	0.726	4.1	5.9
	0.382	0.496	0.114	30.0	0.682	0.713	3.1	4.5
	0.382	0.493	0.111	30.0	0.682	0.713	3.1	4.5
Comarca Emberá Wounaan	0.332	0.462	0.130	38.9	0.617	0.668	5.1	9.4
	0.329	0.469	0.140	42.7	0.529	0.569	4.0	7.7
	0.343	0.438	0.095	27.7	0.509	0.553	4.4	8.7
Comarca Ngöbe Buglé	0.249	0.367	0.118	47.3	0.638	0.685	4.7	7.4
	0.275	0.314	0.039	14.4	0.674	0.716	4.2	6.3
	0.239	0.350	0.111	46.7	0.627	0.675	4.8	7.6
Nóto Dúma	0.373	0.349	-0.024	-6.3	0.688	0.732	4.4	6.3
	0.267	0.362	0.095	35.7	0.665	0.710	4.5	6.8
	0.240	0.392	0.152	62.8	0.640	0.687	4.7	7.4
Comarca Wargandí	0.205	0.340	0.135	66.0	0.627	0.676	4.9	7.8
	0.251	0.417	0.166	66.0	0.617	0.667	5.0	8.0
	0.176	0.330	0.154	87.9	0.606	0.661	5.5	9.0
Comarca Madungandí	0.176	0.330	0.154	87.9	0.606	0.661	5.5	9.0
	0.221	0.332	0.111	49.9	0.616	0.668	5.2	8.4
	0.221	0.332	0.111	49.9	0.616	0.668	5.2	8.4

Nota: Los datos de las comarcas Wargandí y Madungandí para 1990 corresponden a estimaciones.

Fuente: INDH Panamá 2002, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Año 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDHP por provincia, comarca, área y distrito

Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Logro Nivel de Vida		Logro Nivel de Vida		Evolución Logro Nivel de Vida		IDHP		Evolución IDHP	
	Índice 1990	Índice 2000	Índice 1990-2000	%	Índice 1990	Índice 2000	Índice 1990	Índice 2000	%	Índice 1990-2000
Veraguas (Veraguas cont.)	0.215	0.278	29.3	44.5	0.476	0.529	0.476	0.529	11.0	0.053
	0.130	0.188	44.5	44.5	0.410	0.463	0.410	0.463	13.0	0.053
	0.527	0.629	19.4	19.4	0.660	0.724	0.660	0.724	9.7	0.064
Comarca Kuna Yala	0.218	0.282	34.2	34.2	0.458	0.523	0.458	0.523	14.4	0.065
	0.102	0.134	31.8	31.8	0.389	0.448	0.389	0.448	15.2	0.059
	0.102	0.134	31.8	31.8	0.389	0.448	0.389	0.448	15.2	0.059
Comarca Emberá Wounaan	0.114	0.160	31.8	31.8	0.321	0.392	0.321	0.392	22.2	0.071
	0.134	0.160	19.0	19.0	0.331	0.359	0.331	0.359	20.8	0.028
	0.041	0.118	164.4	164.4	0.238	0.370	0.238	0.370	24.1	0.132
Comarca Ngöbe Buglé	0.035	0.037	7.0	7.0	0.307	0.363	0.307	0.363	18.2	0.056
	0.056	0.016	-70.9	-70.9	0.335	0.349	0.335	0.349	4.2	0.014
	0.049	0.040	-19.7	-19.7	0.305	0.355	0.305	0.355	16.3	0.050
Norte Duuma	0.017	0.026	49.0	49.0	0.359	0.369	0.359	0.369	2.6	0.010
	0.021	0.031	45.6	45.6	0.318	0.368	0.318	0.368	15.8	0.050
	0.044	0.044	0.4	0.4	0.308	0.374	0.308	0.374	21.5	0.066
Comarca Wargandí	0.057	0.046	-18.3	-18.3	0.296	0.354	0.296	0.354	19.5	0.058
	0.000	0.068	19681.2	19681.2	0.290	0.384	0.290	0.384	32.6	0.094
	0.142	0.193	36.1	36.1	0.308	0.395	0.308	0.395	28.2	0.087
Comarca Madungandí	0.142	0.193	36.1	36.1	0.308	0.395	0.308	0.395	28.2	0.087
	0.248	0.237	-4.2	-4.2	0.352	0.412	0.352	0.412	14.0	0.060
	0.248	0.237	-4.2	-4.2	0.352	0.412	0.352	0.412	14.0	0.060

Nota: Los datos de las comarcas Wargandí y Madungandí para 1990 corresponden a estimaciones.

Fuente: INDH Panamá 2002, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Año 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

Tendencias del IDHP

Tendencias del Índice del Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Logro Educación Índice 1990	Logro Educación Índice 2000	Logro Longevidad Índice 1990	Logro Longevidad Índice 1997	Logro Ingreso Índice 1990	Logro Ingreso Índice 2000	Logro Condiciones de Empleo Índice 1990
Total País	0.653	0.720	0.786	0.815	0.501	0.553	0.548
Área Urbana	0.742	0.783	0.845	0.875	0.573	0.608	0.688
Área Rural	0.503	0.595	0.717	0.744	0.352	0.390	0.361
Bocas del Toro	0.523	0.624	0.698	0.739	0.452	0.425	0.673
Bocas del Toro	0.514	0.592	0.674	0.716	0.402	0.413	0.523
Changuinola	0.535	0.640	0.730	0.774	0.461	0.430	0.703
Chiriquí Grande	0.384	0.528	0.628	0.675	0.391	0.388	0.439
Coclé	0.597	0.694	0.780	0.810	0.378	0.438	0.395
Agua Dulce	0.637	0.725	0.816	0.840	0.484	0.525	0.659
Antón	0.578	0.673	0.804	0.828	0.347	0.425	0.341
La Pintada	0.477	0.597	0.756	0.789	0.228	0.305	0.217
Natá	0.528	0.641	0.769	0.801	0.404	0.441	0.509
Olé	0.384	0.532	0.713	0.751	0.258	0.303	0.256
Penonomé	0.614	0.703	0.771	0.802	0.354	0.420	0.326
Colón	0.696	0.746	0.781	0.793	0.489	0.535	0.567
Colón	0.724	0.786	0.794	0.817	0.521	0.550	0.622
Chagres	0.484	0.578	0.720	0.758	0.278	0.366	0.243
Donoso	0.438	0.578	0.703	0.743	0.170	0.279	0.123
Panobello	0.804	0.692	0.736	0.771	0.419	0.494	0.446
Santa Isabel	0.522	0.593	0.727	0.764	0.379	0.420	0.290
Chiriquí	0.636	0.717	0.764	0.799	0.456	0.496	0.574
Alarje	0.514	0.615	0.770	0.804	0.402	0.431	0.586
Barú	0.570	0.679	0.766	0.801	0.447	0.449	0.655
Boquerón	0.598	0.700	0.787	0.820	0.388	0.446	0.421
Boquete	0.807	0.688	0.781	0.816	0.478	0.506	0.653
Bugaba	0.620	0.689	0.809	0.859	0.436	0.472	0.568
David	0.732	0.799	0.817	0.861	0.513	0.557	0.644
Dolega	0.640	0.738	0.803	0.839	0.418	0.500	0.504
Gualea	0.506	0.593	0.795	0.826	0.319	0.419	0.291
Remedios	0.519	0.577	0.665	0.710	0.391	0.428	0.473
Renacimiento	0.466	0.535	0.688	0.731	0.373	0.391	0.402
San Félix	0.596	0.641	0.640	0.687	0.400	0.448	0.422
San Lorenzo	0.462	0.554	0.627	0.676	0.335	0.384	0.367
Tolé	0.430	0.501	0.617	0.667	0.281	0.360	0.249
Darién	0.423	0.540	0.700	0.660	0.328	0.384	0.312
Chapigana	0.411	0.533	0.604	0.660	0.319	0.380	0.291
Pirragana	0.448	0.530	0.609	0.661	0.343	0.357	0.359

Fuente: PNUD. **INDH Panamá 2002**, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
 Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.
 Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
 Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

Tendencias del IDHP

Tendencias del Índice del Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Logro Condiciones de Empleo Índice 2000	Logro Condición Vivienda Índice 1990	Logro Condición Vivienda Índice 2000	Logro Nivel de Vida Índice 1990	Logro Nivel de Vida Índice 2000	IDHP Índice 1990	IDHP Índice 2000
Total País	0.695	0.463	0.520	0.501	0.588	0.646	0.707
Área Urbana	0.810	0.599	0.596	0.610	0.671	0.732	0.776
Área Rural	0.425	0.303	0.379	0.339	0.368	0.519	0.576
Bocas del Toro	0.638	0.469	0.419	0.531	0.494	0.584	0.619
Bocas del Toro	0.513	0.232	0.245	0.385	0.390	0.524	0.563
Changuinola	0.699	0.511	0.449	0.558	0.516	0.608	0.643
Chiriquí Grande	0.515	0.241	0.351	0.357	0.418	0.456	0.540
Coclé	0.495	0.325	0.435	0.366	0.456	0.578	0.650
Agua dulce	0.747	0.497	0.625	0.547	0.632	0.696	0.732
Antón	0.495	0.302	0.393	0.330	0.438	0.571	0.646
La Pintada	0.265	0.177	0.279	0.208	0.293	0.480	0.566
Natá	0.591	0.311	0.497	0.408	0.509	0.568	0.650
Olá	0.267	0.059	0.154	0.191	0.241	0.430	0.508
Penonomé	0.425	0.318	0.402	0.333	0.415	0.572	0.640
Colón	0.726	0.496	0.557	0.521	0.606	0.659	0.715
Colón	0.766	0.561	0.568	0.564	0.638	0.694	0.740
Chiriqués	0.399	0.171	0.259	0.231	0.331	0.478	0.555
Donoso	0.245	0.074	0.062	0.122	0.196	0.421	0.505
Panobello	0.640	0.366	0.543	0.410	0.556	0.563	0.671
Santa Isabel	0.418	0.165	0.390	0.278	0.409	0.509	0.589
Chiriquí	0.645	0.396	0.537	0.476	0.589	0.626	0.692
Alarje	0.641	0.271	0.448	0.419	0.507	0.568	0.642
Barú	0.649	0.373	0.424	0.492	0.507	0.609	0.662
Boquerón	0.598	0.306	0.528	0.378	0.511	0.588	0.677
Boquete	0.636	0.566	0.676	0.566	0.606	0.652	0.703
Buglota	0.590	0.338	0.512	0.444	0.525	0.624	0.694
David	0.752	0.481	0.638	0.546	0.649	0.699	0.770
Dolega	0.690	0.551	0.693	0.490	0.624	0.644	0.734
Gualaca	0.462	0.143	0.285	0.251	0.369	0.517	0.603
Remedios	0.525	0.517	0.567	0.460	0.507	0.548	0.598
Renacimiento	0.385	0.190	0.321	0.308	0.365	0.487	0.544
San Félix	0.545	0.643	0.663	0.488	0.552	0.574	0.627
San Lorenzo	0.462	0.282	0.412	0.328	0.419	0.472	0.550
Tolé	0.340	0.237	0.316	0.256	0.339	0.434	0.502
Darién	0.379	0.065	0.171	0.242	0.311	0.455	0.504
Chapigana	0.374	0.070	0.143	0.227	0.299	0.414	0.497
Pinogana	0.388	0.115	0.221	0.272	0.332	0.443	0.508

Fuente: PNUD. **INDH Panamá 2002**, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

Tendencias del IDHP

Tendencias del Índice del Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Logro Educación Índice 1990	Logro Educación Índice 2000	Logro Longevidad Índice 1990	Logro Longevidad Índice 1997	Logro Ingreso Índice 1990	Logro Ingreso Índice 2000	Logro Condiciones de Empleo Índice 1990
Herrera							
Chiriquí	0.608	0.697	0.797	0.826	0.426	0.499	0.457
Las Minas	0.714	0.786	0.822	0.831	0.574	0.574	0.655
Los Pozos	0.389	0.468	0.774	0.783	0.172	0.306	0.136
Ocuí	0.437	0.541	0.779	0.790	0.256	0.356	0.196
Parí	0.538	0.597	0.800	0.800	0.331	0.416	0.291
Parí	0.570	0.673	0.788	0.804	0.400	0.462	0.449
Posol	0.541	0.653	0.791	0.806	0.359	0.433	0.350
Santa María	0.586	0.681	0.786	0.801	0.413	0.471	0.567
Los Santos							
Guararé	0.666	0.705	0.816	0.845	0.452	0.508	0.461
Las Tablas	0.617	0.712	0.828	0.852	0.452	0.506	0.482
Los Santos	0.652	0.766	0.822	0.847	0.496	0.549	0.527
Macaracas	0.600	0.715	0.824	0.849	0.459	0.512	0.529
Pedras	0.489	0.596	0.801	0.831	0.354	0.432	0.291
Pocí	0.538	0.682	0.808	0.838	0.400	0.482	0.395
Pocí	0.532	0.691	0.808	0.838	0.352	0.489	0.240
Tonosi	0.422	0.549	0.800	0.829	0.421	0.496	0.414
Panamá							
Amalán	0.732	0.777	0.835	0.848	0.568	0.616	0.651
Balboa	0.699	0.768	0.834	0.847	0.502	0.559	0.622
Capira	0.566	0.700	0.763	0.789	0.482	0.529	0.229
Chame	0.536	0.634	0.827	0.842	0.339	0.414	0.289
Chiriquí	0.574	0.665	0.829	0.844	0.442	0.536	0.406
Chiriquí	0.480	0.563	0.807	0.827	0.392	0.449	0.370
Chiriquí	0.391	0.533	0.797	0.819	0.352	0.351	0.264
La Chorrera	0.699	0.770	0.835	0.848	0.486	0.543	0.584
Panamá	0.761	0.795	0.838	0.850	0.610	0.652	0.694
San Carlos	0.556	0.637	0.831	0.843	0.383	0.470	0.319
San Miguelito	0.732	0.782	0.835	0.849	0.531	0.607	0.682
Taboga	0.568	0.780	0.765	0.791	0.486	0.555	0.558
Veraguas							
Atalaya	0.559	0.635	0.711	0.752	0.353	0.433	0.390
Calobre	0.581	0.640	0.756	0.752	0.351	0.409	0.423
Caracas	0.437	0.537	0.692	0.743	0.270	0.333	0.201
La Mesa	0.368	0.458	0.626	0.676	0.159	0.258	0.123
Las Palmas	0.487	0.540	0.695	0.738	0.219	0.325	0.136
Montijo	0.414	0.515	0.688	0.732	0.165	0.256	0.144
Río de Jesús	0.487	0.568	0.736	0.774	0.354	0.397	0.324
San Francisco	0.542	0.577	0.737	0.775	0.264	0.344	0.179
Santa Fe	0.487	0.539	0.727	0.769	0.277	0.348	0.224
Santiago	0.388	0.459	0.699	0.742	0.193	0.266	0.157
Santiago	0.681	0.740	0.772	0.803	0.471	0.532	0.588
Soná	0.470	0.552	0.685	0.726	0.278	0.354	0.251

Fuente: PNUD. **INDH Panamá 2002**, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

Tendencias del IDHP

Tendencias del Índice del Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Logro Condiciones de Empleo Índice	Logro Condición Vivienda Índice	Logro Condición Vivienda Índice	Logro Nivel de Vida Índice	Logro Nivel de Vida Índice	IDHP Índice 1990	IDHP Índice 2000
	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Herrera							
Chiriquí	0.578	0.389	0.668	0.424	0.549	0.610	0.690
Las Minas	0.747	0.529	0.665	0.567	0.669	0.701	0.762
Los Pozos	0.226	0.118	0.219	0.143	0.250	0.435	0.501
Ocú	0.268	0.187	0.389	0.213	0.338	0.477	0.559
Parita	0.367	0.189	0.426	0.270	0.403	0.530	0.600
Presé	0.555	0.422	0.569	0.423	0.529	0.594	0.669
Santa María	0.503	0.392	0.598	0.367	0.508	0.596	0.655
	0.652	0.629	0.711	0.536	0.611	0.636	0.698
Los Santos							
Guararé	0.556	0.524	0.679	0.479	0.591	0.627	0.710
Las Tablas	0.572	0.551	0.709	0.498	0.595	0.648	0.720
Los Santos	0.654	0.631	0.771	0.551	0.658	0.675	0.757
Macaracas	0.606	0.638	0.759	0.542	0.626	0.656	0.730
Pedasi	0.375	0.279	0.444	0.311	0.417	0.534	0.615
Pocil	0.499	0.583	0.665	0.459	0.548	0.602	0.689
Tonosi	0.388	0.515	0.714	0.369	0.524	0.570	0.684
	0.415	0.211	0.431	0.349	0.435	0.524	0.604
Panamá							
Araúcan	0.807	0.557	0.574	0.592	0.666	0.719	0.764
Batoca	0.528	0.594	0.532	0.640	0.702	0.752	0.752
Capira	0.579	0.286	0.372	0.281	0.481	0.537	0.647
Chame	0.466	0.299	0.296	0.309	0.392	0.557	0.623
Chiriquí	0.641	0.595	0.630	0.478	0.569	0.627	0.703
Chiriquí	0.573	0.178	0.264	0.313	0.429	0.534	0.613
Chiriquí	0.313	0.056	0.121	0.224	0.261	0.471	0.538
La Chorrera	0.777	0.365	0.432	0.479	0.594	0.671	0.734
Panamá	0.834	0.626	0.623	0.643	0.703	0.747	0.783
San Carlos	0.544	0.362	0.525	0.361	0.513	0.593	0.664
San Miguelito	0.824	0.526	0.597	0.579	0.676	0.715	0.769
Taboga	0.662	0.676	0.815	0.573	0.677	0.636	0.749
Veraguas							
Atalaya	0.437	0.249	0.371	0.311	0.414	0.527	0.600
Calobre	0.529	0.235	0.438	0.340	0.478	0.559	0.637
Calobre	0.264	0.127	0.230	0.199	0.276	0.443	0.519
Calobre	0.149	0.024	0.058	0.102	0.155	0.376	0.430
La Mesa	0.244	0.153	0.189	0.170	0.253	0.451	0.510
Las Palmas	0.172	0.079	0.195	0.129	0.194	0.410	0.480
Montijo	0.330	0.191	0.268	0.290	0.332	0.504	0.558
Río de Jesús	0.257	0.192	0.413	0.212	0.308	0.497	0.563
San Francisco	0.276	0.145	0.211	0.215	0.278	0.476	0.529
Santa Fé	0.173	0.042	0.126	0.130	0.168	0.410	0.463
Santiago	0.708	0.521	0.645	0.527	0.629	0.660	0.724
Soná	0.301	0.124	0.222	0.218	0.292	0.458	0.523

Fuente: PNUD. **INDH Panamá 2002**, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

Tendencias del IDHP

Tendencias del Índice del Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Logro Educación Índice 1990	Logro Educación Índice 2000	Logro Longevidad Índice 1990	Logro Longevidad Índice 1997	Logro Ingreso Índice 1990	Logro Ingreso Índice 2000	Logro Condiciones de Empleo Índice 1990
Comarca Kuna Yala							
Kuna Yala	0.382	0.496	0.682	0.713	0.183	0.229	0.108
Comarca Emberá Wounaan							
Emberá Wounaan	0.332	0.462	0.517	0.565	0.191	0.235	0.150
Cóme	0.329	0.469	0.529	0.569	0.220	0.244	0.183
San Blas	0.343	0.438	0.509	0.553	0.058	0.200	0.053
Comarca Ngöbe Buglé							
Ngöbe Buglé	0.249	0.367	0.638	0.685	0.029	0.040	0.073
Besiko	0.275	0.314	0.674	0.716	0.047	-0.002	0.116
Mirón	0.238	0.350	0.627	0.675	0.051	0.052	0.096
Muna	0.373	0.349	0.688	0.732	-0.002	0.026	0.048
Nole Duma	0.267	0.362	0.665	0.710	0.005	0.020	0.058
Nürün	0.240	0.362	0.640	0.697	0.053	0.062	0.078
Kandimú	0.205	0.340	0.627	0.676	0.075	0.048	0.094
Comarca Wargandí							
Kusapin	0.251	0.417	0.617	0.667	-0.041	0.077	0.042
Wargandí	0.176	0.330	0.606	0.661	0.286	0.301	0.141
Comarca Madungandí							
Madungandí	0.221	0.332	0.616	0.668	0.412	0.391	0.327

Fuente: PNUD. **INDH Panamá 2002**, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

Tendencias del IDHP

Tendencias del Índice del Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Logro Condiciones de Empleo Índice 2000	Logro Condición Vivienda Índice 1990	Logro Condición Vivienda Índice 2000	Logro Nivel de Vida		IDHP	
				Índice 1990	Índice 2000	Índice 1990	Índice 2000
Comarca Kuna Yala	0.168	0.014	0.004	0.102	0.134	0.389	0.448
Kuna Yala	0.168	0.014	0.004	0.102	0.134	0.389	0.448
Comarca Emberá Wounaan	0.214	0.001	0.002	0.114	0.150	0.321	0.392
Cáceres	0.233	0.000	0.003	0.134	0.160	0.331	0.399
Sambú	0.154	0.003	0.000	0.041	0.118	0.298	0.370
Comarca Ngöbe Buglé	0.068	0.001	0.006	0.035	0.037	0.307	0.363
Besiko	0.049	0.004	0.002	0.056	0.016	0.335	0.349
Mirón	0.064	0.001	0.002	0.049	0.040	0.305	0.355
Múña	0.048	0.006	0.003	0.017	0.026	0.359	0.389
Nole Duma	0.072	0.001	0.002	0.021	0.031	0.318	0.368
Nürüm	0.066	0.000	0.012	0.044	0.044	0.308	0.374
Kankitú	0.080	0.001	0.011	0.057	0.046	0.296	0.354
Kusapin	0.117	0.000	0.011	0.000	0.068	0.290	0.384
Comarca Wargandí	0.278	0.000	0.000	0.142	0.183	0.308	0.395
Wargandí	0.278	0.000	0.000	0.142	0.193	0.308	0.395
Comarca Madungandí	0.321	0.003	0.000	0.248	0.237	0.362	0.412
Madungandí	0.321	0.003	0.000	0.248	0.237	0.362	0.412

Fuente: PNUD. **INDH Panamá 2002**, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IPH de Panamá

Índice de Pobreza Humana de Panamá (IPH) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Muertes antes 40 años		Muertes antes 40 años		Analfabetismo		Analfabetismo		Sin agua potable	
	% personas	1990	% personas	1997	%	1990	%	2000	%	1990
Total País	8.0		6.5		10.7		7.6		19.3	
Urbano	7.0		5.6		3.6		2.6		2.6	
Rural	9.2		7.6		19.7		16.7		40.8	
Bocas del Toro	12.0		10.0		22.3		15.9		25.8	
Bocas del Toro	13.4		11.1		17.9		15.8		52.4	
Changuinola	10.5		8.3		22.1		16.5		21.3	
Chiriquí Grande	15.9		13.3		34.5		22.2		40.4	
Coclé	8.5		7.0		9.7		6.1		24.1	
Aguadulce	6.7		5.5		6.2		3.9		6.5	
Arón	7.3		6.0		7.2		4.1		17.9	
La Pintada	9.8		8.0		13.4		8.9		35.2	
Nabá	9.1		7.4		15.5		10.5		20.3	
Ota	12.3		10.1		32.8		22.8		54.4	
Panamoré	9.0		7.4		8.4		5.2		32.9	
Colón	9.3		7.7		6.7		3.7		14.2	
Colón	7.6		6.5		4.1		2.9		8.5	
Chagres	11.5		9.5		12.1		8.3		56.5	
Donoso	12.5		10.3		19.9		13.1		59.5	
Portobelo	10.7		8.8		13.0		6.4		24.3	
San Blas	11.1		9.2		11.4		7.6		31.0	
San Blas	9.6		7.8		10.7		7.7		28.6	
Alajuela	9.3		7.5		15.9		12.5		46.2	
Barú	9.5		7.6		12.1		8.4		37.3	
Boquerón	8.3		6.7		13.7		9.7		38.1	
Bogotá	8.7		6.9		12.2		10.3		6.7	
Bugaba	7.3		4.8		10.6		7.4		38.6	
David	6.8		4.7		5.4		3.5		12.1	
Doluga	7.5		5.7		8.9		6.2		19.9	
Gualaca	8.0		6.4		18.9		12.9		29.7	
Remedios	15.2		12.6		15.0		13.4		19.8	
Renacimiento	13.8		11.4		16.2		14.3		50.9	
San Félix	15.8		13.9		10.9		10.4		14.0	
San Lorenzo	17.5		14.6		23.1		15.6		56.7	
Talá	18.2		15.1		26.4		20.2		55.1	
Darién	15.9		13.7		27.4		21.2		61.4	
Chapigana	17.0		13.7		26.1		21.5		65.9	
Pinogena	16.7		13.7		26.0		20.8		52.4	
Herrera	7.0		6.6		14.0		10.4		21.6	
Citólé	5.7		5.3		5.4		4.3		0.5	
Las Minas	8.1		7.6		34.8		24.8		57.5	

Fuente: PNUD. **INDH Panamá 2002**, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. Años: 1990 y 2000.
 Banco Mundial: "Panamá Estudio sobre Pobreza. Prioridades y estrategias para la reducción de la pobreza." 1999. Volumen 2: anexos.
 Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años: 1980 a 2000.
 Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.
 Ministerio de Salud y Ministerio de Educación: **III y V** "Censo de Talla de Escolares de Primer Grado." Panamá 1988 y 2000.

Compendio Estadístico

IPH de Panamá

Índice de Pobreza Humana de Panamá (IPH) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Sin agua potable		Sin saneamiento básico		Ingreso bajo canasta básica	
	%	2000	%	1990	%	2000
Total País	10.2	11.9	6.8	31.2	14.1	53.0
Urbano	2.0	1.6	1.4	14.1	14.1	53.0
Rural	25.5	25.2	16.9	53.0	53.0	53.0
Bocas del Toro	28.9	17.1	18.8	28.9	28.9	28.9
Bocas del Toro	44.4	47.1	49.4	45.3	45.3	45.3
Changuinola	24.4	12.4	10.4	21.9	21.9	21.9
Chiriquí Grande	16.5	34.2	25.7	51.8	51.8	51.8
Coclé	8.5	8.4	3.3	51.2	51.2	51.2
Aguadulce	1.4	2.7	1.5	21.5	21.5	21.5
Antón	7.3	4.9	2.6	55.7	55.7	55.7
La Piedad	13.7	11.0	4.8	73.7	73.7	73.7
Natá	5.7	14.1	6.4	41.2	41.2	41.2
Oña	13.3	44.4	7.4	67.7	67.7	67.7
Penonomé	12.5	7.9	3.1	59.7	59.7	59.7
Penonomé	8.0	8.6	4.8	27.5	27.5	27.5
Colón	4.1	3.4	2.5	21.4	21.4	21.4
Colón	39.4	26.4	11.6	63.0	63.0	63.0
Chagres	46.5	51.8	25.2	79.7	79.7	79.7
Donoso	15.9	22.5	13.5	38.1	38.1	38.1
Portobelo	19.2	66.8	36.7	59.3	59.3	59.3
San Blas	17.7	16.2	4.8	31.4	31.4	31.4
Alajuela	31.1	16.3	8.8	36.4	36.4	36.4
Barú	34.0	10.8	5.4	24.1	24.1	24.1
Boquerón	16.1	25.2	11.5	45.0	45.0	45.0
Boquerón	3.4	6.1	3.7	28.8	28.8	28.8
Bugaba	22.0	10.1	4.5	34.9	34.9	34.9
David	5.6	3.3	1.8	21.0	21.0	21.0
Dolega	7.4	6.6	2.9	34.8	34.8	34.8
Guilaca	20.7	20.0	9.6	68.2	68.2	68.2
Guilaca	18.5	12.4	7.1	43.9	43.9	43.9
Rosario	33.9	21.4	8.1	51.6	51.6	51.6
San Félix	10.9	4.5	6.4	46.2	46.2	46.2
San Lorenzo	27.5	24.9	11.5	53.5	53.5	53.5
Tolú	32.8	33.6	18.0	69.8	69.8	69.8
Tolú	40.7	60.1	36.9	62.5	62.5	62.5
Chiriquí	44.2	65.4	41.0	64.9	64.9	64.9
Chiriquí	33.3	49.5	27.9	57.5	57.5	57.5
Herrera	6.4	12.0	4.2	43.8	43.8	43.8
Herrera	0.6	0.8	0.8	18.4	18.4	18.4
Las Miras	32.1	48.1	15.3	81.6	81.6	81.6

Fuente: PNUD. **INDH Panamá 2002**, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. Años: 1990 y 2000.

Banco Mundial: "Panamá Estudio sobre Pobreza. Prioridades y estrategias para la reducción de la pobreza". 1999. Volumen 2: anexos.

Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años: 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Ministerio de Salud y Ministerio de Educación: III y V "Censo de Talla de Escolares de Primer Grado". Panamá 1988 y 2000.

Compendio Estadístico

IPH de Panamá

Índice de Pobreza Humana de Panamá (IPH) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Ingreso bajo canasta básica		Desnutrición Infantil		Carenza promedio servicios	
	2000	1990	2000	1990	2000	1990
Total País	26.5	24.4	21.9	21.9	20.8	20.8
Urbano	11.1	10.3	8.0	6.1	6.1	6.1
Rural	52.2	33.0	26.9	39.7	39.7	39.7
Bocas del Toro	43.7	44.1	36.3	22.8	22.8	22.8
Bocas del Toro	55.3	-	38.1	46.3	46.3	46.3
Changuinola	40.6	-	33.5	18.5	18.5	18.5
Chiriquí Grande	58.1	-	51.5	42.1	42.1	42.1
Coclé	43.4	27.6	21.7	27.9	27.9	27.9
Agua dulce	16.8	-	9.4	10.2	10.2	10.2
Amón	42.0	-	20.4	26.2	26.2	26.2
La Piedad	66.9	-	23.3	40.0	40.0	40.0
Ngá	34.0	-	9.9	25.2	25.2	25.2
Ola	68.3	-	20.5	55.5	55.5	55.5
Panamoré	51.6	-	29.3	33.5	33.5	33.5
Colón	23.9	18.3	14.2	16.8	16.8	16.8
Colón	18.6	-	10.5	11.1	11.1	11.1
Chagres	60.2	-	20.0	48.6	48.6	48.6
Donoso	77.2	-	39.6	63.7	63.7	63.7
Perúbebo	29.5	-	14.3	28.3	28.3	28.3
Santa Isabel	49.8	-	11.8	52.4	52.4	52.4
Chiriquí	26.0	29.3	16.4	23.4	23.4	23.4
Alajuela	29.6	-	17.8	33.6	33.6	33.6
Barrú	28.6	-	18.3	24.1	24.1	24.1
Boguerón	34.8	-	10.5	36.1	36.1	36.1
Borquete	23.7	-	20.5	13.9	13.9	13.9
Bugaba	28.6	-	13.6	27.8	27.8	27.8
Darid	13.6	-	9.1	12.1	12.1	12.1
Dolega	19.4	-	11.7	20.4	20.4	20.4
Guabaca	38.6	-	15.4	36.0	36.0	36.0
Remedios	38.5	-	12.0	25.4	25.4	25.4
Remacimuello	49.0	-	22.0	41.3	41.3	41.3
San Félix	38.0	-	12.9	21.5	21.5	21.5
San Lorenzo	46.6	-	18.0	46.0	46.0	46.0
Darién	65.9	39.9	36.1	52.8	52.8	52.8
Talá	60.3	-	31.3	61.4	61.4	61.4
Veraguas	61.0	-	31.6	65.4	65.4	65.4
Chiriquita	58.6	-	30.4	53.1	53.1	53.1
Veraguas	30.6	17.6	9.2	26.7	26.7	26.7
Chiriquí	10.8	-	4.0	6.6	6.6	6.6
Las Minas	71.6	-	23.8	62.4	62.4	62.4

Fuente: PNUD. **INDH Panamá 2002**, basado en información de:

Contraloría General de la República; Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. Años: 1990 y 2000.
 Banco Mundial: "Panamá Estudio sobre Pobreza. Prioridades y estrategias para la reducción de la pobreza." 1999. Volumen 2: anexos.
 Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años: 1980 a 2000.
 Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.
 Ministerio de Salud y Ministerio de Educación: **III y V** "Censo de Talla de Escolares de Primer Grado." Panamá 1988 y 2000.

Compendio Estadístico

IPH de Panamá

Índice de Pobreza Humana de Panamá (IPH) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Carencia promedio servicios %	Índice de Pobreza Humana %	Índice de Pobreza Humana %	Evolución IPH %
	2000	1990	2000	1990-2000
Total País	14.5	15.3	10.8	-29.4
Urbano	4.8	5.9	4.7	-20.7
Rural	31.6	26.7	23.0	-19.9
Bocas del Toro	26.4	26.2	21.3	6.2
Bocas del Toro	49.7	34.3	35.0	2.1
Changuinola	25.1	16.3	19.1	4.4
Chiriquí Grande	33.4	34.2	25.7	-24.9
Coclé	18.4	19.8	13.1	-33.6
Aguadulce	6.6	8.1	5.5	-32.0
Asolón	17.3	18.4	12.2	-33.6
La Piedad	28.8	26.2	20.1	-26.7
Natá	15.4	19.0	12.0	-36.7
Osa	30.0	41.1	23.7	-42.3
Penonomé	22.4	23.5	15.8	-32.9
Colón	12.2	12.4	9.2	-26.9
Colón	8.4	8.6	6.7	-22.2
Chagres	37.1	34.1	25.9	-23.8
Donoso	49.6	44.7	34.7	-22.3
Portobelo	19.6	20.6	14.1	-31.3
Santa Isabel	35.2	36.5	24.7	-32.5
Chiriquí	16.2	17.1	12.0	-29.8
Alajuela	23.2	24.3	17.0	-29.6
Barú	22.7	17.7	16.2	-8.5
Bogotón	20.8	25.6	15.0	-41.2
Bonquete	10.3	12.0	9.4	-21.4
Bugaba	18.4	19.7	13.1	-33.7
Buena Vista	7.0	9.1	5.5	-39.8
Dolega	9.9	14.8	7.8	-47.4
Guadalupe	23.0	26.2	16.9	-35.4
Remedios	21.3	19.8	16.7	-15.4
Remediosillo	30.3	29.5	22.1	-25.3
San Félix	18.4	17.5	15.0	-14.3
San Lorenzo	28.6	33.1	21.6	-34.8
Tolú	38.9	38.5	28.7	-25.6
Darién	45.9	44.0	33.1	-24.8
Chapigana	46.8	46.8	35.0	-25.2
Piragana	39.9	36.6	29.3	-24.1
Herrera	13.7	18.8	10.9	-42.1
Chilí	4.1	5.9	4.6	-22.0
Las Minas	39.7	45.7	29.6	-35.1

Fuente: PNUD. **INDH Panamá 2002**, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. Años: 1990 y 2000.
- Banco Mundial: "Panamá Estudio sobre Pobreza. Prioridades y estrategias para la reducción de la pobreza". 1999. Volumen 2: anexos.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años: 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.
- Ministerio de Salud y Ministerio de Educación: III y V "Censo de Talla de Escolares de Primer Grado". Panamá 1988 y 2000.

Compendio Estadístico

IPH de Panamá

Índice de Pobreza Humana de Panamá (IPH) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Muertes antes 40 años % personas		Muertes antes 40 años % personas		Analfabetismo %		Analfabetismo %		Sin agua potable %	
	1990	1997	1990	1997	1990	1997	2000	1990	2000	1990
Los Santos	Los Pozos	7.8	7.3	27.6	22.3	40.9				
	Opú	7.7	6.8	18.8	15.3	52.5				
	Puebla	7.4	6.6	11.7	8.9	12.6				
	Pueú	7.2	6.5	13.3	11.3	21.8				
	Santa María	7.5	6.8	14.0	9.6	6.4				
		6.4	4.9	14.7	10.7	14.3				
	Guararé	5.8	4.5	11.1	8.3	11.6				
	Las Tablas	6.1	4.8	10.2	7.3	7.7				
	Los Santos	5.9	4.7	13.6	9.7	8.6				
	Macaracas	7.2	5.6	24.9	18.3	30.1				
	Pedasi	6.8	5.2	15.7	12.0	17.3				
	Poquí	6.8	5.2	12.5	9.9	18.9				
	Tonosí	7.3	5.7	22.5	17.8	26.5				
		6.6	4.9	4.3	2.7	7.2				
Panamá	Arrajón	5.7	4.9	4.9	3.4	12.9				
	Balboa	9.8	8.2	6.7	4.0	25.3				
	Cajal	6.1	5.3	12.0	7.6	36.9				
	Chame	5.9	5.1	6.3	3.5	6.7				
	Chiriquí	7.2	6.1	17.9	10.6	44.0				
	Chiriquín	7.8	6.5	24.0	16.8	73.2				
	La Chorrera	5.7	4.9	5.5	4.4	11.5				
	Panamá	5.5	4.8	3.3	1.9	4.9				
	San Carlos	5.8	5.2	7.3	4.1	17.8				
	San Miguelito	5.6	4.9	3.3	1.9	0.4				
	Tahoga	9.6	8.1	1.1	0.9	23.9				
		10.1	8.2	21.2	15.2	41.5				
	Atalaya	8.1	6.6	17.1	11.8	39.4				
	Calobre	11.0	8.6	25.1	21.8	51.4				
	Cañas	14.3	11.8	39.2	28.7	75.0				
	La Mesa	10.8	8.9	26.1	18.9	58.8				
	Las Palmas	11.2	9.1	28.2	21.6	65.7				
	Monillo	8.9	7.3	19.8	16.0	53.0				
	Río de Jesús	8.9	7.2	22.5	18.3	57.4				
Veraguas										

Fuente: PNUD. **INDH Panamá 2002**, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. Años: 1990 y 2000.
- Banco Mundial: "Panamá Estudio sobre Pobreza. Prioridades y estrategias para la reducción de la pobreza." 1999. Volumen 2: anexos.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años: 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.
- Ministerio de Salud y Ministerio de Educación: III y V "Censo de Talla de Escolares de Primer Grado." Panamá 1988 y 2000.

Compendio Estadístico

IPH de Panamá

Índice de Pobreza Humana de Panamá (IPH) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Sin agua potable		Sin saneamiento básico		Sin saneamiento básico		Ingreso bajo canasta básica	
	2000	%	1990	%	2000	%	1990	%
Los Santos	Los Pozos	13.0	25.1	8.9	71.9			
	Ocú	12.7	23.5	8.2	62.7			
	Pailla	3.2	5.8	2.6	43.3			
	Pocó	2.6	5.8	3.6	54.4			
	Sanja María	3.5	4.4	3.1	33.8			
		3.9	9.6	3.9	40.5			
	Guasaré	1.9	4.9	2.3	37.9			
	Las Tablas	1.9	4.1	1.8	31.3			
	Los Santos	2.6	4.5	2.3	34.9			
	Musaraos	8.3	27.1	9.3	59.6			
	Pedasi	9.4	9.6	4.9	44.2			
	Pooni	5.6	7.3	3.2	59.6			
	Tonosi	7.2	22.2	9.5	49.0			
		3.5	3.5	2.1	18.9			
Panamá	Aguajón	5.7	2.8	2.0	18.5			
	Balboa	29.2	41.4	28.9	62.3			
	Capira	12.2	13.0	4.3	56.6			
	Chuma	4.5	5.0	2.3	38.7			
	Chigoo	21.7	34.5	14.5	45.7			
	Chimén	35.5	77.0	95.8	59.3			
	La Chorrera	4.7	3.4	1.5	22.1			
	Panamá	2.7	1.9	1.4	12.8			
	San Carlos	8.7	4.7	2.4	49.6			
	San Miguelito	0.4	1.9	1.4	13.2			
	Toboga	2.4	13.1	9.0	29.4			
		16.7	31.0	12.6	68.6			
	Atalaya	4.9	16.9	5.1	51.2			
	Calobre	13.3	41.2	13.3	70.0			
Veraguas	Calhacas	35.8	59.0	26.9	83.4			
	La Mesa	26.5	47.9	20.7	80.1			
	Las Palmas	44.7	51.2	27.4	83.5			
	Mosquito	16.8	36.3	16.3	62.7			
	Río de Jesús	19.8	24.8	8.4	75.1			

Fuente: PNUD. **INDH Panamá 2002**, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. Años: 1990 y 2000.
- Banco Mundial: "Panamá Estudio sobre Pobreza. Prioridades y estrategias para la reducción de la pobreza". 1999. Volumen 2: anexos.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años: 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.
- Ministerio de Salud y Ministerio de Educación: III y V "Censo de Talla de Escolares de Primer Grado". Panamá 1988 y 2000.

Compendio Estadístico

IPH de Panamá

Índice de Pobreza Humana de Panamá (IPH) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Ingreso bajo canasta básica		Desnutrición Infantil		Carenza promedio servicios	
	2000	%	1990	%	1990	%
Los Santos	Los Pozos	61.2	-	15.5	-	46.0
	Océ	49.4	-	10.5	-	46.2
	Puella	29.0	-	3.5	-	20.6
	Pasó	34.7	-	5.7	-	27.3
	Santa María	24.2	-	6.0	-	14.8
	Quararé	28.0	9.1	6.9	-	21.5
	Las Tablas	26.3	-	8.5	-	18.1
	Los Santos	18.5	-	6.4	-	14.4
	Las Tablas	23.3	-	6.1	-	16.0
	Macaracas	47.0	-	12.1	-	38.9
	Pedraza	31.0	-	9.1	-	23.7
	Pocri	40.0	-	1.9	-	28.6
	Torres	41.8	-	5.4	-	32.5
Panamá	Amalán	11.9	12.9	10.1	-	9.2
	Balboa	9.8	-	11.8	-	11.4
	Capira	42.7	-	4.8	-	43.0
	Chame	48.0	-	22.2	-	35.5
	Chapó	23.2	-	12.7	-	16.8
	Chiriquí	34.5	-	17.8	-	41.4
	Chiriquí	62.0	-	42.3	-	69.8
	La Chorrera	14.1	-	8.0	-	12.3
	Panamá	9.9	-	3.0	-	6.5
	San Carlos	32.0	-	14.6	-	24.1
	San Miguelito	7.9	-	5.9	-	5.2
	Teloga	19.6	-	15.8	-	22.1
	Teloga	48.3	38.1	28.8	-	44.1
Veraguas	Abalaya	29.4	-	8.0	-	35.8
	Calón	64.4	-	28.1	-	54.2
	Caracas	78.5	-	53.0	-	72.4
	La Mesa	64.9	-	28.8	-	62.2
	Las Palmas	78.1	-	43.7	-	66.8
	Monito	53.7	-	12.5	-	50.7
	Rio de Jesús	63.7	-	17.2	-	52.4

Fuente: PNUD. **INDH Panamá 2002**, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. Años: 1990 y 2000.
- Banco Mundial: "Panamá Estudio sobre Pobreza. Prioridades y estrategias para la reducción de la pobreza." 1999. Volumen 2: anexos.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años: 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.
- Ministerio de Salud y Ministerio de Educación: III y V "Censo de Talla de Escolares de Primer Grado". Panamá 1988 y 2000.

Compendio Estadístico

IPH de Panamá

Índice de Pobreza Humana de Panamá (IPH) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Carentes promedio servicios		Índice de Pobreza Humana		Índice de Pobreza Humana		Evolución IPH %
	2000	%	1990	%	2000	%	
Los Santos	Los Ricos	27.7	34.1	22.2			-34.9
	Océ	23.4	32.8	17.7			-45.9
	Puella	11.6	15.3	9.5			-37.9
	Resé	13.6	19.8	11.2			-43.2
	Santa María	10.3	12.9	9.1			-29.5
	Quararé	11.9	16.4	10.1			-38.8
	Las Tablas	10.2	13.5	8.3			-38.8
	Los Santos	7.4	11.2	6.7			-40.2
	Macaracas	9.4	13.2	8.5			-35.4
	Pedasi	21.5	29.2	17.6			-39.8
	Poquí	15.1	18.0	12.1			-33.0
	Tonosi	16.3	20.4	12.2			-40.5
		19.5	24.9	16.4			-34.1
		8.9	7.0	4.8			-31.2
Panamá	Arajaón	5.8	8.4	4.9			-41.4
	Bulboa	33.6	30.0	23.4			-21.8
	Capira	21.5	25.0	15.2			-39.2
	Chame	10.0	12.0	7.3			-39.1
	Chopo	23.6	29.5	16.9			-42.7
	Chiriquí	51.1	49.1	35.9			-29.9
	La Chorrera	6.8	9.0	5.6			-38.5
	Panamá	4.7	5.4	4.2			-23.0
	San Carlos	14.4	16.9	10.2			-39.8
	San Miguelito	3.2	4.9	3.7			-23.6
	Ténega	10.4	15.7	8.2			-48.0
		25.9	31.8	19.2			-39.4
	Atalaya	13.1	25.8	11.2			-56.7
	Cedeno	30.3	38.9	23.5			-39.6
Veraguas	Calfores	47.1	52.9	35.1			-33.6
	La Mesa	37.3	44.3	27.1			-38.8
	Las Palmas	50.1	47.5	35.7			-24.9
	Montijo	28.9	35.9	21.2			-40.8
	Rio de Jesús	30.6	37.3	22.7			-39.2

Fuente: PNUD. **INDH Panamá 2002**, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. Años: 1990 y 2000.
- Banco Mundial: "Panamá Estudio sobre Pobreza. Prioridades y estrategias para la reducción de la pobreza". 1999. Volumen 2: anexos.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años: 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.
- Ministerio de Salud y Ministerio de Educación: III y V "Censo de Talla de Escolares de Primer Grado". Panamá 1988 y 2000.

Compendio Estadístico

IPH de Panamá

Índice de Pobreza Humana de Panamá (IPH) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Muertes antes 40 años % personas		Muertes antes 40 años % personas		Analfabetismo %		Analfabetismo %		Sin agua potable %	
	1990	1997	1990	1997	1990	2000	1990	2000	1990	2000
San Francisco	9.3	7.5	27.4	20.5	58.3					
Sanja Fe	10.6	8.7	30.7	27.2	47.9					
Sanlago	7.4	6.1	9.7	6.1	13.0					
Sosa	11.3	9.4	25.0	18.5	43.8					
Comarca Kuna Yala	13.7	12.0	39.8	38.8	40.6					
	13.7	12.0	39.8	38.8	40.6					
Comarca Embesá Wounaan	22.4	19.5	39.4	34.5	99.3					
	22.0	19.2	40.0	35.3	99.9					
Comarca Ngöbe Buglé	23.4	20.3	37.7	32.1	97.6					
	16.2	13.6	52.9	45.9	90.7					
	13.4	11.1	48.5	54.1	92.7					
	15.6	13.0	52.7	40.5	89.9					
	11.2	9.1	37.5	43.6	66.2					
	15.2	12.6	50.9	40.5	79.6					
	16.8	13.9	53.6	34.8	93.5					
	17.5	14.6	61.0	56.8	96.7					
	18.2	15.1	53.0	41.6	93.3					
Comarca Vargandí	16.9	13.7	57.3	85.5	100.0					
	16.9	13.7	57.3	85.5	100.0					
Comarca Madungandí	16.3	12.8	43.9	63.7	73.1					
	15.3	12.8	43.9	63.7	73.1					

Fuente: PNUD. **INDH Panamá 2002**, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. Años: 1990 y 2000.
 Banco Mundial: "Panamá Estudio sobre Pobreza: Prioridades y estrategias para la reducción de la pobreza". 1999. Volumen 2: anexos.
 Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años: 1980 a 2000.
 Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.
 Ministerio de Salud y Ministerio de Educación: III y V "Censo de Talla de Escolares de Primer Grado". Panamá 1988 y 2000.

Compendio Estadístico

IPH de Panamá

Índice de Pobreza Humana de Panamá (IPH) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Sin agua potable		Sin saneamiento básico		Ingreso bajo canasta básica	
	2000	%	1990	%	2000	%
San Francisco	29.5		41.6		17.6	
Santa Fé	22.9		47.1		18.4	
Santiago	3.3		6.5		2.9	
Soná	21.1		38.9		17.4	
Comarca Kuna Yala	32.3		56.1		92.0	
Kuna Yala	32.3		56.1		92.0	
Comarca Emberá Wounaan	89.3		94.6		97.1	
Cerro	95.1		94.0		96.3	
Sumbá	72.4		96.2		29.7	
Comarca Ngöbe Buglé	70.1		87.4		73.2	
Bodío	78.8		94.5		86.5	
Mirón	70.1		86.7		69.1	
Milva	71.9		57.7		76.1	
Noble Dulma	62.0		79.1		51.9	
Narón	48.4		83.1		40.1	
Kankinú	75.2		90.1		85.5	
Kusapin	72.6		88.4		80.5	
Comarca Wargandí	100.0		93.1		99.3	
Wargandí	100.0		93.1		99.3	
Comarca Madrugandí	76.3		89.8		84.3	
Madrugandí	76.3		89.8		84.3	

Fuente: PNUD. **INDH Panamá 2002**, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. Años: 1990 y 2000.

Banco Mundial: "Panamá Estudio sobre Pobreza. Prioridades y estrategias para la reducción de la pobreza". 1999. Volumen 2: anexos.

Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años: 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Ministerio de Salud y Ministerio de Educación: III y V "Censo de Talla de Escolares de Primer Grado". Panamá 1988 y 2000.

Compendio Estadístico

IPH de Panamá

Índice de Pobreza Humana de Panamá (IPH) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Ingreso bajo canasta básica		Desnutrición Infantil		Carencia promedio servicios	
	%	2000	%	1990	%	1990
Provincia / Distritos						
San Francisco	62.6		-		44.6	56.2
Sanja Fe	76.4		-		42.3	57.6
Sanlago	18.7		-		10.6	16.6
Soná	60.3		-		23.6	50.8
Comarca Kuna Yala	82.4		71.2		66.3	68.9
Comarca Kuna Yala	82.4		-		66.3	58.9
Comarca Embesé Wounaan	78.8		-		60.1	90.2
Comarca Embesé Wounaan	77.4		-		60.0	88.7
Comarca Ngäbe Bugle	83.5		-		56.8	93.7
Comarca Ngäbe Bugle	83.4		-		71.8	89.8
Comarca Ngäbe Bugle	95.0		-		71.6	92.3
Comarca Ngäbe Bugle	92.9		-		68.6	89.0
Comarca Ngäbe Bugle	93.6		-		77.9	72.5
Comarca Ngäbe Bugle	94.2		-		71.8	83.7
Comarca Ngäbe Bugle	91.6		-		81.0	88.8
Comarca Ngäbe Bugle	94.0		-		71.0	94.1
Comarca Ngäbe Bugle	91.9		-		62.9	91.9
Comarca Ngäbe Bugle	60.3		-		31.1	91.2
Comarca Ngäbe Bugle	60.3		-		31.1	91.2
Comarca Ngäbe Bugle	63.1		-		17.8	73.1
Comarca Ngäbe Bugle	63.1		-		17.8	73.1

Fuente: PNUD. **INDH Panamá 2002**, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. Años: 1990 y 2000.
- Banco Mundial: "Panamá Estudio sobre Pobreza. Prioridades y estrategias para la reducción de la pobreza" 1999. Volumen 2: anexos.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años: 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.
- Ministerio de Salud y Ministerio de Educación: III y V "Censo de Talla de Escolares de Primer Grado". Panamá 1988 y 2000.

Compendio Estadístico

IPH de Panamá

Índice de Pobreza Humana de Panamá (IPH) por provincia, comarca, área y distrito. Años 1990 y 2000.

Provincia / Distritos	Carentes promedio servicios		Índice de Pobreza Humana		Índice de Pobreza Humana		Evolución IPH % 1990-2000
	2000	%	1990	%	2000	%	
Provincia / Distritos	San Francisco	30.6	40.4		20.9		-33.6
	Sanja Fe	39.2	42.1		30.0		-26.7
	San Isidro	8.3	12.5		7.0		-44.2
	Soná	32.9	36.7		24.3		-33.8
Comarca Kuna Yala		68.9	44.8		50.5		12.5
		68.9	44.8		50.5		12.5
		75.1	64.5		54.0		-18.3
Comarca Emberá Wounaan		79.6	63.6		57.0		-10.4
		61.9	66.6		45.3		-32.1
		78.9	66.4		68.2		-12.4
Comarca Ngöbe Buglé		86.8	67.0		64.7		-3.4
		77.4	65.8		56.2		-14.7
		80.5	52.5		58.7		11.7
		69.4	62.2		51.2		-17.7
		60.0	65.9		44.3		-32.8
		84.9	70.8		64.3		-9.2
		81.7	67.7		59.2		-12.6
		86.6	66.2		76.2		10.2
		89.5	68.2		75.2		10.2
		74.6	64.2		60.8		12.2
Comarca Wargandí		74.6	64.2		60.8		12.2
Comarca Madungandí		74.6	64.2		60.8		12.2

Fuente: PNUD. **INDH Panamá 2002**, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. Años: 1990 y 2000.

Banco Mundial: "Panamá Estudio sobre Pobreza. Prioridades y estrategias para la reducción de la pobreza". 1999. Volumen 2: anexos.

Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años: 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Ministerio de Salud y Ministerio de Educación: III y V "Censo de Talla de Escolares de Primer Grado". Panamá 1988 y 2000.

Compendio Estadístico

IDG por provincia, comarca y área

Índice de Desarrollo relativo a Género de Panamá (IDG) por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	Población Personas 1990	Hombres Personas 1990	Mujeres Personas 1990	Hombres Proporción 1990	Mujeres Proporción 1990	PEA Personas 1990	PEA Hombres Personas 1990
Bocas del Toro	68868	36237	30631	0.542	0.458	20593	17181
Coclé	173190	90362	82828	0.522	0.478	57760	46461
Colón	167846	85203	82643	0.508	0.492	56741	38244
Chiriquí	318854	164036	154818	0.514	0.486	111365	84989
Darién	34463	19326	15137	0.561	0.439	11546	10292
Herrera	93681	47767	45914	0.510	0.490	30852	28280
Los Santos	76947	39634	37313	0.515	0.485	29883	23649
Panamá	1067728	525773	541955	0.492	0.508	412943	263519
Veraguas	196739	104940	91859	0.533	0.467	67008	55048
Comarca Kuna Yala	34044	16216	17828	0.476	0.524	11731	7749
Comarca Emberá Wounaan	7970	4145	3825	0.520	0.480	2431	1848
Comarca Ngöbe Buglé	84693	41884	42809	0.495	0.505	22738	17298
Comarca Wargandí	1369	740	659	0.529	0.471	434	413
Comarca Madrugandí	1809	927	882	0.512	0.488	670	579
Total País	2326291	1177190	1149101	0.506	0.494	839695	594408
Urbano	1251415	606947	644468	0.485	0.515	479442	294520
Rural	1074876	570243	504633	0.531	0.469	360253	299888

Fuente: PNUD, INDH Panamá 2002, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDG por provincia, comarca y área

Índice de Desarrollo relativo a Género de Panamá (IDG) por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	PEA Mujeres Personas 1990	PEA Hombres Proporción 1990	PEA Mujeres Proporción 1990	Ingreso medio anual Balboas 1990	Salario Femenino Proporción 1990	Ingreso	
						promedio anual hombres Balboas 1990	promedio anual mujeres Balboas 1990
Bocas del Toro	3432	0.83	0.17	1202	0.25	1396	361
Coclé	11299	0.80	0.20	800	0.43	839	362
Colón	17497	0.69	0.31	1554	0.40	1689	668
Chiriquí	26376	0.76	0.24	1227	0.38	1343	506
Darién	1254	0.89	0.11	606	0.24	695	165
Herrera	7592	0.78	0.22	1041	0.43	1102	474
Los Santos	6334	0.79	0.21	1193	0.36	1322	481
Panamá	149424	0.64	0.36	2267	0.49	2333	1146
Veraguas	11960	0.82	0.18	696	0.47	706	332
Comarca Kuna Yala	3982	0.66	0.34	273	0.43	298	127
Comarca Embera Wounaan	586	0.76	0.24	286	0.19	367	68
Comarca Ngöbe Buglé	5440	0.76	0.24	117	0.16	155	25
Comarca Wargandí	21	0.95	0.05	480	0.02	680	14
Comarca Madrugandí	91	0.86	0.14	965	0.11	1301	144
Total País	245287	0.71	0.29	1575	0.46	1635	758
Urbano	184922	0.61	0.39	2331	0.49	2414	1182
Rural	60365	0.83	0.17	694	0.27	805	218

Fuentes: PNUD. **INDH Panamá 2002**, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDG por provincia, comarca y área

Índice de Desarrollo relativo a Género de Panamá (IDG) por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	Ingreso promedio anual hombres		Ingreso promedio anual mujeres		Índice Ingreso Hombres	Índice Ingreso mujeres	Índice Ingreso general	Logro Ocupación hombres		Logro Ocupación mujeres	
	(1987)	1990	Bt. constantes	Bt. constantes	Índice 1990	Índice 1990	Índice 1990	% 1990	% 1990	% 1990	% 1990
Bocas del Toro	1375		346		0.477	0.226	0.316	67.49		68.11	
Coclé	826		356		0.384	0.231	0.292	36.97		50.15	
Colón	1664		656		0.511	0.343	0.411	56.61		56.81	
Chiriquí	1323		498		0.470	0.282	0.363	58.06		55.37	
Darién	685		162		0.350	0.098	0.152	30.16		40.19	
Herrera	1086		467		0.434	0.280	0.342	43.74		52.65	
Los Santos	1303		474		0.467	0.283	0.365	45.24		49.19	
Panamá	2298		1129		0.570	0.441	0.496	66.34		62.84	
Veraguas	699		327		0.353	0.215	0.272	29.86		47.68	
Comarca Kuna Yala	294		125		0.196	0.041	0.096	12.20		8.01	
Comarca Embera Wounaan	352		67		0.229	-0.073	0.084	17.77		6.32	
Comarca Ngöbe Buglé	153		25		0.077	-0.253	0.228	8.66		3.11	
Comarca Wargandí	670		13		0.346	-0.366	0.011	14.77		0.01	
Comarca Madungandi	1281		142		0.464	0.064	0.114	35.75		13.19	
Total País	1610		747		0.505	0.398	0.425	53.81		57.17	
Urbano	2378		1164		0.576	0.446	0.501	71.66		64.31	
Rural	793		215		0.377	0.139	0.209	36.26		35.29	

Fuente: PNUD, INDIH Panamá 2002, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDG por provincia, comarca y área

Índice de Desarrollo relativo a Género de Panamá (IDG) por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	Índice Ocupación hombres Índice 1990	Índice Ocupación mujeres Índice 1990	Índice de Logro Ocupación Índice 1990	Logro Vivienda hombres %	Logro Vivienda mujeres %	Índice de Vivienda hombres Índice 1990	Índice de Vivienda mujeres Índice 1990
Bocas del Toro	0.675	0.661	0.669	48.1	48.2	0.481	0.482
Coclé	0.370	0.502	0.423	29.6	32.8	0.296	0.328
Colón	0.566	0.568	0.567	49.1	52.8	0.491	0.528
Chiriquí	0.581	0.554	0.567	38.7	42.4	0.387	0.424
Darién	0.302	0.402	0.339	7.7	8.7	0.077	0.087
Herrera	0.437	0.526	0.477	37.0	40.7	0.370	0.407
Los Santos	0.452	0.492	0.471	51.4	55.5	0.514	0.555
Panamá	0.663	0.628	0.645	53.9	57.6	0.539	0.576
Veraguas	0.299	0.477	0.362	22.9	27.2	0.229	0.272
Comarca Kuna Yala	0.122	0.080	0.096	1.0	1.0	0.010	0.010
Comarca Embera Wounaan	0.178	0.063	0.065	0.0	0.1	0.000	0.001
Comarca Ngöbe Buglé	0.087	0.031	0.046	0.1	0.1	0.001	0.001
Comarca Wargandí	0.148	0.000	0.000	0.0	0.0	0.000	0.000
Comarca Madrugandí	0.355	0.132	0.195	0.1	0.0	0.001	0.000
Total País	0.538	0.572	0.554	42.1	46.0	0.421	0.460
Urbano	0.717	0.643	0.677	55.3	58.2	0.553	0.582
Rural	0.363	0.353	0.358	28.3	30.6	0.283	0.306

Fuente: PNUD. INDH Panamá 2002, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDG por provincia, comarca y área

Índice de Desarrollo relativo a Género de Panamá (IDG) por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	Índice de Logro Vivienda Índice 1990	Índice Nivel de Vida hombres Índice 1990	Índice Nivel de Vida mujeres Índice 1990	Índice de Logro Nivel de Vida Índice 1990	Esperanza de Vida Años 1990	Esperanza de hombres Años 1990	Esperanza de Vida mujeres Años 1990
Bocas del Toro	0.481	0.544	0.426	0.500	66.9	65.5	68.4
Coclé	0.310	0.350	0.354	0.352	71.8	70.8	72.9
Colón	0.509	0.523	0.490	0.501	70.7	68.8	72.7
Chiriquí	0.404	0.479	0.423	0.450	70.8	69.2	72.5
Darién	0.081	0.243	0.192	0.218	67.0	58.7	62.3
Herrera	0.387	0.414	0.405	0.409	72.8	71.2	74.5
Los Santos	0.533	0.478	0.443	0.480	73.9	71.5	76.5
Panamá	0.557	0.591	0.549	0.569	75.1	72.9	77.4
Veraguas	0.247	0.293	0.321	0.306	67.6	66.3	69.1
Comarca Kuna Yala	0.010	0.109	0.044	0.061	65.9	64.6	67.3
Comarca Embera Wounaan	0.001	0.136	-0.003	0.059	56.0	54.9	58.0
Comarca Ngäbe Buglé	0.001	0.055	-0.074	0.469	63.3	62.7	63.9
Comarca Wargandí	0.000	0.165	-0.122	0.030	61.3	59.5	63.3
Comarca Madrugandí	0.000	0.274	0.065	0.107	63.6	62.1	65.3
Total País	0.440	0.468	0.466	0.477	72.2	70.3	74.2
Urbano	0.568	0.615	0.557	0.584	75.7	73.7	77.8
Rural	0.293	0.341	0.266	0.301	68.0	66.2	69.9

Fuente: PNUD, INDIH Panamá 2002, basado en información de:

Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1990 y 2000.

Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, Encuesta de Hogares, Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República, Sistema de Cuentas Nacionales, Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República, Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDG por provincia, comarca y área

Índice de Desarrollo relativo a Género de Panamá (IDG) por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	Índice Esperanza de Vida hombres Índice 1990	Índice Esperanza de Vida mujeres Índice 1990	Índice de Logro Esperanza de Vida Índice 1990	Tasa de Alfabetismo hombres %	Tasa de Alfabetismo mujeres %	Índice de Alfabetismo hombres Índice 1990	Índice de Alfabetismo mujeres Índice 1990
Bocas del Toro	0.717	0.682	0.700	78.8	75.6	0.788	0.756
Coclé	0.804	0.757	0.781	90.2	89.6	0.902	0.896
Colón	0.771	0.753	0.762	93.8	93.7	0.938	0.937
Chiriquí	0.779	0.748	0.764	88.2	88.9	0.882	0.889
Darién	0.604	0.590	0.593	74.2	68.9	0.742	0.689
Herrera	0.812	0.784	0.798	83.8	86.1	0.838	0.861
Los Santos	0.816	0.817	0.816	82.6	86.2	0.826	0.862
Panamá	0.840	0.832	0.836	95.1	94.9	0.951	0.949
Veraguas	0.730	0.683	0.712	78.5	76.9	0.785	0.769
Comarca Kuna Yala	0.702	0.683	0.681	71.1	48.0	0.711	0.480
Comarca Emberá Wounaan	0.540	0.508	0.524	67.0	49.7	0.670	0.497
Comarca Ngöbe Buglé	0.670	0.606	0.636	54.2	35.7	0.542	0.357
Comarca Wargandí	0.617	0.586	0.607	46.9	31.3	0.469	0.313
Comarca Madungandí	0.660	0.630	0.645	62.2	47.5	0.622	0.475
Total País	0.796	0.778	0.787	88.9	88.2	0.889	0.882
Urbano	0.853	0.838	0.846	96.0	95.5	0.960	0.955
Rural	0.728	0.706	0.718	80.9	77.7	0.809	0.777

Fuente: PNUD. INDH Panamá 2002, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDG por provincia, comarca y área

Índice de Desarrollo relativo a Género de Panamá (IDG) por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	Índice de logro Alfabetismo Índice	Tasa de asistencia combinada hombres %		Tasa de asistencia combinada mujeres %		Índice asistencia combinada hombres Índice		Índice asistencia combinada mujeres Índice		Índice de logro asistencia combinada Índice		Promedio años de escolaridad hombres Años	
		1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Bocas del Toro	0.773	55.5	51.8	55.5	51.8	0.555	0.518	0.555	0.518	0.537	0.537	5.7	6.3
Coclé	0.889	55.4	59.5	55.4	59.5	0.554	0.595	0.554	0.595	0.573	0.573	6.3	6.3
Colón	0.938	66.5	67.6	66.5	67.6	0.665	0.676	0.665	0.676	0.670	0.670	8.2	8.2
Chiriquí	0.885	60.5	63.3	60.5	63.3	0.605	0.633	0.605	0.633	0.618	0.618	6.8	6.8
Darién	0.718	49.4	50.4	49.4	50.4	0.494	0.504	0.494	0.504	0.498	0.498	4.4	4.4
Herrera	0.849	60.1	64.5	60.1	64.5	0.601	0.645	0.601	0.645	0.622	0.622	6.3	6.3
Los Santos	0.843	55.1	60.8	55.1	60.8	0.551	0.608	0.551	0.608	0.577	0.577	5.9	5.9
Panamá	0.850	67.5	68.0	67.5	68.0	0.675	0.680	0.675	0.680	0.677	0.677	9.0	9.0
Veraguas	0.778	59.4	63.9	59.4	63.9	0.594	0.639	0.594	0.639	0.614	0.614	5.7	5.7
Comarca Kuna Yala	0.568	46.1	36.5	46.1	36.5	0.461	0.365	0.461	0.365	0.406	0.406	5.0	5.0
Comarca Embera Wounaan	0.574	54.5	48.1	54.5	48.1	0.545	0.481	0.545	0.481	0.518	0.518	3.8	3.8
Comarca Ngöbe Buglé	0.430	43.6	31.8	43.6	31.8	0.436	0.318	0.436	0.318	0.367	0.367	2.8	2.8
Comarca Wargandí	0.380	21.3	15.9	21.3	15.9	0.213	0.159	0.213	0.159	0.183	0.183	2.1	2.1
Comarca Madrugandí	0.541	20.5	13.0	20.5	13.0	0.205	0.130	0.205	0.130	0.160	0.160	3.1	3.1
Total País	0.885	62.0	63.1	62.0	63.1	0.620	0.631	0.620	0.631	0.625	0.625	7.6	7.6
Urbano	0.957	71.4	71.1	71.4	71.1	0.714	0.711	0.714	0.711	0.712	0.712	9.4	9.4
Rural	0.794	52.4	53.8	52.4	53.8	0.524	0.538	0.524	0.538	0.530	0.530	5.4	5.4

Fuente: PNUD, INDIH Panamá 2002, basado en información de:

- Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, Encuesta de Hogares, Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República, Sistema de Cuentas Nacionales, Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República, Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDG por provincia, comarca y área

Índice de Desarrollo relativo a Género de Panamá IDG por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	Promedio años de escolaridad mujeres Años	Índice años de escolaridad hombres Índice	Índice años de escolaridad mujeres Índice	Índice de logro escolaridad Índice	% logro capacitación docente hombres %	% logro capacitación docente mujeres %	Índice capacitación docente hombres Índice
Bocas del Toro	5.8	0.404	0.405	0.404	40.7	36.3	0.407
Coclé	6.6	0.445	0.468	0.456	54.0	37.5	0.540
Colón	8.4	0.577	0.592	0.584	67.8	55.5	0.678
Chiriquí	7.4	0.462	0.522	0.501	61.3	50.8	0.613
Darién	4.1	0.310	0.287	0.299	20.1	15.5	0.201
Herrera	6.8	0.442	0.476	0.459	59.0	46.4	0.590
Los Santos	6.5	0.418	0.455	0.435	53.4	46.4	0.534
Panamá	9.1	0.634	0.644	0.639	76.5	61.6	0.765
Veraguas	5.9	0.403	0.413	0.408	45.0	42.4	0.450
Comarca Kuna Yala	2.8	0.350	0.194	0.266	28.1	22.7	0.281
Comarca Emberá Wounaan	2.1	0.264	0.146	0.189	0.0	4.8	0.000
Comarca Ngöbe Buglé	1.5	0.199	0.106	0.137	1.6	4.5	0.016
Comarca Wargandí	1.2	0.148	0.087	0.111	0.0	0.0	0.000
Comarca Madungandí	1.6	0.220	0.109	0.147	0.0	0.0	0.000
Total País	7.8	0.532	0.549	0.540	61.4	53.3	0.614
Urbano	9.4	0.660	0.662	0.661	74.1	59.7	0.741
Rural	5.4	0.362	0.379	0.380	32.0	29.8	0.320

Fuente: PNUD. INDIH Panamá 2002. Basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDG por provincia, comarca y área

Índice de Desarrollo relativo a Género de Panamá (IDG) por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	Índice capacitación docente mujeres		Índice de Logro capacitación docente	Índice de Logro Educación hombres		Índice de Logro Educación mujeres		Índice de Logro Educación	Índice de Desarrollo relativo a Género	Población Personas 2000
	1990	2000	Índice 1990	Índice 1990	Índice 1990	Índice 1990	Índice 1990	Índice 1990		
Bocas del Toro	0.363	0.386	0.386	0.538	0.510	0.510	0.525	0.575	85269	
Coclé	0.375	0.446	0.446	0.610	0.583	0.583	0.597	0.577	202461	
Colón	0.555	0.611	0.611	0.715	0.690	0.690	0.702	0.655	204208	
Chiriquí	0.508	0.557	0.557	0.646	0.638	0.638	0.642	0.619	368790	
Darién	0.155	0.178	0.178	0.437	0.409	0.409	0.424	0.412	39151	
Herrera	0.464	0.517	0.517	0.615	0.612	0.612	0.613	0.607	102465	
Los Santos	0.464	0.497	0.497	0.582	0.597	0.597	0.589	0.622	83495	
Panamá	0.616	0.681	0.681	0.756	0.722	0.722	0.739	0.714	1385052	
Veraguas	0.424	0.437	0.437	0.558	0.561	0.561	0.560	0.526	205076	
Comarca Kuna Yala	0.227	0.250	0.250	0.451	0.317	0.317	0.369	0.370	32446	
Comarca Emberá Wounaan	0.048	0.000	0.000	0.370	0.295	0.295	0.330	0.308	8246	
Comarca Ngöbe Buglé	0.045	0.023	0.023	0.298	0.206	0.206	0.243	0.449	110080	
Comarca Wargandí	0.000	0.000	0.000	0.207	0.140	0.140	0.169	0.268	1133	
Comarca Madrugandí	0.000	0.000	0.000	0.262	0.179	0.179	0.213	0.322	3305	
Total País	0.533	0.571	0.571	0.664	0.649	0.649	0.656	0.640	2839177	
Urbano	0.597	0.659	0.659	0.769	0.731	0.731	0.749	0.726	1764771	
Rural	0.298	0.309	0.309	0.509	0.498	0.498	0.504	0.507	1074406	

Fuente: PNUD, INDIH Panamá 2002, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDG por provincia, comarca y área

Índice de Desarrollo relativo a Género de Panamá (IDG) por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	Hombres Personas 2000	Mujeres Personas 2000	Hombres Proporción 2000	Mujeres Proporción 2000	PEA Personas 2000	PEA Hombres Personas 2000	PEA Hombres Proporción 2000
Bocas del Toro	46640	42629	0.52	0.48	25208	20043	0.80
Coclé	104397	98064	0.52	0.48	68668	52325	0.76
Colón	104077	100131	0.51	0.49	70784	47791	0.68
Chiriquí	188531	180259	0.51	0.49	132984	96018	0.72
Darién	21712	17439	0.55	0.45	12705	10321	0.85
Herrera	51970	50495	0.51	0.49	38969	28193	0.72
Los Santos	42654	40941	0.51	0.49	33887	25205	0.74
Panamá	686313	698739	0.50	0.50	585643	363021	0.62
Veraguas	110062	99014	0.53	0.47	73748	57935	0.79
Comarca Kuna Yala	15154	17262	0.47	0.53	8182	6484	0.79
Comarca Emberá Wounaan	4398	3860	0.53	0.47	2058	1714	0.83
Comarca Ngöbe Bugle	54444	55636	0.49	0.51	29451	22841	0.78
Comarca Wargandí	551	592	0.49	0.51	371	303	0.82
Comarca Madrugandí	1675	1630	0.51	0.49	878	861	0.98
Total País	1432568	1406811	0.50	0.50	1083536	733557	0.68
Urbano	865472	898299	0.49	0.51	731325	445657	0.61
Rural	567094	507312	0.53	0.47	352211	287900	0.82

Fuente: PNUD. **INDH Panamá 2002**, basado en información de:

Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1990 y 2000.

Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, Encuesta de Hogares, Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República, Sistema de Cuentas Nacionales, Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República, Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDG por provincia, comarca y área

Índice de Desarrollo relativo a Género de Panamá (IDG) por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	PEA Mujeres Proporción 2000	Ingreso promedio anual Balboas 2000		Salario Femenino Proporción 2000	Ingreso promedio anual hombres Balboas 2000		Ingreso promedio anual mujeres Balboas 2000		Ingreso promedio anual hombres B./l. constante (1987) 2000		Ingreso promedio anual mujeres B./l. constante (1987) 2000	
Bocas del Toro	0.20	1171	1699	0.35	1699	595	1499	525				
Coclé	0.24	1257	1678	0.48	1678	811	1481	716				
Colón	0.32	2151	2957	0.45	2957	1324	2610	1168				
Chiriquí	0.28	1730	2370	0.45	2370	1076	2091	950				
Darién	0.15	934	1323	0.32	1323	423	1167	374				
Herrera	0.28	1765	2371	0.49	2371	1157	2052	1021				
Los Santos	0.26	1846	2536	0.45	2536	1137	2236	1003				
Panamá	0.36	3350	4393	0.54	4393	2378	3877	2088				
Veraguas	0.21	1224	1564	0.55	1564	859	1381	758				
Comarca Kuna Yala	0.21	389	620	0.31	620	194	547	172				
Comarca Emberá Wounaan	0.17	413	652	0.19	652	126	575	111				
Comarca Ngöbe Buglé	0.22	141	219	0.31	219	67	193	60				
Comarca Wargandí	0.18	595	1053	0.09	1053	100	938	88				
Comarca Madrugandí	0.02	971	1419	0.18	1419	252	1252	223				
Total País	0.32	2377	3130	0.52	3130	1633	2762	1441				
Urbano	0.39	3224	4251	0.54	4251	2282	3752	2023				
Rural	0.18	968	1409	0.33	1409	472	1244	417				

Fuente: PNUD. INDH Panamá 2002, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDG por provincia, comarca y área

Índice de Desarrollo relativo a Género de Panamá (IDG) por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	Índice Ingreso Hombres 2000	Índice Ingreso mujeres 2000	Índice ingreso general 2000	Logro ocupación hombres %	Logro ocupación mujeres %	Índice ocupación hombres 2000	Índice ocupación mujeres 2000
Bocas del Toro	0.492	0.302	0.378	63.2	66.4	0.632	0.664
Coclé	0.490	0.358	0.416	47.6	55.4	0.476	0.554
Colón	0.593	0.447	0.511	73.8	70.0	0.738	0.700
Chiriquí	0.593	0.409	0.472	65.7	61.5	0.657	0.615
Darién	0.447	0.240	0.323	36.4	46.2	0.364	0.462
Herrera	0.553	0.422	0.480	56.9	60.1	0.569	0.601
Los Santos	0.595	0.419	0.483	55.5	55.7	0.555	0.557
Panamá	0.665	0.554	0.604	83.5	76.3	0.835	0.763
Veraguas	0.477	0.358	0.419	39.0	60.7	0.390	0.607
Comarca Kuna Yala	0.309	0.098	0.144	16.8	16.9	0.168	0.169
Comarca Emberá Wounaan	0.318	0.019	0.038	2.7	14.5	0.227	0.145
Comarca Ngöbe Buglé	0.120	-0.094	0.012	7.0	5.0	0.070	0.050
Comarca Wargandí	0.407	-0.023	0.186	33.8	4.9	0.338	0.049
Comarca Madrugandí	0.450	0.146	0.223	32.3	20.0	0.323	0.200
Total País	0.603	0.485	0.538	69.0	69.6	0.690	0.696
Urbano	0.659	0.547	0.597	84.5	75.4	0.845	0.754
Rural	0.458	0.259	0.337	42.2	43.9	0.422	0.439

Fuente: PNUD. INDH Panamá 2002, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDG por provincia, comarca y área

Índice de Desarrollo relativo a Género de Panamá (IDG) por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	Índice de Logro ocupación 2000	Logro Vivienda hombres %	Logro Vivienda mujeres %	Índice de Vivenda hombres 2000	Índice de Vivenda mujeres 2000	Índice de Logro Vivienda 2000	Índice Nivel de Vida hombres 2000
Bocas del Toro	0.647	37.2	38.5	0.372	0.385	0.378	0.499
Coclé	0.511	38.4	42.8	0.394	0.428	0.409	0.453
Colón	0.719	54.0	57.4	0.540	0.574	0.556	0.624
Chiriquí	0.636	51.3	54.8	0.513	0.548	0.528	0.574
Darién	0.402	16.4	17.2	0.164	0.172	0.169	0.325
Herrera	0.584	54.2	58.7	0.542	0.587	0.563	0.555
Los Santos	0.556	66.7	71.0	0.667	0.710	0.687	0.596
Panamá	0.797	54.1	57.5	0.541	0.575	0.558	0.680
Veraguas	0.470	34.0	39.3	0.340	0.393	0.363	0.403
Comarca Kuna Yala	0.189	0.2	0.2	0.002	0.002	0.002	0.180
Comarca Embera Wounaan	0.180	0.3	0.2	0.003	0.002	0.002	0.183
Comarca Ngöbe Bugle	0.058	0.6	0.5	0.006	0.005	0.006	0.065
Comarca Wargandí	0.084	0.0	0.0	0.000	0.000	0.000	0.248
Comarca Madungandí	0.248	0.0	0.0	0.000	0.000	0.000	0.261
Total País	0.688	47.4	51.0	0.474	0.510	0.491	0.586
Urbano	0.795	56.4	59.5	0.564	0.595	0.579	0.690
Rural	0.429	33.8	35.9	0.338	0.359	0.348	0.406

Fuente: PNUD, INDIH Panamá 2002, basado en información de:

- Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, Encuesta de Hogares, Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República, Sistema de Cuentas Nacionales, Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República, Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDG por provincia, comarca y área

Índice de Desarrollo relativo a Género de Panamá IDG por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	Índice Nivel de Vida mujeres 2000	Índice de logro Nivel de Vida 2000	Esperanza de Vida Años 1997	Esperanza de vida hombres Años 1997	Esperanza de Vida mujeres Años 1997	Índice Esperanza de Vida hombres 1997	Índice Esperanza de Vida mujeres 1997
Bocas del Toro	0.450	0.474	69.3	67.6	71.2	0.752	0.728
Coclé	0.447	0.450	73.6	72.1	75.2	0.827	0.794
Colón	0.574	0.598	72.6	70.4	74.9	0.798	0.789
Chiriquí	0.524	0.548	72.9	70.9	75.0	0.807	0.782
Darién	0.291	0.309	64.6	62.2	66.4	0.661	0.646
Herrera	0.537	0.546	74.5	72.5	72.6	0.834	0.752
Los Santos	0.562	0.579	75.7	73.4	78.1	0.849	0.843
Panamá	0.631	0.654	75.9	73.5	78.4	0.851	0.846
Veraguas	0.456	0.426	70.1	68.4	71.9	0.764	0.741
Comarca Kuna Yala	0.090	0.113	67.8	66.3	69.4	0.729	0.696
Comarca Emberá Wounaan	0.055	0.068	58.9	57.3	60.7	0.579	0.553
Comarca Ngöbe Buglé	-0.013	0.026	66.1	65.1	67.1	0.710	0.660
Comarca Wargandí	0.009	0.016	64.6	62.5	66.8	0.667	0.656
Comarca Madungandí	0.115	0.161	66.2	64.4	66.1	0.666	0.677
Total País	0.564	0.576	73.9	71.7	76.2	0.820	0.812
Urbano	0.632	0.659	77.5	73.4	78.1	0.846	0.843
Rural	0.352	0.379	69.6	67.5	71.8	0.751	0.738

Fuente: PNUD. INDH Panamá 2002. Basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDG por provincia, comarca y área

Índice de Desarrollo relativo a Género de Panamá (IDG) por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	Índice de Logro Esperanza de Vida Índice 1997	Tasa de Alfabetismo hombres % 2000	Tasa de Alfabetismo mujeres % 2000	Índice de Alfabetismo hombres Índice 2000	Índice de Alfabetismo mujeres Índice 2000	Índice de Logro Alfabetismo Índice 2000	Tasa de asistencia combinada hombres % 2000
Bocas del Toro	0.740	85.6	80.4	0.856	0.804	0.830	85.9
Coclé	0.811	94.1	93.7	0.941	0.937	0.939	93.6
Colón	0.794	96.3	96.1	0.963	0.961	0.962	96.0
Chiriquí	0.800	92.2	92.5	0.922	0.925	0.923	96.7
Darién	0.655	80.2	76.7	0.802	0.767	0.786	80.8
Herrera	0.791	88.8	90.4	0.888	0.904	0.896	89.4
Los Santos	0.846	87.8	90.8	0.878	0.908	0.892	89.0
Panamá	0.849	97.5	97.1	0.975	0.971	0.973	98.9
Veraguas	0.753	85.2	84.3	0.852	0.843	0.848	88.2
Comarca Kuna Yala	0.712	73.7	51.4	0.737	0.514	0.599	60.2
Comarca Embera Wounaan	0.567	72.8	57.1	0.728	0.571	0.645	66.1
Comarca Ngöbe Buglé	0.684	64.1	44.7	0.641	0.447	0.525	56.5
Comarca Wargandí	0.681	22.4	6.9	0.224	0.069	0.104	14.6
Comarca Madrugandí	0.687	47.6	24.2	0.476	0.242	0.322	26.4
Total País	0.816	92.9	91.8	0.929	0.918	0.923	97.2
Urbano	0.846	97.7	97.1	0.977	0.971	0.974	97.8
Rural	0.745	85.1	81.3	0.851	0.813	0.833	80.6

Fuente: PNUD, INDIH Panamá 2002, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDG por provincia, comarca y área

Índice de Desarrollo relativo a Género de Panamá (IDG) por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	Tasa de asistencia combinada mujeres %		Índice asistencia combinada hombres		Índice asistencia combinada mujeres		Índice de Logro asistencial combinada		Promedio años de escolaridad hombres		Promedio años de escolaridad mujeres	
	2000	Años	2000	Años	2000	Años	2000	Años	2000	Años	2000	Años
Bocas del Toro	61.5		0.659		0.615		0.638		6.35		6.21	
Coclé	68.7		0.636		0.667		0.660		7.11		7.66	
Colón	73.2		0.690		0.732		0.710		8.83		9.23	
Chiriquí	70.4		0.667		0.704		0.684		7.61		8.38	
Darién	62.8		0.608		0.628		0.616		5.08		4.96	
Herrera	74.2		0.694		0.742		0.716		7.21		7.92	
Los Santos	75.6		0.690		0.756		0.721		6.87		7.65	
Panamá	71.4		0.688		0.714		0.701		6.89		9.96	
Veraguas	72.2		0.682		0.722		0.701		6.69		7.15	
Comarca Kunia Yala	49.6		0.602		0.496		0.541		5.19		3.09	
Comarca Emberá Wounaan	65.0		0.691		0.650		0.671		4.29		2.67	
Comarca Ngöbe Buglé	45.7		0.565		0.457		0.505		3.57		2.17	
Comarca Wargandí	10.7		0.146		0.107		0.123		1.23		0.33	
Comarca Madungandí	21.9		0.254		0.219		0.239		2.51		1.03	
Total País	69.3		0.672		0.693		0.682		6.37		8.74	
Urbano	73.7		0.718		0.737		0.728		9.86		10.10	
Rural	62.3		0.606		0.623		0.614		5.85		5.91	

Fuente: PNUD. **INDH Panamá 2002**, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDG por provincia, comarca y área

Índice de Desarrollo relativo a Género de Panamá (IDG) por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	Índice Años de Escolaridad hombres		Índice Años de Escolaridad mujeres		Índice de Logro Años de Escolaridad		% Logro Capacitación Docente hombres		% Logro Capacitación Docente mujeres		Índice Capacitación Docente hombres	
	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990
Bocas del Toro	0.438		0.428		0.433		54.2		61.5		0.542	
Coclé	0.490		0.528		0.508		71.3		59.1		0.713	
Colón	0.609		0.637		0.622		70.6		68.3		0.706	
Chiriquí	0.525		0.578		0.550		72.6		70.0		0.726	
Darién	0.351		0.342		0.347		37.5		43.6		0.375	
Herrera	0.497		0.546		0.520		69.2		63.6		0.692	
Los Santos	0.474		0.527		0.499		71.7		69.9		0.717	
Panamá	0.668		0.687		0.677		80.7		73.4		0.807	
Veraguas	0.462		0.493		0.476		50.4		51.9		0.504	
Comarca Kuna Yala	0.358		0.213		0.263		52.4		58.4		0.524	
Comarca Emberá Wounaan	0.296		0.184		0.230		17.4		52.6		0.174	
Comarca Ngöbe Buglé	0.246		0.150		0.186		16.3		31.8		0.163	
Comarca Wargandí	0.085		0.023		0.036		100.0		0.0		1.000	
Comarca Madungandí	0.173		0.071		0.101		66.7		50.0		0.667	
Total País	0.577		0.603		0.590		69.5		67.8		0.695	
Urbano	0.681		0.697		0.689		78.1		72.2		0.781	
Rural	0.403		0.408		0.405		45.7		50.6		0.457	

Fuente: PNUD, INDIH Panamá 2002, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IDG por provincia, comarca y área

Índice de Desarrollo relativo a Género de Panamá (IDG) por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	Índice Capacitación Docente mujeres Índice 2000	Índice de Logro Capacitación docente Índice 2000	Índice de Logro Educación hombres Índice 2000	Índice de Logro Educación mujeres Índice 2000	Índice de Logro Educación Índice 2000	Índice de Desarrollo relativo a Género Índice 2000
Bocas del Toro	0.615	0.574	0.624	0.616	0.630	0.611
Coclé	0.591	0.648	0.695	0.666	0.691	0.650
Colón	0.683	0.694	0.742	0.753	0.747	0.713
Chiriquí	0.700	0.713	0.710	0.727	0.718	0.689
Darién	0.436	0.400	0.534	0.543	0.538	0.501
Herrera	0.636	0.663	0.693	0.707	0.700	0.679
Los Santos	0.666	0.708	0.690	0.722	0.705	0.710
Panamá	0.734	0.768	0.785	0.776	0.780	0.761
Veraguas	0.519	0.511	0.625	0.644	0.634	0.604
Comarca Kuna Yala	0.584	0.554	0.555	0.452	0.495	0.440
Comarca Embera Wounaan	0.526	0.253	0.472	0.463	0.477	0.377
Comarca Ngöbe Buglé	0.318	0.216	0.404	0.343	0.371	0.360
Comarca Wargandí	0.000	0.000	0.364	0.050	0.086	0.254
Comarca Madrugandí	0.500	0.573	0.395	0.258	0.313	0.387
Total País	0.678	0.686	0.718	0.723	0.721	0.704
Urbano	0.722	0.750	0.788	0.762	0.785	0.763
Rural	0.506	0.479	0.579	0.588	0.583	0.569

Fuente: PNUD. INDIH Panamá 2002. Basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IPG por provincia, comarca y área

Índice de Potenciación de Género de Panamá (IPG) por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	Población 1990	Hombres 1990	Mujeres 1990	% Hombres 1990	% Mujeres 1990
Bocas del Toro	66368	36237	30631	0.54	0.46
Coclé	173190	90362	82828	0.52	0.48
Colón	167846	85203	82643	0.51	0.49
Chiriquí	318854	164036	154818	0.51	0.49
Darién	34463	19326	15137	0.56	0.44
Herrera	93681	47767	45914	0.51	0.49
Los Santos	76947	39634	37313	0.52	0.48
Panamá	1067728	525773	541955	0.49	0.51
Veraguas	196799	104940	91859	0.53	0.47
Comarca Kuna Yala	34044	16216	17828	0.48	0.52
Comarca Embera Wounaan	7970	4145	3825	0.52	0.48
Comarca Ngöbe Buglé	84693	41884	42809	0.49	0.51
Comarca Wargandí	1399	740	659	0.53	0.47
Comarca Madrugandí	1809	927	882	0.51	0.49
Total País	2326291	1177190	1149101	0.51	0.49
Urbano	1251415	606947	644468	0.49	0.51
Rural	1074876	570243	504633	0.53	0.47

Fuente: PNUD, INDH Panamá 2002, basado en información de:

- Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, Encuesta de Hogares, Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República, Sistema de Cuentas Nacionales, Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República, Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IPG por provincia, comarca y área

Índice de Potenciación de Género de Panamá (IPG) por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	% Hombres representantes 1990	% Mujeres representantes 1990	% Hombres ejecutivos y administradores 1990	% Mujeres ejecutivas y administradoras 1990
Bocas del Toro	85.7	14.3	90.8	9.4
Coclé	100.0	0.0	85.1	14.9
Colón	81.3	18.8	80.7	19.3
Chiriquí	88.1	11.9	80.3	19.7
Darién	100.0	0.0	85.7	14.3
Herrera	100.0	0.0	78.1	21.9
Los Santos	94.6	5.4	79.0	21.0
Panamá	87.0	13.0	72.1	27.9
Veraguas	96.2	3.8	80.7	19.3
Comarca Kuna Yala	100.0	0.0	90.6	9.4
Comarca Emberá Wounaan	0.0	0.0	100.0	0.0
Comarca Ngöbe Buglé	100.0	0.0	100.0	0.0
Comarca Wargandí	0.0	0.0	0.0	0.0
Comarca Madungandí	0.0	0.0	100.0	0.0
Total País	90.7	9.3	76.1	24.9
Urbano	85.3	14.7	73.3	26.7
Rural	94.7	5.3	85.7	14.3

Fuente: PNUD. INDIH Panamá 2002, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IPG por provincia, comarca y área

Índice de Potenciación de Género de Panamá (IPG) por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	% Hombres profesionales y técnicos 1990	% Mujeres profesionales y técnicas 1990	Índice representantes 1990	Índice ejecutivos y administradores 1990
Bocas del Toro	47.0	53.0	0.521	0.366
Coclé	41.7	58.3	0.000	0.524
Colón	48.5	51.5	0.615	0.628
Chiriquí	44.3	55.7	0.430	0.645
Darién	54.4	45.6	0.000	0.536
Herrera	48.7	53.3	0.000	0.692
Los Santos	45.1	54.9	0.210	0.676
Panamá	51.0	49.0	0.448	0.799
Veraguas	48.6	51.4	0.158	0.650
Comarca Kunia Yala	68.9	31.1	0.000	0.329
Comarca Emberá Wounaan	71.4	28.6	0.000	0.000
Comarca Ngöbe Buglé	75.5	24.5	0.000	0.000
Comarca Wargandí	62.5	37.5	0.000	0.000
Comarca Madungandí	50.0	50.0	0.000	0.000
Total País	49.5	50.5	0.342	0.753
Urbano	49.0	51.0	0.491	0.772
Rural	52.0	48.0	0.212	0.512

Fuente: PNUD, INDIH Panamá 2002, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IPG por provincia, comarca y área

Índice de Potenciación de Género de Panamá IPG por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	Índices profesionales y técnicos 1990	Índices ejecutivos y profesionales 1990	Índices de ingreso 1990	Índice de Potenciación de Género 1990
Bocas del Toro	0.991	0.678	0.018	0.406
Coclé	0.965	0.744	0.016	0.254
Colón	0.999	0.813	0.034	0.487
Chiriquí	0.994	0.814	0.026	0.423
Darién	1.003	0.770	0.005	0.258
Herrera	0.994	0.843	0.022	0.289
Los Santos	0.987	0.832	0.024	0.355
Panamá	0.999	0.899	0.057	0.468
Veraguas	0.997	0.824	0.014	0.332
Comarca Kuna Yala	0.841	0.585	0.002	0.196
Comarca Embera Wounaan	0.831	0.416	0.005	0.140
Comarca Ngöbe Buglé	0.736	0.368	0.016	0.128
Comarca Wargandí	0.951	0.476	0.011	0.162
Comarca Madungandí	1.000	0.500	0.003	0.168
Total País	1.000	0.876	0.037	0.419
Urbano	1.000	0.896	0.059	0.479
Rural	1.001	0.756	0.008	0.326

Fuente: PNUD. INDH Panamá 2002. Basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IPG por provincia, comarca y área

Índice de Potenciación de Género de Panamá (IPG) por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	Población 2000	Hombres 2000	Mujeres 2000	% Hombres 2000	% Mujeres 2000
Bocas del Toro	89289	46640	42649	0.52	0.48
Coclé	202461	104397	98064	0.52	0.48
Colón	204208	104077	100131	0.51	0.49
Chiriquí	368790	188531	180259	0.51	0.49
Darién	39151	21712	17439	0.55	0.45
Herrera	102465	51870	50495	0.51	0.49
Los Santos	83495	42654	40841	0.51	0.49
Panamá	1385052	688313	696739	0.50	0.50
Veraguas	209076	110362	99014	0.53	0.47
Comarca Kuna Yala	32446	15164	17282	0.47	0.53
Comarca Embera Wounaan	8246	4386	3860	0.53	0.47
Comarca Ngöbe Buglé	110080	54444	55636	0.49	0.51
Comarca Wargandí	1138	551	582	0.49	0.51
Comarca Madungandí	3305	1675	1630	0.51	0.49
Total País	2839177	1432588	1406611	0.50	0.50
Urbano	1764771	885472	879299	0.49	0.51
Rural	1074406	567094	507312	0.53	0.47

Fuente: PNUD, INDH Panamá 2002, basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IPG por provincia, comarca y área

Índice de Potenciación de Género de Panamá IPG por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	% Hombres Representantes 2000	% Mujeres representantes 2000	% Hombres ejecutivos y administradores 2000	% Mujeres ejecutivas y administradoras 2000
Bocas del Toro	88.2	11.8	68.0	31.0
Coclé	88.1	11.9	66.5	33.5
Colón	80.9	19.1	60.5	39.5
Chiriquí	86.6	13.4	63.5	36.5
Darién	91.7	8.3	61.3	38.7
Herrera	86.8	13.2	60.8	39.2
Los Santos	95.3	4.7	63.9	36.1
Panamá	85.3	14.7	59.8	40.2
Veraguas	91.4	8.6	64.8	35.2
Comarca Kunia Yala	100.0	0.0	71.7	28.3
Comarca Embera Wounaan	100.0	0.0	94.4	5.6
Comarca Ngöbe Buglé	91.8	8.2	86.2	13.8
Comarca Wargandí	0.0	0.0	0.0	0.0
Comarca Madrugandí	100.0	0.0	100.0	0.0
Total País	88.5	11.5	60.9	39.1
Urbano	83.7	16.3	59.9	40.1
Rural	90.7	9.3	68.4	31.6

Fuente: PNUD. INDH Panamá 2002. Basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IPG por provincia, comarca y área

Índice de Potenciación de Género de Panamá IPG por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	% Hombres profesionales y técnicos 2000	% Mujeres profesionales y técnicas 2000	Índice representantes 2000	Índice ejecutivos y administradores 2000
Bocas del Toro	45.6	54.4	0.430	0.870
Coclé	44.0	56.0	0.428	0.900
Colón	50.2	49.8	0.627	0.980
Chiriquí	46.5	53.5	0.472	0.933
Darién	54.6	45.4	0.336	0.973
Herrera	48.8	51.2	0.463	0.956
Los Santos	48.4	51.6	0.181	0.929
Panamá	52.1	47.9	0.499	0.960
Veraguas	48.6	51.4	0.328	0.926
Comarca Kuna Yala	64.5	35.5	0.000	0.788
Comarca Emberá Wounaan	79.4	20.6	0.000	0.222
Comarca Ngöbe Buglé	68.6	31.4	0.296	0.473
Comarca Wargandí	100.0	0.0	0.000	0.000
Comarca Madungandí	75.0	25.0	0.000	0.000
Total País	50.8	49.2	0.410	0.954
Urbano	50.7	49.3	0.536	0.957
Rural	51.1	48.9	0.353	0.892

Fuente: PNUD, INDH Panamá 2002. Basado en información de:

- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.
- Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

IPG por provincia, comarca y área

Índice de Potenciación de Género de Panamá IPG por provincia, comarca y área. Años 1990 y 2000.

Provincias	Índice profesionales y técnicos 2000	Índice ejecutivos y profesionales 2000	Índice de Ingreso 2000	Índice de Potenciación de Género 2000
Bocas del Toro	0.988	0.928	0.027	0.462
Coclé	0.982	0.941	0.035	0.468
Colón	1.000	0.980	0.062	0.556
Chiriquí	0.984	0.963	0.049	0.495
Darién	1.002	0.987	0.019	0.447
Herrera	0.989	0.978	0.052	0.498
Los Santos	0.988	0.964	0.053	0.389
Panamá	0.988	0.979	0.107	0.528
Veraguas	0.988	0.962	0.036	0.442
Comarca Kuna Yala	0.989	0.843	0.005	0.283
Comarca Emberá Wounaan	0.679	0.451	0.001	0.151
Comarca Ngöbe Buglé	0.858	0.665	0.001	0.322
Comarca Wargandí	0.000	0.000	0.016	0.006
Comarca Madrugandí	0.755	0.378	0.009	0.129
Total País	1.000	0.977	0.073	0.487
Urbano	0.989	0.978	0.103	0.540
Rural	1.001	0.942	0.021	0.439

Fuente: PNUD. **INDH Panamá 2002**, basado en información de:

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1990 y 2000.

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Sistema de Cuentas Nacionales. Años 1980 a 2000.

Contraloría General de la República. Área de Análisis Demográfico.

Compendio Estadístico

Panamá: Indicadores de pobreza de ingresos. Año 2000

Población por nivel de pobreza, según provincia, comarca, área y total nacional. Año 2000

PROVINCIA	Nivel de pobreza personas			Porcentajes			
	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobres	Total (1)	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	Total
Bocas del Toro	38,503	17,873	31,786	88,162	43.7	20.3	36.1
Coclé	86,094	34,414	77,781	198,289	43.4	17.4	39.2
Colón	47,197	31,004	119,478	197,679	23.9	15.7	60.4
Chiriquí	93,754	72,485	194,805	361,044	26.0	20.1	54.0
Darién	22,448	4,842	9,956	37,246	60.3	13.0	26.7
Herrera	30,954	17,935	52,186	101,075	30.6	17.7	51.6
Los Santos	22,934	14,730	44,178	81,842	28.0	18.0	54.0
Panamá	163,410	158,043	1,048,060	1,369,513	11.9	11.5	76.5
Veraguas	100,278	31,205	76,124	207,607	48.3	15.0	36.7
C. Kuna Yala	25,744	2,373	3,137	31,254	82.4	7.6	10.0
C. Emberá Wounaan	6,171	849	808	7,828	78.8	10.8	10.3
C. Ngöbe Buglé	102,034	3,561	3,615	109,210	93.4	3.3	100.0
C. Wargandí	569	197	178	944	60.3	20.9	18.9
C. Madrugundi	1,522	316	573	2,411	63.1	13.1	23.8
Total País	741,612	389,827	1,662,665	2,794,104	26.5	14.0	59.5
Urbano	193,850	214,558	1,337,168	1,745,576	11.1	12.3	76.6
Rural	547,762	175,269	325,497	1,048,528	52.2	16.7	31.0

(1) Corresponde a la población incluida en el análisis de pobreza de ingreso. La población total del país en el año 2000 era de 2,839,177 personas.

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a información de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas.

Compendio Estadístico

Panamá: Indicadores de pobreza de ingresos. Año 2000

Población por área de pobreza, según provincia, comarca, área y total nacional. Año 2000

PROVINCIA	Área de Pobreza personas				Porcentajes					
	Pobreza Urbana	Pobreza Rural	Pobreza Indígena	No pobres	Total	Pobreza Urbana	Pobreza Rural	Pobreza Indígena	No pobres	Total
Bocas del Toro	15,773	40,603	-	31,786	88,162	17.9	46.1	-	36.1	100.0
Coclé	20,653	99,855	-	77,781	198,289	10.4	50.4	-	39.2	100.0
Colón	41,508	36,693	-	119,478	197,679	21.0	18.6	-	60.4	100.0
Chiriquí	50,049	116,190	-	194,805	361,044	13.9	32.2	-	54.0	100.0
Darién	797	26,493	-	9,956	37,246	2.1	71.1	-	26.7	100.0
Herrera	12,634	36,255	-	52,186	101,075	12.5	35.9	-	51.6	100.0
Los Santos	4,265	33,399	-	44,178	81,842	5.2	40.8	-	54.0	100.0
Panamá	244,514	76,939	-	1,048,060	1,369,513	17.9	5.6	-	76.5	100.0
Veraguas	18,215	113,268	-	76,124	207,607	8.8	54.6	-	36.7	100.0
C. Kuna Yala	-	-	28,117	3,137	31,254	-	-	90.0	10.0	100.0
C. Emberá Wounaan	-	-	7,020	808	7,828	-	-	89.7	10.3	100.0
C. Ngöbe Buglé	-	-	105,595	3,615	109,210	-	-	96.7	3.3	100.0
C. Wargandí	-	-	766	178	944	-	-	81.1	18.9	100.0
C. Madrugandí	-	-	1,838	573	2,411	-	-	76.2	23.8	100.0
Total País	408,408	579,695	143,336	1,862,665	2,794,104	14.6	20.7	5.1	59.5	100.0
Urbano	408,408	-	-	1,337,168	1,745,576	23.4	-	-	76.6	100.0
Rural	-	579,695	143,336	325,497	1,048,528	-	55.3	13.7	31.0	100.0

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a información de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas.

Compendio Estadístico

Panamá: Indicadores de pobreza de ingresos. Año 2000

Población por área de pobreza, según nivel de pobreza. Total nacional. Año 2000.

Área de Pobreza	Nivel de Pobreza personas			Nivel de Pobreza porcentajes		
	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	Total	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	Total
Pobreza Urbana	193,850	214,558	-	408,408	52.5	-
Pobreza Rural	411,722	167,973	-	579,695	29.0	-
Pobreza Indígena	136,040	7,296	-	143,336	5.1	-
No pobres	-	-	1,662,665	-	-	100.0
Total	741,612	389,827	1,662,665	26.5	14.0	59.5

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a información de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas.

Población por nivel de pobreza, según grupo de edad. Total nacional. Año 2000.

Grupo de edad	Nivel de Pobreza personas			Porcentajes		
	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	Total	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	Total
0 a 5	141,632	66,251	172,492	37.2	17.4	45.3
6 a 15	206,301	97,030	266,388	36.2	17.0	46.8
16 a 29	151,849	92,452	448,814	21.9	13.3	64.8
30 a 41	100,664	64,444	320,319	20.7	13.3	66.0
42 a 53	60,168	32,681	224,634	19.0	10.3	70.8
54 a 65	42,917	20,452	129,751	22.2	10.6	67.2
66 y más	38,081	16,517	100,267	24.6	10.7	64.7
Total	741,612	389,827	1,662,665	26.5	14.0	59.5

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a información de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas.

Compendio Estadístico

Panamá: Indicadores de pobreza de ingresos. Año 2000

Población por área de pobreza, según grupo de edad. Total nacional. Año 2000.

Grupo de edad	Área de Pobreza personas				Porcentajes			
	Pobreza Urbana	Pobreza Rural	Pobreza Indígena	No pobres	Total	Pobreza Urbana	Pobreza Rural	Total
0 a 5	72,699	103,481	31,703	172,492	380,375	19.1	27.2	8.3
6 a 15	107,121	153,087	43,123	266,388	569,719	18.8	26.9	7.6
16 a 29	94,011	119,882	30,408	448,814	693,115	13.6	17.3	4.4
30 a 41	67,448	81,289	16,371	320,319	485,427	13.9	16.7	3.4
42 a 53	32,086	50,071	10,692	224,634	317,483	10.1	15.8	3.4
54 a 65	17,946	38,526	6,897	129,751	193,120	9.3	19.9	3.6
66 y más	17,097	33,359	4,142	100,267	154,865	11.0	21.5	2.7
Total	408,408	579,695	143,336	1,662,665	2,794,104	14.6	20.7	5.1

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a información de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas.

Población indígena por nivel de pobreza, según provincia, comarca, área y total nacional. Año 2000

PROVINCIA	Nivel de Pobreza población indígena				Porcentajes			
	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobres	Total	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobres	Total
Bocas del Toro	29,335	10,368	8,106	47,809	61.4	21.7	17.0	100.0
Coclé	252	176	336	764	33.0	23.0	44.0	100.0
Colón	920	1,010	2,230	4,160	22.1	24.3	53.6	100.0
Chiriquí	12,949	6,499	8,598	28,046	46.2	23.2	30.7	100.0
Darién	7,654	862	989	9,505	80.5	9.1	10.4	100.0
Herrera	130	142	145	417	31.2	34.1	34.8	100.0
Los Santos	5	52	135	192	2.6	27.1	70.3	100.0
Panamá	6,932	8,343	21,555	36,830	18.8	22.7	58.5	100.0
Veraguas	3,744	657	1,384	5,785	64.7	11.4	23.9	100.0
C. Kuna Yala	25,008	2,282	2,811	29,901	83.6	7.6	8.7	100.0
C. Emberá Wounaan	5,838	766	618	7,222	80.8	10.6	8.6	100.0
C. Ngöbe Buglé	99,320	3,289	3,039	105,658	94.0	3.1	2.9	100.0
C. Wargandí	546	197	176	919	59.4	21.4	19.2	100.0
C. Madrugandí	1,205	234	499	1,938	62.2	12.1	25.7	100.0
Total País	193,638	34,887	50,421	279,146	69.4	12.5	18.1	100.0
Urbano	11,444	12,372	28,624	52,440	21.8	23.6	54.6	100.0
Rural	182,394	22,515	21,797	226,706	80.5	9.9	9.6	100.0

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a información de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas.

Compendio Estadístico

Panamá: Indicadores de pobreza de ingresos. Año 2000

Población indígena por área de pobreza, según provincia, comarca, área y total nacional. Año 2000

PROVINCIA	Área de Pobreza población indígena				Porcentajes			
	Pobreza urbana	Pobreza rural	Pobreza indígena	No pobres	Total	Pobreza urbana	Pobreza rural	Total
Bocas del Toro	7,555	32,148	-	8,106	47,809	15.8	67.2	100.0
Coclé	195	233	-	336	764	25.5	30.5	100.0
Colón	1,225	705	-	2,230	4,160	29.4	16.9	100.0
Chiriquí	2,453	16,995	-	8,598	28,046	8.7	60.6	100.0
Darién	234	8,282	-	989	9,505	2.5	87.1	100.0
Herrera	168	104	-	145	417	40.3	24.9	100.0
Los Santos	29	28	-	135	192	15.1	14.6	100.0
Panamá	11,435	3,840	-	21,555	36,830	31.0	10.4	100.0
Veraguas	522	3,879	-	1,384	5,785	9.0	67.1	100.0
C. Kuna Yala	-	-	27,290	2,611	29,901	-	91.3	100.0
C. Emberá Wounaan	-	-	6,604	618	7,222	-	91.4	100.0
C. Ngöbe Buglé	-	-	102,619	3,039	105,658	-	97.1	100.0
C. Wargandí	-	-	743	176	919	-	80.8	100.0
C. Madrugandí	-	-	1,439	499	1,938	-	74.3	100.0
Total País	23,816	66,214	138,895	50,421	279,146	8.5	23.7	18.1
Urbano	23,816	-	-	28,624	52,440	45.4	-	54.6
Rural	-	66,214	138,895	21,797	226,706	-	29.2	9.6

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a información de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas.