

## 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 "juega vivo" – el mayor antivale 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 proporcionarle 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.