

# **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 patronos	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
<b>CAPÍTULO VI</b>	
<b>Reflexiones sobre los desafíos del Desarrollo Humano en Panamá</b>	
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
<b>NOTAS</b>	235
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	241
<b>ANEXO METODOLÓGICO</b>	
Nota 1 - Vidas indígenas y Desarrollo Humano: una mirada desde las comarcas y la ciudad	253
Nota 2 - Análisis del gasto social	254
<b>COMPENDIO ESTADÍSTICO</b>	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

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

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

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

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

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

<b>UNAM</b>	Universidad Nacional Autónoma de México
<b>UNCEP</b>	Unión de Centros Educativos Particulares
<b>UNED</b>	Universidad Estatal de Distancia
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>UNCTAD</b>	Comisión de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas
<b>USAID</b>	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos
<b>UTP</b>	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, Herald 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 Alemañcia, 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. Funcionaron 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:

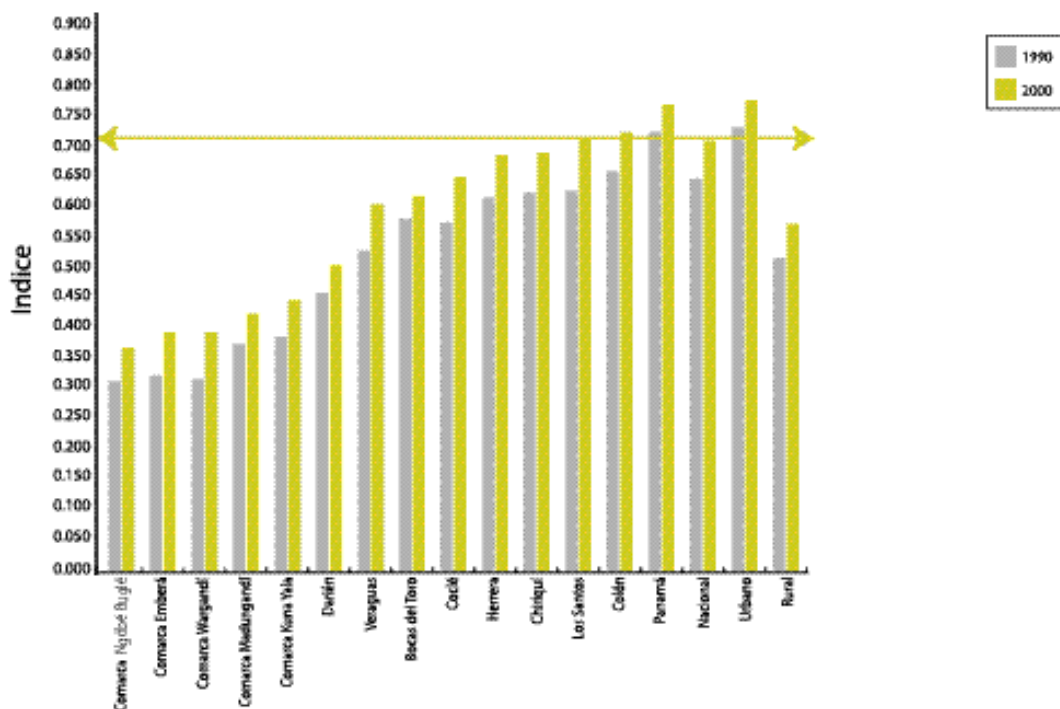
1. ¿Cuál es el estatus del Desarrollo Humano en Panamá (desagregado por provincia, distrito y área); y cómo se manifiestan la pobreza y la desigualdad de ingresos?
2. ¿Cómo se perfila el problema de la pobreza desde la óptica de los grupos en estado de vulnerabilidad?
3. ¿Cómo se comportan la educación 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.

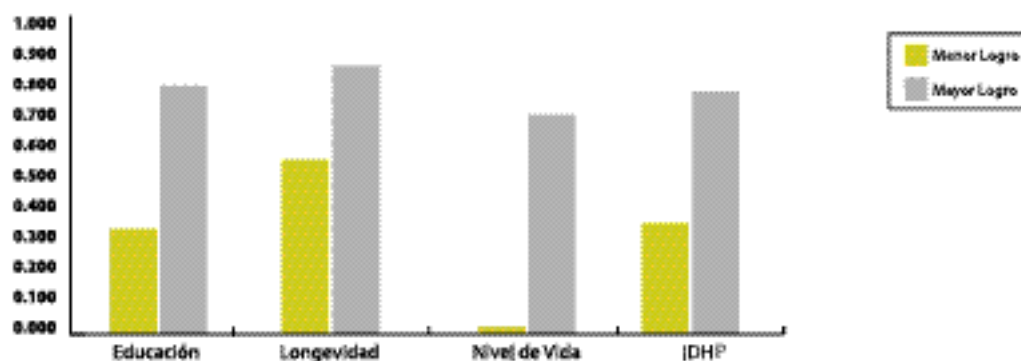
adelanto. Mientras tanto, la dimensión del nivel decente de vida (que integra los indicadores de ingreso, empleo, vivienda y servicios básicos) presenta la situación más crítica, por ser la dimensión que registró el menor logro relativo y la más alta disparidad.

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.

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

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).

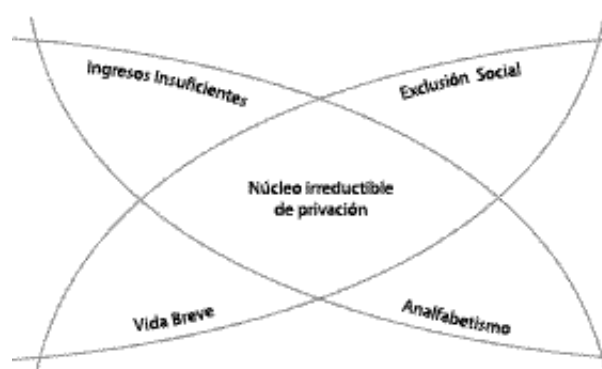
El IPH para Panamá nos muestra resultados preocupantes, pues, pese a los avances logrados por el país durante la última década, la pobreza humana persiste, con diferente magnitud, en todas las zonas del país. Incluso existe una especial concentración en algunas de ellas, lo cual es indicativo de la existencia 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, aquélla 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.

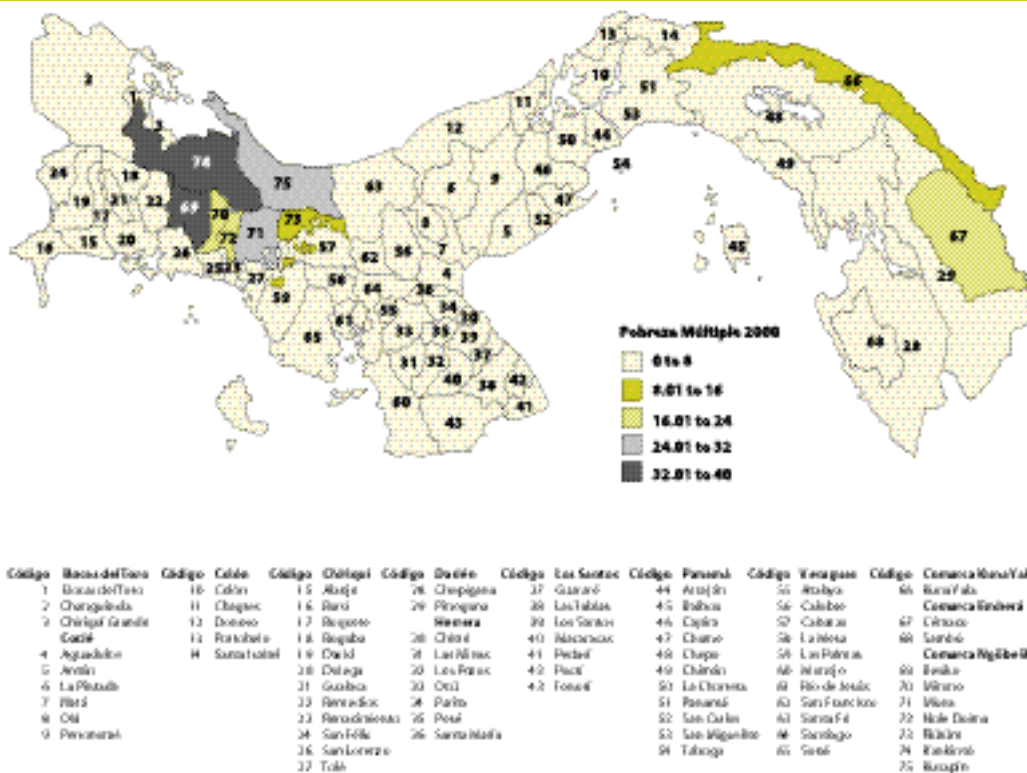
De acuerdo con las estimaciones realizadas para el **INDH Panamá 2002** a partir del Censo 2000 y basadas en la Línea de la Pobreza oficial, se observa que la

**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

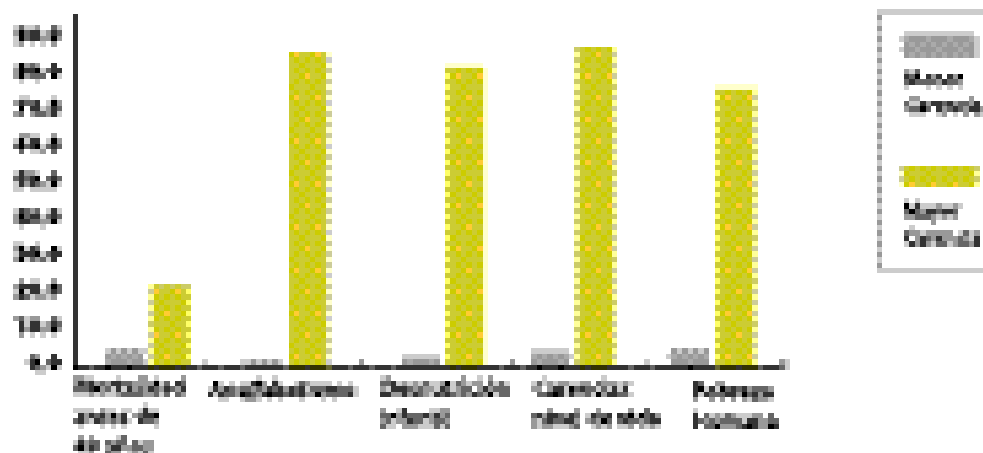
reconocimiento de su diversidad y la justa valoración de sus aportes a la cultura nacional. Responder a ese desafío significa analizar, no solamente las intensas carencias, la exclusión social, y la diversidad cultural amenazada, sino también, y por sobre todo, la gama de sus potencialidades, y hacerlo 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

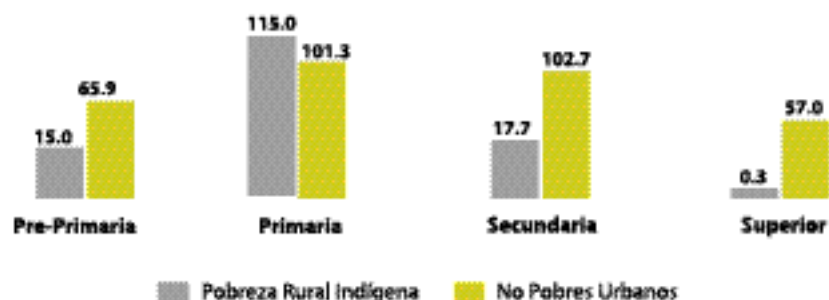
modernidad, y otro muy rezagado y disminuido en cuanto a su capacidad de ofrecerle a los estudiantes los nuevos contenidos y modalidades educativas que puedan satisfacer sus necesidades. Aquí resalta, por ejemplo, la profundidad de la brecha digital. Y nos preguntamos entonces: ¿qué debemos hacer para 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.

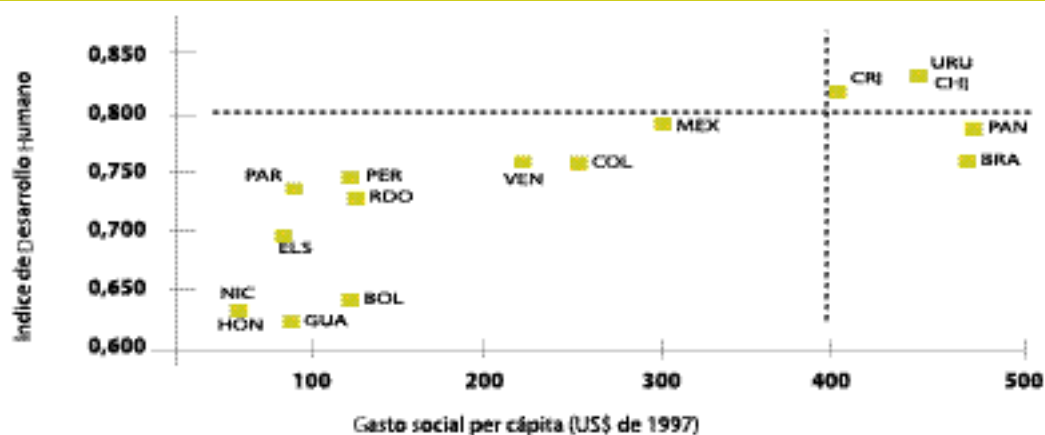
El examen de los datos consultados nos indica que:

- 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.

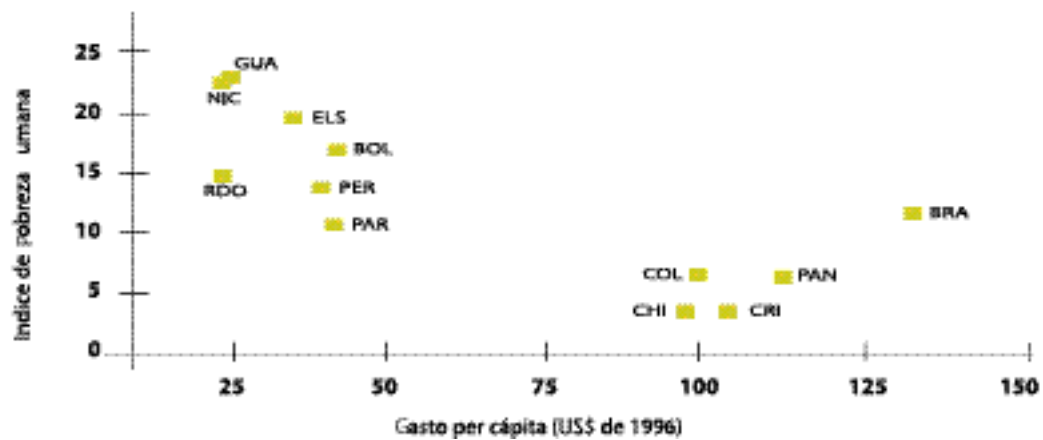
Lo anterior subraya el hecho de que, a pesar de tener un alto nivel de gasto social total y de servicios sociales básicos relativamente aceptables, Panamá no ha logrado indicadores similares a los alcanzados por otros países en su misma situación (Diagrama 3). La implicación es que la ejecución de ese 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.*