

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 infrahumanas, 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 “satisfactorios” 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).

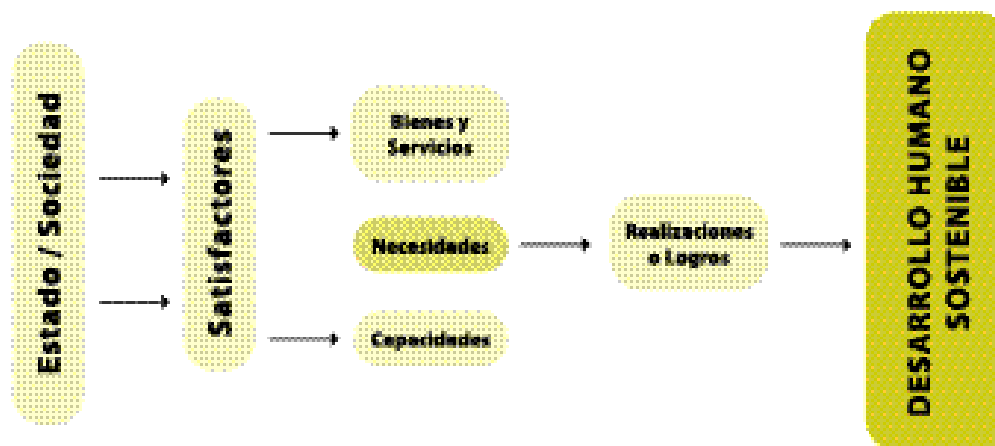
Para pasar de la carencia a la potencia, se requiere que la sociedad (a través de los servicios sociales del gobierno o de los servicios sociales privados, con o sin fines de lucro) provea un conjunto de "satisfactores" muy diversos, que van desde el alimento hasta los valores espirituales, y que genere 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 Fálticas	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 pobrezas 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).

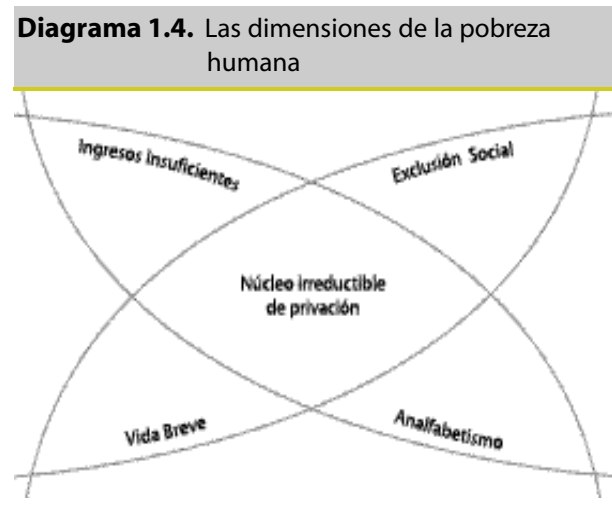
De conformidad con la teoría, las diferentes dimensiones de la pobreza humana se entrelazan y dan lugar a una serie de combinaciones de distintos matices y niveles de profundidad, como se observa en el Diagrama 1.4. Así,

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 irreductible 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 irreductible 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.