

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-Wounaán, 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.