

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.  
LIMITADA

LC/L.713(Conf.82/5)Add.10  
1º de octubre de 1992

SOLO ESPAÑOL

---

Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza  
en América Latina y el Caribe

(Santiago de Chile, 23-25 de noviembre de 1992)

**ACTIVIDADES DE LOS GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE PARA  
LA SUPERACION DE LA POBREZA**

**Respuesta del Gobierno de Panamá**

Este documento fue preparado por el Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá.

No ha sido sometido a revisión editorial.

92-10-1543

I N D I C E

	<u>Página</u>
SECCION I: ASPECTOS GENERALES.....	1
SECCION II: METAS Y LOGROS SECTORIALES 1990/92....	4
SECCION III: FINANCIAMIENTO.....	14
SECCION IV: DESARROLLO INSTITUCIONAL.....	20
SECCION V: PARTICIPACION.....	25

## SECCION I: ASPECTOS GENERALES

1. Cuál es, a grandes rasgos, la situación del país en lo relativo a pobreza? Cuáles son los grupos y áreas más carenciados y las carencias más importantes?

El problema de la pobreza se presenta en todo el país, aunque es más evidente en zonas rurales de difícil acceso, de tierras áridas y montañosas, con población indígena y de alta dispersión geográfica. En 1991 la población de la República de Panamá se estimaba en 2,466,000 habitantes, de los cuales aproximadamente el 50% viven en condiciones de pobreza.

Entre las características más relevantes de las familias pobres se pueden señalar su elevado tamaño y su composición etaria, la cual concentra una alta proporción de menores de edad. De igual manera, en ellas se registran bajas tasas de participación, elevados niveles de desempleo y subempleo, así como una alta dependencia del ingreso del jefe del hogar.

En lo que respecta a su distribución regional, se observa que el 38% de los pobres reside en áreas urbanas, en tanto el 62% restante se concentra en el área rural.

Los estudios de pobreza por niveles de satisfacción de necesidades básicas clasifican a los distritos del país en cinco niveles de pobreza. En los tres niveles más bajos se encuentran 42 de los 68 distritos, en los cuales se concentran las mayores carencias en materia de salud, educación, nutrición y vivienda. Cabe destacar que los distritos de mayor población indígena del país se ubican entre los 20 más pobres.

2. Cuáles son los principales objetivos que el Gobierno se ha propuesto en cuanto a superación de la pobreza?

Dado que las necesidades exceden la disponibilidad de recursos, el Gobierno de Panamá en su formulación estratégica para reducir la pobreza, ha definido siete áreas prioritarias con las cuáles se espera contribuir a elevar el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de los más pobres; estas son: Alimentación y Nutrición, Salud, Educación, Vivienda, Desarrollo Comunitario y Generación de Ingresos, Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles y Desarrollo Institucional Social.

3. De qué manera el Gobierno está logrando (o espera lograr) esos objetivos? (haga referencia a las principales políticas y programas, modos de organización institucional, financiamiento, y otros aspectos que considere pertinentes).

Los esfuerzos del país en materia de alimentación y nutrición se centrarán en brindar atención prioritaria a la población

más vulnerable, es decir los pre-escolares, mujeres embarazadas y lactantes, niños en edad escolar y adolescentes.

En materia de salud, las acciones deben ser primordialmente de prevención y de atención directa a la población más propensa y focalizándolas hacia las áreas previamente identificadas como deficitarias.

Con relación a la Educación, el diseño de cualquier estrategia orientada a enfrentar la pobreza deberá otorgarle a dicho sector, un papel de primera importancia, considerando que los pobres reflejan un bajo nivel de instrucción; altos niveles de analfabetismo y de inasistencia escolar y elevadas tasas de repitencia y deserción, al igual que problemas de discapacidad.

En la actualidad se ejecutan programas como el de alfabetización, educación especial, dotación de infraestructura educativa y desarrollo comunitario con enfoque multisectorial que en alguna medida contribuyen a enfrentar las principales carencias educativas de las poblaciones en condiciones de pobreza. Sin embargo, hay que reconocer que la cobertura de esos programas es muy limitada y su impacto en la reducción de la pobreza no es significativo.

En torno a la situación habitacional, el Gobierno nacional centra sus acciones para hacerle frente a la problemática de este sector, en cinco líneas básicas: Construcción de viviendas, mejoramiento habitacional, mensura y legalización, lotes servidos y los Nuevos Asentamientos Organizados. Cabe señalar que los esfuerzos que se realizan son insuficientes para suplir el déficit de viviendas.

Respecto al Desarrollo Comunitario y Generación de Ingresos, la ejecución de programas de desarrollo integral en áreas rurales con alta participación comunitaria se vislumbra como un mecanismo adecuado para canalizar soluciones a los múltiples problemas asociados a la pobreza. Este tipo de programas se han desarrollado con relativo éxito en comunidades pobres y las experiencias adquiridas permitirán introducir los correctivos necesarios y ampliar la cobertura y la calidad de los servicios tanto en los aspectos sociales como económicos de la pobreza.

En lo que a generación de empleo se refiere, uno de los principales programas es el Fondo de Emergencia Social (FES), el cual vía el financiamiento de proyectos de infraestructura económica y social y de apoyo a la producción genera un significativo número de puestos de trabajo, en su mayoría temporales.

En materia de generación de empleos permanentes, las principales acciones están encaminadas al fortalecimiento de

la micro y pequeña empresa, así como la actividad de autogestión, a través de la asistencia técnica, crediticia y la capacitación. Estos programas son ejecutados por el Ministerio de Comercio e Industrias, el FES y ONG'S tales como la CAPYMER, GTA, INEDESA, CARITAS y otras.

Relativo a los Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles, es importante señalar que en la actualidad hay pocos programas que atienden al menor en la calle y sus coberturas son muy limitadas. La Dirección General de Bienestar Social del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, El Tribunal Tutelar de Menores y las Organizaciones No Gubernamentales confrontan escasez de recursos destinados a estos programas. Sin embargo, se han realizado algunas acciones tales como la sensibilización de la sociedad civil en su conjunto (medios de comunicación, empresarios y otros), capacitación de personal como Educadores de la calle, de humanización y modernización institucional.

Los programas especiales para atender los problemas que confrontan los menores rurales son mínimos por falta de capacidad institucional.

El MITRABS impulsa programas de orientación infantil con apoyo de la comunidad, para niños de 0-4 años; los albergues temporales para los menores de 4-18 años; realiza un intenso programa preventivo a nivel familiar en 37 comunidades y por último se está revisando el componente de "hogares sustitutos", sin embargo, todas estas acciones son muy limitadas y de poca cobertura ante la creciente necesidad de las poblaciones más pobres. Lo anterior permite señalar, que se necesitará modificar las formas de intervención, adecuar y fortalecer los futuros presupuestos y acciones para aliviar lo que se convertiría en un problema de mayores proporciones y difícil de controlar.

En el aspecto concerniente al Desarrollo Institucional Social, se tiene plena conciencia que se requiere de una reestructuración y fortalecimiento de aquellas instituciones que por su naturaleza y objetivos están más estrechamente vinculadas con la atención de los grupos poblacionales más desfavorecidos.

Se reconoce que existe una dispersión de esfuerzos que necesita de una concertación entre las diferentes fuerzas sociales que facilite la modernización, reorganización, coordinación en la prestación de los servicios sociales.

Es indispensable además, contar con un sistema de información básico de indicadores e investigaciones que permitan evaluar en forma permanente la situación social de la población y darle seguimiento al cumplimiento de las metas propuestas.

## SECCION II: METAS Y LOGROS SECTORIALES

### 1. NUTRICION Y SALUD

#### 1.1. Nutrición Infantil:

Las metas en materia de nutrición constituyen un interés prioritario al proponer la eliminación de la desnutrición severa en niños menores de 15 años; que afecta al 5.8% de los niños de 6 a 9 años de edad y la disminución de más de un 50%v de la desnutrición moderada, la cual es 18.6% entre los escolares.

1.2. La meta para mortalidad infantil a 1995 es reducida de 25.2 muertes por cada 1,000 nacidos vivos a 20.0 muertes.

En 1991 la tasa de mortalidad infantil fue de 21.3 debido principalmente al esfuerzo que se hace en materia de inmunización, control del crecimiento y desarrollo del niño, acciones de alimentación y nutrición, saneamiento básico entre otros. Sin embargo, los esfuerzos se deberán focalizar dada las brechas existentes entre áreas y grupos humanos.

1.3. Para prevenir el Tétano Neonatorum, el Ministerio de Salud contempla las siguientes acciones:1/

a. Capacitación a las parteras empíricas

b. Vacunar contra el tétano a:

- Niñas de VI grado de enseñanza primaria

- Toda embarazada, no inmunizada previamente, con dos dosis de toxoide tetánico a partir de la semana 16 de gestación. En aquellas en donde se dan casos de tétanos neonatorum, la primera dosis de toxoide se aplicará al primer contacto de la embarazada con el personal de salud, independiente de la edad gestacional.

- Toda mujer en edad reproductiva (15 a 49 años) no vacunada, que contacte al personal de salud.

1.4. En materia de salud las principales metas que se han establecido al año 1995 y al final del siglo son las siguientes: extender la cobertura del programa ampliado de inmunización del 82% en la actualidad al 100% a finales de la década y se erradicará el sarampión. Se seguirán las acciones para evitar la aparición de la poliomielitis y la difteria en el país. Por otro lado, para el grupo de población de 1 a 4 años se aumentó la cobertura de vacunación del 80% al 90%. No obstante, aún existen coberturas muy bajas en las zonas indígenas y rurales de difícil acceso.

---

1/ Panamá: Plan de Acción para el Desarrollo Humano, la Infancia y la Juventud 1992-2000, Nov. 1991.

1.5. Las mejoras en las condiciones sanitarias, se pretenden alcanzar a través de la expansión de la población cubierta con algún sistema de disposición de excretas cuya cobertura en el área rural será del 85% en 1995 y 95% en el año 2,000; y de la dotación de agua potable hasta alcanzar una población beneficiada de alrededor de 83% en el área rural en 1995. En 1991 la cobertura de población beneficiada por acceso al agua potable a nivel nacional fue de 84% y a nivel de área todavía hay en la rural aproximadamente un 32% de la población deficitaria de este servicio.

## 2. EDUCACION

### 2.1. ALFABETIZACION DE ADULTOS

En materia de alfabetización de adultos, la meta de corto plazo del Gobierno Nacional se traduce en la reducción de la tasa de analfabetismo de 10.7% registrada en 1990 a alrededor de 7.4% en 1994, lo que significa disminuir el volumen actual de analfabetas (189,000 personas) en 25%. Esta meta implica la alfabetización de alrededor de 15,000 personas por año en los próximos 3 años.

Los avances registrados a partir de 1990 a la fecha han sido moderados. En ese período, se han alfabetizado un poco más de 7,000 personas, de las cuáles casi la mitad (49%) corresponden al sexo femenino.

Cabe advertir que en Panamá, el nivel de analfabetismo por sexo refleja pequeñas diferencias que desfavorecen levemente a la mujer, razón por la cual no se había otorgado ningún énfasis especial a la alfabetización femenina. No obstante, considerando en particular el alto nivel de analfabetismo prevaleciente en la mujer indígena, el rol que desempeña la mujer en el hogar y la influencia que esta ejerce en la educación de sus hijos, se le ha concedido carácter prioritario a este grupo en los programas de alfabetización diseñados para alcanzar las metas establecidas en el corto plazo.

## 2.2. ESCOLARIZACION BASICA

El Plan de Acción Desarrollo Humano, Infancia y Juventud recoge las principales metas sectoriales del Gobierno Nacional en materia de desarrollo social.

Entre las metas del Sector Educación, el Plan establece alcanzar la escolarización completa en el primer nivel de enseñanza para fines del presente siglo. Sin embargo, en el corto plazo (1994) se puede incorporar al 96% de la población en edad de atender el nivel básico, meta razonable si se considera que en la actualidad se atiende al 93% de dicha población.

Adicional a las metas de aumento de cobertura, se adoptan mecanismos orientados a incrementar el grado de retención en el Sistema, como es el fomento de la educación pre-escolar que ha demostrado influir positivamente en el mejor aprovechamiento académico en los siguientes niveles y reduce la deserción imputable a factores de rendimiento. Con este mismo objetivo, se imprime mayor impulso al programa de Nutrición y Salud Escolar que en el último año duplicó su asignación presupuestaria.

El período 1990-1991 registra ligeros avances del orden del 0.4% en la tasa de escolarización del Primer Nivel de Enseñanza (pasó de 92.8% a 93.2%). Ello sin embargo, oculta profundas diferencias entre regiones y grupos poblacionales.

### 2.3. PROGRAMAS DE EDUCACION PRE-PRIMARIA

En Panamá la Educación Pre-Primaria no tiene carácter obligatorio y las facilidades educativas del Estado al servicio de este tipo de educación es muy limitada; lo que se traduce en una baja cobertura. (25% de la población comprendida entre 4 y 5 años de edad a nivel Nacional).

A pesar que en la actualidad no se ha establecido una meta en cuanto a ampliación de cobertura en este nivel, existen señales claras que evidencian el creciente interés del Estado por fomentar prioritariamente esta modalidad educativa.

En primer término, se ha programado para el período 1992-94 la ejecución de un Programa de Educación Inicial (pre-escolar), que beneficiará a 11,500 niños de comunidades marginadas a un costo de 12.0 millones de balboas.

En segundo término, se ha elaborado un Anteproyecto de Ley que incorpora modificaciones sustanciales a la Ley Orgánica de Educación vigente orientadas principalmente a introducir innovaciones en materia educativa que garanticen el mejoramiento cualitativo del sistema. Una de las modificaciones incorporada a dicho Anteproyecto establece el carácter gratuito y obligatorio de dos años de educación pre-escolar.

De constituirse en Ley dicho Anteproyecto, el Estado se verá precisado a tomar las providencias para garantizar la incorporación masiva de niños en este nivel lo que hace preveer un rápido aumento en la cobertura.

### 3. EMPLEO

#### 3.1 Y 3.2. Empleo: Economía Popular.

El Gobierno de Panamá ha establecido una alta prioridad para la generación de empleos, tanto en áreas rurales como urbanas, como mecanismo para atacar los problemas relativos a la pobreza,. Ello ha sido plasmado en dos documentos oficiales básicos: a) Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza (Feb. de 1991) y b) El Plan de Acción para el Desarrollo Humano, la Infancia y la Juventud 1992-2000. (Noviembre de 1991).

Las acciones emprendidas contemplan mecanismos de generación de empleo tanto temporal como permanente y muchos de estos programas tienen cobertura nacional.

Dentro del marco del Fondo de Emergencia Social existen programas específicos orientados a promover unidades productivas tanto campesinas como urbanas, las cuales incluyen el crédito, la asistencia técnica, la capacitación y el fortalecimiento organizacional.

Entre enero de 1991 y mayo de 1992, a través de los ~~PROGRAMAS DE~~ apoyo a la producción se había financiado un total de 30 proyectos, por un monto superior de B/.4.0 millones, los cuales habrían generado cerca de 2,300 nuevos empleos directos.

Otros programas del Fondo de Emergencia Social, tales como Asistencia Social, Infraestructura Económica, Infraestructura Social, además de contribuir directa e indirectamente a la generación de empleos, ayudan en la promoción de diversas unidades productivas.

En este esfuerzo del Fondo de Emergencia Social es necesario destacar la participación de las Organizaciones No Gubernamentales, las cuales fungen como ejecutoras de los proyectos; ello, a su vez, ha permitido el fortalecimiento de las mismas. Este fortalecimiento de las ONG's indiscutiblemente redunda en beneficios para las comunidades más pobres del país.

El Fondo de Emergencia Social fue concebido como un mecanismo temporal, con una duración de tres años; sin embargo, se ha manifestado la intención, al más alto nivel político, de prorrogar su vigencia.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, con el apoyo del Programa Regional de Empleo para la América Latina y El Caribe, ha desarrollado "Talleres para la Formación de Promotores de Generación de Empleo". Los mismos tienen como objetivo el capacitar personal en la identificación, formulación y evaluación de proyectos, tanto en áreas rurales como urbanas.

En una primera etapa se logró capacitar 47 promotores, a los cuales se espera, en el corto plazo especializar en diversas áreas. Uno de los aspectos básicos en los que se capacitó a los promotores es en el manejo de un programa computacional diseñado especialmente para evaluar proyectos de micro y pequeñas empresas rurales y urbanas. A través de su aplicación se facilitará el trámite para la obtención de préstamos.

Los promotores originales desarrollarían seminarios en otras regiones del país, convirtiéndose en agentes multiplicadores.

Las proyecciones iniciales estimaban que a través de los promotores se podrían desarrollar proyectos que generarían alrededor de 3,200 puestos de trabajos en un año.

#### 4. SECTOR VIVIENDA

A inicio de la década de los noventa, el Gobierno Nacional encaminó una serie de acciones tendientes a satisfacer las necesidades básicas de la población en vivienda, principalmente de los sectores de estratos medios y bajos.

En este sentido, en 1991 se aprueba la Ley No. 22 por la cual se establecen las bases de la Política Nacional de Vivienda, se crea el Fondo de Ahorro Habitacional y el Consejo Nacional de Vivienda. Con ello, el Gobierno persigue darle continuidad y coherencia a la acción de los sectores público y privado, a fin de brindar soluciones al problema habitacional.

Las principales acciones gubernamentales para el sector vivienda se encuentran plasmadas en el Programa de Desarrollo y Modernización de la Economía, la Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza y el Plan de Acción para el Desarrollo Humano, la Infancia y la Juventud, entre otros.

Estas acciones se ejecutan por el Ministerio de Vivienda, ente rector en materia de viviendas de interés social en Panamá, a través de diferentes programas y proyectos, tales como:

- Programa Nueva Vida: consiste en otorgar soluciones habitacionales a la población que habita en casas condenadas, abandonadas y otras estructuras de carácter provisional. El mismo comprende el Plan Panamá y el Plan Colón que darán atención a áreas suburbanas pobres de las respectivas ciudades.
- Programa de Mejoramiento Habitacional: consiste en facilitar préstamos para suministros de materiales de construcción a la población pobre a nivel nacional urbana y rural.
- Programa de Mensura y Legalización: consiste en realizar los trámites correspondientes para la legalización de la tenencia de la tierra de las familias que residen en asentamientos espontáneos a nivel nacional.
- Programa de Lotes Servidos: consiste en brindar a la población de menores ingresos lotes con servicios de acueductos, alcantarillados, drenaje pluvial, facilidades comunitarias en el área metropolitana de Panamá y principales centros urbanos del interior del país.
- Programa de Nuevos Asentamientos Espontáneos (NAOS): tiene como objetivo atender la población pobre del área metropolitana proporcionándole soluciones de lotes a ser desarrollados por los propios beneficiarios bajo la supervisión del personal técnico del MIVI.

Entre 1990 y 1991, mediante la ejecución de estos programas y proyectos se han atendido aproximadamente 10,000 familias de escasos recursos, a través de la dotación de soluciones de diversos tipos (lotes servidos, préstamos de materiales, reparaciones, unidad básicas, etc.).

En las soluciones otorgadas (3,025) se incluyen a los damnificados de El Chorrillo a consecuencia de los sucesos de diciembre de 1989. El Gobierno Nacional dió respuesta contando con el apoyo del Convenio de Donación con la USAID.

Vale destacar, que los efectos positivos de las acciones desarrolladas, principalmente con la ejecución del Programa NAOS, se reflejan en la disminución significativa de los asentamientos espontáneos en un poco más de un 60% entre 1990 a 1991, y por ende del número de familias alojadas en los mismos.

No obstante, la dimensión de la problemática habitacional, en particular, de la población más carenciada, presenta características estructurales alarmantes que requieren para atenuarla, de un gran esfuerzo y participación de todos los sectores de la sociedad (sector público, sector privado, ONG's, cooperación internacional, participación comunitaria). Cabe indicar que se estima el requerimiento habitacional urgente en un poco más de 100,000 viviendas, concentrándose las mayores proporciones en las provincias de Panamá y Colón.

En cuanto a las metas planteadas en el corto plazo para el sector se prevé la dotación de cerca de 47,500 soluciones para el período 1992-1994 consideradas en los programas y proyectos ya indicados. Para el logro de estas metas, la acción gubernamental aplicará medidas que resulten en una adecuada atención del problema con recursos propios, a la vez de formalizar y obtener el acceso a fuentes de financiamiento externo dado lo costoso que de por sí representa una unidad básica de vivienda.

## SECTOR III FINANCIAMIENTO

1. Refiérase a la evolución del gasto social del gobierno en los últimos años, indicando su distribución sectorial (educación, vivienda, salud, alimentación, saneamiento ambiental etc.). Qué metas se ha propuesto el Gobierno con respecto al gasto social?

Durante la década del setenta, el gasto público en principales sectores sociales (salud, educación y vivienda) representó en promedio el 43.5% del total de gastos del Estado y el 27.5% del PIB.

En este periodo, mientras el total de gastos del Estado creció a una tasa promedio anual de 13.8%, el gasto de los sectores sociales se incrementó a un ritmo inferior (10.6% anualmente), lo que superó en un poco más del doble al crecimiento registrado por la economía y cuadruplicó la tasa de crecimiento de la población en esa década.

La política seguida en materia de gasto social en los años setenta permitió alcanzar avances significativos en cuanto los niveles de educación, salud y vivienda. Sin embargo, estos beneficios no fueron extensivos a toda la población, por cuanto en 1983 alrededor del 38% de la población estaba en situación de pobreza.

El pobre comportamiento de la economía durante la década del ochenta, sobre todo en los dos últimos años de la misma se tradujo en una caída drástica de los gastos de inversión, que en el caso del sector público en su conjunto fue de 65% y en los sectores sociales ligeramente superior, 68%. Como resultado de ello, la extensión de los servicios sociales fue muy limitada y el esfuerzo en materia de gasto social estuvo orientada a mantener los avances alcanzados en la década anterior ante la imposibilidad real de superarlos por la poca sensibilidad de recursos.

Cabe destacar que la política en materia del gasto social o ha estado focalizada hacia los grupos más vulnerables de la población, por lo que ha sido poco efectiva en combatir la pobreza y de allí las serias diferencias regionales y entre grupos sociales que en materia de desarrollo humano prevalece en la actualidad.

El comportamiento sectorial del gasto social pone en evidencia para las décadas setenta y ochenta que el sector salud concentra la mayor proporción del mismo (50% y 56%); en tanto el sector educación concentraba el 31% y 27% y el sector vivienda con la menor participación en el fasto social abarcaba en promedio el 19% y 17% respectivamente.

A diferencia de los sectores educación y salud, donde los gastos corriente tradicionalmente representaban más del 90% del

total del gasto, en el sector vivienda hasta 1986 los gastos corrientes fluctuaron entre el 6% y 24% del mismo.

Dentro de la política económica diseñada por el Gobierno Nacional se considera como elemento fundamental la redefinición del rol del sector público en la actividad económica, siendo la composición del gasto público uno de sus aspectos principales.

En ese sentido, se contempla un aumento gradual en la proporción correspondiente a inversiones públicas y una disminución en los gastos de funcionamiento, de manera de canalizar recursos cada vez mayores hacia los sectores más necesitados a través de la construcción, ampliación y mantenimiento de obras de infraestructura económica y social.

Los recursos destinados a la inversión en los sectores sociales van a depender en última instancia de la magnitud de los recursos captados por el Estado y de la prioridad que se le asigne a los mismos.

Partiendo de hipótesis viables, se considera que en lo que resta del siglo, el Gobierno podrá destinar no menos del 30% de sus recursos presupuestarios hacia inversiones públicas y no menos del 45% de éstas estarán orientadas hacia los sectores sociales.

De igual manera, es intención del Gobierno Nacional el mantener la proporción de inversiones sociales dirigidas hacia sectores pobres por encima del 24% nivel en que se ubica en la actualidad.

En síntesis ello significa que se estaría destinando hacia proyectos prioritarios, desde el punto de vista de la reducción de la pobreza, un mínimo de 2.3% del presupuesto de gastos, lo que equivale prácticamente a un 1% del Producto Interno Bruto.

Sin embargo, consciente del enorme reto que involucra la reducción de la pobreza en que se encuentra sumida prácticamente la mitad de los hogares del país, el Gobierno panameño aspira no sólo a mantener las asignaciones presupuestarias previamente señaladas, sino a aumentarlas sustancialmente, al menos en el corto plazo, período dentro del cual existe la posibilidad real de ejercer un control sobre la distribución de dichos recursos.

En función de ello y de los proyectos prioritarios definidos en secciones anteriores se han elaborado dos alternativas de focalización de la inversión social en el corto y largo plazo.

La alternativa No.1 está basada en un crecimiento de la proporción de la inversión social respecto a la inversión total, así como en un aumento de la inversión en proyectos prioritarios en relación a la inversión social. En el primer caso se pretende aumentarla de 45.3% en 1992 a 47.6% en 1993 y a 50% en 1994; asumiendo que en esta última proporción se mantendrá en el largo plazo. En lo que a gasto focalizado para proyectos

prioritarios en relación a la inversión social se refiere, el mismo debe seguir la siguiente tendencia: 24% en 1992, 27% en 1993, 30% en 1994 e igual porcentaje hasta el año 2000.

La segunda alternativa presenta un escenario en el que mantienen constantes las proporciones existentes en el proyecto de presupuesto de 1992, hasta el año 2000; es decir, 45% de inversión social en relación a la inversión total y 24% de inversión en proyectos prioritarios respecto a la inversión social.

Por su parte, la proporción correspondiente a cada una de las áreas estratégicas se definió en función de las asignaciones establecidas en el proyecto de presupuesto de 1992, el cual ya tiene implícitos criterios de focalización del gasto social. Esta última estructura de asignaciones se mantiene constante en el corto y largo plazo.

En la distribución de recursos al interno de los sectores estratégicos, corresponde a Desarrollo Comunitario y Generación de Ingresos un 50% del total, a Vivienda un 25.4% y a Educación un 10.7%, en tanto los otros sectores absorben el 13.7% restante. (Ver Cuadro No.1)

CUADRO No.1  
GASTO SOCIAL FOCALIZADO  
ASIGNACION POR PROYECTOS PRIORITARIOS  
(Porcentajes)

Nutrición	3.6
Salud	7.8
Educación	10.7
Vivienda	25.4
Desarrollo Comunitario y Generación de Ingresos	50.0
Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles	1.4
Desarrollo Institucional Social	1.0
TOTAL	100.0
	=====

Bajo estas premisas y de acuerdo a la Alternativa No.1, el Gobierno Nacional destinará en el corto plazo (1992-1995) un monto aproximado de B/.195.0 millones, en tanto en el largo plazo dicha asignación deberá ser de alrededor de B/.550.7 millones. Con ello, el gasto social focalizado en los sectores prioritarios estaría aumentando a razón del 8.7% anual hasta finales de siglo.

Bajo la Alternativa No.2, que en la práctica implica mantener las actuales condiciones de recursos sería del orden de los B/.163.3 millones hasta el año 1994 y de B/.399.2 millones entre 1995 y 2000. De mantenerse esta alternativa, el gasto social focalizado hacia los pobres aumentaría a razón de 4.5% anual, es decir; prácticamente a la mitad de lo que crecería con

la opción anterior.

El Gobierno de Panamá ha manifestado su compromiso de asignar prioritariamente recursos hacia los sectores más carenciados, lo cual es respaldado y sustentado por la drástica reducción de una enorme cantidad de gastos socialmente improductivos que anteriormente eran destinados para otros fines.

Sin embargo, a pesar del significativo esfuerzo expresado en el compromiso de asignación de recursos hacia proyectos prioritarios, las necesidades ya identificadas, con proyectos debidamente formulados y que deberían ser ejecutados en el corto plazo, superan ampliamente la disponibilidad presupuestaria.

En efecto, dichos proyectos ascienden a un monto aproximado de B/.430.0 millones, lo cual representa un déficit del orden de B/.256 millones. En otros términos el Gobierno estima que está en condiciones de financiar con recursos propios el 40% del programa. (Alternativa No.1)

ALTERNATIVA No.1  
ASIGNACION DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS A PROYECTOS PRIORITARIOS  
EN EL CORTO Y LARGO PLAZO, SEGUN RUBROS  
(En millones de Balboas)

RUBROS	TOTAL			TOTAL	
	1992	1993	1994	CORTO PLAZO	LARGO PLAZO
NUTRICION	1.9	2.3	2.9	7.1	20.0
SALUD	4.1	5.0	6.1	15.2	42.9
EDUCACION	5.6	6.9	8.4	20.9	59.0
VIVIENDA	13.2	16.3	19.9	49.4	139.7
DESARROLLO COMUNITARIO Y GENERACION DE INGRESOS MENORES EN CIRCUNSTANCIAS	26.0	32.2	39.2	97.4	275.4
ESPECIALMENTE DIFICILES	0.8	0.9	1.1	2.8	8.0
DESARROLLO INSTITUCIONAL SOCIAL	0.5	0.7	0.8	2.0	5.7
<b>T O T A L</b>	<b>52.1</b>	<b>64.3</b>	<b>78.4</b>	<b>194.8</b>	<b>550.7</b>

ALTERNATIVA No.2  
 ASIGNACION DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS A PROYECTOS PRIORITARIOS  
 EN EL CORTO Y LARGO PLAZO, SEGUN RUBROS  
 (En millones de Balboas)

RUBROS	T O T A L			T O T A L	
	1992	1993	1994	CURTO PLAZO	LARGO PLAZO
NUTRICION	1.9	2.0	2.1	6.0	14.5
SALUD	4.1	4.2	4.4	12.7	31.1
EDUCACION	5.6	5.8	6.1	17.5	42.7
VIVIENDA	13.2	13.8	14.4	41.4	101.3
DESARROLLO COMUNITARIO Y GENERACION DE INGRESOS MENORES EN CIRCUNSTANCIAS	26.0	27.2	28.4	81.6	199.6
ESPECIALMENTE DIFICILES	0.8	0.8	0.8	2.4	5.8
DESARROLLO INSTITUCIONAL SOCIAL	0.5	0.6	0.6	1.7	4.2
T O T A L	52.1	54.4	56.8	163.3	399.2

2. Cuál es el aporte financiero del sector privado en los programas de superación de la pobreza? (si es que existen estimaciones cuantitativas al respecto).

No está cuantificado.

3. Cuál ha sido la participación del financiamiento externo en los programas de superación de la pobreza? Qué metas se ha propuesto el Gobierno y cuáles los avances a este respecto, en especial a partir de 1990?

El Gobierno de Panamá pretende convocar una importante cooperación internacional en apoyo del Plan. La cooperación de agencias del Sistema de Naciones Unidas es indispensable para la consecución y logro de las metas y objetivos sectoriales que se plantan. Se procurará una eficiente diversificación de las fuentes de recursos externos y un efectivo fortalecimiento del apoyo técnico interagencial. Igual como se requiere una creciente coordinación intersectorial para el Plan, es fundamental que las agencias de la ONU incrementan una real coordinación entre sí, en beneficio de las metas y objetivos que se plantean en el Plan.

UNICEF y el Gobierno, por ejemplo, han elaborado recientemente para el quinquenio 1992-1996, un Plan Maestro de operaciones el cual incluye cinco programas fundamentales: Apoyo a Políticas Nacionales para el Desarrollo Social, Atención

Primaria en Salud, Educación, Agua y Saneamiento y Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles. EL FNUD en su líneas de acción contribuye en áreas relacionadas con la dinamización de la inversión en salud, educación y desarrollo agropecuario, entre otras. Por su parte, UNFFA coopera con proyectos en las áreas de salud materno-infantil, planificación familiar, información socio-demográfica, investigación y mujer. OPS/OMS mantiene fuertemente en el país su apoyo a todos los aspectos de salud y nutrición. FAO/PMA desarrollan una fuerte cooperación en huertos familiares y escolares, así como en varias líneas que tienden a asegurar la disponibilidad de alimentos.

Otras agencias como OIT-PREALC, UNESCO y OPS/INCAP están vinculadas a los esfuerzos que hará el país en beneficio de los sectores más postergados, primordialmente por la infancia y la juventud. La cooperación de otros organismos relacionados directamente con programas de inversión para adecuar las estructuras a las nuevas corrientes económicas, tales como el BID y la AID, también representarán importantes aportes a este Plan. Por otra parte, las Organizaciones No Gubernamentales de los países industrializados encontrarán en el Plan oportunidades de apoyar al desarrollo social por este intermedio. Para estos objetivos, el Gobierno abrirá nuevos canales de comunicación y trabajo. Al mismo tiempo, Panamá se plantea el fortalecimiento de la cooperación técnica horizontal entre los países del Istmo Centroamericano.

## SECCION IV: DESARROLLO INSTITUCIONAL

1. Cómo está organizado el aparato estatal para llevar adelante las políticas y programas de superación de la pobreza? (Haga referencia a las formas de articulación de las actividades sectoriales; a la existencia de programas especiales en gran escala, sean globales o sectoriales, y Fondos de Solidaridad; procesos de federalización y descentralización, etc.)

La aplicación exitosa del Plan de Acción vigente requiere de la participación organizada de la comunidad en todas las acciones orientadas a reducir la pobreza y a mejorar el desarrollo humano. Es por ello que se promoverá la participación directa del sector privado en la ejecución del Plan con el objetivo final de lograr altos niveles de movilización social en favor de los objetivos y metas del Plan.

El conjunto de acciones de fuerza estratégica constará de tres componentes básicos: Gestión Política, Comunicación Social y Participación Comunitaria. Estos componentes deberán constituirse en el motor y dinamizador de las actividades, ya que su ejecución integral es garantía para la efectiva participación de todas las instancias y sectores de Panamá en la promoción, fortaleza, ejecución y desarrollo del Plan.

### a) Gestión Política:

Este componente implica el fortalecimiento del Gabinete Social, de la Planificación Social y del Fondo de Emergencia Social a nivel del Gobierno. Mediante este mecanismo se podrá contar con el apoyo de los otros Poderes del Estado y de las organizaciones civiles, políticas y religiosas, lo cual es indispensable para las decisiones políticas, reorganización, y fortalecimiento de los servicios, modificaciones presupuestarias, créditos extraordinarios, reformas jurídicas, respaldo legislativo efectiva regionalización y descentralización de programas.

Para asegurar el cumplimiento de las estrategias y prioridades definidas en el Plan, se impulsará la descentralización y desconcentración de los programas sectoriales, así como la coordinación ejecutora.

De igual manera, se establecerán los mecanismos para fortalecer la coordinación con todas las agencias del sistema de Naciones Unidas, con las ONG's internacionales y con la cooperación bilateral, para identificar nuevas posibilidades de cooperación para el desarrollo social en Panamá.

b) Comunicación y Movilización Social:

Este componente social consiste en la fusión de un proceso educativo masivo - la comunicación social - con un proceso que debe transformarse en un gran objetivo - la movilización social. En base a programas educativos, información y promoción se procurará apoyos y aliados, modificar actitudes, crear hábitos y romper inercias en los estamentos sociales y escala nacional. Con fuerte concientización y motivación dirigida a los diferentes sectores y a los grupos comunitarios, se espera sumarlos al Plan, para lograr metas nacionales y locales. Para lograr este alto nivel de movilización social se procurará la utilización de todos los medios de comunicación públicos y privados y la estructuración de redes culturales, religiosas, artísticas, deportivas, clubes cívicos, asociaciones de padres y organizaciones comunitarias.

La movilización social es un medio para lograr la participación de toda la sociedad, fortalecer la capacidad de gestión, en un esfuerzo por fortalecer las acciones dirigidas a promover el Desarrollo Humano enfatizando en los cambios que hay que realizar para modificar la situación que afecta principalmente a la infancia y la juventud.

La movilización local se implementará en las comunidades y distritos más desprotegidos, donde los indicadores sociales son críticos y donde las políticas macroeconómicas pudiesen incidir en una mayor vulnerabilidad social.

c) Participación Comunitaria:

La participación comunitaria se considera un componente decisivo en el desarrollo del Plan y para que la misma sea efectiva debe ser consciente.

La participación efectiva implica que la población aporte a la transformación de su realidad. Este es el tipo de participación que el Plan necesita y que el Gobierno Nacional promoverá, para avanzar hacia las metas establecidas. 1/

2. Qué problema se advierten en dicha organización? Se ha propuesto el Gobierno realizar una reforma institucional al respecto? Cuáles son sus principales objetivos?.

Problemas de modernización y financiamiento:

-----  
1/ Plan de Acción para el Desarrollo Humano, Infancia y Juventud. Comisión Técnica Multisectorial. Ministerio de Planificación y Política Económica.

a) Sector Público:

- El problema de la pobreza demanda acciones inmediatas por lo que la fase primera del aspecto institucional deberá dirigirse al desarrollo y fortalecimiento de

aquellas instituciones públicas cuyas acciones apuntan directamente al objetivo perseguido en el ámbito de la Salud, Educación, Vivienda, Trabajo y Bienestar Social, Agropecuario y Gobierno (Dirección General del Desarrollo de la Comunidad).

- Es recomendable el fortalecimiento del actual Consejo Nacional del Programa de Acción Social (PAS) que asuma las funciones que le asigna el Decreto Ejecutivo No.146 del 30 de mayo de 1990. Para tales efectos, se deberá crear una Secretaría Técnica. Esta Secretaría Técnica estará integrada por los Directores de Planificación de los Ministerios rectores de los sectores sociales y será coordinada por el MIPPE.

- A nivel operativo se deberán crear dos Comités Técnicos responsables del diseño, propuesta y ejecución de los programas y proyectos que exige el desarrollo de la presente Estrategia, a saber:

El Comité Técnico Sectorial será integrado por los Viceministros de Salud, Vivienda, Trabajo y Bienestar Social, Educación, Desarrollo Agropecuario, Comercio e Industrias, Gobierno y Justicia, el Fondo de Emergencia Social y miembros del Sector privado y coordinado por el MIPPE. Su labor se concentrará en el establecimiento de normas y procedimientos públicos relacionados con el desarrollo social de los pobres. El otro es el Comité Técnico Regional que será integrado por los Presidentes de los Consejos Provinciales, Gobernadores, Alcaldes, Presidentes de Juntas Comunales y Juntas Locales en cada Provincia y Comarca Indígena. Además contará con representación del sector privado existente en cada región. Este comité tendrá la responsabilidad de programar, ejecutar y dar seguimiento a nivel regional de los programas y proyectos manteniendo control de las actividades que se definan en cada Provincia para los pobres y será coordinado por el MIPPE a nivel provincial.

- Paralelo a las acciones anteriores se deberá crear Comisión de Alto Nivel que en un plazo perentorio analice la efectividad con que realizan su trabajo las instituciones públicas de los sectores encargados de resolver el problema del empleo, salud, nutrición, elaborados por las instituciones en referencias, la efectividad con que ellas son puestas en ejecución y evaluación de los resultados obtenidos.

En lo concerniente al ente financiero de los programas es necesario realizar todos los esfuerzos necesarios para que el Fondo de Emergencia Social (FES) se desarrolle a plenitud y dé respuestas a las demandas sociales de la población. El período de existencia del FES deberá ser reevaluado.

Bajo este marco, se deben dar las coordinaciones obligantes entre los actuales ejecutores de programas y proyectos financiados por los diferentes organismos internacionales dirigidos a enfrentar el problema de la pobreza.

Además de los mecanismos señalados específicamente para el ataque a la pobreza, se dinamizará el Gabinete Social, conformado por los Ministerios o Viceministros de las áreas sociales, los cuales deben reunirse separadamente del Consejo de Gabinete por lo menos una vez al mes para examinar la problemática y solución de la población (pobre y no pobre).

b) Sector Privado:

- Este sector compuesto por clubes cívicos, organismos empresariales tales como la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas (APEDE), el Sindicato de Industriales de Panamá (SIP) y Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) deberán evaluar su capacidad operativa a fin de desarrollar acciones que contra la pobreza se establezcan para esta labor. Se contará con Cooperación Técnica Internacional.

- Además de incorporarse a la tarea conjunta con el Sector Público en la preparación de las alternativas de solución a la disminución de la pobreza, formará parte de las organizaciones que ejecutarán las acciones que el Ejecutivo promueva.

3. Qué institución/ones está/n encargada/s del seguimiento y evaluación de los programas sociales? (refiérase en esta pregunta a la antigüedad de estas instituciones y a los métodos de evaluación utilizados).

El Ministerio de Planificación y Política Económica es el responsable coordinador del seguimiento de los Planes para Reducir la Pobreza con apoyo de la Comisión Multisectorial conformada por las principales entidades sociales del país.

Como marco institucional de la Estrategia para Reducir la Pobreza plantea la necesidad de promover dos aspectos importantes:

- El desarrollo y fortalecimiento tanto de instituciones como organismos que se dediquen a la preparación, ejecución, seguimiento y evaluación de acciones dirigidas a la atención de la pobreza a plazo inmediato.

- Integrar los esfuerzos de las distintas instituciones, programas y proyectos existentes en el país con el propósito de que éstos se relacionen con las alternativas de solución al problema de la pobreza.

Los métodos de evaluación básicos son las reuniones periódicas de trabajo a través de la Comisión Técnica Multisectorial para el análisis del nivel de ejecución de los proyectos prioritarios y la elaboración de recomendaciones a los niveles decisorios para superar los obstáculos y problemas que se perciban durante la ejecución de los mismos.

## SECCION V. PARTICIPACION

1. De qué manera participa la población en las políticas y programas para la superación de la pobreza? Qué objetivos se ha propuesto el Gobierno para aumentar dicha participación y mediante qué mecanismos? Cuáles son los principales obstáculos y avances?

A nivel macro la población participa en las políticas y programas a través de los legisladores y representantes escogidos por votación popular. A nivel micro se trata que en los programas y proyectos las organizaciones de base participen en la formulación de los mismos de tal forma que su ejecución sea más efectiva y exitosa, ya que cuenta con el apoyo de las comunidades.

A través de seminarios taller en los que participan los diversos sectores que de acuerdo al área se han logrado obtener aportes para el establecimiento de lineamientos de políticas en temas como el combate a la pobreza, la superación de la mujer, el medio ambiente, el desarrollo rural, etc.

El Gobierno Nacional consciente de la importancia de la participación de la población a hecho un llamado general, a través de la Estrategia de Desarrollo y Modernización de la Economía y la Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza así como el Plan de Acción Desarrollo Humano, Infancia y Juventud, a todos los sectores del país: empresa privada, gobierno, ONG y comunidad para que trabajen coordinadamente con el objetivo de optimizar el uso de los recursos.

Así mismo, a inicios de la presente década el gobierno ha establecido un mecanismo de enlace gubernamental con los Organismos No Gubernamentales sin fines de lucro de tal forma de mejorar la coordinación, fortalecerlas y asesorarlas. El rol de las ONG adquiere cada día más relevancia, por cuanto son participe en las acciones que conllevan las organizaciones de base.

2. Cuál es la amplitud de la participación de las ONG's en los programas de superación de la pobreza? Mediante qué mecanismo se lleva a cabo? Espera el Gobierno aumentar dicha participación y cómo espera hacerlo?

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) en Panamá, están asumiendo un papel de cambio y desarrollo en beneficio de la población más necesitada. Este rol las enmarca dentro del estilo de desarrollo que promueve el Gobierno Nacional como un mecanismo más preciso para superar la pobreza.

El Gobierno Nacional consciente de la importancia de las ONG's ha establecido una adecuada coordinación con las mismas y de esta manera hacer más eficiente la labor que ambas partes lleven a cabo en beneficio de la población pobre y marginada.

Como medida inmediata a nivel institucional se ha establecido una Oficina como la unidad responsable de promover y coordinar las relaciones entre el Gobierno Nacional y las Organizaciones No Gubernamentales sin fines de lucro.

Por otro lado, el Gobierno Nacional con la finalidad de aumentar dicha participación ha tomado como prioridad la orientación y fortalecimiento de las ONG's a través de acciones de capacitación, asistencia técnica y orientación en la captación de recursos económicos y financieros.