

(CEPAL/MEX/SEM. 2/7) X

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

C. ÚNICA



República de Panamá

Ministerio de Planificación y Política Económica

DOCUMENTO DE TRABAJO

RESUMEN SOBRE INVESTIGACIONES, INSTRUMENTOS Y POLITICAS  
EN EL CAMPO DE POBREZA Y NECESIDADES BASICAS.

Proyecto de Investigación sobre el Grado de  
Satisfacción de Necesidades Básicas en el  
Istmo Centroamericano. CEPAL.

MEXICO 17 a 19 de marzo.

1980



República de Panamá

Ministerio de Planificación y Política Económica

DOCUMENTO DE TRABAJO

RESUMEN SOBRE INVESTIGACIONES, INSTRUMENTOS Y POLITICAS  
EN EL CAMPO DE POBREZA Y NECESIDADES BASICAS.

Proyecto de Investigación sobre el Grado de  
Satisfacción de Necesidades Básicas en el  
Istmo Centroamericano. CEPAL.

MEXICO 17 a 19 de marzo.

1980

## Indice

Pág N°

I	BREVE RELACION DE ALGUNOS ESTUDIOS REALIZADOS SOBRE: POBREZA, DISTRIBUCION DEL INGRESO Y NECESIDADES BASICAS,	1
	<u>Primer Grupo.</u>	
	1. Radiografía de la Pobreza.	2
	2. Los Niveles de Desarrollo relativo de los distritos de la República de Panamá.	3
	3. La Alimentación y la Nutrición en Panamá.	4
	4. Desarrollo Económico y Distribución.	5
	<u>Segundo Grupo.</u>	
	1. Síntesis de la Situación Social en Panamá	6
	2. El Niño en Panamá.	6
	3. Los Recursos Humanos en Panamá.	7
	4. Los Recursos Humanos y el Empleo en el Plan Nacional de Desarrollo.	9
	5. La Situación y Perspectivas del Empleo en Panamá.	9
	6. Factores que influyen en la demanda de Mano de Obra.	10
	<u>Tercer Grupo.</u>	
	1. Estudio de las Necesidades Básicas en el Sector Salud.	10
	2. Estrategia de Necesidades Básicas y Empleo.	11

	Pág N°
II INSTRUMENTOS DE MEDICION Y CARACTERISTICAS DE LAS ENCUESTAS DISPONIBLES.	13
A. DE CARACTER PERIODICO.	
1. Censos Nacionales de Población y Vivienda.	13
2. Censo Nacional Agropecuario.	13
3. Estudio sobre las condiciones de vida de las familias en las ciudades de Panamá y Colón.	14
4. Encuesta especial sobre ingresos a través de los hogares, Año 1970.	15
5. Encuesta de Hogares.	16
6. Índice de Precios al Consumidor.	17
7. Hoja de Balance de Alimentos.	18
B. DE CARACTER ESPECIAL.	
1. Evaluación Nutricional de la Población de Centroamérica y Panamá. 1967.	19
2. Estudio-encuesta Nacional de Nutrición. de 1975.	20
3. Encuesta Nacional de Morbilidad. 1977-78	21
4. Encuesta Nacional de Fecundidad. 1975-76	22
5. Encuesta sobre consumo humano de alimentos. 1975.	23
6. Encuesta demográfica de Panamá. 1975-77	24
7. Encuesta sobre la Situación de la Niñez y la Familia en la Región Metropolitana de Panamá. 1978	25

	Pág N°
III POLITICAS Y PROGRAMAS DIRIGIDOS A MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS GRUPOS DE BAJOS INGRESOS.	28
A. EN MATERIA DE SALUD.	29
B. EN MATERIA DE EDUCACION	32
C. EN MATERIA DE VIVIENDA.	34
D. EN MATERIA DE FOMENTO A LA PRODUCCION Y EMPLEO EN SECTORES POBRES.	35

PROYECTO DE INVESTIGACION SOBRE EL GRADO DE SATISFACCION DE  
NECESIDADES BASICAS EN EL ISTMO CENTROAMERICANO.

Reunión. Méjico. CEPAL. 17 - 19 marzo

DOCUMENTO DE PANAMA

I BREVE RELACION DE ALGUNOS ESTUDIOS REALIZADOS SOBRE:  
POBREZA, DISTRIBUCION DEL INGRESO Y NECESIDADES BASICAS.

El interés de algunas instituciones estatales de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos menos favorecidos por el desarrollo nacional, ha llevado a la realización de diversos estudios que centran su atención en aspectos vinculados a la problemática de la pobreza, sus causas y consecuencias y recientemente, con la asistencia de organismos internacionales se han venido orientando ciertas investigaciones en el campo de las necesidades básicas.

Para efectos de este resumen se procederá a citar primero aquellos que se refieren al tema de la pobreza en general, analizando un conjunto de variables; se proseguirá inmediatamente con aquellos que enfocan un tópico asociado directamente a la pobreza ( distribución de ingreso, desnutrición etc.).

Se presentará un segundo grupo de estudios que sin estar enfocados directamente al tema de pobreza presentan un panorama de algunas características básicas del desarrollo social del país analizando los problemas que deben ser resueltos con prioridad.

En tercer lugar, se hace referencia a los trabajos llevados a cabo con una orientación más precisa hacia el tema de las necesidades básicas.

Primer Grupo.

1. Radiografía de la Pobreza.

Ministerio de Planificación y Política Económica. 1973.

Este estudio presenta en su primera parte un diagnóstico de los principales problemas que afectan a la gente pobre en Panamá

- Las grandes desigualdades en la distribución del ingreso.
- Los problemas derivados de la desnutrición.
- Las bajas condiciones de salud.
- El Analfabetismo.
- Los bajos niveles de educación.
- La baja calidad de la vivienda.
- El desempleo.

En la segunda parte se analizan algunos indicadores que llevan a identificar la situación de pobreza a nivel de distrito. Estos son: condiciones de la vivienda, impuestos municipales directos per cápita, personas por automóvil particular y mortalidad infantil. A cada uno de estos indicadores se le asignaron pesos relativos dándosele mayor importancia a la calidad de la vivienda (el que a su vez se

sub-divide en seis (6) componentes) en la confección del índice general de pobreza.

En base a un índice de pobreza que se le asignó a cada una de las 66 unidades político-administrativas (distritos) se procedió a agruparlos en 6 grupos o niveles de pobreza, lo que se traduce posteriormente a un mapa denominado "Niveles de Pobreza."

2. Los niveles de Desarrollo relativo de los distritos de la República de Panamá.

Ligia Herrera, Misión de CEPAL en el Ministerio de Salud. 1975.

El objetivo fundamental de este trabajo es encontrar relaciones existentes entre las condiciones socio-económicas y la prevalencia de algunas enfermedades específicas por lo que se procede a definir esas condiciones en los distritos del país.

Se parte de la hipótesis de que existe una relación directa entre el desarrollo de un área dada y la salud de sus habitantes y se propone diseñar una tipología en forma tal que permita al mismo tiempo medir el grado de desarrollo alcanzado por los distritos del país.

Las variables básicas para la elaboración de la tipología fueron: a) Tendencia a la urbanización; b) Nivel de educación; c) Nivel de vida.



A su vez cada variable fue estudiada por medio de un conjunto de indicadores.

Variable A: población urbana del distrito de acuerdo con la información censal, tasa anual de crecimiento total de la población, población no dispersa (la que vivía en localidades de 500 h. y más), población económicamente activa no agrícola.

Variable B: población analfabeta de diez años y más, población de 13 años y más que ha aprobado algún año de enseñanza secundaria.

Variable C: defunciones con certificación médica, ingreso municipal per cápita, nivel de mortalidad infantil, condiciones de vivienda, densidad de caminos con algún tipo de pavimento o revestimiento.

Para la preparación de la tipología se elaboraron varios cuadros: (con información general y porcentajes), luego se confeccionaron "índices" para todos los distritos. Finalmente se procedió a clasificar los distritos del país en 5 niveles de desarrollo atendiendo sus índices promedios.

### 3. La Alimentación y la Nutrición en Panamá.

Dr. Cutberto Parillón 1979. Ministerio de Salud.

En este estudio se analiza la magnitud y la trascendencia del problema de la alimentación y nutrición en Panamá. Para ello se utilizan datos proporcionados por la Encuesta Nacional de Nutrición de 1967 levantada en 1967 con el apoyo del INCAP

y por los estudios realizados en 1975 con la misma muestra de 1967. Se complementó lo anterior con los estudios llevados a cabo en comunidades beneficiadas con el Programa de Alimentación complementaria.

No sólo se analizan las causas de la desnutrición, sino que también se procura un listado de las acciones que deberían emprenderse y/o continuarse, para alcanzar la solución a este problema.

Se agregan también algunos elementos de diagnóstico y evaluación en torno a otros indicadores de salud y se presenta un patrón de dieta del panameño, como una evaluación del costo de la dieta mínima adecuada de bajo costo para una familia de 5 miembros en la ciudad de Panamá (1971-78) y el patrón semanal de esta dieta mínima adecuada.

#### 4. Desarrollo Económico y Distribución.

Larry Sjaastad. Ministerio de Planificación. 1973.

En este trabajo se trata de explicar las causas que impidieron que el rápido crecimiento económico panameño de la década de los sesenta y principios de los setenta se hubiese traducido en un mejoramiento en las condiciones de distribución de ingresos. También se procuran desarrollar algunas recomendaciones que coadyuvarían a corregir esta inconsistencia entre desarrollo económico y distribución de la riqueza producida.

## Segundo Grupo.

### 1. Síntesis de la Situación Social de Panamá.

Ministerio de Planificación 1979.

Como su propio nombre lo indica este estudio constituye un breve análisis de la situación de varios sectores importantes que, en conjunto definen la situación social general del país. Esta evaluación procura llegar al planteamiento de los principales problemas que afectan a cada una de las variables analizadas aisladamente, así como también las que afectan a algunos grupos específicos de la población nacional (infantil, juvenil, femenina, indígena y de la tercera edad).

Al analizar cada una de las variables se procura utilizar los últimos datos y cifras oficiales, sin que se llegue en el análisis a desagregaciones geográficas inferiores a la provincial.

Las variables evaluadas son:

- Situación de la vivienda.
- Situación del empleo.
- Situación de la educación.
- Condiciones de salud.
- Situación demográfica.

### 2. El Niño en Panamá.

Ministerio de Planificación 1979.

En este trabajo se presenta una gran cantidad de información sobre diferentes aspectos ligados a la vida de la población nacional menor de 15 años, entre los cuales están

varios de los que se consideran como relevantes en cualquier evaluación de niveles de cobertura de las necesidades básicas.

En el capítulo sobre situación económica se realiza un análisis de situación del empleo y de distribución de ingresos a nivel nacional. También se hacen estimaciones muy interesantes sobre la situación de pobreza y no cobertura de necesidades básicas en la población.

En otros capítulos se evalúan las condiciones de vivienda, de educación de la población menor de 15 años y de salud y nutrición de los grupos pertenecientes o ligados a este segmento de población infantil. También incluye el estudio un importante análisis demográfico. Se procura en la mayoría de los casos, utilizar los datos y cifras oficiales más recientes, aunque en algunas ocasiones se utiliza un año fijo que sirva de guía común (caso de la situación educativa). En lo que respecta a la situación de la vivienda el grueso de las cifras se remontan al año 1970 y corresponden a las proporcionadas por el Censo Nacional realizado en ese año. Las desagregaciones geográficas en este estudio (cuando las hay) no van más allá del nivel provincial.

### 3. Los Recursos Humanos en Panamá.

ICASE/IFARHU 1977

Este voluminoso estudio reúne una gran cantidad de información y elementos de análisis en torno a la evolución

de la economía panameña a partir de 1960 y de la globalidad del sistema educativo panameño. También incluye una metodología para la elaboración de proyecciones de oferta y demanda de Recursos Humanos y un análisis de los datos según relación de la oferta y demanda de Recursos Humanos calificados.

En lo que respecta al análisis de la evolución económica a partir de 1960, no sólo se resume el comportamiento de las variables que definen la situación del empleo, como con la evolución de la P.E.A. y de la población ocupada, el comportamiento sectorial del mercado de trabajo, los ajustes entre oferta y demanda de mano de obra y el modelo económico, sino que se pasa a formular una especie de análisis causal de la economía en su conjunto. Con ello se procuraría interpretar las razones que determinan la forma específica en que se opera en Panamá la sub-utilización de la fuerza de trabajo, y las consecuencias económicas y sociales de esta sub-utilización.

En el análisis global del sistema educativo nacional se evalúan los diferentes niveles educativos, los aspectos legales del sistema, la situación educativa general de la población nacional y los aspectos financieros del sector educación.

En general el trabajo se circunscribe dentro de marcos críticos en los cuales se procura localizar las causas finales de los actuales problemas que enfrenta el sistema educativo panameño y el aprovechamiento de los recursos humanos.

4. Los Recursos Humanos y el Empleo en el Plan Nacional de Desarrollo.

Ministerio de Planificación/OIT 1975.

En este trabajo se realiza un detallado estudio de la situación global del empleo en Panamá y de su evolución en el período 1960-1974. Entre las variables que se analizan están, la ocupación, la desocupación, el subempleo, la disponibilidad y utilización de los recursos humanos. También se realizan proyecciones sobre la situación del empleo hasta el año 1980, contiene además un balance entre la oferta y demanda de los recursos humanos calificados y se presentan alternativas de políticas de recursos humanos y de empleo.

En algunos cuadros (especialmente del anexo) se llega a la desagregación por ocupación y nivel ideal de educación.

5. La Situación y Perspectivas del Empleo en Panamá.

MIPPE/PREALC/OIT 1972.

En este estudio se realiza una evaluación de la situación del empleo en el país, a nivel global y sectorial. También se presentan apreciaciones anteriores sobre el futuro desenvolvimiento que podría tener dicha situación nacional del empleo. Se consideran entre otros aspectos, la difusión del progreso económico, la evolución tecnológica y la situación educacional.

En el Capítulo X se formulan conclusiones y recomendaciones a nivel sectorial dándosele un énfasis especial al sector agropecuario.

6. Factores que influyen en la demanda de mano de obra.  
MIPPE/AIU.

En este estudio se analizan los factores que influyen en la problemática del empleo en Panamá, procurando identificar las causas de la actual situación de desempleo que agobia al país.

Los principales factores que se estudian son de la P.E.A., la población ocupada y desocupada, el coeficiente empleo-producto, la magnitud de la tasa de crecimiento del P.I.B.: la composición de las fuentes de crecimiento de la economía, la situación de contracción de oportunidades naturales de la economía, la rigidez estructural, la inapropiedad tecnológica y la ausencia de políticas de empleo.

Tercer Grupo.

1. Estudio de las Necesidades Básicas en el Sector Salud.  
MIPPE/UIT. 1978-1979.

Este estudio consta de dos partes. En la primera se presenta una evaluación o diagnóstico del nivel de cobertura de las necesidades básicas de salud en cada uno de los distritos del país. Esta evaluación se realiza en base al análisis de un conjunto de indicadores que permiten llegar, finalmente a una clasificación de los distritos, atendiendo a los diferentes grados que presenta el nivel de cobertura de sus necesidades básicas de salud.

La segunda parte, llevada a cabo a manera de estudio de casos, se limita a los distritos de las provincias de Chiriquí y Veraguas, que en la primera parte del estudio aparecen clasificados en el nivel inferior o de situación crítica. Uno de los aportes interesantes de esta investigación es que se llega a una estimación de los recursos humanos y físicos mínimos que son necesarios para alcanzar la satisfacción de las necesidades básicas de salud de dichos distritos. Para ello, el autor consideró necesario abordar las condiciones de otras variables que considera directamente ligadas con la salud como son el tipo de actividad económica, la forma de la distribución del ingreso, la situación educativa, la situación de la vivienda y la situación nutricional.

## 2. Estrategia de Necesidades Básicas y Empleo.

PREALC/OIT. Panamá.

En este estudio se planteó básicamente que el análisis de las necesidades básicas de un país implica estudiar el estilo de desarrollo, la evaluación de quienes son los beneficiarios del proceso y la definición de quienes son los beneficiarios de ese proceso.

La variable básica empleada es el ingreso por tanto sugiere medir cuantas son las familias cuyos ingresos son insuficientes para cubrir sus necesidades básicas, dónde están localizadas para luego determinar quienes son los perceptores de ingresos que se encuentran en dicha situación.



Considera como la más básica de las necesidades la alimentación por la gran influencia que esta tiene sobre: la salud, la educación, e inclusive por la estrecha relación con la vivienda y la vestimenta.

El componente alimentación se midió a través de una canasta de alimentos que fue elaborada por la CEPAL. La canasta de alimentos, a precios de áreas respectivas, más el coeficiente diferencial por área de gasto no alimentario cubre el gasto privado mínimo por persona que se le considera como el límite de la satisfacción de las necesidades básicas.

## II INSTRUMENTOS DE MEDICION Y CARACTERISTICAS DE LAS ENCUESTAS DISPONIBLES.

### A. DE CARACTER PERIODICO.

#### 1. Censos Nacionales de Población y Vivienda.

Son responsabilidad de la Dirección de Estadística y Censos. Se realizan con estricta periodicidad, al inicio de cada década. El próximo se levantará en mayo del año en curso. En estos censos se obtiene información útil para la investigación de necesidades básicas sobre las características del empleo, de la vivienda y de la situación educativa de toda la población nacional. Es importante anotar que la vigencia temporal de la información censal no es útil si se desea evaluar el nivel de cobertura actual de las necesidades básicas en el país, ya que para el caso de Panamá, la misma se remite al año 1970 y durante toda esta década se han dado importantes modificaciones en dichos aspectos.

Conviene resaltar que en el próximo censo de población y vivienda, que deberá realizarse el 11 de mayo de este año, se han incluido preguntas para medir el ingreso monetario de las familias. Los resultados preliminares y generales de estos censos no se podrán obtener sino hasta finales de 1980 o principios de 1981.

#### 2. Censo Nacional Agropecuario.

Es también responsabilidad de la Dirección de Estadística y Censo y se efectúan cada 10 años. El último

se levantó en 1971 y es de esperar que el próximo se lleve a cabo en 1981.

Este censo proporciona información muy rica sobre muchos aspectos de la estructura productiva agropecuaria y de la población ocupada en explotaciones agropecuarias. Sin embargo (y de igual forma a lo que ocurre con el último censo de población y vivienda) la información proporcionada por este censo de 1971 no es útil para realizar una evaluación del momento presente. La modernización del agro panameño ha sido considerable en los nueve años transcurridos desde el levantamiento de este censo, y los efectos de la Reforma Agraria tampoco aparecen registrados en él.

### 3. Estudio sobre las condiciones de vida de las familias en las ciudades de Panamá y Colón.

Este es un estudio que viene realizando la Dirección Nacional de Estadística y Censo, cada diez años, desde 1952. El último se levantó en 1972.

El propósito principal de las encuestas realizadas para tal efecto, en 1972, fue el de lograr una descripción detallada del conjunto de bienes y servicios comprados por las familias, es decir, obtener, para cada familia, una relación de las cantidades y el costo de los artículos consumidos y de los servicios utilizados durante el período que comprende la investigación.

La información lograda permite también un amplio conocimiento de las condiciones de vida de la población en materia de nutrición, salud, vivienda, educación e ingresos y gastos por familia.

4. Encuesta especial sobre ingresos a través de los hogares.  
Año 1970.

Esta encuesta llevada a cabo en 1971, por la Dirección de Estadística y Censo y con referencia al año 1970, empezaba una serie regular que debía repetirse cada 10 años.

El objetivo de esta encuesta es el de disponer de los datos básicos necesarios para determinar cuantitativamente la concentración del ingreso por niveles, en la República, conforme a determinadas características socioeconómicas de la población.

En consecuencia, sus resultados representan una información útil para explicar por una parte, la forma en que se originan los ingresos y cómo se distribuyen entre la población, atendiendo a diversas características como: nivel de ingresos, nivel educacional, edad, actividad, categorías socioeconómicas, etc., y por otra, como un antecedente para el cómputo más general del concepto de Ingreso Nacional, el cual incluye ingresos generados y retenidos por unidades estadísticas distintas de las personas naturales.

5. Encuesta de Hogares.

Esta encuesta, realizada también por la Dirección de Estadística y Censo, se viene levantando en el país desde el año 1963. El objetivo de los mismos es el de estudiar la mano de obra disponible para la producción de bienes y servicios.

Constituye además una importantísima fuente de datos a través de la cual puede apreciarse la magnitud, las características y la evolución de la fuerza laboral; proporciona información sobre otros aspectos de importancia relativas a la población, tales como su estructura por sexo y edad.

Su universo de estudio lo constituye la población que reside habitualmente en las viviendas particulares de la República, con exclusión de las áreas que enmarcan la población indígena, los residentes en la Zona del Canal de Panamá y los grupos no familiares, es decir, los residentes en viviendas colectivas.

Hasta 1977 este universo investigado se dividía en dos sectores: Área Metropolitana y Resto de la República. Sin embargo, a partir de 1978 este universo se divide en cuatro sectores, que corresponden a las cuatro regiones de planificación en que se ha dividido el país: Oriental

metropolitana, central y occidental. A partir de 1975 se vienen levantando 2 encuestas de Hogares por año. La primera cubre solamente el Area Metropolitana y la segunda abarca todo el país.

6. Indice de Precios al Consumidor.

La Dirección de Estadística y Censos publica anualmente un Índice de Precios al Consumidor, como un indicador de los cambios en los promedios de los precios de una canasta fija de bienes y servicios representativa de un grupo de consumidores que constituyen la población del índice.

Este índice está basado en las modalidades de gasto de 1,066 familias de todos los niveles de ingreso en la ciudad de Panamá obtenidos en la encuesta sobre las condiciones de vida realizada por la propia Estadística y Censo en 1972 (1) El mismo sólo refleja cambios en los promedios de los precios.

El índice se calcula para cuatro grupos principales que son: Alimentación y bebidas; Vivienda, Vestuario y misceláneos, los cuales a su vez se dividen en subgrupos.

---

(1) Esta encuesta corresponde a la descrita en el punto 3 de esta sección.

La recolección periódica de los precios se hace a través de visitas directas a los establecimientos seleccionados y estos se investigan mensualmente excepto alquiler, mantenimiento, peinado de cabello, manicure, viajes en avión, los cuales se investigan trimestralmente, empleada de la casa, impuesto de inmueble y educación; cuya recolección es anual y compañías de seguro que se compila semestralmente.

#### 7. Hoja de Balance de Alimentos.

Esta publicación, también de la Dirección de Estadística y Censo, ofrece una visión general de la oferta alimentaria con que cuenta la población y de su significado en términos de nutrientes esenciales.

A partir de la publicación correspondiente a los años 1976 y 1977 se utiliza la forma de presentación de datos adoptado por la FAO y denominado de "Productos primarios y derivados múltiples." Con ello la hoja de balance de alimentos facilita su utilización como fuente de información para estudios económicos y nutricionales.

La característica principal de esta hoja radica en la determinación del saldo entre el comercio exterior y la producción de alimentos en el país por un lado y sus salidas o derivados por otro, destinados al consumo humano.

Estas hojas de balance de alimentos ofrecen una estimación promedio de las cantidades de alimentos que pueden llegar al consumidor y no las que realmente son consumidas.

B. DE CARACTER ESPECIAL

1. Evaluación Nutricional de la Población de Centro América y Panamá. Panamá, 1967.

Esta encuesta, realizada a nivel nacional, estuvo a cargo de un equipo de trabajo conformado por funcionarios del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública; el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) y el Comité Interdepartamental de Nutrición para el Desarrollo Nacional (ICNUD).

Para seleccionar la muestra se determinó de antemano incluir a 600 familias en 30 localidades, las cuales representarían aproximadamente el 4/1.000 de la población total.

El objetivo principal de esta encuesta fue el de determinar una serie de problemas nutricionales severos que aquejan a la población panameña y se tomó a la familia como unidad básica de observación.

- Malnutrición protéico-calórica.

Las diversas características investigadas pueden describirse mejor utilizando el enfoque epidemiológico clásico:



- Características del Huésped.

a) Clínicas, determinadas por medio de:

1. Examen clínico nutricional.

2. Examen oral

3. Medidas antropométricas

4. Estudios complementarios.

a) Prevalencia de diabetes y enfermedades cardiovasculares.

b) Maduración ósea.

c) Condición física.

b) Bioquímicas y Hematológicas.

- Características del Agente determinadas por medio de:

1. Estudios dietéticos.

- Características del Medio Ambiente.

1. Socio culturales.

2. De economía agrícola

3. De tecnología de alimentos.

4. Inmunológicas y parasitológicas.

2. Estudio-encuesta Nacional de Nutrición de 1975.

Este estudio-encuesta tenía como propósito central evaluar la prevalencia de desnutrición en menores de cinco años, aunque también se procuró determinar la prevalencia de bocio y evaluar los resultados obtenidos por el programa de yodación de sal para consumo humano.

En esta investigación se tomaron tres tipos de comunidades: Comunidades A, las mismas estudiadas en la Encuesta Nacional de 1967; Comunidades B, son comunidades satélites de la A; Comunidades C., son comunidades satélites de la B.

El hecho de que un grupo de las comunidades estudiadas (las A) coincidiesen con las encuestadas en 1967 da sustentación a la realización de comparaciones evaluativas bastante precisas. Además, al encuestarse otros tipos de comunidades satélites (las B y C) se ofrece información que es muy útil para ponderar las diferencias nutricionales que puede haber entre ellas, dependiendo de su importancia relativa con respecto a las demás que le rodean.

### 3. Encuesta Nacional de Morbilidad. (1977-78)

Esta encuesta recoge un conjunto de informaciones que permiten evaluar la situación de morbilidad de la población a nivel nacional. Entre las variables más importantes que fueron investigadas conviene resaltar las siguientes:

- Morbilidad presentada por cada uno de los integrantes de la familia en la semana anterior a la entrevista.
- Sintomatología de la enfermedad (codificada después de levantada la encuesta.
- Duración de la enfermedad.

- Atención recibida por el enfermo (tipo de persona que prestó esta atención).
- Razones que motivaron al paciente a recibir el tipo de atención recibida (incluye automedicación).
- Resultados obtenidos en el tratamiento recibido
- Incidencia de accidentes.

La última parte de la encuesta también recoge información sobre mortalidad. Esta información simplemente abarcan la edad y sexo de las personas muertas en el año anterior a la entrevista.

El marco muestral utilizado se estratificó con el objeto de poder comparar la situación existente en los diferentes estratos. Esta estratificación se hizo atendiendo al número de habitantes de la comunidad estudiada.

#### 4. Encuesta Nacional de Fecundidad. (1975-1976)

Esta encuesta realizada por la Oficina de Estudios de Población del Ministerio de Salud constituye la primera experiencia de investigación a nivel nacional del comportamiento reproductivo de la población femenina panameña. La misma forma parte de la Encuesta Mundial de Fecundidad, llevada a cabo por el Instituto Internacional de Estadística.

Se investigó una muestra de 5,200 viviendas y dentro de ellas a 3,795 mujeres cuyas edades fluctuaban entre los 20 y los 49 años de edad.

La información recogida se analiza dentro de los marcos dados por cinco puntos principales a saber: nupcialidad y exposición al riesgo de embarazo, fecundidad, número preferido de hijos, conocimiento y uso de la anticoncepción y uso de anticonceptivos con relación a las preferencias de fecundidad.

Se realizaron dos tipos de cuestionarios: por hogar e individual.

En el cuestionario de hogar se recogió información sobre algunas características de la vivienda (cuartos, tenencia, equipo doméstico, abastecimiento de agua de beber y servicio sanitario). Además se identificó la estructura de la familia (relación, generación, pareja, madre).

A su vez, el cuestionario individual recogió información en siete secciones:

1. Antecedentes de la entrevista.
  2. Historia de embarazos.
  3. Historia conyugal
  4. Conocimiento y uso de anticonceptivos
  5. Regulación de la fecundidad.
  6. Historia ocupacional de la mujer.
  7. Antecedentes del marido actual (último).
5. Encuesta sobre consumo humano de alimentos (1975).

La Dirección de Estadística y Censos realizó en 1975 y a solicitud del Instituto de Mercadeo Agropecuario una

Encuesta Nacional dirigida a medir y evaluar el consumo humano de alimentos (cuantitativa y cualitativamente). En esta encuesta se recogió también una valiosa información sobre el ingreso de los encuestados, pero dicha información no ha sido publicada.

Se tiene conocimiento de que en la Agencia para el Desarrollo Internacional se ha hecho un estudio sobre distribución de ingresos a partir de los datos recogidos por esta encuesta, pero el mismo tampoco ha sido publicado.

6. Encuesta demográfica de Panama (1975-1977).

Encuesta realizada por la Dirección de Estadística y Censos de la Contraloría General de la República, conjuntamente con la asesoría del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y la asistencia financiera del Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP).

Este estudio constituye el primero que se realiza en Panama a nivel nacional con el propósito de lograr un conocimiento adecuado de los niveles y comportamiento de las variables demográficas que constituyen elementos determinantes en la evolución de la población, como son la fecundidad, la mortalidad y la migración.

El objetivo principal de esta encuesta fue obtener estimaciones de los niveles de fecundidad, mortalidad

y de la migración y el comportamiento diferencial por edad de las variables demográficas respectivas a nivel del total del país y para tres sectores de estudio: área urbana, área rural y un tercer sector comprendido por las ciudades de Panamá y Colón y el Distrito de San Miguelito.

La investigación es de tipo "prospectivo" cuyo método consiste en registrar información en forma continuada por medio del procedimiento de visitas sucesivas durante un período de tiempo. El fin primordial de este método es obtener tasas medias anuales. El cálculo de las mismas se basa en la relación de los hechos que ocurren a las personas previamente registradas, con el tiempo vivido por ellas a partir de la fecha del registro, es decir el tiempo en que han estado expuestas al riesgo de que le ocurra alguno de los hechos estudiados, razón por la cual al tiempo vivido también se le denomina tiempo de exposición.

El tamaño de la muestra fue de 50,910 personas las cuales serían observadas durante un promedio de 15 meses.

7. Encuesta sobre la Situación de la Niñez y la Familia en la Región Metropolitana de Panamá. (1978).

Esta fue una encuesta con motivo de la celebración en 1979 del Año Internacional del Niño, el Ministerio

de Planificación y Política Económica desarrolló un estudio cuya finalidad fue detectar los factores que inciden favorable o desfavorablemente en el normal crecimiento y desarrollo de los niños panameños.

La encuesta se levantó a fin de disponer de información sobre aspectos socioeconómicos de las familias panameñas, así como de la situación en que viven los menores en la Región Metropolitana.

La encuesta fue patrocinada por UNICEF y se levantó en estrecha colaboración con la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Entre los objetivos más importantes hay que señalar que se pretende:

- a) Analizar las variables o aspectos generales y específicos que favorecen o bloquean el proceso de crecimiento y desarrollo del niño.
- b) Evaluar el uso del tiempo del niño en actividades formativas, recreativas y laborales.

El tamaño de la muestra fue de 3,516 personas en 653 viviendas.

Los datos de la encuesta se obtuvieron a través de entrevistas directas efectuadas en los hogares con menores de 15 años que fueron seleccionados, utilizando las técnicas estadísticas modernas, conocida como el método de muestreo.

Esta encuesta permite obtener información de la situación educativa de las familias investigadas, sobre la situación económica en la cual se desenvuelven las familias y sobre la situación de los menores.



### III POLITICAS Y PROGRAMAS DIRIGIDOS A MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS GRUPOS DE BAJOS INGRESOS.

En el Plan Nacional de Desarrollo para el quinquenio 1976-1980 se contemplaba como una de sus políticas-objetivos más importantes, la de distribución y participación relacionada con el ataque a las causas y manifestaciones de la pobreza en el país.

La mayoría de los programas dirigidos al ataque de esta situación de pobreza proceden de la iniciativa estatal y los mismos han estado dirigidos, especialmente, a desarrollar y mejorar las condiciones de salubridad, educación y nutrición de toda la población nacional, aunque se ha puesto bastante énfasis en concentrar las acciones de estos programas en los sectores sociales más pobres y en las áreas rurales marginadas. También se han dedicado muchos recursos al desarrollo de programas de producción de viviendas para grupos de bajos ingresos y al desarrollo de nuevas estructuras productivas en el campo, destinadas a beneficiar sectores campesinos pobres y sin tierra.

A continuación se delinear algunos de los programas y proyectos gubernamentales dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los grupos de bajos ingresos, aun que conveniría aclarar que algunos de estos programas benefician a estos grupos pobres, no por ser dirigidos específicamente hacia ellos sino porque poseen una amplia y verdadera cobertura nacional. Las cifras y datos que se citan, sólo conllevan el propósito de ilustrar un poco los logros obtenidos

por algunos de estos programas y proyectos.

A. En materia de salud.

El esfuerzo realizado por el Gobierno Nacional en la pasada década, en el campo de la salud, es de gran magnitud. Ello se evidencia a través del fortalecimiento de los diferentes programas de salud y en los proyectos de inversión que ascendieron en el período 1974-1977 a más de 69 millones de balboas, incluyendo los del Ministerio de Salud, de la Caja de Seguro Social, del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales y del Departamento de Aseo.

La integración del sector salud (Ministerio de Salud, Caja de Seguro Social) ha permitido aumentar sustancialmente la cobertura de la población beneficiada con programas médico-sanitarios. Ha habido un aumento significativo del número de instituciones de salud, especialmente de centros y sub-centros de salud para la atención de la población de áreas rurales. El aumento favoreció, sobre todo, a la población rural de las provincias de Bocas del Toro, Darién y Colón.

Se ha logrado incorporar mayor población de áreas apartadas a través del programa de ayudantes de salud en Bocas del Toro y Colón, que cumplen una función de atención primaria de salud (vacunación, primeros

auxilios, orientación y educación, letrínación, etc.), a comunidades que anteriormente tenían acceso muy limitado a los servicios de salud. La labor desempeñada por las unidades móviles acuáticas ha prestado atención médica y distribución de medicamentos a centenares de comunidades de las costas del país no accesibles por vía terrestre a islas que no cuentan con recursos médicos permanentes. En el año de 1977 para citar sólo un ejemplo, se registró un total de 150 mil atenciones médicas a través de este programa.

La Caja de Seguro Social había logrado aumentar la población protegida en 1977 a un total de 769.278 personas, (43.5% de la población nacional total) de las cuales el 60% eran beneficiarios por ser dependientes de los asegurados que cotizan. Los programas de enfermedad y maternidad; invalidez, vejez y muerte; riesgos profesionales, que atiende la Caja de Seguro Social absorbieron en ese mismo año, un total de B/.430.2 millones, de los cuales un 52% corresponden al primer programa, 39% al siguiente y el resto al de riesgos profesionales.

En saneamiento ambiental, especialmente en lo que se refiere a dotación de agua potable, con el esfuerzo conjunto del Ministerio de Salud y el IDAAN se había logrado incrementar de 76% a 82% la población total

beneficiada con este servicio, hasta el año señalado. Este aumento se debió principalmente, a la ampliación de la cobertura de población beneficiada en el área rural. En este sólo período de 1974-1977 se construyeron más de 300 acueductos rurales y aproximadamente 2,000 pozos excavados y perforados, dirigidos a la población marginada de las áreas rurales.

En lo que se refiere a la dotación de agua y disposición de excretas realizado por sistemas sanitarios del país, se logró alcanzar un 88% de la población. El esfuerzo en el área rural se puede ilustrar con la construcción de 39,000 letrinas, especialmente en comunidades marginadas.

En el campo de la nutrición, se han ejecutado importantes acciones dirigidas por una Política Nacional de Alimentación y Nutrición.

Los programas de mayor relevancia son los de Alimentación Complementaria (PAC) (Las Palmas, Montijo, San Francisco, Río de Jesús, Soná y Cañazas) y de Producción de Alimentos, orientados a las áreas rurales en donde la población presenta mayores riesgos de desnutrición. Ambos programas habían beneficiado a alrededor de 30,000 personas marginadas y habían representado una inversión aproximada de B/5.0 millones.

Recientemente se ha empezado un proyecto en sectores indígenas, con la colaboración del Programa Mundial de Alimentos. El mismo consiste en el establecimiento de plantaciones forestales, en las cuales parte de la retribución por el trabajo que despliegan los indígenas involucrados, se cubriría con alimentos de elevado valor nutritivo. Con ello se mejorarían pues, sus condiciones alimenticias a la par que se les integra a procesos de producción permanentes.

En síntesis, el gran esfuerzo canalizado hacia el sector ha permitido mejoras significativas en los indicadores de salud de la población. La tasa de mortalidad general pasó de 7.1 por mil habitantes en 1970 a 4.5 por mil en 1977. La tasa de mortalidad infantil de menores de 1 año pasó a su vez de 40.5 a 28.2 por mil en el mismo período. Por su lado, los nacimientos vivos con asistencia profesional en el país aumentó de 65% del total en 1970 a 75.7% en 1977.

B. En materia de educación.

Otro de los sectores sociales favorecidos fuertemente en la pasada década ha sido el de Educación, donde se ha dado mucho énfasis a la ampliación y fortalecimiento en las oportunidades educativas que se ofrecen a la población con altos índices de pobreza ubicada en las áreas rurales del país.

En este sentido se observa que la proporción de la población de 0 a 14 años de edad atendida por todo el sistema escolar, pasó de 43.7% del total en 1970 a 54.2% del total en 1977. En este último año, el 92.1% de la demanda de educación presentada por la población menor de 15 años de edad era atendida por dependencias oficiales.

En este mismo período de 1970-1977 el número de escuelas se incrementó en un 23.7%, el de aulas en un 22.8% y el de docentes en un 40.4%.

Se desarrolló un proceso de Reforma Educativa que estaba dirigido fundamentalmente a mejorar los niveles técnicos de la educación y a aumentar la oferta de la misma, especialmente en las áreas rurales. La misma se concretaba, entre otras cosas, en la ampliación de la educación básica de seis a nueve años, en la creación de centros escolares con internado en las áreas rurales marginadas y en la introducción de cuñas tecnológicas en el proceso de educación que a su vez introducían el concepto de educación-trabajo. Desgraciadamente, un reciente movimiento de huelga y reivindicación de varias organizaciones de educadores, obligó al gobierno nacional a suspender la ejecución de este programa de reformas en la educación.

Los programas de alfabetización y educación de adultos también han recibido un impulso significativo, al extenderse los Centros de Educación de Adultos a algunos asentamientos campesinos y juntas agrarias de producción, a áreas indígenas marginadas, a hospitales y cárceles.

El Programa de Crédito y Asistencia Educativa que administra el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos, comprometió en el sólo periodo de 1974-1977 un monto de 37.8 millones de balboas. Entre el total de beneficiados en este período (49.000) un 65% correspondió a beneficiarios con becas comunitarias dirigidas a grupos de estudiantes de áreas rurales apartadas y de los Ciclos Básicos de Producción que estatúa la Reforma Educativa.

No pueden dejar de mencionarse los esfuerzos desplegados en materia de Formación Profesional, que en la década pasada se extendieron a sectores de pobres que hasta entonces habían estado marginados de cualquier tipo de programa de Formación Profesional, especialmente en áreas indígenas.

C. En materia de vivienda.

Los esfuerzos desplegados por el Estado en la pasada década en materia de dotación de viviendas a la población nacional, han estado claramente sesgados a

satisfacer parte de los requerimientos de sectores poblacionales de escasos recursos. Merecen destacarse la realización de muchos proyectos de construcción de soluciones de vivienda en varios sectores marginados de la ciudad capital y en algunos asentamientos campesinos.

Estos programas de soluciones de vivienda de "carácter social" han recaído en su casi totalidad, bajo la responsabilidad del Ministerio de Vivienda, quien construyó aproximadamente 15,800 unidades habitacionales en el período 1970-1977.

Conviene resaltar que el mínimo de ingreso familiar exigido por esta dependencia para sus proyectos urbanos más baratos, fue de 150 balboas mensuales para una familia de tres miembros.

D. En materia de fomento a la producción y empleo en sectores pobres.

Los esfuerzos desplegados en este sentido por el gobierno nacional también merecen una atención especial.

A partir de 1969 se incentivó un programa de Reforma Agraria que había beneficiado hasta 1976 a 9.555 familias pobres del campo. Este proceso de Reforma



Agraria no sólo consistió en dotación de parcelas de tierra y regulación de su tenencia, sino también en la organización de nuevas formas comunitarias de producción campesina. De éstos los más importantes son los Asentamientos Campesinos y las Juntas Agrarias de Producción. Hasta 1976 se habían creado 228 Asentamientos Campesinos que beneficiaban a 7,601 familias y 82 Juntas Agrarias de Producción que a su vez beneficiaban a 1,803 familias.

También se fortalecieron los mecanismos de financiamiento y comercialización de los productores agropecuarios pobres, especialmente a aquéllos organizados bajo las formas de producción comunitarias antes mencionadas. Las instituciones que se hicieron cargo de este financiamiento y comercialización de los productos agropecuarios son, el Banco de Desarrollo Agropecuario y el Instituto de Mercadeo Agropecuario.

En materia de empleo, merece especial mención la medida adoptada por el gobierno nacional dirigida a dotar de empleo a más de 25,000 personas. Esta medida denominada Plan de Emergencia, respondió a la necesidad de aliviar parcialmente la difícil situación de desempleo generada en el país como resultado de los efectos recesivos creados por la crisis económica iniciada en 1975. Este Plan de Emergencia fue suspendido recientemente.

También merecen destacarse los proyectos de Desarrollo Rural Integrado, programados por el Ministerio de Planificación y Política Económica. Estos proyectos estarían dirigidos a mejorar las condiciones de salud, vivienda, educación, servicios básicos y red vial, mediante una reorganización planificada de la estructura productiva de algunos de los distritos más pobres del país. Hasta ahora, sin embargo, no se ha puesto en ejecución ninguno de estos proyectos, ya que ha sido necesario introducir algunas consideraciones de carácter político-administrativo que conlleven a evitar que los mismos fracasen.

También merece destacarse aquí el Proyecto de Desarrollo Urbano Integral de San Miguelito, que procura mejorar sustancialmente las condiciones infraestructurales y de servicios de un amplio sector del área metropolitana de la ciudad capital, caracterizado por el alto nivel de concentración de personas con serios problemas de pobreza. El costo total de este proyecto asciende a B/17,012,400, y el mismo se inició en el año 1977.