

POLÍTICAS SOCIALES

Programas de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá

Alexis Rodríguez Mojica



NACIONES UNIDAS

CEPAL

gtz

políticas sociales

Programas de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá

Alexis Rodríguez Mojica



División de Desarrollo Social
Santiago de Chile, mayo de 2010



Este documento fue preparado por Alexis Rodríguez Mojica, consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del programa CEPAL/Cooperación Técnica Alemana (GTZ) “Hacia una globalización sostenible y equitativa”, componente 4: “Política social y acceso a servicios financieros para combatir la pobreza” (GER/09/001). Una versión preliminar de este documento fue presentada y discutida en el taller de expertos “Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones”, que tuvo lugar en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile los días 5 y 6 de noviembre de 2009.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4162

ISBN: 978-92-1-323419-8

LC/L.3222-P

N° de venta: S.10.II.G.31

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2010. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Política económica y política social	9
II. La redefinición de la política social	13
III. Gasto social y focalización	15
IV. Herramientas e instrumentos para la focalización de políticas sociales	19
V. Del programa a la red de protección social	23
VI. Protección social e impacto en la reducción de la pobreza	27
A. Controles de salud	28
B. Matrícula y asistencia escolar	29
C. Acompañamiento, seguimiento y monitoreo	30
D. Calidad de los servicios	31
E. Calidad de vida	32
VII. Perspectivas	33
Bibliografía	35
Serie Políticas sociales: números anteriores	39

Índice de cuadros

CUADRO 1:	INCIDENCIA DE LA POBREZA EN PANAMÁ, 2003 Y 2008.....	11
CUADRO 2:	POBLACIÓN EN POBREZA Y POBREZA EXTREMA, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA, 2003 Y 2008 (EN MILES DE PERSONAS)	11
CUADRO 3:	DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN ASISTENCIA SOCIAL, 2008	16
CUADRO 4:	PROCESO DE INCORPORACIÓN DE LOS CORREGIMIENTOS A LA RED DE OPORTUNIDADES, 2005-2008.....	26

Índice de recuadros

RECUADRO 1:	DESARROLLO SOCIAL EN PANAMÁ, 2005-2009: EJES Y TAREAS PRIORITARIAS.....	14
-------------	--	----

Resumen

El documento presenta los cambios que el programa de transferencias condicionadas (PTC), Red de Oportunidades, ha ocasionado sobre la política social y la reducción de la pobreza en Panamá. Este país se caracteriza por fuertes desigualdades sociales y la concentración de la pobreza en las áreas indígenas, dotadas de una escasa infraestructura de salud y educación. Hasta la creación de la Red de Oportunidades, la combinación de crecimiento económico, protección social contributiva y políticas asistenciales de corte universalistas no habían sido suficientes para lograr la reducción sostenida de la pobreza e indigencia. Con la introducción de este PTC se buscó focalizar las intervenciones en los más pobres y las áreas indígenas, lo que está contribuyendo a desarrollar las capacidades humanas de la población excluida y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Introducción

Panamá es un país de grandes contrastes económicos y sociales, donde se combina una alta desigualdad (Paes de Barros y otros, 2003a; Banco Mundial, 2000) con un gasto social elevado (CEPAL, 2003). En 2003, cuatro de cada diez panameños se encontraban en situación de pobreza (36,8%), mientras que un total de 509.000 personas, –el 16,6% del total de la población– estaban en condición de pobreza extrema (MEF, 2005a). Esta realidad determinó que, a mediados de la década de 2000, el gobierno decidiera desarrollar políticas sociales de combate a la pobreza que promoviesen mecanismos más efectivos de inversión social y redistribución del ingreso.

Entre 2004 y 2009, con el fin de ajustar gradualmente las políticas sociales, el gobierno panameño desarrolló el programa de transferencias condicionadas, Red de Oportunidades, que se gestó en el marco de la estrategia nacional de alivio y reducción de la pobreza (MEF, 2005a). La Red de Oportunidades permitió reenfocar la política social hacia las áreas y poblaciones con bajo desarrollo humano y necesidades básicas insatisfechas. A partir de este momento, se intensificaron las relaciones entre la política social y el resto de las políticas públicas dirigidas hacia estas áreas del país, con el objetivo de dotarlas de infraestructura y servicios, para mejorar los niveles de desarrollo humano de la población (MIDES, 2007).

El PTC se inscribió en el marco de las acciones emergentes señaladas en el Programa de Gobierno para el período 2004-2009. En dicho programa se adelantaron propuestas que luego fueron retomadas en la Estrategia de Desarrollo, a través del documento “Visión Estratégica de Desarrollo Económico y Empleo: Hacia el Año 2009”. En ese documento se reconoce que la economía debe generar crecimiento y empleo, para mejorar la distribución del ingreso (MEF, 2005b), en tanto el problema más

importante de la sociedad panameña es la falta de equidad en los beneficios del progreso, por lo que las políticas públicas deben orientarse a través de ejes como la solidaridad social, la construcción de capacidades, el acceso a oportunidades y derechos sociales mínimos (PNUD, 2006).

La Red de Oportunidades es un esfuerzo de articulación de intervenciones focalizadas en la población en extrema pobreza. Se trata de un esfuerzo de articulación de intervenciones con un diseño básico similar al desarrollado en otros países de la región. De acuerdo a la estructura básica de los PTC, los miembros de los hogares beneficiarios tendrán que cumplir con una serie de corresponsabilidades para recibir la transferencia de ingreso. Para cumplir con este objetivo, la Red de Oportunidades fue desarrollada con un esquema operativo gradual e integral, con participación intersectorial coordinada entre los distintos organismos públicos que la componen. La efectividad del esquema puede observarse evaluando por un lado la focalización, por el otro, la satisfacción de los beneficiarios y el impacto del programa en la demanda de servicios sociales.

Las políticas de protección social no contributiva emergentes han generado un conjunto significativo de cambios en el área social en el país, sobre todo en la asignación del presupuesto, seguimiento y evaluación de la capacidad operativa institucional. Cada uno de esos cambios representa un avance significativo en el proceso de configuración de políticas de protección social fundamentadas en la realización de los derechos de la población. Dichos cambios gravitan en torno a la Red de Oportunidades, que ha mostrado ser eficiente en el combate a la pobreza y la generación de desarrollo humano. Por consiguiente, es necesario analizar su desarrollo, expansión y consolidación para identificar entre otros aspectos, las buenas prácticas desarrolladas y los aportes en la generación de instrumentos y herramientas para mejorar el funcionamiento de las políticas sociales, generar el entramado institucional capaz de soportar un sistema de protección social y, con ello, potenciar la capacidad del gasto social para reducir las brechas y la desigualdad en la sociedad panameña.

I. Política económica y política social

Con una población de aproximadamente tres millones de habitantes y un producto interno bruto de 7.000 millones de dólares, Panamá es una de las economías con más rápido crecimiento en la región. Entre el año 1975 y el año 2004, en América Latina solamente Chile creció más rápido que Panamá. Sin embargo, a pesar de su desempeño económico, Panamá ha registrado dificultades para traducir los buenos desempeños económicos en mejoras en el bienestar de la población, en términos de educación, salud e ingreso. Entre 1997 y 2003, el PIB per cápita real creció un 1,5% anual. Durante el mismo periodo, la incidencia de la pobreza disminuyó solamente de 37,3% a 36,8%, mientras que el número de personas pobres se incrementó en cerca de 100.000 debido al crecimiento de la población total¹. Por su parte, la pobreza extrema, que refleja la parte de la población que no posee los recursos necesarios para adquirir una canasta básica de bienes alimentarios, disminuyó de 18,8% a 16,6%. Esta reducción se tradujo en una reducción moderada en el número absoluto de pobres extremos (BID, 2006).

Entre el 2003 y el 2008, se redujeron tanto la pobreza extrema (2,4 puntos porcentuales), la pobreza no extrema (2 puntos porcentuales), como la pobreza total (4,4 puntos porcentuales).

¹ La pobreza total incluye la pobreza extrema y la pobreza no extrema. La pobreza extrema caracteriza a la población con un consumo per cápita por debajo del valor de la línea de pobreza extrema, el cual equivale al costo de una canasta básica que permite satisfacer los requerimientos mínimos de alimentos, equivalentes a 2,305 calorías diarias por persona. Para el año 1997, ese costo se estimaba en 518 Balboas, mientras que para el año 2003, era de 534 Balboas anuales (BANCO MUNDIAL 2006). Por su parte la pobreza no extrema identifica a la población que alcanzan a cubrir el costo mínimo de los alimentos, pero no el costo mínimo adicional de los bienes y servicios básicos (vivienda, salud, educación, vestuario, transporte, entre otras). Es decir, la población en pobreza no extrema es aquella cuyo consumo per cápita está por debajo del valor de la línea de la pobreza. El valor del consumo anual de estas personas es igual y/o mayor que 534 Balboas, pero igual y/o menor de 953 Balboas. Los no pobres son las personas que tienen un consumo anual igual y/o superior a 953 Balboas (MEF 2005a).

La pobreza total y la pobreza extrema disminuyeron en todas las áreas del país, especialmente la extrema pobreza en el área indígena. Es decir, se muestra un leve cambio en los indicadores de pobreza (véase el cuadro 1 y 2). Sin embargo, queda por explicar qué proporción de ese cambio se debe a la variación en el enfoque en la política pública.

El modelo de crecimiento de Panamá ha generado un país heterogéneo y desigual, que distribuye oportunidades de empleo e infraestructura de servicios en las áreas rurales, indígenas y urbano-marginales de manera poco efectiva y eficiente. La estructura social y laboral se caracteriza por la baja calidad del empleo y un incremento del empleo informal. Es decir, el modelo de acumulación y crecimiento económico panameño es de carácter dual.

Panamá es también un país con diversos tipos de desigualdad territorial y étnica. En su conjunto, casi 70% de los extremadamente pobres viven en áreas rurales (Paes de Barros y otros, 2007). Esto ha provocado que el 20% de la población más pobre recibe apenas el 1,9% del ingreso total, mientras que en el otro extremo, el 20% más rico recibe el 61,2% del ingreso total. La desigualdad abismal de ingresos se refleja en las enormes brechas en los activos productivos, físicos, financieros y de capital humano, que existen entre pobres extremos y no pobres. Esas brechas son, a la vez, una de las causas de los patrones desiguales de acumulación de capital humano que se reproducen cíclicamente en el país (BID, 2006). Por ejemplo, mientras que en el 20% de la población con mayores ingresos, la tasa neta de matriculación en secundaria supera el 95%, en el caso del 20% de la población más pobre, la misma tasa neta de matriculación alcanza apenas el 42% (Jované, 2009).

En el ámbito geográfico, existen marcadas diferencias en las tendencias de la pobreza en el tiempo. En las áreas urbanas y en las rurales indígenas, la incidencia, profundidad y severidad de la pobreza y de la pobreza extrema aumentaron entre 1997 y 2003. En cambio, en el área rural no indígena, la pobreza y la extrema pobreza disminuyeron. En la profundización de la pobreza en el área urbana entre 1997 y 2003, influyó, entre otros factores, la reclasificación censal de localidades rurales a urbanas y la migración en algunos casos estacional del campo hacia la ciudad. Así, mientras la pobreza extrema en áreas rurales indígenas disminuyó en el período 2003 a 2008, la cantidad de pobres en el área urbana aumentó (véase el cuadro 2).

El proceso de urbanización ha sido continuo: en 1975, el 49% de la población panameña estaba localizada en el área urbana, mientras que en el año 2005, el 71% se ubicaba en esa misma área. Se estima que para el año 2015, el 78% de la población panameña residirá en las áreas urbanas del país (Waters, 2009b). Es decir, las personas pobres del área rural se están trasladando a las áreas urbanas y con ellas se trasladan sus problemas, preocupaciones y demandas. Los servicios, más que los ingresos, se convierten en un polo de atracción de las poblaciones con bajos ingresos y niveles de consumo. Por esta razón, la pobreza en el área rural e indígena no tiene las mismas características que en el área urbana, donde el problema central es casi siempre el ingreso y se traduce en todos los casos en demandas de empleo y puestos de trabajo, ya que esta población tiene acceso a servicios básicos como educación, salud, acceso vial, conectividad, entre otros. Por ese motivo puede ser más fácil en el mediano plazo reducir la pobreza en el área indígena y rural, que en el área urbana.

**CUADRO 1:
INCIDENCIA DE LA POBREZA EN PANAMÁ, 2003 Y 2008**

	Población total país		Pobres (total)		Pobres extremos		Pobres no extremos		No pobres	
	2003	2008	2003	2008	2003	2008	2003	2008	2003	2008
Porcentaje	100	100	36,8	32,4	16,6	14,2	20,2	18,2	63,2	67,6
Personas (en miles)	3 063,5	3 334,3	1 128,4	1 081,2	508,7	475,0	619,7	606,2	1 935,1	2 253,1

Fuente: ENV 2003 y 2008.

**CUADRO 2:
POBLACIÓN EN POBREZA Y POBREZA EXTREMA, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA, 2003 Y 2008**
(en miles de personas)

Área	Pobreza			Pobreza extrema		
	2003	2008	Variación	2003	2008	Variación
Total nacional	1 128	1 081	-47	509	475	-34
Urbana	371	373	2	82	68	-14
Rural a	758	708	-49	427	407	-20
Rural no indígena	525	481	-44	214	208	-6
Rural indígena	233	227	-6	213	198	-15

Fuente: ENV 2003 y 2008.

^a El área rural se refiere a la suma de las áreas rural no indígena e indígena.

Los altos niveles de pobreza y desigualdades sociales que enfrenta el país ocasionan que grupos importantes de la población no logren acumular capital humano, capital social o capacidades que les permitan generar los niveles de ingreso requeridos para satisfacer sus necesidades básicas. Esto ha generado un ciclo interminable de pobreza y miseria, que coloca en una situación de vulnerabilidad y riesgo social a más de un millón de panameños, desarticulados en su mayoría de todo tipo de políticas públicas, ante la ausencia de políticas redistributivas adecuadas y la continuidad de políticas públicas en el área social que deben revisarse en el corto y mediano plazo.

La reducida capacidad de intervención y operación de las políticas sociales en el mejoramiento de las condiciones de los grupos más vulnerables, ha contribuido a la persistencia de altos niveles de pobreza a pesar de la magnitud del gasto social panameño. La política social del Estado, más que tener problemas presupuestarios, parece enfrentar problemas concretos de adecuación y pertinencia para ofrecer servicios y protección a los grupos de mayor marginalidad y vulnerabilidad social del país.

En materia de políticas públicas de combate a la pobreza, hasta el año 2004, persistía la idea que la pobreza y otros problemas sociales se solucionaban a través del incremento del crecimiento económico. Sin embargo, la fragilidad de la política pública para afrontar la pobreza quedó en evidencia con la persistencia de este problema social aún ante indicadores económicos favorables. De allí que se decidió adoptar una nueva perspectiva para la política pública. A partir de ese momento, se considera que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para la erradicación de la pobreza (Zarzavilla, 2006). Este enfoque emergente permitió concebir lo social como una inversión que genera capacidades y facilita oportunidades de las personas y las comunidades. Los programas comienzan, así, a orientarse hacia el desarrollo de capacidades locales y regionales que permitan la sustentabilidad de las políticas sociales en el largo plazo (MIDES, 2007).

Aún cuando el país seguía creciendo, el incremento del precio de los combustibles, los alimentos y los productos de primera necesidad que ocurrió a partir de 2006, afectó sensiblemente tanto a la productividad del trabajo como a la dinámica de redistribución del ingreso (BID, 2008).

La inflación no sólo afectó el ingreso, encareciendo los factores implícitos en la producción, sino que también afectó el consumo vía el incremento de los precios de la canasta básica².

Ese proceso combinado de inflación y variación del consumo reforzó la necesidad de implementar políticas dirigidas hacia la reducción de la pobreza, la exclusión y la desigualdad (MIDES, 2008). Sin embargo, las medidas para la reducción de la pobreza son más conocidas y puntuales que las asociadas a la reducción de la desigualdad, que son más complejas tanto para su conversión en propuestas de gobierno, como en políticas públicas de Estado. En el primer caso, se trata de romper el ciclo que genera y regenera la pobreza mediante el incremento de la acumulación en capital humano. En el caso de las medidas para la reducción de la exclusión y la desigualdad, se trata de acciones gubernamentales que reduzcan las diferencias y distancias entre la oferta de servicios, la calidad de los mismos y las necesidades de la población (Rubio y otros, 2009). En lo que queda del documento, nos abocaremos a describir las primeras de estas medidas –aquellas relacionadas con la pobreza– por estar directamente vinculadas a la génesis y funcionamiento de la Red de Oportunidades.

² Un cálculo realizado para los distritos de Panamá y San Miguelito, entre diciembre de 2007 y marzo de 2008, señala que la variación porcentual de un mes a otro de la canasta básica fue de 1,5% (MEF, 2008). El Índice de Precios al Consumidor (IPC) nacional y urbano de marzo del 2008 con respecto a marzo del 2007, aumentó en: alimentos y bebidas, un 15,0%; transporte, 13,3%; vivienda, agua, electricidad y gas 7,6%; enseñanza 6,4%; muebles, equipo del hogar y mantenimiento rutinario de la casa 3,3%; bienes y servicios diversos 3,2%; salud 2,6%; esparcimiento, diversión y servicios de cultura 1,4% y vestido y calzado 0,4%. El poder adquisitivo a nivel general, y principalmente en las regiones donde desde siempre ha sido más costoso tener acceso a los bienes y servicios, ha registrado también un incremento superior en el costo de la vida (MEF, 2008; CGR, 2008).

II. La redefinición de la política social

Hasta el lanzamiento de la Red de Oportunidades, la política social panameña se caracterizó por el universalismo en la entrega de servicios sociales básicos (salud, educación, vivienda, infraestructura) y las prestaciones no contributivas (subsidios de precios, programas de alimentos no focalizados, entre otros). A esto se suma la protección social contributiva (seguro social), que cubre a los trabajadores insertos en el sector formal de la economía.

Sin embargo, la política social universalista no llegaba a todos en cuanto a la provisión de servicios de salud y educación de calidad, y, más aún, las transferencias y subsidios no llegaban a los pobres. De tal forma, en el país, los beneficios no se distribuían necesariamente de acuerdo a las necesidades y especificidades de los sectores sociales, sino de acuerdo a la capacidad política y de presión de algunos grupos, entre los cuales no se encontraban los más desposeídos. Es decir, si bien la orientación de la política social era universalista, los resultados no lo eran.

La consecuencia más clara de esta lógica constitutiva de las políticas sociales es que las acciones eran intrínsecamente genéricas, a pesar de la diversidad de necesidades y demandas de los distintos sectores sociales. Dicho de otra forma, lo universal de las políticas sociales no era necesariamente su nivel, cobertura y la capacidad de adecuarse a distintas realidades, sino lo genérico de sus diseños de intervención. En particular, los diseños de los planes y proyectos asociados a las políticas sociales, que operaban desde la lógica de la oferta, no obtenían impactos considerables en la satisfacción de las necesidades específicas y reales de la población en condiciones de vulnerabilidad, como es el caso de los pobres extremos y los pueblos indígenas.

Una reciente encuesta de satisfacción de beneficiarios de la Red de Oportunidades entrega evidencia en este sentido (Consumer, 2009)³. De la identificación de estos nudos críticos, se hizo patente la necesidad de replantear las políticas sociales para actuar e incidir, mediante mecanismos no contributivos, en el bienestar de la población más pobre del país. Para ello era necesario focalizar las políticas sociales, priorizando y centrando sus acciones en la población en situación de pobreza y pobreza extrema mediante la acción integral e intersectorial de las distintas instituciones involucradas.

La redefinición de las políticas sociales en Panamá se inició en 2005. El debate en torno a esta redefinición se registró sobre todo al interior del Gabinete Social⁴, en tanto mecanismo de articulación de las acciones en materia social, teniendo como punto de partida los requerimientos de reorganizar el gasto social, mejorar la focalización y reducir la pobreza. El resultado institucional de ese debate fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)⁵, lo que permitió un cambio de enfoque, con la generación de nuevos instrumentos de focalización y la posibilidad de diseñar políticas de protección social para atender objetivos como la acumulación de capital humano.

El proceso de redefinición de las tareas de la institucionalidad social implicó capacitación, conocimiento de los procedimientos y restricciones presupuestarias, además de la definición de los indicadores de impacto y su monitoreo y seguimiento. Como primer paso en el proceso de reformulación de las acciones del Estado en el área social, se definieron los nudos que evitaban el desarrollo de la focalización de las políticas sociales. Entre los nudos se encontraban la centralización de las decisiones y del manejo de los recursos; la debilidad de las instituciones públicas en la planificación microregional; los complicados procesos administrativos; la falta de indicadores de medición y sistemas de evaluación; y la falta de continuidad en los proyectos (véase recuadro 1).

**RECUADRO 1:
DESARROLLO SOCIAL EN PANAMÁ, 2005-2009: EJES Y TAREAS PRIORITARIAS**

<ul style="list-style-type: none"> • Políticas sociales y de protección social integrales y priorizadas geográfica y demográficamente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento y expansión de la oferta de los servicios en salud, nutrición y educación en las áreas rurales e indígenas.
<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación intersectorial de programas y de proyectos de protección social, para reducir la duplicidad de acciones, objetivos y población. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento y evaluación con el objetivo de revisar adecuar los procesos, los instrumentos y los recursos a los impactos esperados.

Fuente: MIDES 2006

La definición de una Agenda Social en 2006 permitió igualmente identificar las principales acciones en el área social, dirigidas a reorganizar la institucionalidad social, su dinámica y las tareas a realizar en el corto plazo. En ese proceso jugó un papel importante la reestructuración del Gabinete Social, en tanto instancia de coordinación interinstitucional de la ejecución de las políticas sociales y el nuevo rol asignado al MIDES como rector de las políticas sociales. En ambos casos la tarea inicial fue mejorar la eficiencia del gasto social para garantizar el impacto de las políticas sociales.

³ La Encuesta Cuantitativa de Satisfacción de las Beneficiarias(os) de la Red de Oportunidades se realizó tomando en cuenta una muestra del total de beneficiarias(os) del programa, en todas las provincias y áreas del país. Esta investigación señala de manera insistente que el problema que enfrenta esta intervención a futuro tiene que ver con la calidad de los servicios y su adecuación según áreas y características étnicas de la población (Consumer, 2009). Al respecto, véase la sección VI.

⁴ El Gabinete Social está integrado por Presidente de la República y los Ministros de Desarrollo Social, Presidencia, Educación, Obras Públicas, Economía y Finanzas, Salud, Trabajo y Desarrollo Laboral, Vivienda, Gobierno y Justicia, Comercio e Industrias, Relaciones Exteriores, Turismo. La Primera Dama de la República actúa como Asesora del Gabinete Social. Los Ministros/as que componen el Gabinete Social asumen cada cuatro meses la Coordinación rotativa de la Secretaria Ejecutiva. Para más detalles puede consultarse el Decreto Ejecutivo N. 306 del 15 de diciembre del 2004, "Por el cual se reorganiza el Gabinete Social".

⁵ Mediante la Ley 29 del 1 de agosto de 2005.

III. Gasto social y focalización

En Panamá, la escasa selectividad del gasto social fue ilustrada en un estudio del PNUD (2000) que concluyó que para 1992 sólo el 17% del gasto público social estaba focalizado en la población pobre. Este hecho tiene por lo menos dos fuentes: en primer lugar, las decisiones sobre la inversión social no son tomadas de manera científica; en segundo lugar, no existen mecanismos para la reorientación de la inversión. Sin embargo, el gasto total en protección social (seguro social más asistencia social) en Panamá es relativamente alto cuando se compara con otros países de América Latina. Panamá gasta 6,7% del PIB en protección social: 5% en seguro social (pensiones y seguros de salud para los trabajadores formales) y 1,7% en asistencia social (subsidios directos e indirectos) (Banco Mundial, 2006a). Además, el gasto en asistencia social ha ido incrementando anualmente. Para el año 2008 el gasto en asistencia social alcanzó el 2,6% del PIB (véase cuadro 3) (Marques, 2009).

No obstante, aún cuando una parte importante de los recursos asociados a la protección social no contributiva se invierten en subsidios, en su gran mayoría, éstos no se encuentran focalizados en los más pobres (ibid)⁶ y, por lo tanto, no son efectivos en la reducción de la pobreza. Por ejemplo, el 43% de los recursos asociados a la protección social (equivalente a 1,1% del PIB) se invierten en subsidios al agua, electricidad, combustible y tasas de interés para la vivienda. En el caso de la población pobre y pobre extrema, la Encuesta de Niveles de Vida (ENV) muestra que dicha población no utiliza ni accede cotidianamente a esos servicios.

⁶ El Estado panameño ejecuta acciones de este tipo desde hace más de medio siglo, sin embargo, el derecho a ser beneficiado por estas transferencias ha estado condicionado, por lo general, a la participación de la población en el mercado formal de trabajo, predominantemente urbano (Aparicio, 2009).

Lo anteriormente señalado es el reflejo de inequidades en la focalización del gasto social, ya que las acciones del Estado y los servicios sociales tienen su mayor impacto en los sectores sociales con mayor acceso a éstos, pero que no necesariamente son vulnerables y/o pobres (Banco Mundial, 2006a).

**CUADRO 3:
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN ASISTENCIA SOCIAL, 2008**

Grupo de edad	Costo anual (En miles de Balboas)	Distribución porcentual	Porcentaje del PIB
Total	602 385	100,0	2,6
Población en general ^a	366 055	60,8	1,6
0-5 ^b	49 738	8,3	0,2
6-17	157 882	26,2	0,7
18-61	23 710	3,9	0,1
62 y más	5 000	0,8	0,0

Fuente: Marques, 2009.

^a Se trata de aquellos ítemes en los cuales no es posible identificar un grupo poblacional específico al que vayan dirigidos.

^b Se ha hecho el ejercicio de descomponer la distribución del gasto social que va dirigida a grupos étnicos específicos, según la información disponible. Del grupo de edad 0-5, se excluyen 5 millones de Balboas, monto estimado del bono al adulto mayor en 2008; este monto se incluye en el grupo de edad de 62 años y más.

Dados estos antecedentes, es evidente que gradualmente debe orientarse parte del gasto social hacia las familias en situación de vulnerabilidad, pobreza o pobreza extrema que no tienen acceso a los servicios subsidiados como vivienda, agua y electricidad. Igualmente, deben reorientarse y reordenarse los programas que persiguen objetivos similares y que pueden en el corto plazo unificarse para incrementar su efectividad e impacto. Tal es el caso de programa de Bonos Familiares de la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SENAPAN) y la Red de Oportunidades o el Programa de Nutrición Escolar del Fondo de Inversión Social (FIS) y el Programa de Alimentación Complementaria Escolar del Ministerio de Educación (MEDUCA), que tienen la misma población objetivo, pero instancias de dirección distintas, cuando podrían tener más impacto si se combina una acción conjunta (Marques, 2009). Por otro lado, hay una serie de programas (algunos de ellos muy pequeños) de la Presidencia/FIS, Despacho de la Primera Dama/FIS y Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), que tienen objetivos similares en tanto apoyan a hogares y/o familias vulnerables o en situación de pobreza y que deberían ser consolidados (Marques, 2009).

Pese a lo anterior, al analizar la relación entre focalización (definida como porcentaje de de personas viviendo en situación de pobreza cubiertas por las políticas) y equidad (porcentaje de beneficios recibidos por quienes viven en situación de pobreza), la cual permite analizar la efectividad de un programa social, se evidencia que ningún programa es regresivo⁷. Es decir, ningún programa tiene una distribución de beneficios peor que la distribución del consumo per cápita. No obstante, las acciones de protección social que lleva adelante el Estado, en tanto dimensión compensatoria de las políticas sociales, han sido de carácter reactivo ante las demandas sociales de quienes tienen capacidad de plantearlas ante las instituciones; escasamente proactivas en su naturaleza y acción hacia grupos con reducida capacidad de movilización política. Superar estas limitaciones es precisamente el objetivo de la Red de Oportunidades.

Uno de los primeros impactos de la Red de Oportunidades puede observarse en los resultados de las Encuestas de Niveles de Vida, que muestran que este PTC ha contribuido a la ampliación de la cobertura del sistema de protección social (Arim, 2009): en 2008, el 14,4% de los pobres extremos era

⁷ El índice más utilizado para medir la progresividad del gasto es el propuesto por Kakwani. El indicador de Kakwani es igual al coeficiente de Gini del consumo per cápita menos el índice de concentración del programa público. Los valores negativos indican un gasto pro pobre. Cuanto mayor es el índice en valor absoluto, mayor es el grado de focalización del programa. Para analizar si un programa contribuye a aumentar la equidad de distribución del consumo (ingreso) se puede calcular un índice de progresividad del gasto (Marques, 2009).

beneficiario de la Red de Oportunidades⁸. En particular, en las zonas rurales indígenas, cerca del 50% de la población cubierta por acciones de protección social es parte de la Red de Oportunidades. Esto se debe a que los corregimientos ubicados en las áreas indígenas y rurales perimetrales a las áreas indígenas fueron considerados prioritarios para las intervenciones de la Red (Waters 2009b)⁹.

⁸ Esta aun baja cobertura se debe al hecho que la ENV de 2008 fue realizada cuando la Red de Oportunidades no tenía cobertura plena en el área rural y urbana.

⁹ Ambos tipos de corregimientos tiene población predominantemente indígena y las características en materia de servicios de salud y educación, vivienda y empleo de las áreas rurales perimetrales son similares a las de los corregimientos de las áreas indígenas.

IV. Herramientas e instrumentos para la focalización de políticas sociales

Para adecuar la cobertura de la población objetivo de las políticas sociales, en Panamá se recomenzó a llevar a cabo la Encuesta de Niveles de Vida (ENV), cuyos resultados son el insumo principal para determinar las cifras de incidencia de pobreza y/o pobreza extrema. Con la información obtenida a través de la ENV se calculó la incidencia de la pobreza en las distintas áreas geográficas y el número de pobres y pobres extremos por corregimientos. Esto permitió priorizar la intervención de la Red de Oportunidades en los corregimientos, que quedaron ordenados según la proporción estimada de hogares y población en pobreza y pobreza extrema¹⁰. Para este cálculo se utilizó la línea de pobreza y/o pobreza extrema, tomando en cuenta una canasta de consumo de alimentos necesarios para la supervivencia.

Igualmente, los resultados de la ENV permitieron el desarrollo de instrumentos de focalización como el mapa de pobreza, el índice compuesto de marginalidad (ICM) y el índice de pobreza familiar (IPF). Estos instrumentos permiten identificar a los hogares y/o familias en pobreza y/o pobreza extrema que son elegibles para recibir los beneficios de los distintos programas sociales.

¹⁰ Mayor prioridad de intervención se dio a los corregimientos con incidencia de pobreza extrema (IPE) entre 0,16 a 1,0, y menor grado de prioridad a los corregimientos con incidencia por debajo de 0,16. La IPE en los corregimientos se midió sobre una escala que va de 0 hasta 1, en donde los corregimientos con valores más cercanos a 0 tienen menor incidencia de pobreza extrema, mientras que los más cercanos a 1 expresan mayor nivel de pobreza extrema. El valor 0,16 se seleccionó porque indica un punto de inflexión y separación entre los corregimientos del país. Del total de hogares en pobreza extrema (76.498 si se incluyen a todos los hogares ubicados en las comarcas indígenas), 59.734 hogares (78%) residen en los 372 corregimientos más pobres del país, con IPE mayor que 0,16; los restantes 16.764 (22%) hogares en pobreza extrema se ubican en 249 corregimientos con IPE por debajo de 0,16 (MIDES, 2008).

Este proceso se realiza mediante dos actividades claves: por un lado, la focalización geográfica, por el otro, la focalización a nivel de hogares (Gómez Hermosillo, 2009). A través de la primera, se identifican las áreas geográficas de intervención y se establece el orden de prioridad en la expansión de la cobertura de distintos programas sociales. Para ello se utilizan mapas de pobreza y/o listados geoestadísticos con base en indicadores de necesidades básicas insatisfechas asociados a la pobreza de los territorios, que permiten clasificarlos de acuerdo a su nivel de pobreza, desarrollo, vulnerabilidad y marginalidad. Por su parte, mediante la focalización de hogares y/o familias¹¹, se identifican los hogares elegibles y/o beneficiarios de programas de protección social seleccionados a partir de la ENV (Gómez Hermosillo, 2009).

El mapa de pobreza fue el primer instrumento desarrollado para mejorar la efectividad de las políticas sociales¹². El mapa es una herramienta útil y funcional que orienta a todas las instituciones que cuentan con programas de combate a la pobreza (Sarmiento, 2006), al mismo tiempo que permite evaluar la focalización del gasto social e identificar los factores geográficos que pueden explicar, aunque parcialmente, situaciones persistentes de pobreza (Robles, 2006). Igualmente, el mapa de pobreza, basado en un Índice de Satisfacción de Necesidades Básicas (ISNB), permite jerarquizar las diferentes divisiones geográficas del país, en función de la proporción de quienes no llegan a tener un nivel adecuado de desarrollo humano, satisfacción de necesidades y acumulación de capital humano (Robles, 2005).

En el caso de Panamá, las estimaciones realizadas para el diseño del mapa de pobreza fueron obtenidas hasta el nivel de distritos (de los cuales existen 75) y corregimientos (de los cuales existían 593 en el censo realizado en el año 2000). Cada nivel administrativo puede ser tratado entonces como un panel a nivel de unidades geográficas, que permite examinar de qué manera ha cambiado la pobreza a través del tiempo y en qué medida los beneficios del crecimiento económico han sido distribuidos en todo el país. Por ejemplo, entre los años 1997 y 2003, de 593 corregimientos, la pobreza aumentó al interior de 77 de ellos y disminuyó en 52. Entre los distritos, 19 de ellos experimentaron un incremento en el nivel de pobreza mientras que para otros 9, la pobreza disminuyó (Banco Mundial, 2006a).

El segundo instrumento desarrollado para mejorar la focalización de las políticas sociales fue el Índice Compuesto de Marginalidad (ICM), que permite identificar, ordenar y seleccionar a las unidades político administrativas (corregimientos) y áreas de intervención según su situación de vulnerabilidad y marginalidad (MEF, 2006). El ICM combina en un sólo índice, la pobreza extrema medida por consumo y las necesidades básicas insatisfechas de salud, vivienda, agua y saneamiento y educación¹³. Es decir, se toma el número de hogares con pobreza extrema, la incidencia y la brecha de pobreza extrema para ordenar los corregimientos. Tomando como punto de partida el ICM, se puede observar que el corregimiento con mayor incidencia de pobreza extrema y mayor índice de marginalidad es Piedra Roja, ubicado en la Comarca indígena de Ngóbe-Buglé, mientras que el corregimiento con menor incidencia

¹¹ En el caso de Panamá, la focalización de beneficiarios de la Red de Oportunidades se hizo por hogares, pero posteriormente y de manera gradual, se hicieron todos los ejercicios para iniciar una focalización por familias en el área indígena.

¹² La metodología para construir el mapa de pobreza de Panamá, basada en indicadores monetarios como el consumo, consiste en (i) estimar modelos de regresión del logaritmo del consumo familiar per cápita, utilizando variables independientes que existen y son similares en la encuesta y el censo; (ii) utilizar los parámetros estimados de la regresión para predecir el consumo per cápita de cada hogar censado; y (iii) sobre la base de estas predicciones, construir los indicadores de pobreza y desigualdad para diferentes subgrupos de la población definidos geográficamente. La aplicación empírica de este procedimiento implica abordar aspectos complejos relacionados con la necesidad de reducir los efectos de la ubicación geográfica sobre los niveles de consumo, la existencia de heterocedasticidad de los errores de los modelos, con las simulaciones empleadas para obtener las estimaciones de los indicadores (Robles, 2005).

¹³ Entre las dimensiones e indicadores considerados por el ICM se encuentran: pobreza extrema (incidencia de pobreza extrema; brecha de pobreza extrema; número de hogares en pobreza extrema); salud (sin asistencia profesional al parto; tasa de mortalidad infantil; desnutrición crónica); vivienda, agua y saneamiento -con piso de tierra, sin agua potables, sin servicio sanitario, con hacinamiento-; educación (analfabetismo de la población de 10 más años de edad; inasistencia escolar de la población de 6 a 15 años de edad). Dado que los valores de los indicadores considerados son de naturaleza heterogénea (por lo cual no pueden ser combinados directamente en un índice compuesto), los valores de todos los indicadores se convierten a una escala uniforme de 0 a 100 (escala de valores convertidos), para entonces incorporarlos en el índice. El valor original más alto de cada indicador, que indica peor condición, se representa con cero (0) en la escala convertida, mientras que el valor original más bajo del indicador, que implica una mejor condición, se representa por 100. Los valores intermedios comprendidos entre 0 y 100 se calculan con la siguiente fórmula: $VN = (VMAX - VA) / (VMAX - VMIN) \times 100$, donde VA, es el valor original que se quiere convertir a la nueva escala; VN, es el valor nuevo resultante en una escala de 0 a 100; VMAX, es el valor original más alto de la variable; VMIN, es el valor original más bajo de la variable (MEF, 2006).

de pobreza extrema y menor índice de marginalidad es Bella Vista, ubicado en la Provincia de Panamá. El ICM permite afirmar que una proporción importante de corregimientos tienen poca pobreza y/o una población pobre dispersa y que acceden a servicios con una calidad deficiente.

El tercer instrumento desarrollado para mejorar el proceso de focalización es el índice de pobreza familiar (IPF), que utiliza la información recolectada a través de la Encuesta de Vulnerabilidad Social¹⁴, un instrumento que permite captar las condiciones económicas de cada uno de los hogares y las características físicas de la vivienda, así como los datos socioeconómicos y demográficos de cada uno de sus miembros. El IPF organiza la información de la Encuesta de Vulnerabilidad Social en ocho componentes básicos asociados a las condiciones de vida:

- i. vulnerabilidad demográfica;
- ii. vulnerabilidad social;
- iii. acceso al conocimiento;
- iv. acceso al trabajo;
- v. disponibilidad de recursos;
- vi. desarrollo infantil;
- vii. condiciones habitacionales;
- viii. condiciones de salud.

Cada uno de estos componentes representa el acceso a los medios necesarios para que los hogares satisfagan de manera efectiva sus necesidades diarias (IPEA, 2009). El conjunto de indicadores y variables asociados al IPF tienen como función principal apoyar en el diagnóstico de la pobreza, así como la identificación de las principales carencias de los hogares, comunidades, regiones y provincias del país, lo que permite un óptimo acoplamiento entre las intervenciones sociales y las necesidades reales de la población (IPEA, 2009).

La Encuesta de Vulnerabilidad Social, además de proporcionar los datos relevantes para el IPF, proporciona información para el diseño de programas de protección social que tienen como objetivo la atención de la población en situación de pobreza y/o pobreza extrema. Para ello se incorporaron a la encuesta variables altamente correlacionadas con la pobreza (condición de la vivienda, acceso a la infraestructura social y nivel educativo de los miembros del hogar), las que conjugadas en un índice, permite también identificar el nivel de pobreza de cada hogar (Olinto et al., 2006).

Para definir y caracterizar a la población objetivo de la Red de Oportunidades, se diseñó una prueba de medios (*proxy means test* / PMT)¹⁵, con los datos de la ENV de 2003 que permite calcular

¹⁴ La Encuesta de Vulnerabilidad Social es el instrumento aplicado para la focalización de los hogares en pobreza extrema. Esta encuesta se realizó en cuatro fases: 2005, 2006, 2007 y 2009. En cada fase se realizó un ajuste al conjunto de preguntas y la organización de las mismas, siguiendo los aportes realizados por la Contraloría General de la República, el BID, el Banco Mundial y el PNUD.

¹⁵ Un índice que ordena los hogares y/o familias tiene su fundamento en una prueba de medios (*proxy means test*), que permite la selección de beneficiarios y evita problemas de subjetividad, además de permitir obtener una aproximación del consumo de un hogar, sin tener que medirlo de forma directa. Al utilizar un una prueba de medios fundamentada en un método estadístico es posible identificar tanto las variables que realmente se relacionan con la pobreza extrema, como así también, cuantificar la importancia o peso relativo de cada una de ellas (Olinto et al., 2006). Ese proceso complejo de identificación de variables se combina siempre con el conocimiento de la realidad social del país. En el caso de Panamá, la prueba de medios es una regresión estimada por mínimos cuadrados ordinarios (MCO). La variable que se quiere explicar (variable dependiente) es el consumo per cápita anual. Las variables explicativas son aquellas características que están altamente correlacionadas con el consumo y que cumplen con los siguientes requisitos: (i) son de fácil medición y verificación y (ii) tienen bajo riesgo de manipulación por los hogares en el corto plazo. Es por ello que las variables incluidas en la regresión contemplan características del hogar, de la localidad, de la calidad de la vivienda y de la tenencia de activos (ibid). Sin embargo, como las variables pueden tener un impacto diferente sobre el consumo del hogar según la región donde éste esté ubicado, para lograr una mejor focalización demográfica se requieren varios modelos de estimación. El propósito de los modelos es identificar las características de los hogares que más se relacionan con la pobreza y cuantificar la importancia o peso relativo de cada una de ellas. Este proceso se realiza en dos momentos. En un primer momento se estima una regresión en etapas (*stepwise regression*) con el fin de seleccionar únicamente a aquellas variables que

para las áreas urbana, rural no indígena, indígena fuera de las Comarcas e indígena comarcal, el puntaje de cada variable en la probabilidad de ser pobre extremo y caracterizar a los hogares en pobreza y/o pobreza extrema. Es decir, si fuese posible medir con precisión el consumo de los hogares del país, serían automáticamente incluidos en el programa de protección social aquellos cuyo consumo per cápita anual estuvieran por debajo del valor de línea de pobreza extrema (B/534 en 2003) (MEF, 2005a).

Una vez finalizado ese proceso, la probabilidad de ser pobre y/pobre extremo en los hogares debe ser igual y/o mayor a 40%, 30% y 20%, si residen en las zonas urbanas, rurales e indígenas, respectivamente (Sarmiento, 2006). Pero debido a que los corregimientos tienen poblaciones en lugares poblados con distintas características, la aplicación homogénea del PMT puede resultar inapropiada para algunos hogares y, por tanto, producir errores de focalización. Este problema puede resolverse si se realiza un análisis de los errores de focalización, tomando como punto de partida los aprendizajes de mediciones realizadas en otros países, por ejemplo mediante la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de México (que con dos preguntas permite monitorear la focalización del programa Oportunidades), la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) de Perú (que con no más de 10 preguntas permite medir los errores de focalización de los programas y conocer la calidad de las transferencias o servicios otorgados) y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) de Chile (que desagregando el rubro de “transferencias gubernamentales” de la sección de los ingresos, permite conocer la contribución de los diferentes programas sobre la pobreza y la desigualdad) (Robles, 2008). La encuesta que sirve de base al PMT idealmente debería, por consiguiente, incorporar un módulo breve sobre la participación de los hogares en los diferentes programas sociales existentes y desagregar el rubro “transferencias gubernamentales” para incorporar con detalle lo que corresponde a los principales programas existentes en el país (ibid) y con ello mejorar la focalización de las políticas públicas.

resultan ser estadísticamente significativas en el modelo; en un segundo momento, se estima la medida de bienestar del hogar a través del método de mínimos cuadrados (ibid). La prueba de medios es un método estadístico que genera un “score” o puntaje de probabilidad sobre la condición de pobreza/elegibilidad de cada hogar, con base en un conjunto de variables socioeconómicas a partir de las cuales determina la elegibilidad de un hogar y/o familia. El proxy mean test (PMT) define niveles de vida y de ingreso. La focalización demográfica por hogar tiene como producto final un “listado de hogares elegibles”. Previamente deben captarse los datos que identifican geográficamente a cada hogar y que permiten aplicar la metodología de puntajes para definir su elegibilidad, así como dar seguimiento a la evolución de las condiciones de vida de los hogares, después de un tiempo de implementado el programa. Con ello se evita la discrecionalidad y los sesgos, reduciendo los errores de exclusión al llegar incluso a los hogares más dispersos, aislados o con problemas de información o acceso; igualmente reduce las pérdidas o introducción de distorsiones en el flujo de información (Gómez Hermosillo, 2009).

V. Del programa a la red de protección social

La Red de Oportunidades fue orientada desde un principio hacia la ruptura del ciclo de pobreza y la acumulación de capital humano a través de transferencias condicionadas directas a las madres y/o mujeres jefas de hogar. En la primera etapa del programa, la transferencia fue de B/ 35 al mes, equivalente al 18% del consumo promedio del hogar (antes de la transferencia) (Marques, 2009). A partir de julio de 2008, la transferencia se incrementó a B/ 50 mensuales, que se distribuyen en períodos bimestrales¹⁶. El incremento del monto se realizó tomando en cuenta el impacto del incremento del precio de los combustibles y los productos alimenticios en la dinámica económica de los hogares.

La transferencia es homogénea para todos los hogares independientemente de su composición demográfica¹⁷. Asimismo, cabe destacar que la Red de Oportunidades incluye dos tipos de transferencias condicionadas, que son excluyentes entre sí, pero son del mismo monto. Por un lado, el bono familiar de alimentos (cupón canjeable) distribuido por la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SENAPAN), que inició en 2005 y que cubre 29 corregimientos (22 corregimientos de la comarca indígena de Ngöbe Buglé y 7 de la provincia de Veraguas).

¹⁶ La entrega de las transferencias se realiza a través de una entidad externa, especializada en pagos, la Dirección de Correos y Telégrafos (COTEL). En marzo de 2009, se incorporó como entidad pagadora al Banco Nacional, en los corregimientos donde se cuenta con sucursales o donde hay sucursales cercanas y con acceso (Gómez Hermosillo, 2009), mientras que en los corregimientos donde no existen sistemas bancarios operan las estafetas móviles de la Dirección de Correos y Telégrafos (COTEL).

¹⁷ El monto de la transferencia al hogar y/o familia es fijo y no varía según área ni tipo de población. Esto difiere de otras experiencias en la región, que han optado por montos variables, sujetos al número de hijos dentro del hogar y/o familia, al tiempo de permanencia en el programa (reducción gradual del monto por año) o a la variación en la edad de los niños. En el caso panameño se promovió, por un lado, una transferencia solidaria por hogar en las áreas urbanas y rurales; por el otro, una transferencia solidaria por familia en las áreas indígenas. En el segundo caso se puede beneficiar a más de una familia en el mismo hogar.

Por otro lado, se encuentra la transferencia en efectivo dirigida por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y operada por la Secretaría de Protección Social del Ministerio de Desarrollo Social (SPS-MIDES). Ésta se inició en 2006 y cubre 592 corregimientos en las 9 provincias y las 3 comarcas, incluyendo la Región urbana de Panamá (Gómez Hermosillo, 2009).

El Estado entrega la transferencia, pero condicionando la misma al cumplimiento de ciertos compromisos. Las corresponsabilidades en salud se condicionan al hecho que las mujeres embarazadas y en puerperio asistan a los controles médicos y que los niños(as) menores de 5 años asistan a los controles de crecimiento y desarrollo e inmunización. En el caso de las corresponsabilidades en educación, los menores con edades comprendidas entre los cuatro y los diecisiete años deben estar matriculados y asistir al 80% o más de las clases durante un bimestre escolar. Al mismo tiempo, sus padres o tutores deben presentarse periódicamente a las reuniones escolares. Por último, en el caso de las corresponsabilidades en materia de desarrollo de capacidades, una persona adulta debe participar de las jornadas de capacitación convocadas bimensualmente. A su vez, el Estado debe garantizar la provisión de servicios sociales básicos de salud, nutrición, educación y desarrollo de capacidades¹⁸. La oferta de servicios del Estado es interinstitucional, según el rol y mandato de cada una de las instituciones.

La coordinación con los sectores de educación y salud se realiza en dos niveles. En la etapa de diseño y primera fase de expansión, se registró una participación activa en el nivel central –los Ministerios de Salud y Educación– en relación a los compromisos necesarios para garantizar la oferta de servicios a las familias. Esta coordinación se realiza desde el año 2008 en forma descentralizada y operativa en provincias, comarcas y regiones con el objetivo de atender los problemas y situaciones relacionados con la operación y calidad de los servicios prestados.

El propósito de la transferencia condicionada es generar un entramado cultural que cambie la dinámica familiar y rompa la reproducción del ciclo de pobreza. Desde esta perspectiva, la transferencia monetaria condicionada induce a la familia en pobreza extrema a utilizar servicios y satisfacer necesidades materiales básicas, para aprovechar la oferta de servicios del Estado, pero con mecanismos y dispositivos de seguimiento y monitoreo que permitan el aumento de las capacidades humanas de la población.

En el caso panameño, la transferencia incide en el incremento de la capacidad de consumo de los pobres extremos, en tanto la misma se destina principalmente a alimentación y transporte. No obstante, si bien la transferencia condicionada representa un incremento limitado e inmediato de la capacidad de consumo de los hogares y/o familias beneficiarias, su impacto en el cambio de prácticas culturales y sociales sólo puede registrarse en el mediano y el largo plazo, y en combinación con todos los componentes del programa. La permanencia de cada hogar y/o familia en la Red de Oportunidades ha sido establecida en principio por un período máximo de tres años, tomando en cuenta la necesidad de contar con datos, evaluaciones y mediciones de las condiciones de pobreza de los hogares y/o familias, pero siguiendo siempre las prácticas desarrolladas en otros programas de la región. Durante ese lapso de tiempo, cada hogar y/o familia recibirá, si cumple con las corresponsabilidades, 18 pagos bimensuales consecutivos.

Para garantizar la sostenibilidad de la acumulación en capital humano (de la niñez, la familia y la mujer) se articuló una estrategia de acompañamiento familiar dirigida a generar espacios de expresión y apoyo para la recuperación social y comunitaria de las familias en pobreza extrema. Mediante el acompañamiento familiar, los hogares participantes conocen mejor sus derechos, para acceder de forma más eficiente a los servicios y oportunidades disponibles que permitan fortalecer el capital humano y social de sus comunidades y, con ello, reconstruir los lazos sociales y familiares que garantizan el desarrollo óptimo de sus potencialidades, restableciéndose así los derechos de estas familias.

Esta forma de acompañamiento, en tanto implica un abordaje distinto con las familias, se convierte, en la práctica, en un instrumento adicional de auditoría social que permite conocer, con mayores niveles de certeza, las intimidades de la experiencia de la pobreza extrema y la exclusión y, por

¹⁸ Los principales servicios ofertados son: salud; educación; registro civil; seguridad alimentaria; generación de ingresos y desarrollo social (fomento de la participación ciudadana).

lo tanto, descubrir con mayor precisión sus causas y posibilidades de adecuación de las políticas sociales que se desarrollan desde el Estado.

El acompañamiento familiar se ejecutó a través de los “enlaces familiares” –inspirados en el modelo del programa Puente de Chile– que tienen, entre otras, la función de colaborar con los hogares realizando la coordinación operativa de las acciones de la Red de Oportunidades en terreno, acercándolos a los servicios de salud, educación y otros, verificando el cumplimiento de las corresponsabilidades establecidas y colaborando en la organización de la oferta de capacitación a nivel de las comunidades con instituciones como proveedores de servicios en áreas como desarrollo agropecuario, desarrollo humano, desarrollo social y desarrollo familiar. También participan de la estrategia de acompañamiento familiar los equipos técnicos especializados, que brindan servicios para favorecer la inclusión social y las prácticas comunitarias positivas. A través de estos equipos, se favorece la participación de los hogares y su acceso a programas dirigidos a reducir la pobreza, a programas de capacitación para los miembros de los hogares y líderes de la comunidad en buenas prácticas de saneamiento y habitabilidad en el entorno de la vivienda, y a servicios psicosociales individualizados. La participación en estas actividades es considerada corresponsabilidad “complementaria” y por lo tanto no es obligatoria, si bien existen diversos incentivos para participar en las mismas (Santibañez, 2008).

En combinación con la estrategia de acompañamiento familiar, el gobierno panameño impulsó una serie de inversiones sociales que promueven la generación de ingresos, la reducción de la exclusión y el fomento del desarrollo de capacidades productivas. Para reducir la exclusión se mejoraron los accesos a los servicios y fortalecieron las infraestructuras básicas como acueductos, alumbrados, saneamiento y caminos rurales. Para ello, las entidades gubernamentales focalizan geográfica y demográficamente sus recursos en los corregimientos de pobreza extrema que conforman la Red de Oportunidades y priorizan los recursos de inversión en la infraestructura territorial que requieran esas comunidades (BID, 2006).

De hecho, durante los tres primeros años del programa (incluyendo el piloto), se priorizó la cobertura completa de los corregimientos indígenas, en tanto era la población con mayores carencias de desarrollo humano. A partir del año 2006 (para el caso de los corregimientos rurales) y del año 2007 (para el caso de los corregimientos urbanos) se amplía la cobertura de la protección social no contributiva a los corregimientos y áreas geográficas con una baja incidencia de pobreza extrema (Gómez Hermosillo, 2009). El proceso de inclusión y expansión de la cobertura y los servicios asociados a la red de protección social fue rápido y sistemático.

El entrecruce de variables y resultados estadísticos señalan que el proceso de toma de decisiones fue complejo en tanto supuso un entretrejimiento de distintos criterios de selección, inclusión y cobertura, porque aún cuando se privilegió a las áreas y corregimientos indígenas con respecto a las áreas y corregimientos rurales y urbanos, la estrategia de cobertura también consideró el grado de marginalidad de los corregimientos. Por ejemplo, en 2005, cuando se realizó una experiencia piloto, la selección de corregimientos indígenas y rurales se efectuó privilegiando a los corregimientos con mayor incidencia de pobreza extrema dentro de su tipo. En 2006, 2007 y 2008 se seleccionaron a los corregimientos con mayor incidencia de pobreza extrema y mayor marginalidad dentro de las áreas indígenas, rurales y urbanas (véase cuadro 4) (Gómez Hermosillo, 2009).

**CUADRO 4:
PROCESO DE INCORPORACIÓN DE LOS CORREGIMIENTOS A LA RED DE OPORTUNIDADES,
2005-2008**

Año / Variables	Corregimientos			
	Indígena	Rural	Urbano	Total
Total (números absolutos)	82	421	90	593
Total (porcentaje)	13,8	71,0	15,2	100,0
2005 Incorporaciones absolutas	8	7	0	15
Porcentaje del total en el año	53,3	46,7	0,0	100,0
Porcentaje acumulado de inclusión por tipo	9,8	1,7	0,0	2,5
2006 Incorporaciones absolutas	27	32	6	65
Porcentaje del total en el año	41,5	49,2	9,2	100,0
Porcentaje acumulado de inclusión por tipo	42,7	9,3	6,7	13,5
2007 Incorporaciones absolutas	46	292	35	373
Porcentaje del total en el año	12,3	78,3	9,4	100,0
Porcentaje acumulado de inclusión por tipo	98,8	78,6	45,6	76,4
2008 Incorporaciones absolutas	1	72	44	117
Porcentaje del total en el año	0,9	61,5	37,6	100,0
Porcentaje acumulado de inclusión por tipo	100,0	95,7	94,4	96,1

Fuente: Gómez Hermosillo (2009).

VI. Protección social e impacto en la reducción de la pobreza

Para conocer el impacto de las políticas de protección social y de la Red de Oportunidades, en Panamá se realizaron en los últimos años varias evaluaciones. Para verificar la satisfacción de los beneficiarios de la Red de Oportunidades y las acciones para mejorar la efectividad del programa se realizó una evaluación cualitativa externa al Ministerio de Desarrollo Social. Esta consistió, por un lado, en análisis a través de grupos focales, entrevistas en profundidad, análisis de discursos y, por el otro, en una encuesta de satisfacción de beneficiarias (os), con una muestra representativa de las provincias y áreas de intervención¹⁹. Igualmente, a través de la ENV se analizaron variables para identificar las características más importantes de los beneficiarios de las políticas de protección social. Por último se realizó una evaluación operativa para conocer los procesos y flujos asociados al pago de las transferencias condicionadas, su cobertura y prestación de servicios.

Estas evaluaciones muestran que la Red de Oportunidades ha tenido un papel significativo tanto en la inclusión social de los hogares pobres como en la utilización de los servicios públicos. Así, por ejemplo, un 42,3% de los hogares beneficiarios de la Red de Oportunidades reconoce, según los datos de la ENV de 2008 (ENV08), que sus condiciones de vida o bienestar han mejorado entre 2003 y 2008.

¹⁹ La Encuesta Cuantitativa de Satisfacción de las Beneficiarias (os), que contó con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En esa investigación se entrevistaron un total de 2.862 beneficiarios (as), de los cuales el 94% son mujeres y el 6% son hombres. El 77 % de los entrevistados son jefe de hogar. Con relación al nivel de instrucción, un 53,1 % de los entrevistados registra un nivel de instrucción primaria, un 18,2 % un nivel de secundaria y un 25,8 % declara no tener ninguno nivel de instrucción. Con relación a la alfabetización de los beneficiarios se observa que en las Comarca Kuna Yala (46,0%) un alto porcentaje de beneficiarias que no sabe leer y escribir; la Comarca Ngóbe Buglé (41,7%), la Comarca Emberá Wounann (30,8%), seguido de Bocas del Toro (28,9%), Herrera (23,6%), Veraguas (15%), Chiriquí y los Santos (13%) (Consumer, 2009).

La primera razón del cambio en sus condiciones de vida, se explica, en casi la mitad de los hogares, por la ayuda gubernamental en materia de protección social. Sólo el 30% de los hogares que mejoraron sus condiciones de vida y/o bienestar utilizaron sus propios recursos e ingresos obtenidos mediante su participación en el mercado de trabajo (Bustos, 2009).

Igualmente se ha registrado un cambio significativo en su condición de ciudadanía, ya que sólo el 3% de los mayores de 18 años y más de edad de la Red de Oportunidades no tiene cédula de identidad personal, mientras que menos del 3% de los niños menores de 18 años de edad no está inscrito en el Registro Civil (Bustos, 2009). Esto se debe al cambio en la estrategia para garantizar la ciudadanía a un conjunto importante de la población pobre (Ordóñez, 2008 y 2009), proceso en que han intervenido de manera diversa, organismos de la sociedad civil e instituciones de protección social.

Los resultados de la ENV08 señalan también que la mayor parte de los hogares beneficiados por la Red de Oportunidades son pobres (93,1%) y pobres extremos (65,1%) (Bustos, 2009). La baja cobertura entre los pobres extremos se debe a la creación de nuevos hogares en las comarcas y a los movimientos migratorios (Waters, 2009a, 2009b). El porcentaje de hogares pobres y pobres extremos beneficiados por la Red de Oportunidades aumenta principalmente a nivel del área rural indígena, donde se registra un 97,2% de hogares pobres y un 82,4% de hogares pobres extremos beneficiados por la Red de Oportunidades (Bustos, 2009). El mayor número de hogares incorporados en esa área obedece a la mayor incidencia de pobreza y coincide con la estrategia de focalización que planteó desde un principio iniciar por aquellas áreas con mayores necesidades básicas insatisfechas (MIDES, 2009f).

Según la ENV08, el 97% de los hogares de la Red de Oportunidades se ubican en los dos primeros quintiles de la distribución del consumo per cápita. El 79,3% de los hogares beneficiarios se ubican en el primer quintil de consumo, mientras que el 17,7% de los hogares beneficiarios se localizan en el segundo quintil de consumo. Es decir, se benefician del programa hogares en situación de pobreza y/o vulnerabilidad (Bustos, 2009). Este hecho coincide con la evaluación por ingresos utilizando los datos de la Encuesta de Hogares²⁰ donde la concentración de los beneficiarios se ubicaba en los primeros quintiles, comprobando la efectividad del proceso de focalización geográfica y demográfica (IPEA, 2009).

A nivel total, el 81,7% del total de las transferencias (bono de alimentos o efectivo) las reciben los hogares del primer quintil de la distribución del consumo per cápita. Este porcentaje se encuentra por encima de la meta trazada por el Gobierno Nacional y que se esperaba a los dos años de ejecución del programa (60% del total de las transferencias dirigidas a los dos primeros quintiles), colocando al programa entre uno de los programas mejor focalizados de la región (Bustos, 2009).

A. Controles de salud

La ENV08 permite evaluar en qué medida los niños menores de cinco años y las mujeres embarazadas de las diferentes áreas geográficas asisten a sus controles de salud en los últimos doce meses.

El 90,6% de los niños menores de cinco años de la Red de Oportunidades asistieron a sus controles de salud en los últimos doce meses. Sin embargo, la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños menores de cinco años tiene matices según área geográfica. Mientras los niños del área rural no indígena registran una asistencia a los controles de salud de 95,2%, en las áreas

²⁰ La Encuesta de Hogares de Panamá permiten obtener información sobre las tendencias del empleo, desempleo, subempleo, ingreso e información social en general de la población seleccionada según la muestra establecida. La encuesta permite el diseño de políticas públicas, primero por la temática que investiga; segundo, por su periodicidad anual; tercero, por el diseño mismo del instrumento que permite comparabilidad, relación, asociación de variables; cuarto, por el acceso a los microdatos por vía electrónica. La encuesta de hogares utiliza y captura información relevante de la variable ingreso. La ENV, por su lado, estudia el bienestar mediante la variable consumo, midiendo su relación con los gastos y accesos a servicios básicos. La encuesta se diseña utilizando la metodología desarrollada por el Banco Mundial (Living Standard Measurement Study), que permite el estudio de los niveles de consumo de las personas y los hogares a partir de una muestra nacional. En el caso de Panamá, la ENV se realiza con una periodicidad de cinco años. Esta encuesta permite el diseño de políticas gubernamentales e instrumentos de focalización geográfica y demográfica. Una evaluación de ambas metodologías fue realizada en el documento Encuestas de medición social y pobreza (MIDES, 2009i).

indígenas éste porcentaje alcanza el 87,3%. No obstante, en el área indígena se resalta una diferencia de 13,2 puntos porcentuales en los controles de crecimiento y desarrollo a favor de los niños que están en el programa, que en alguna medida y a falta de estudios más amplios, muestra el impacto de la intervención (Bustos, 2009).

Las diferencias observadas en las áreas indígenas de los niños con o sin programa se hacen aún más pronunciadas cuando se considera los niños pobres extremos. En estas áreas, los niños pobres extremos que participaron del programa en el 2008, asistieron en un 86% a sus controles de salud, mientras que los niños pobres extremos que no estaban incorporados al programa, registraron una asistencia de apenas el 70% (Bustos, 2009). Este hecho muestra la posibilidad de una intervención más integral y que tome en consideración otros aspectos culturales relevantes según las distintas áreas (Waters, 2009a).

Asimismo, el porcentaje de niños menores de cinco años de la Red de Oportunidades vacunados contra la tuberculosis y la difteria, tos ferina y tétano y polio está por encima del 90%. Sin embargo, en el área rural indígena, el porcentaje de vacunación de los menores de cinco años en los diferentes tipos de vacunas está por debajo de los observados en las otras dos áreas –urbana y rural no indígena– (Bustos, 2009).

Con relación a la cobertura prenatal, puede señalarse que el 77,5% de las mujeres de 15 a 49 años que participan en el programa asistió a sus controles de embarazo. Entre las razones de no asistencia a los controles de embarazo mencionadas por las entrevistadas destaca en primer lugar la distancia (45,5%) y en segundo lugar la falta de dinero (23,9%) (Bustos, 2009). Asimismo, intervienen patrones culturales y étnicos que deben analizarse desde la perspectiva de la oferta y demanda (Waters, 2009a).

Según la Encuesta de Satisfacción de Beneficiarias (os), el 85,7% del total de entrevistados señaló que cumple con la corresponsabilidad de llevar a los niños menores de 5 años a los centros de salud. Por su parte, el 78,1 % de las mujeres que están en condición de embarazo o con niños que amamantan contestó que asisten a las visitas a los centros de atención de salud. El 11,3 % de las beneficiarias necesitó ayuda para brindar información sobre el cumplimiento de esta corresponsabilidad. Es decir, no podían identificar cuáles eran las corresponsabilidades y de qué manera las cumplían periódicamente (Consumer, 2009).

Para los entrevistados de la Encuesta de Satisfacción de Beneficiarios, la distancia desde el hogar a los puntos donde se ubican los servicios sociales básicos constituye uno de los principales factores del incumplimiento de la corresponsabilidad respectiva. El 50,2% de los entrevistados señaló que su hogar está a menos de media hora de las instalaciones de salud, el 27,8 % entre 30 minutos a 1 hora; mientras que el 13,9 % entre 1 a 2 horas. Un hecho relevante es que el 57,2 % de las beneficiarias entrevistadas accede caminando a las instalaciones de salud. Por su parte, el 36,2% utiliza el sistema de transporte público. El 4,8% utiliza bote, canoa o piragua para acceder al uso de los servicios de salud (Consumer, 2009). Las dificultades de acceso son generalmente combinadas con situaciones climáticas, culturales, étnicas y religiosas (Waters, 2009a).

B. Matrícula y asistencia escolar

Los resultados de la ENV08 permiten conocer en qué medida los padres de los niños de 4 a 17 años de edad cumplen con la matrícula en los diferentes niveles de enseñanza del sistema escolar. El 81,7% de los niños entre 4 y 17 años de la Red de Oportunidades se matricularon en los diferentes niveles de enseñanza del sistema educativo en el año escolar de 2008. Si se consideran las edades de 4 a 14 años de edad, reglamentarias para la educación básica, de carácter gratuito y obligatoria por parte del Estado, este porcentaje aumenta a 87,2%, aunque es levemente más bajo que el registrado a nivel nacional (88,6%). Es decir, los padres cumplen con la matrícula de los niños de 4 a 14 años (Bustos, 2009).

Al comparar la tasa de matrícula del área indígena y rural se observa que los niños entre 4 y 14 años de edad de la Red de Oportunidades registran tasas de coberturas por encima de las que se observan en los niños que no participan del programa, lo que demuestra en parte la influencia positiva del programa. En el área rural no indígena, los niños de la Red de Oportunidades registran tasas de matriculación para estas edades de 91,3%, mientras que en los niños que no participan del programa, el 87,4% se matriculó en el año escolar de 2008. Para el caso del área indígena el porcentaje de niños de la Red de Oportunidades entre 4 y 14 años de edad matriculados en el año escolar 2008 llega a alcanzar el 82,9%, mientras que los niños que no participan del programa este porcentaje es de tan sólo 67,1% (Bustos, 2009). Este hecho plantea una serie de preguntas sobre la cobertura y la exclusión que deben revisarse en detalle en otras investigaciones.

En las tres áreas geográficas beneficiadas por el programa (urbana, rural no indígena e indígena), se registra una matrícula por encima del 90%, en particular entre los niños de 6 a 11 años del área indígena que participan del programa y que registran una matrícula por encima de aquellos que no participan del programa (92,6% en comparación con 78,5%), lo que pudiera explicar en parte la influencia positiva del programa. Según la ENV08 la cobertura neta del nivel primario (niños de 6 a 11 años de edad) en el área indígena aumentó en los últimos cinco años de 83,3% a 87,2% (Bustos, 2009; Waters, 2009a).

Las coberturas más bajas de educación en los niños que participan de la Red de Oportunidades se registran en el nivel de premedia y preescolar. En el nivel de premedia, apenas cerca de la mitad (48,4%) de los niños en edad de asistir a este nivel de 12 a 14 años se matricularon en el año escolar 2008 (Bustos 2009). Este fenómeno se registra fundamentalmente por los problemas de cobertura y ubicación de los centros escolares de ese nivel.

La cobertura neta de preescolar de los niños de la Red de Oportunidades entre los 4 a 5 años de edad es prácticamente igual a la registrada a nivel nacional (52%). Sin embargo, los niños del área rural no indígena que participan del programa registran tasas netas de cobertura en estas edades para este nivel por encima de los que no participan en el programa (65,5% en comparación al 44,5%), lo que pudiera explicar en parte la influencia positiva del programa en el aumento de la cobertura preescolar observada en el área no indígena a nivel nacional en los últimos cinco años, de 45% a 49% (Bustos, 2009).

Si los datos de la ENV se complementan con los datos de la Encuesta de Satisfacción de Beneficiarias (os), es posible observar resultados similares, en tanto el 75,3% (de los 2.862 entrevistados) beneficiarios (as), contestó que cumple con la corresponsabilidad de matrícula y asistencia a la escuela de los niños (as) en edad escolar. Asimismo, el 69,7 % de las beneficiarias declaró que asiste a las reuniones escolares bimestrales convocadas por los maestros para analizar los problemas educativos de los estudiantes (Consumer, 2009). La Encuesta de Satisfacción de Beneficiarias (os) señala asimismo que las beneficiarias no tienen dificultades en el proceso de matrícula de los niños en las escuelas (81,8%). Sin embargo, son afectadas por falta de dinero, la falta de educación previa, ausencia de cupos, la distancia, así como por falta de un lugar seguro para que los niños se hospeden durante el período escolar (Consumer, 2009).

C. Acompañamiento, seguimiento y monitoreo

Del total de 2.862 beneficiarios (as) de la Red de Oportunidades entrevistados en la Encuesta de Satisfacción de Beneficiarias (os), el 73,7% declara haber sido atendido por un promotor o un funcionario del Ministerio de Desarrollo Social. El 93,6% declaró que fue informado o comunicado sobre el funcionamiento del programa. Igualmente el 59,8% de los beneficiarios (as) manifestó recibir visitas del promotor de la Red de Oportunidades, mientras que un 31,2% manifestó no recibir las visitas del promotor. El 28,9% manifestó que el promotor los visitaba una vez al mes y el 13,6% una vez cada quince días. El apoyo más importante que reciben las beneficiarias de los promotores es el aviso de las

fechas de pago (51,3%) (Consumer, 2009). Esta última afirmación muestra que aún hace falta desplegar otras fases relevantes para el acompañamiento familiar (Santibañez, 2008).

El 58,9% de los beneficiarios(as) manifiesta que algún familiar o miembro del hogar recibió capacitación de la Red de Oportunidades. El 39,2% manifestó lo contrario. La mayoría de las beneficiarias o sus familiares participaron de capacitaciones sobre habitabilidad y saneamiento (13,9%), desarrollo productivo (10,5%) y el 25,1%, en la orientación en el uso de las transferencias monetarias condicionadas (Consumer, 2009). En el monitoreo y seguimiento desarrollado por el programa, se registra una tendencia cada vez más importante dirigida a participar en el proceso de desarrollo de capacidades productivas y asociadas a la calidad de vida (MIDES, 2008).

D. Calidad de los servicios

El 90,5% de las beneficiarias entrevistadas en la Encuesta de Satisfacción de Beneficiarias (os), manifiestan que recibieron información sobre el monto del dinero que recibía. Sólo el 8,6% declaró que no recibieron explicación. La mayoría de las entrevistadas manifestó no tener dudas sobre los montos (38,7%), y que cuando surgían dificultades, éstas son atendidas por personal de la Red de Oportunidades (51,4%). El 43,7% manifiesta que no solicitó ayuda sobre los montos de las transferencias. El 11,9% declaró que solicitó ayuda, siendo el promotor de la Red de Oportunidades quién atendió estas solicitudes en su mayoría (8,4%) (Consumer, 2009).

El personal de la Red de Oportunidades es quién comunica a las beneficiarias sobre la fecha de los pagos (63,6%), aunque los vecinos u otros beneficiarios aparecen también como informantes sobre este punto (13,5%), así como la comunicación radial (12,5%). Con relación a la agencia de pago, el 94,1% manifestó satisfacción; sólo un 4,2% expresó tener algún tipo de dificultad (Consumer, 2009).

El 1,9% de las beneficiarias señalan que en algún momento no han cumplido las corresponsabilidades de salud, dónde las provincias de Panamá (2,7%), Veraguas (4,2%) y la Comarca Emberá Wounann (9,6%) presentan los porcentajes más altos (Consumer, 2009). El 71% de las beneficiarias califica como buena la calidad de los servicios médicos que recibe, un 20,6% los califica como regular, y 4%, las califica como mala²¹. Según Waters (2009a, 2009b), los problemas de calidad son los que afectan mayormente la oferta de salud en las áreas rurales y urbanas.

En educación las corresponsabilidades no cumplidas son solamente el 2,0%, dónde las provincias de Los Santos (4,5%), Veraguas (3,0%), Emberá Wounann (5,8%) y la Comarca Ngöbe Buglé (4,1%) presentan los porcentajes más elevados. Desde su implementación, el porcentaje de quejas de las beneficiarias es muy bajo (0,8%); las provincias de Herrera (2,1%) y la Comarca Kuna Yala (3,6%) presentan los mayores porcentajes de quejas (Consumer 2009). En lo relativo a la calidad de los servicios, el 77,8% de las beneficiarias califica como buena los servicios de educación que reciben sus hijos, un 12% las califica como regular, y 1,5%, las califica como mala. La calificación regular se evidencia en las Provincias de Bocas del Toro (12,7%) y Darién (20,5 %) y la Comarca Ngöbe Buglé (22,7%). La calificación mala se evidencia en las provincias de Darién (4,1%) y los Santos (4,5%); y sobre todo en la Comarca Emberá Wounann (32,8%) (Consumer, 2009). En el caso de educación, la investigación desarrollada por Waters (2009a), indica que limitaciones importantes son la cuestión étnico cultural y el desarrollo de la educación bilingüe, así como el ausentismo de los docentes.

En los lugares con menos acceso a los servicios sociales públicos, los porcentajes de los hogares que alguna vez no cumplieron con las corresponsabilidades en salud y educación son altos: 26,9% en Emberá Wounann y 18,1% en Ngöbe Buglé.

²¹ La calificación regular se evidencia en Coclé (24%), Colón (36,9%), Darién (41,1%), Panamá (21,7%) y la Comarca Ngöbe Buglé (24,5%). La calificación mala se evidencia en la Comarca Emberá Wounann (13,5%) y Colón (9,9%) (Consumer, 2009).

E. Calidad de vida

En la ENV08 se captaron algunas percepciones de los hogares en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida, que deben ser analizadas para mejorar las intervenciones del programa (Bustos, 2009). Según Bustos (2009), el porcentaje de hogares de la Red de Oportunidades que declaró que sus condiciones de vida o bienestar mejoraron en los últimos años está por encima del registrado a nivel nacional para el conjunto de los hogares (42,3% en comparación con 34,3%). Este porcentaje es casi el doble en la población de extrema pobreza que se beneficia del programa, comparado con la que no se beneficia del programa (39,2% contra 17%). Casi la mitad de los beneficiados por el programa reconocen que el mejoramiento de sus condiciones de vida o bienestar en los últimos años se explica por el programa de la Red de Oportunidades (46,5%). Un 30% de este grupo menciona que esta mejoría se explica debido a mayores ingresos o al trabajo.

VII. Perspectivas

En el caso panameño, las acciones de protección social no son nuevas. Lo nuevo en materia de protección social es el enfoque de la Red de Oportunidades para enfrentar la pobreza extrema. Este enfoque emergente representa una ruptura con el antiguo asistencialismo populista, en tanto plantea un desarrollo de las capacidades humanas de la población excluida, para romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Esta concepción de la política de protección social cobra relevancia en tanto es capaz de articular y orientar la política social. Es decir, en la medida que se muestran las limitaciones, agotamiento y crisis de los mecanismos de solidaridad y protección de tipo contributivas, pensados, concebidos e instituidos en un contexto histórico distinto, se hace necesario pasar de un conjunto de políticas sociales a un sistema de protección social integral que las conjugue (CEPAL, 2006). Lo anterior es especialmente relevante si se considera que las acciones de protección social compensatorias se han orientado hacia problemas y sectores sociales sin mediación de instrumentos científicos, por lo que resulta difícil promover y estimular procesos de movilidad social ascendente e inclusión social de grupos marginales y/o vulnerables.

La adecuación de las acciones de protección social hacia la población en pobreza extrema no implica solamente una decisión técnica, en el sentido de reformular diseños y conceptos de programas o ejecuciones presupuestales más efectivas; también requiere de la capacidad política para reorientar recursos hacia los grupos más vulnerables de la población a través de un diseño intersectorial de acción de la política social y del manejo de las reacciones políticas de sectores con intereses distintos.

Para continuar avanzando en la reducción de la pobreza en Panamá es fundamental ampliar el gasto social, así como incrementar su eficiencia y su efectividad. La discusión sobre la reorientación de las políticas de protección social plantea la necesidad de pensar también en programas de pensiones mínimas en las áreas rurales, además de programas focalizados en las áreas urbanas e indígenas. La última de las medidas fue implementada por el gobierno nacional en el año 2006, a través de la red de protección social.

Dadas las grandes desigualdades que existen en el país, es necesario continuar el proceso de focalización demográfica y de intervención según áreas y sectores sociales específicos, aún cuando la economía continúe creciendo y se reduzca el desempleo. Sin la focalización, el gasto social seguirá dirigiendo a los grupos de la población pobres, pero que se encuentran más cerca a la línea de pobreza, tal como ha sucedido en los últimos años con los programas de cobertura universal en áreas urbanas. Dirigir la política social y el gasto social hacia los grupos poblacionales con mayor incidencia de pobreza y pobreza extrema, sin dejar de lado a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, es el reto más importante para disminuir la desigualdad y generar un desarrollo sostenido.

Bibliografía

- Aparicio, José Raúl (2009), Desarrollo Social, MIDES, inédito.
- Arim, Rodrigo (2009), Pobreza y desafíos del sistema de protección social en Panamá, inédito, 28 p.
- Banco Interamericano de Desarrollo- Banco Mundial (2006), Red de Oportunidades: Estimación preliminar de costos, inédito, 8 p.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006), Documento Conceptual de Proyecto (DCP), Programa de Protección Social, Fase I, PN-L1007, Panamá, 16 pp.
- _____(2008), Cómo responder desde la Protección Social al incremento en el precio de los alimentos, Gerencia del Sector Social, 12 pp. Inédito.
- Banco Mundial (2000), Panamá, Estudio Sobre Pobreza: Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza, Washington, D.C.
- _____(2005), Comentarios sobre el diseño de programas de transferencias monetarias condicionadas, inédito, 3 pp.
- _____(2006a), Evaluación de la pobreza en Panamá: Hacia una reducción efectiva de la pobreza, Informe No. 36307-PA, Región de América Latina y el Caribe, 201 pp.
- _____(2006b), Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y Círculos Viciosos, varios autores, Washington, D.C. 200 pp.
- Banco Mundial / MEF (2006), Pobreza y Desigualdad en Panamá: La equidad: un reto impostergable, Panamá, 196pp.
- Bustos, Zuleika de (2009), Características importantes del Programa de la Red de Oportunidades utilizando datos de la Encuesta de Niveles de Vida de 2008, 27 p. inédito
- CEPAL (2003), Panorama Social de América Latina 2002 – 2003, Santiago, Chile.
- _____(2006), La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad, Santiago de Chile, 193 p.
- _____(2008), Panorama Social de América Latina, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile.

- Contraloría General de la República (CGR) (2008), Índice de Precios al Consumidor nacional urbano y variación porcentual, según mes: Panamá, año 2008.
- ___(2009), Índice de Precios al Consumidor y poder adquisitivo del balboa, en el resto urbano: años 2003-2009. Panamá.
- Consumer (2009), Evaluación Cuantitativa de Beneficiarias (os), Encuesta Cuantitativa de Satisfacción de Beneficiarias (os) del Programa Red de Oportunidades, 26 p, inédito.
- Encuestas de Niveles de Vida (ENV) 2003, Principales Resultados. La Pobreza en Panamá. Febrero de 2005. Panamá.
- Encuesta de Niveles de Vida (ENV) 2008, Agregado de consumo, líneas y estimaciones de pobreza, Panamá, 26 de febrero de 2009.
- Encuesta de Niveles de Vida (ENV) 2008, Base de Datos. Abril de 2009. Panamá.
- Gómez Hermosillo, Rogelio (2009), Evaluación Operativa de la Red de Oportunidades, inédito.
- Grosh, Margaret Tesliuc, Emil; Del Ninno, Carlo; Ouerghi, Azedine; Milazzo, Annamaria; Weigand, Christine (2008) "For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets", Banco Mundial, Washington DC.
- IPEA (2009), Evaluación de la Red de Oportunidades. Características e impacto, inédito.
- Jované, Juan (2009), Democratización, El Panamá América, Sección Opinión, Ciudad de Panamá, martes 3 de Noviembre de 2009.
- Marques, José Silverio (2009), Evaluación de Programas de Asistencia Social y Propuesta de Reordenamiento y Racionalización, Synthesis Consultores Internacionales, 96 p. Inédito
- MEF-DPS, el BID y el Banco Mundial. Para mayor información, ver "Panamá: Mapas de pobreza y desigualdad", Ministerio de Economía y Finanzas", Panamá, Julio 2005.
- MEF (2005a), La pobreza en Panamá, Encuesta de Niveles de Vida 2003, Principales Resultados, Edición revisada, Dirección de Políticas Sociales, Panamá, Junio.
- ___(2005b), Visión Estratégica de Desarrollo Económico y Empleo: Hacia el 2009.
- ___(2006), Metodología para la construcción del Índice Compuesto de Marginalidad (ICM), Dirección de Políticas Sociales, Panamá, 2 p., inédito.
- ___(2008), Canasta Básica: Costo Mensual para Panamá y San Miguelito 2005, 2006, 2007, 2008.
- MIDES (2006), Una institucionalidad para el Desarrollo Social, Panamá: 30 p.
- ___(2007), Institucionalidad Social: Qué se ha hecho, lo que se debe hacer: Arquitectura del Cambio, Panamá, APEDE, 25 p.
- ___(2008), Red de Oportunidades: Informe de Avances, inédito.
- ___(2009a), Acompañamiento Familiar – Serial Desarrollo Humano 13. Panamá, Editorial Novo Art.
- ___(2009b), La Política Social: Legislación y normativa, Grupos Vulnerables – Serial Desarrollo Humano 12. Panamá, Editorial Novo Art.
- ___(2009c), La Vulnerabilidad Social – Serial Desarrollo Humano 2. Panamá, Editorial Novo Art.
- ___(2009d), Población indígena y desarrollo humano – Serial Desarrollo Humano 15. Panamá, Editorial Novo Art.
- ___(2009e), Sensibilización y promoción del derecho a la identidad – Serial Desarrollo Humano 16. Panamá, Editorial Novo Art.
- ___(2009f), Red de Oportunidades – Serial Desarrollo Humano 14. Panamá, Editorial Novo Art.
- ___(2009g), Red de Oportunidades. Documento Conceptual. Panamá, inédito.
- ___(2009h), La Arquitectura del cambio institucional del MIDES (2004-2009); Un canal para la equidad, 214 p. Panamá.
- ___(2009i), Red de Oportunidades – Serial Desarrollo Humano 18. Panamá, Editorial Novo Art.
- MIDES, PNUD (2009), Primer Panorama Social. Protección Social en Panamá: Marco Conceptual y Estado del Arte. Panamá, Dirección de Comunicación.
- Olinto, Pedro; Scott, Kinnon; Bustelo, Monserrat (2005), Targeting e Impacto Distributivo: una Propuesta para el caso de Panamá. Inédito.
- Ordóñez, Dwight, (2008 y 2009), Estrategia para documentar a niños/as y adultos Indocumentados, Ordóñez Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/JF-9990-PN, BID.
- Paes de Barros, Ricardo; Mirella de Carvalho y Samuel Franco, (2003a), La Igualdad como Estrategia de Combate a la Pobreza en Panamá, PNUD-IPEA, Panamá.
- ___(2003b), El Índice de Desarrollo del hogar (IDF). Texto para discusión, 986. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

- Paes de Barros, Ricardo; Carvalho, Mirella; Dutra, R.; Franco, S.; Hartung, G., (2007), El uso de predictores para a melhoria de la calidad de las informaciones del Cadastro Único. Inédito, IPEA, 2007.
- Paes de Barros, Ricardo; Carvalho, Mirella; Mendonça, R. (2008), Sobre las Utilidades del Cadastro Único. Rio de Janeiro: IPEA, inédito.
- PNUD / MEF (1999), Perfil y Características de los Pobres en Panamá, Panamá.
- PNUD (2000), Análisis conjunto del país, ONU, Panamá.
- ___(2003), Atlas del Desarrollo Humano en el Brasil, <http://www.pnud.org.br/atlas/>.
- ___(2005a), Informe de Desarrollo Humano de Panamá, PNUD, Panamá.
- ___(2005b), Diseño e implementación de la Fase Inicial de un Sistema de Protección Social en Panamá, Panamá, inédito, 32 p.
- ___(2006), Marco de cooperación de Naciones Unidas para la reducción de la pobreza. 2007-2011. Inédito.
- ___(2008), Informe de Desarrollo Humano de Panamá, PNUD, Panamá.
- Robles, Marcos (2005), Pobreza y Desigualdad a nivel de áreas menores en Panamá, Serie Estudios Económicos y Sectoriales, BID, 74 p.
- ___(2006), Refocalización del Gasto Social con Mapas de Pobreza: Una ilustración para cinco Países Latinoamericanos. www.iadb.org/sds/doc/POV-5_countries.ppt.
- Robles Marcos, RES (2008), Panamá: Programa de Protección Social—Red de Oportunidades CP 1867/OC-PN, Ayuda Memoria, Misión Especial, 28-31 enero de 2008, BID.
- Rubio, Mónica (Coordinadora), Rodrigo Arim, Verónica Amarante, Andra Vigorito (2009), Nota de Diálogo de Políticas, Panamá: Pobreza y protección social, BID, 79 p.
- Santibáñez, Claudio (2008), Propuesta de Intervención para la Red de Oportunidades de Panamá, 16 p. inédito.
- Sarmiento, Alfredo (2006), Esquema institucional y operativo para la expansión del Sistema de Protección Social (Diseño e implementación de la Red de Oportunidades), Primera Etapa, Sistema de Protección Social de Panamá (PN-L1007)
- Sarmiento, Alfredo (2009), Red de Oportunidades, Documento Conceptual, MIDES, 56 p.
- Waters, Williams (2009a), Diseño de política y programas sociales: Estudio de Evaluación Cualitativa del Programa Red de Oportunidades, PN. T1058, Informe 1: Comarcas Indígenas, 36 p.
- Waters, William (2009b), Diseño de políticas y programas sociales: Estudio de Evaluación Cualitativa del Programa Red de Oportunidades, PN. T 1058, Informe 2: Áreas Rurales y Urbanas, 62 p. inédito.
- Zarzavilla de Jarpa, Nuvia (2006), “Historia de las Políticas Sociales en Panamá y su impacto en la Pobreza”, en Informe Económico Anual, Panamá, Ministerio de Economía y Finanzas.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL políticas sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

162. Alexis Rodríguez Mojica, "Programa de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá", (LC/L.3222-P), Número de venta: S.10.II.G.31, (US\$10.00), 2010.
161. Gloria M. Rubio y Francisco Garfias, "Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores en México", (LC/L.3221-P), Número de venta: S.10.II.G.30, (US\$10.00), 2010.
160. Isabel Román, "Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y "Avancemos" en Costa Rica", (LC/L.3209-P), Número de venta: S.10.II.G.23, (US\$10.00), 2010.
159. Laura Pautassi, Carla Zibecchi, "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias", (LC/L.3198-P), Número de venta: S.10.II.G.10, (US\$10.00), 2010.
158. Rodrigo Martínez y María Paz Collinao (Editores), "El Gasto Social en El Salvador, Paraguay y Perú", (LC/L.3196-P), Número de venta: S.10.II.G.12, (US\$10.00), 2010.
157. Rosalía Cortés, Caudia Giacometti, "Políticas de educación su impacto sobre la superación e la pobreza infantil", (LC/L.3194-P), Número de venta: S.10.II.G.07, (US\$10.00), 2010.
156. Claudia Robles, "Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico", (LC/L. 3170 -P), Número de venta: S.09.II.G.144, (US\$10.00), 2009.
155. Ana Sojo, "Identidades y sentido de pertenencia y sus tensiones contemporáneas para la cohesión social ¿del derrotero a las raíces, y/o de las raíces al derrotero?", (LC/L. 3161 -P), Número de venta: S.09.II.G.134, (US\$10.00), 2009.
154. Giacomo Marramao, "Tras Babel: identidad, pertenencia y cosmopolitismo de la diferencia", (LC/L. 3160-P), Número de venta: S.09.II.G.133, (US\$10.00), 2009.
153. Roberto Gargarella y Christian Courtis, "El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes", (LC/L.3142 -P), Número de venta: S.09.II.G.115, (US\$10.00), 2009.
152. Ernesto Zarama Vásquez, "Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo", (LC/L.3122-9-P), Número de venta: S.09.II.G.100, (US\$10.00), 2009.
151. Cristina Bloj, "El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a la familia", (LC/L.3122-P), Número de venta: S.09.II.G.101, (US\$10.00), 2009.
150. Carmelo Mesa-Lago, "Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas", (LC/L.3104-P), Número de venta: S.09.II.G.85, (US\$10.00), 2009.
149. Flavia Marco Navarro, "Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina", (LC/L.3102-P), Número de venta: S.09.II.G.84, (US\$10.00), 2009.
148. Juan Gonzalo Zapata, "Coordinación y gestión territorial de la política social en Colombia"Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión", (LC/L.3002-P), Número de venta: S.09. S.09.II.G.83, (US\$10.00), 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....

POLÍTICAS SOCIALES



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org