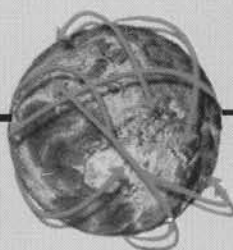


# Debate

*Edición Especial*



Programa de  
las Naciones Unidas  
para el Desarrollo

**FORO**

**“Legislar para un Desarrollo Humano Sostenible”**

---

# Debate

## Consejo Directivo

### **DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**

H.L. Carlos R. Alvarado A.  
Presidente

H.L. Alcibiades Vásquez Velásquez  
Primer Vicepresidente

H.L. Alberto Magno Castillero  
Segundo Vicepresidente

José Gómez Núñez  
Secretario General

Edwin Cabrera  
Subsecretario General

Jorge Ricardo Fábrega  
Subsecretario General

### **CONSEJO EDITORIAL**

### **COMISIÓN DE ÉTICA Y HONOR PARLAMENTARIO**

H.L. Lenín Sucre Benjamín  
Presidente

H.L. José I. Blandón  
Vicepresidente

H.L. José Luis Fábrega  
Secretario

### **COMISIONADOS**

H.L. Francisco Ameglio

H.L. Carlos Alvarado

H.L. Olivia de Pomares

H.L. Felipe Cano

### **DIRECTOR**

Harley James Mitchell D.

Mario Parnter  
Salvador Sánchez  
Asistentes del Director

### **EDITORA**

Ibeth Torres de Martínez

### **APOYO DE EDICIÓN**

H.L.S. Maruja Moreno  
Coordinadora

Edwin Cabrera

Rubén Murgas

Álvaro Visuetti

Saúl Quirós P.

### **CORRECTORES DE TEXTO**

Estela Koyner

Salvador Sánchez

Agapito González

Marta Espino

Marta Zarzavilla

Raquel Quiodettis

---

Para toda reproducción parcial o total de los trabajos aquí publicados,  
solicitamos que se haga mención de la fuente.

Los artículos que publica la Revista Debate son exclusiva responsabilidad  
de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de su Consejo  
Directivo.

---

# INDICE

PRESENTACIÓN .....	9
Dr. Carlos R. Alvarado A. Presidente	
Palabras de Bienvenida .....	10
S. E. Dominador Kayser Bazán, Segundo Vicepresidente de la República	
Saludo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) .....	11
Sra. Elizabeth Fong, Representante Residente del PNUD - Panamá	
Palabras de Inauguración .....	12
H.L. Rubén Arosemena Valdés	
Tendencias y Desafíos en América Latina de la Relación entre Política y Sociedad .....	13
Dr. Julio María Sanguinetti, ex Presidente de la República Oriental del Uruguay	
Presentación del Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH Panamá 2002) .....	18
Dra. Paulina Franceschi, Coordinadora del Informe Nacional de Desarrollo Humano	
El uso del Informe Nacional de Desarrollo Humano para la formulación de políticas públicas: El caso chileno .....	25
Dr. Carlos Montes, Diputado de la República de Chile	
Desarrollo Humano y Educación .....	34
Dr. Juan Bosco Bernal, Vicerrector Académico de la Universidad Especializada de las Américas	
Antecedentes del Diálogo por la Transformación Integral del Sistema Educativo Nacional .....	42
Dr. Stanley Muschett, Asesor de la Representante Residente del PNUD para los Diálogos	
Propuestas de la Mesa No.1 del Diálogo por la Transformación Integral del Sistema Educativo Nacional	
Dra. Noemí Castillo .....	46
Coordinadora de la Mesa Filosofía y Calidad de la Educación	
Propuestas de la Mesa No.2 del Diálogo por la Transformación del Sistema Educativo Nacional	
Maestro Luis López, Coordinador de la Mesa Perfil, Formación y Desempeño del Docente .....	50
Propuestas de la Mesa No.3 del Diálogo por la Transformación Integral del Sistema Educativo Nacional	
Ing. Eric Rodríguez, Coordinador de la Mesa Administración de la Educación .....	55

---

Propuestas de la Mesa No.4 del Diálogo por la Transformación del Sistema Educativo Nacional Profesora Ángela Yániz, <i>Relatora de la Mesa Acciones Innovadoras</i> y Grupos con Características Especiales.....	73
<i>Desarrollo Humano y Salud</i> Dr. Hernán Luque, <i>Director Nacional de Políticas de Salud</i> .....	77
Sistema Nacional de Salud Dr. Fernando Gracia, <i>Ministro de Salud</i> .....	80
<i>Salud y Desarrollo Humano de la Población Indígena</i> Licdo. José Mendoza, Asesor Legal de Política Indigenista del Ministerio de Gobierno y Justicia.....	88
<i>Antecedentes del Diálogo Nacional por el Seguro Social</i> Dr. Stanley Muschett, <i>Asesor de la Representante Residente del PNUD para los Diálogos</i> .....	92
Propuestas de la Mesa de Administración y Gestión del Diálogo Nacional por el Seguro Social Licdo. Carlos Lee, <i>Coordinador la Mesa de Administración y Gestión</i> .....	96
<i>Propuestas de la Mesa de Enfermedad y Maternidad del Diálogo Nacional por el Seguro Social</i> Padre Conrado Sanjur, <i>Coordinador de la Mesa de Enfermedad y Maternidad</i> .....	98
<i>Informe del Avance de la Mesa de Invalidez, Vejez y Muerte del Diálogo Nacional por el Seguro Social</i> Licda. Istmenia Fitzgerald, <i>Coordinadora de la Mesa de Invalidez, Vejez y Muerte</i> .....	101
Exposición sobre la Mesa de Invalidez, Vejez y Muerte del Diálogo Nacional por el Seguro Social Lic. Even Chi Pardo, <i>Representante de la Caja de Seguro Social ante el Diálogo</i> .....	103
<i>Políticas Públicas y Legislación Juvenil</i> Licenciado Julius Grant, <i>Director de la Dirección de Juventud del Ministerio de la Juventud,</i> <i>la Mujer, la Niñez y la Familia</i> .....	105
Familia y Juventud en Panamá..... H.L. Teresita Yániz de Arias	109
Educación y Juventud: Los Retos del Futuro..... Doctor Jorge Cisneros, <i>Vicerrector Académico de la Universidad de Panamá</i>	113
Resumen de los comentarios expresados durante la mesa redonda integrada por los representantes de la juventud..... Rey Castillo, <i>Central Nacional de Trabajadores de Panamá</i> Gabriel Agustín Boyke, <i>Y.M.C.A. de Panamá</i> David Guardia, <i>Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá</i> Marisa Krienert, <i>APEDE</i>	115
Síntesis del Foro Legislar para un Desarrollo Humano Sostenible..... Licda. Lizia Lu, <i>Secretaria Técnica de Asuntos Sociales</i>	116
<u>Palabras de clausura</u> Licdo. José Gómez Núñez, <i>Secretario General de la Asamblea Legislativa</i> .....	121

---



H. L. Rubén Arosemena, ex Presidente de la Asamblea Legislativa



S. E. Dominador Kayser Bazán, Segundo Vicepresidente de la República

La Revista **Debate** saluda a los nuevos dignatarios de  
la Asamblea Legislativa en el Período 2002 - 2003



H.L. Alcibiades Vásquez  
Primer Vicepresidente



H.L. Carlos Alvarado  
Presidente



H.L. Alberto M. Castillero  
Segundo Vicepresidente

PRESIDENTES DE COMISIONES



H.L. Arturo Araúz  
Comercio



H.L. Carlos Afú  
Asuntos Agropecuarios



H.L. Héctor Aparicio  
Población y Ambiente



H.L. Elpidio González  
Revisión y Corrección de Estilo



H.L. Enrique Garrido  
Asuntos Indígenas



H.L. Francisco Reyes  
Vivienda



H.L. Gloria Young  
Asuntos de la Mujer, Derechos  
del Niño, Juventud y la Familia



H.L. José I. Blandón  
Educación, Cultura  
y Deporte



H.L. Jorge A. Rosas  
Gobierno, Justicia y  
Asuntos Constitucionales



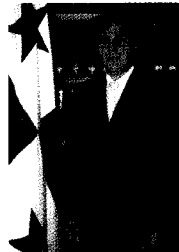
H.L. Jacobo Salas  
Credenciales, Justicia Interior



H.L. Javier Tejeira  
Derechos Humanos



H.L. Julio C. Castillo  
Asuntos del Canal



H.L. José Varela  
Hacienda Pública



H.L. José Muñoz  
Prevención, Erradicación  
de la Droga



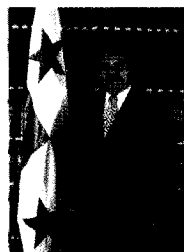
H.L. Lenín Sucre  
Etica y Honor Parlamentario



H.L. Marco Ameglio  
Relaciones Exteriores



H.L. Marcos González  
Comunicación y Transporte



H.L. Osmán Gómez  
Obras Públicas



H.L. Noriel Salerno  
Salud Pública



H.L. Francisco Alemán  
Presupuesto



H.L. José Urrutia  
Trabajo y Bienestar Social

---

#### **IV Jornada Académica “Legislar para un Desarrollo Humano Sostenible”**

##### Origen-Objetivo

- El Foro “Legislar para un Desarrollo Humano Sostenible” es el resultado del convenio celebrado entre el Sistema de las Naciones Unidas y la Asamblea Legislativa.
- Este convenio contempla, entre otros aspectos, el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas a la Asamblea en suministro de información y documentación técnica, apoyo técnico y asesoría, charlas, seminarios y talleres.
- Los temas expuestos en este foro aparecen transcritos en esta Edición Especial de la Revista Parlamentaria Debate. Esta jornada sobre Desarrollo Humano Sostenible constituye una actividad de reflexión, dirigida a capacitar y orientar, fundamentalmente, al Honorable Legislador y al equipo asesor para que puedan brindar en el desarrollo de sus labores, respuestas cónsonas con nuestra realidad, que signifiquen satisfacción, bienestar y esperanza.

***El Director***

---



---

## PRESENTACIÓN

---

La Asamblea Legislativa de Panamá es una institución de representación social. Es un escenario donde no sólo se crean y desarrollan normas para el fortalecimiento de la sociedad, sino también un espacio de intermediación donde los partidos políticos en nombre de la sociedad y otros representantes de ella encuentran puntos comunes en el debate de sus propuestas. Es, además, una escuela de formación para todos sus miembros: Legisladores, Asesores, Técnicos o Administrativos, porque todos deben enfocar sus objetivos y sus esfuerzos en una sola dirección: darle al país las mejores leyes de beneficio nacional y social.

En esta nueva edición de la Revista Parlamentaria **DEBATE**, tenemos el honor de publicar las exposiciones de los conferencistas que participaron de la IV Jornada Académica, organizada por la Secretaría Técnica de Asuntos Sociales de la Dirección Nacional de Asesoría Legislativa, que tuvo como tema central Legislar para un Desarrollo Humano Sostenible.

El objetivo general de esta importantísima jornada consistió en propiciar que los Honorables Legisladores y los Asesores Técnicos de la Asamblea Legislativa, estuvieran debidamente informados de las realidades socioeconómicas y políticas de nuestro país, para que puedan presentar proyectos de leyes que contribuyan a superar la pobreza, el desempleo, las desigualdades sociales y a mejorar la calidad de vida de los grupos más vulnerables de nuestra sociedad.

Las actividades académicas de la Dirección Nacional de Asesoría Legislativa se vienen realizando, con carácter permanente, con el propósito de ampliar las capacidades de nuestros Legisladores y del equipo de Asesores Técnicos. En los distintos eventos realizados, se han invitado a personalidades que, además de su excelencia profesional, son representativas de las más avanzadas tendencias del pensamiento panameño y mundial.

En este Foro contamos con la extraordinaria ponencia magistral del ex Presidente de la República Oriental del Uruguay, Doctor Julio María Sanguinetti, quien nos ilustró acerca de las tendencias y desafíos en la América Latina de la relación entre política y sociedad.

Tema principal de este foro lo fue la presentación a los Legisladores y a los Asesores Técnicos de una visión integral del Informe Nacional de Desarrollo Humano en la República de Panamá que estuvo a cargo de la señora Elizabeth Fong, representante residente y coordinadora del Sistema de Naciones Unidas en Panamá; de la Doctora Paulina Franceschi, coordinadora del Informe Nacional del Desarrollo Humano y del distinguido Diputado chileno Doctor Carlos Montes, quien disertó sobre el Informe Nacional de Desarrollo Humano como herramienta de comunicación, desde la perspectiva de su país.

También fueron tratados con gran rigor científico por distinguidos especialistas nacionales, temas relativos a la equidad y la calidad de la educación; salud y desarrollo humano y aspectos relativos a los jóvenes como nuevos actores del desarrollo humano.

Tanto el éxito alcanzado por la Revista Parlamentaria **DEBATE** como el obtenido con estas jornadas académicas, se enmarca dentro del profundo y continuo proceso de modernización que se desarrolla en este Órgano del Estado desde el año 1996. Este es un esfuerzo que continuaremos apoyando decididamente y que está orientado a transformar el conjunto de las actividades legislativas en función de las necesidades sociales.

Deseamos, finalmente, felicitar al equipo técnico de la Dirección Nacional de Asesoría Legislativa quienes han contribuido con su gran capacidad de trabajo y su alto nivel intelectual al éxito de estas jornadas.

Dr. Carlos R. Alvarado A.  
Presidente

---

# Palabras de Bienvenida

## De la IV Jornada Académica

### “Legislar para un Desarrollo Humano Sostenible”

---

Su Excelencia Dominador Kayser Bazán, Segundo Vicepresidente de la República

Para mí es un honor y placer representar a la señora Presidenta, Mireya Moscoso, en la apertura de esta IV Jornada Académica, denominada “Legislar para un Desarrollo Humano Sostenible”. Felicito a la Directiva de la Asamblea Legislativa por celebrar esta importante jornada, a fin de ilustrar a los honorables legisladores y a sus asesores sobre la realidad socioeconómica y política del país, con el fin de desarrollar normas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los grupos más vulnerables de nuestra sociedad. Igualmente hago reconocimiento del aporte del PNUD, dignamente representado por la señora Elizabeth Fong, quien se distingue en nuestro país con temas de enorme importancia para todos nosotros; y tendremos el singular privilegio de ilustrarnos con la ponencia magistral de parte del Doctor Julio María Sanguinetti, ex presidente de la República de Uruguay.

La agenda que se desarrollará durante los tres días de sesiones será extensa y hará énfasis en el análisis y la visión sobre la política del desarrollo humano, de la equidad y calidad en la educación, y en la salud. El elenco de expositores internacionales y locales garantiza exposiciones trascendentales con una visión pragmática.

La iniciativa de la Asamblea Legislativa es propicia porque se realiza justo cuarenta y siete días antes de celebrarse la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, conocido como Río + 10, la cual se realizará en Johannesburgo, Sudáfrica. En esta reunión, los líderes mundiales buscarán un consenso en la evolución general de las condiciones actuales y sobre las prioridades para mayor acción en nuevas áreas o temas. Esta

cumbre mundial se celebra en conmemoración del décimo aniversario de la Cumbre de la Tierra realizada en Río, donde se aprobaron acuerdos multilaterales ambientales que aún no han alcanzado sus metas por múltiples razones. En este sentido, aplaudimos los esfuerzos de la Asamblea Legislativa, porque Panamá como país en vías de desarrollo, con algunos problemas socioeconómicos distantes de una distribución más justa del ingreso nacional y con ansias de superar las condiciones actuales, debe buscar alternativas y oportunidades de un crecimiento sostenible que mitigue los problemas de los sectores más necesitados de nuestra sociedad, que desafortunadamente constituyen la mayoría de los panameños.

Para finalizar, les deseo éxito en sus celebraciones, seguro de que esta jornada nos ayudará a encontrar un sendero más efectivo para satisfacer, permanentemente, las justas expectativas de los más necesitados.

---

# Saludos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

---

Sra. Elizabeth Fong, Representante Residente del PNUD Panamá

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo promueve, desde la década de los noventa, la elaboración de Informes Nacionales de Desarrollo Humano en 135 países alrededor del mundo. Estos informes nacionales en contraste con los mundiales, lanzados anualmente por la sede del PNUD, permiten a los países una mirada introspectiva, una radiografía del país, objetiva y concertada con diversos actores de la sociedad, y traducen importantes mensajes que invitan al diálogo, a la reflexión y a la acción.

El desarrollo humano sostenible es un proceso que amplía las oportunidades de la población, que es la principal riqueza de un país. Se trata entonces, de dirigir nuestra atención hacia las personas, ubicándolas como el eje alrededor del cual se plantea el desarrollo social y el crecimiento económico de la Nación.

Este Primer Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002 nos revela una radiografía del Panamá que somos: un país de grandes potencialidades, pero con profundas desigualdades que van más allá de las referentes a la distribución de las riquezas. Por lo tanto, es evidente que el desarrollo humano no es igual para todos los panameños y panameñas, lo que nos lleva a una reflexión ética para que todos como sociedad atendamos los desafíos que, en materia de desarrollo humano, presenta este primer informe.

Como sociedad, nos corresponde asumir la misión de transformar las diferencias de oportunidades para cada ciudadano, porque si el país a todos nos alberga, su desarrollo por igual nos atañe. Es así como entregamos esta nueva herramienta, para que puedan verse en el espejo bajo la nueva óptica del desarrollo humano y así conozcan la realidad para atender los nuevos retos que se presentan y contribuir acertadamente al

desarrollo humano de los diversos grupos étnicos en el país. Solamente a través de un proceso de cambio concertado, que pase por el fortalecimiento de la acción local, podremos aspirar al Panamá que queremos con sostenibilidad, participación ciudadana, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.

Al hacer público el Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002, extendemos un especial reconocimiento a la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa, quienes forjaron las bases para la discusión amplia y participativa del tema de la pobreza en CADE 2000. Agradecemos igualmente la contribución desinteresada del Comité Asesor del Informe, el cual constituyó un ente crítico para su análisis; reconocemos también el trabajo aportado por el equipo técnico del proyecto y por todos los grupos temáticos que, con tesón, entusiasmo y convicción, ayudaron a que este informe se ejecutara dentro de los términos establecidos.

La idea de desarrollar este foro "Legislar por un Desarrollo Humano Sostenible" ha sido posible gracias a la iniciativa de legisladores y legisladoras, lo cual es un signo estimulante y alentador. Al entregar esta nueva herramienta, esperamos extender un nuevo puente de comunicación entre ustedes y la sociedad y disminuir así la brecha que existe en la actualidad.

Quiero saludar y agradecer de manera especial la presencia del ex Presidente Julio María Sanguinetti, amigo de Panamá y participante activo y entusiasta en los procesos de concertación que se iniciaron en los encuentros de Bambito hace una década.

---

# Palabras de Inauguración de la IV Jornada Académica Legislar para un Desarrollo Humano Sostenible

H.L. Rubén Arosemena Valdés

La iniciativa de organizar el Foro "Legislar para un Desarrollo Humano Sostenible", no puede ser, en estos momentos, más oportuna y necesaria; su objetivo de propiciar en el cuerpo legislativo y sus asesores una actualización de la realidad socioeconómica del país para desarrollar nuestras tareas parlamentarias, es congruente con la responsabilidad institucional que tenemos de contribuir a mejorar la calidad de vida de los grupos más vulnerables de la sociedad panameña. El Foro como un serio ejercicio de reflexión, análisis y debate de ideas es para la Asamblea un método que ha demostrado su eficacia y su valor para alcanzar certezas y para concretar criterios apegados a la realidad y a la verdad que se traducen en las leyes que producimos.

Quiero agradecer en forma muy especial al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo todo su apoyo para concretar este Foro y reconocer el empeño y el interés que han puesto la Dirección Nacional de Asesoría Legislativa y la Secretaría Técnica de Asuntos Sociales, y convocar a los especialistas y responsables de la política en Panamá para dictar las conferencias y haber estructurado un amplio espectro de temas de un fuerte y alto sentido social.

En nombre de la Asamblea Legislativa, quiero dar especial bienvenida al Doctor Julio María Sanguinetti, ex Presidente de la República de Uruguay, y al Diputado Carlos Montes, de la República de Chile, por su presencia y participación. La autoridad que les distingue y sus experiencias las apreciamos y serán, sin duda, un aporte muy significativo para este encuentro.

El Desarrollo Humano Sostenible es una meta de nuestras sociedades, una legítima aspiración que exige de nosotros mayores grados de conciencia, solidaridad y sobre todo acción. Hacer que el ser humano sea el centro de los esfuerzos del desarrollo y que existan los medios y los

mecanismos viables para garantizar oportunidades, implica reconocer la severa realidad en la que a duras penas sobreviven muchos conciudadanos y sobre todo articular decisiones nacionales de gran magnitud.

La exclusión de grupos humanos de la vida ciudadana, la pobreza y gravísimas situaciones de desigualdad habrá que enfrentarlas con nuevas actitudes, con voluntad política, con ética y con sensibilidad, con consensos y con compromisos; el acceso equitativo a un sistema educativo de calidad, a los servicios de salud y seguridad social, la generación de empleo y la incorporación de los jóvenes al mercado laboral, la situación de la familia, las opciones para mejorar la calidad de vida de la población indígena y el desarrollo de los diálogos en marcha sobre la reactivación económica y la Caja de Seguro Social serán los grandes y trascendentes temas que ocuparán nuestra atención en este Foro, todos ellos importantes, todos ellos eslabones dentro del mismo universo de lo que hay que hacer, de las alternativas y estrategias que hay que poner en marcha.

Así mismo aplaudimos la existencia del Primer Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002 realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cuya visión será presentar esta mañana y que a nuestro juicio constituye un extraordinario documento y una herramienta útil y más aún una propuesta para articular políticas sociales en concordancia con la concepción del Desarrollo Humano Sostenible.

Como Presidente de la Asamblea Legislativa me complace inaugurar este Foro, desearles éxito a los participantes y expresarles nuestro agradecimiento muy especial a los conferencistas e instituciones que nos acompañan. Tal como señala el Informe Nacional de Desarrollo Humano, la misión consiste en transformar el Panamá que somos en el Panamá que queremos.

---

# Tendencias y Desafíos en América Latina de la relación entre Política y Sociedad

---

Dr. Julio María Sanguinetti, ex Presidente de la República Oriental del Uruguay

Ante todo debo expresar mi reconocimiento a la amable invitación con la que me han honrado para hacer con este sobrecogedor título de conferencia magistral, algunas reflexiones sobre nuestro mundo democrático, nuestro mundo contemporáneo, en estas instancias que, sin ninguna duda, tanto aprecio de Panamá, de la cual he tratado de estar lo más cerca posible desde los ya lejanos tiempos de los diálogos de Bambito que, de alguna forma, han sido una historia, buena historia, en cuanto ha sido preludio de una institucionalización democrática y una estabilidad de este país, que valoramos y apreciamos, que quizás ustedes, envueltos en la dinámica de los hechos, no midan hasta qué punto este país ha ido asentando y organizando tantas cosas y que hoy, en tan grata ocasión también, se presenta este Primer Informe Nacional de Desarrollo Humano, sin duda un gran instrumento para la gobernabilidad, para la reflexión y para todo lo que es la tan arriesgada y difícil tarea de gobernar.

Dicho esto no me voy a referir naturalmente a todo lo que representa esta magnífica herramienta, porque eso lo harán precisamente los responsables. Se me ocurre decir que cabe inscribir estos esfuerzos, estas preocupaciones, estas indagaciones, esta búsqueda a veces angustiada de mejores condiciones para nuestros pueblos, en el contexto de este mundo en el acelerado cambio que estamos viviendo.

Y esta democracia que nunca debe considerarse una construcción terminada, sino algo que nos reclama del esfuerzo diario y del agonismo permanente para seguir la construcción, bien nunca definitivamente conquistado, batalla nunca definitivamente perdida, pero tampoco nunca definitivamente ganada. Democracia que enfrenta hoy un nuevo y muy renovado desafío que tiene que

estar en nuestro pensamiento a la hora de mirar en lo concreto y en el ámbito reducido de una nación lo que son sus desafíos, antes de ponerse en contexto con una mirada en perspectiva.

Robert Dahl nos habla de que la democracia tuvo su primera dimensión en una expansión del demos, en una expansión del pueblo comprometido en ello; fue la democracia original de las pequeñas ciudades griegas y de las pequeñas ciudades del Renacimiento y que luego se produce una fenomenal transformación a finales del siglo XVIII y del siglo XIX, cuando ya esa expansión del fenómeno democrático no es simplemente adentro de la estructura social del pueblo, sino del espacio, cuando conviven la irrupción de este mundo de los estados nacionales con la construcción democrática, que fue en esos dos siglos tan difíciles en que esta democracia que vemos hoy, no discutida en el mundo como concepción y como ideal, experimentó todas las alternativas de su propio desarrollo, y sufrió sin ir más lejos en el siglo que pasó el desafío del fascismo, nazismo y comunismo, por lo cual esa democracia, en ese momento, vive una nueva construcción, una nueva transformación al ampliarse su espacio hacia el espacio de las naciones.

Y allí, entonces, nace el concepto de representación que se hace esencial al tener que manejarse la capacidad de gobierno por el pueblo en un espacio mucho mayor, y que detrás del concepto de representación, la ampliación de los derechos individuales y detrás de esto lo que han llamado los politólogos modernos la poliarquía; es decir, ese conjunto de instituciones que gobiernan y ejercen autoridad y poder dentro de una sociedad democrática y, fundamentalmente, lo que es el arbitraje del conflicto. Hasta entonces, se había imaginado que el estado nacional era básicamente

---

la unidad y que en definitiva la búsqueda de la democracia no era la homogeneidad, sino el arbitraje pacífico, del conflicto; es decir, la convivencia de la diversidad en las opiniones y tendencias en los grupos y que ese era precisamente el desafío que motiva y nuclea lo que es el concepto de la representación; cosa que a nosotros nos puede parecer a veces algo académica, pero que es la sustancia de la construcción democrática; sin embargo, cuando lo miramos ahora en la tercera gran transformación, que es la que se produce en este final y comienzo de siglo y que se da en el momento en que irrumpe una nueva era histórica en que salimos de ese mundo de las naciones y de las polarizaciones de la cual fue síntesis expresiva, máxima diríamos la guerra fría y nos encontramos, al clausurarse esa etapa, al final de esos dos siglos que van desde la Toma de la Bastilla hasta la caída del Muro de Berlín, con un nuevo mundo; Revolución Científica, Revolución Tecnológica y esto que se ha llamado Globalización. Nos encontramos en una democracia en la cual también se vuelven a ampliar los espacios y, como consecuencia, a disminuir las certezas. Nos encontramos con un estado nacional cuestionado por fenómenos globales que superan sus fronteras, por fuerzas económicas que los rechazan, por empresas multinacionales que significan a veces mucho más potencialidad y poderío que los Estados, con una intercomunicación en tiempo real, satélite, chip, televisión e Internet que abre inesperadamente un universo hacia el escenario individual que transforma, desde el número económico, las bolsas que nunca cierran en el mundo y que van permanentemente manteniendo a través de la televisión el agonismo y una cierta sensación de inseguridad que todos vamos viendo en un subir y bajar y que no sabemos a qué realidad responde, pero que, en definitiva, son los que configuran nuestro mundo y, a su vez, una internacionalización progresiva de lo que son las instituciones, el desbalance de los temas una intercomunicación progresiva que se está dando y que se produce en todos los terrenos, donde los más positivos de la institucionalidad, de la comunidad internacional hasta los más malignos y perniciosos del terrorismo y del narcotráfico que también son hoy expresiones

de la misma globalidad informativa.

El episodio del 11 de septiembre es expresión culminante de lo que es ese mundo global, esa política de teleaudiencia y de lo que es la capacidad expansiva del uso instrumental de todos los medios de comunicación al servicio de un episodio delictivo, militar o como lo queramos calificar. Esa globalidad nos pone luego delante de una economía diferente en la cual la producción de bienes no parece ser ya un elemento sustantivo. El comercio es mucho más que la producción de bienes, ya que los números del comercio son mayores y luego no responden. Hay más comercios que bienes, y luego las finanzas desbordan el comercio y nos encontramos que los números de las finanzas son mucho mayores que los de comercio, y de los bienes, y que en una palabra hemos entrado en una economía distinta y esa economía se nos aparece con mayores oportunidades y escenarios, con mayores capacidades para innovar. Basta ver no más la revista de ricos, la revista Forbes, para ver hasta qué punto hoy han cambiado los parámetros; el hombre más rico del mundo, el señor Gates, nunca produjo un bien material, sino que vendió productos sin materiales y el segundo más rico es su socio y el tercero, su competidor. Y los grandes productores de aquellos bienes, como el petróleo, cobre, hierro aparecen por allá mucho detrás de estos jóvenes que, en una década y en dos décadas han construido las nuevas riquezas. De ahí que hoy las batallas se han ido desplazando de lugar y por eso es que hoy la patente y la propiedad intelectual parece ser el gran instrumento, porque en definitiva la riqueza es eso. El que inventó el último antibiótico, droga, o programa de informática es, en definitiva, el titular de todas esas riquezas.

Entonces, es un mundo de enormes oportunidades, pero también un mundo de enormes riesgos e inseguridad. Hemos pasado del mundo de certezas de la sociedad industrial a este torbellino transnacional de una economía de riesgo y esto ofrece oportunidades, pero también una enorme inseguridad; de ahí la inseguridad laboral en el mundo entero, no sólo en los países subdesarrollados; de ahí la distancia que a veces

---

siente el ciudadano común, que no puede entender o comprender la lógica de ciertas decisiones económicas o procesos económicos, que tienen fenomenales efectos de contagio. Parecía que en el año 89 íbamos a entrar a un mundo en paz, mas ahora no estamos en guerra, pero tampoco en paz. Y hay no sólo guerras locales como las que en un momento se pensó, sino conflictos étnicos, guerras religiosas dentro de los propios países, fenómenos de terrorismo, toda una situación que hace que sintamos que aquel mundo que parecía definitivamente ganado para la democracia y economía del mercado, viva con el sosiego que todos, en algún momento, soñamos, deseamos y pensamos que habíamos logrado conseguir.

Entonces, en ese panorama complejo, las sociedades comienzan también a vivir efectos muy difíciles como consecuencia de toda esta economía y de toda esta sociedad tan inestable, de las cuales el movimiento de las bolsas que se ven subir y bajar, movimientos que no responden a veces a fenómenos sustantivos de la realidad económica, sino a episodios virtuales de lo que es un mundo especulativo prácticamente autonómico. La sociedad paralelamente va sufriendo esos riesgos, vive el riesgo de la inseguridad laboral, que nos conduce necesariamente al fenómeno de educación, que aquí se mencionaba, porque en esa economía de riesgo el factor educativo pasa a ser sustantivo, absolutamente protagónico y que en definitiva allí está la clave de la sobrevivencia de cada país, así como va a estar la clave de su estabilidad en el manejo de otras variables de tipo social, pero esa sociedad es una sociedad que ya no vive tampoco aquel proceso de integración nacional que aglutinaba.

El Estado Nacional con su historia, con sus símbolos y con sus instituciones ofreció a lo largo de todo el siglo XX una sensación de pertenencia y de identidad que hoy ya no es clara; las sociedades se comienzan a fragmentar, se fragmentan socialmente, se dividen y solo se unen de pronto en determinados fenómenos que afectan a todas las clases sociales, por ejemplo, el debilitamiento familiar. La estructura familiar, que fue sustantiva en el desarrollo del mundo occidental, hoy está en

crisis en todos los países del mundo; ha bajado la matrimonialidad, ha subido la pareja inestable, ha subido la familia monoparental, ha bajado exponencialmente la edad de la maternidad precoz, y eso ocurre en todos los lugares del mundo. A veces lo miramos desde nuestra perspectiva y nos parece que es un fenómeno de subdesarrollo, pero si nos trasladamos a Suecia, allá también ocurre exactamente lo mismo. Y paralelamente nos encontramos con fenómenos de violencia urbana no solo en el mundo subdesarrollado, sino también en las ciudades más desarrolladas. Nos encontramos con el fenómeno de la droga, con el narcotráfico y con una sociedad que, más allá de lo que eran esos proyectos nacionales que tanto nos habían insuflado a lo largo del siglo XX, hoy aparece debilitada por fragmentaciones que han sido dramáticas, como el caso de países que se han dividido como la propia Yugoslavia u otros que, siendo ejemplo de tantas expresiones de progreso como España, no han logrado pacificar lo que es el conflicto étnico de una cierta región, el País Vasco, que sigue ejerciendo constantemente la vía de la violencia para desarrollar una expresión política, y un mundo que invoca constantemente la solidaridad, pero que sin embargo vive en un fenomenal individualismo, más individualismo que el que nunca ha tenido antes.

Un sociólogo Alemán dice que el lema de este momento es "Yo quiero vivir mi vida", lema que impregna a un occidente en el cual vemos que no se asume el compromiso de la responsabilidad en medio de las invocaciones a la solidaridad y que empieza por no asumir el compromiso familiar, el primero, y no se asume el compromiso de la permanencia laboral y no se asume en definitiva ese respeto incluso a lo que son las identidades colectivas. Y allí nos encontramos con un fenómeno muy de nuestros tiempos: celebramos todos el triunfo de la democracia y al día siguiente comenzó el cuestionamiento de la democracia, el debilitamiento de los partidos, el descrédito de los partidos; se oye por todas partes que los partidos políticos ya están superados, que los sindicatos no son la verdadera representación de los trabajadores y las propias iglesias aparecen cuestionadas por sectas o divisiones internas o por procesos en los

---

cuales se comienza a envolver y entonces encontramos esta fenomenal dicotomía de una democracia aparentemente triunfante y una crisis de sus instituciones representativas.

Los propios parlamentos no son hoy lo que eran en cuanto a su prestigio. No pensemos en un país, pensemos en el conjunto; se ve lo que dicen las encuestas en Europa y en la mayoría de los países de Latinoamérica y eso nos está poniendo delante de una problemática que no podemos ignorar, porque es muy grave que la ciudadanía sienta que, por la distancia que puede tener o por la dificultad para comprender estos fenómenos transnacionales, descrea de lo que son esas instituciones fundamentales sin las cuales no podrá tener una democracia consolidada hacia el futuro.

Los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones sociales podrán estar mejor o peor conducidos, pero siguen siendo la sustancia del concepto de representación democrática. Desgraciadamente, hoy si a un parlamentario le preguntamos qué prefiere, si hablar una hora en el parlamento o dos minutos en el informativo central de la televisión, nos responderá que dos minutos en la televisión. En una palabra, el poder y la representación está más en la pantalla de televisión que en la sustancia de este mundo democrático, y a su vez resulta que un gobierno está electo hoy luego de un largo proceso y vienen dos o tres encuestas que se publican allí y resulta que ese gobierno ya no vale demasiada cosa. Y el periodista que nos interroga en el parlamento o en otra actividad no nos interroga en su nombre, sino en nombre del pueblo, porque es él en definitiva quien está asumiendo la representación de la voluntad popular en el momento que nos está interrogando y a veces no nos está preguntando, sino exponiendo una opinión en contradicción con la nuestra, y esto se da en el mundo entero.

Entonces, ¿dónde está la representación de la nación?. Esa articulación del disenso de que hablaba Madison, esa esencia "jefersoniana" de la democracia son los nuevos fenómenos por los cuales tenemos que convivir y trabajar, no para imaginar que vamos a poder dominar la televisión

o que debamos restringir el camino que nos conduciría a la negación democrática, sino que tenemos que lograr la convivencia de esas libertades y de nuestras instituciones fundamentales con estos nuevos fenómenos y debemos lograr también que esta acción de este estado nacional tenga a su vez las características esenciales que le está reclamando la gente.

Y ahí es donde nos encontramos con los dilemas del mundo, particularmente agudos en nuestro continente. El primer dilema es entre el populismo demagógico o la insolidaridad tecnocrática, conflicto agónico que vivimos todos los días, la promesa voluntarista sin sostén racional. La promesa de mejores días y de avances sociales sin un sustento económico que lo realice. O la otra punta, la economía de los números alejadas del drama social y de la peripecia humana, debate que naturalmente tiene que ceder frente a un ejercicio de racionalidad económica, sin el cual la democracia, que se basa en el ejercicio racional de un voto, está herida de muerte. La democracia es hija de la razón y esa racionalidad es la que debe presidir, en definitiva, esa dicotomía y esa atención.

La otra tensión que hemos vivido es el estado planificador y el estado mínimo, debate que ha ocupado el espacio académico y político que hemos vivido en estos últimos 20 años y que hoy va cediendo paso a una posición más equilibrada entre un estado comercial, industrial, planificador que ofició la iniciativa y un estado mínimo que se pretendió instaurar en nombre de la racionalidad económica, pero que se desapegó de los compromisos sociales, para ceder paso a lo que debe ser hoy un estado garante, un estado que no es el comercial o industrial de todas las cosas, pero sí es garante de los equilibrios de la sociedad y sin el cual difícilmente también podamos aceptar esa democracia.

Tensión dialéctica también entre el despilfarro de los recursos naturales o un ecologismo romántico. El primero que nos conduce a destruir un equilibrio imprescindible para la vida humana, que a su vez tiene un enorme valor desde otros ángulos, y por el otro lado, un ecologismo romántico



---

que a veces parece paralizar a los países en la imposibilidad de realizar obra alguna.

Este equilibrio es fundamental y, en países como los nuestros, es un desafío extraordinariamente más importante de lo que parece. Países como este que está dotado por la naturaleza, con la espectacularidad de sus océanos, que ve nacer y ponerse el sol en dos océanos, que tiene una geografía tan particular y que tiene esas selvas cargadas de historia, esas ciudades pobladas no solo de la gran historia, sino de la magia y de la leyenda, en ese equilibrio va a encontrar, sin duda alguna, un fenomenal recurso económico, porque el turismo requiere de la ecología y de la historia, porque el turismo no es solo una palmera, una playa y un casino. El primer destino turístico del mundo sigue siendo París y allá no hay ni palmera, ni playa, ni casino, pero acá en Panamá hay mucha historia también. Cómo las calles, casas, escuelas están cargadas de historia, sin ninguna duda, lo verán dentro de muy pocos años, mucha más gente de la que se imagina vivirá de ese desarrollo económico, y pongo esto apenas como un ejemplo de la necesidad de mantener ese equilibrio.

Nos encontramos luego también con otras tensiones dialécticas que necesariamente se dan sobre todo en el mundo económico, entre el ajuste recesivo permanente, por un lado, o el déficit crónico, por el otro. Los gobiernos, por afán de realizar cosas, suelen caer en el déficit y el déficit cuando se hace crónico es uno de los males que recorre de norte a sur, y de este a oeste nuestra América. Y, a su vez, en la otra punta, el permanente ajuste recesivo que va en definitiva empujando y generando tensiones sociales que son el núcleo fundamental de lo que es otra de las tensiones que vivimos y que solo se superará en la medida en que logremos un Desarrollo Humano Sostenible, un desarrollo equilibrado, un Desarrollo Humano que no se agote en el crecimiento, sino que mide lo que son sus consecuencias sociales, pero que a su vez sienta también que el crecimiento es imprescindible para sustentar con su mayor producción de bienes o de servicios esos servicios sociales que no pueden sustentarse por sí mismos y que no son simplemente los hijos de la voluntad de los

gobernantes.

Y, por último, digamos que está la tensión fundamental entre un gobierno de elites y un estado de asamblea. América Latina y muchos de sus países ha vivido un gobierno de elites alejadas de las mayorías populares en un extremo y en el otro a veces ha vivido la reacción de los estados de asamblea. Esos piqueteros que vemos hoy en las calles de Buenos Aires como expresión de un sentimiento que suele expresar a veces causas legítimas, pero de un modo y de unas consecuencias que no los acercarán nunca a la consecución de las finalidades, porque en la anarquía lo único que se encontrará al final será otro autoritarismo, pero no la respuesta razonable y equitativa a las aspiraciones que se puedan estar planteando para un reclamo social. Democracia de la responsabilidad definitiva, democracia del diálogo y de la responsabilidad de las instituciones, democracia del ciudadano también responsable a la hora de votar, democracia de los organismos del contralor que ejercen sus funciones responsablemente, de los poderes judiciales que actúan con independencia, de los parlamentos nacidos en su tiempo para controlar la voracidad impositiva del monarca absoluto en la Europa de los Siglos XVI y XVII. A veces se transforma en una fuente de expansión de gastos que debe mejorarse para que esos mismos parlamentos sean una auténtica expresión de la voluntad del pueblo por una contribución también al ejercicio racional de la democracia. Gobiernos, a su vez, que deben administrar con sensatez y sin mesianismo los recursos necesariamente escasos de países en los cuales conviven esas tensiones entre un crecimiento que hay que buscar y una desigualdad social que hay que superar, y en esas tensiones se vive.

A veces en nombre de la libertad cometemos daños a la justicia y a veces en nombre de la justicia herimos de muerte la libertad, y como nos enseñaba Burke que, en definitiva, tenemos que buscar y saber que ambas deben conjugarse juntas, porque cada vez que quisimos ampliar la libertad en nombre de la justicia o ampliar la justicia a costa de la libertad, ambas quedaron en peligro.

---

# Presentación del Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH Panamá 2002)

---

Dra. Paulina Franceschi, Coordinadora del Informe Nacional de Desarrollo Humano

Me corresponde esta mañana presentar a ustedes el Informe Nacional de Desarrollo Humano, Panamá 2002 y deseo hacerlo un tanto embonando ese concepto de lo político y social que tan brillantemente ilustró el doctor Sanguinetti con lo que es, en términos prácticos, este informe y el papel que puede jugar en el esfuerzo que realice la Asamblea Legislativa como órgano de expresión de la voluntad popular, para acortar la brecha de la comunicación. Al explicar cómo se construye un Informe Nacional de Desarrollo Humano, vemos que este vehículo, que informa y eleva la conciencia cívica y política, no es sino un reflejo del contexto, de las prioridades emergentes y de las aspiraciones nacionales, que ha sido construido no solamente por expertos sino por una colectividad nacional y por consenso. Es una oportunidad por ende para legitimar los aportes de los actores políticos y una herramienta para implementar la eficiencia de su gestión.

Así, cuando hablamos de desarrollo humano, hablamos de varios temas: hablamos, en principio, de la gobernabilidad democrática, de la equidad en todas sus formas, de la reducción de la pobreza, de los empleos y medios de vida sostenibles y de la conservación ambiental. De ahí que el desarrollo humano genera crecimiento económico, distribuye beneficios equitativamente, regenera el ambiente, potencia las personas y se preocupa por los pobres y por las clases más vulnerables como las mujeres y los niños.

Miramos también en el desarrollo humano mucho más allá del crecimiento económico, del producto interno bruto y de otros indicadores fríos para fijar nuestra mirada en la gente, en lo que puede o no puede hacer la gente en la sociedad que la alberga y en lo que alcanzan esos ciudadanos en

condiciones de salud, educación y bienestar. Bajo el prisma del desarrollo humano analizamos también aspectos totalmente nuevos como son los espacios de participación que se deben promover y reforzar y que inciden en la vida de las gentes, las estadísticas e indicadores que resaltan por tener ahora un rostro humano y las necesidades concretas expresadas por personas en concreto; en fin, presentamos una gama de luces y sombras que alumbran nuestro actual sistema de convivencia en Panamá. Si contrastamos los dos enfoques, el del crecimiento económico frente al desarrollo humano, salta a la vista la respuesta ante la interrogante de por qué en nuestro país a pesar de tener un producto interno bruto per cápita de B/ 3,500.00, encontramos personas con ingresos alrededor de B/.124.00 por año. Esto nos demuestra que no podemos medir el progreso de los pueblos y de las sociedades por indicadores macroeconómicos y que tenemos que medir el progreso de los pueblos y que tenemos que medir lo que está pasando con los fines últimos del desarrollo. El desarrollo económico hace del aumento de las riquezas el fin último, mientras que el desarrollo humano pone el acento en la gente y entiende que el crecimiento económico es un medio para este desarrollo.

El desarrollo humano es el proceso de ampliación de las opciones de la gente y de las oportunidades para que estas se realicen, distribuyendo equitativamente los beneficios y reconociendo también que el desarrollo solo es posible en la medida que la sociedad o los grupos sociales sean los diseñadores y actores de ese proceso. Las capacidades para la vida digna y decorosa de las personas son múltiples; las capacidades necesarias son de subsistencia, de protección, de conocimiento, de creación y afecto,

---

libertad, movilidad y participación; negarlas o privarlas de estas nos lleva a la pobreza humana, mientras que potenciarlas y ampliarlas es orientar nuestros esfuerzos a este desarrollo humano que nos tiene hoy aquí con ustedes.

Para evaluar los logros y avances del país en materia de desarrollo humano, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha desarrollado el Índice de Desarrollo Humano o IDH, el cual representa un índice estadístico compuesto que no privilegia únicamente el ingreso, sino que mide además otras dimensiones básicas como son el acceso al conocimiento y la longevidad.

El Índice de Desarrollo Humano que presentamos en este primer Informe Nacional de Desarrollo Humano, es un ajuste metodológico a la realidad panameña, el cual incluye elementos adicionales para profundizar en la evaluación de progresos en nuestro país. Así, el acceso al conocimiento lo miramos a través de la tasa de alfabetización, la tasa de asistencia combinada, los años de escolaridad y el nivel de formación de los docentes; así mismo, el nivel de vida lo medimos a través del ingreso promedio de los hogares, de las condiciones materiales de la vivienda, del acceso a servicios básicos y condiciones de empleos; y medimos la longevidad a través del promedio de años de esperanza de vida al nacer. Visto en este sentido, el informe sirve definitivamente como una herramienta para la medición del impacto de políticas públicas y también para ayudar a la sociedad panameña a enfrentar tamaño desafío: el reto de las desigualdades en nuestro país.

A continuación, presentamos una serie de preguntas, tomando en cuenta que el enfoque primordial de este informe es el mirar desde la perspectiva del desarrollo humano un tema importante como es la pobreza y la desigualdad social. Estas preguntas buscan conocer el estatus del desarrollo humano en Panamá y cómo se manifiesta la pobreza y la desigualdad en nuestro

país. También pretendemos responder a cómo se perfila la pobreza de los grupos en estado de vulnerabilidad y cómo se comporta la educación y el gasto social como factores que contribuyen al desarrollo humano de los países. Más que responder a estas preguntas básicas es necesario presentar mensajes paralelos sobre los grandes desafíos que presenta este Primer Informe Nacional de Desarrollo Humano y dejar sentados cuatro importantes temas de reflexión.

Así, el primer mensaje que nos proporciona este Primer Informe de Desarrollo Humano es que, a pesar de que Panamá se perfila como un país de desarrollo humano medio alto, cuyo índice de desarrollo humano es igual a 0.707 hay inequidad y desigualdad en este desarrollo, inequidad y desigualdad en educación, en calidad de vida y en esperanza de vida. Para documentar este mensaje, quiero presentar a ustedes, en primer lugar, lo que ha sido la evolución del desarrollo humano en nuestro país. Esta evolución en Panamá ha presentado una tendencia creciente a partir del año 1975; sin embargo, vemos que la dinámica de ese crecimiento difiere de otros países que, como Chile y Costa Rica, han logrado superar y llegar a logros altos, calificándose y ubicándose en la categoría de desarrollo humano alto.

El Índice de Desarrollo Humano en Panamá nos presenta la radiografía del país que somos. Durante la década de 1990 al 2000, percibimos logros a nivel nacional, a nivel de las regiones urbanas y rurales y a nivel de las provincias en el país. Como vemos, se pone de relieve que en este periodo el Índice de Desarrollo Humano tuvo un incremento global promedio de 9.4%. Sin embargo, con excepción de Bocas del Toro y Coclé, las provincias y comarcas del país se mantuvieron en las mismas posiciones que en 1990 y, aunque las diferentes dimensiones del Índice de Desarrollo Humano tuvieron importantes mejorías, es evidente que se mantiene una estructura de nivel de adelanto y desigualdad que es importante resaltar, sobre todo

---

a nivel de los distritos, en donde encontramos los diez distritos con menor logro de desarrollo humano que se ubican en una escala inferior a 0.4, lo que indica que hay un desarrollo humano bajo.

Lo más revelador en este sentido es que la dimensión con mayor adelanto y mejor disparidad es la que incluye la longevidad y la esperanza de vida al nacer, en la que el distrito con menos progreso alcanza un logro medio equivalente al 64.3% del mayor nivel de logro alcanzado por un distrito en el país; es decir, mientras Panamá tiene una esperanza de vida estimada de 73.9 años de edad, en Darién se presentan personas con una esperanza de vida de 53 años. Sigue en orden descendente lo relativo a educación, en el que el distrito con menor alcance tiene un logro bajo equivalente a 39.3% del alcanzado por el distrito con el mayor adelanto. Así los distritos en esta situación se contrastan con los diez distritos de mayor logro en el sector educativo.

El informe resalta también que aunque la educación que tuvimos constituyó en su momento una oportunidad bien aprovechada en términos de cobertura y alfabetización, la oferta educativa actual no resuelve las demandas del futuro. Sobresale la necesidad de mejorar indicadores claves para acceder al conocimiento, los índices de permanencia de los jóvenes en el sistema, la disponibilidad de infraestructura básica, las mejoras en el perfil y calificación en los docentes, la calidad en los contenidos y procesos educativos. Así mismo, se constata a través del Informe el desigual acceso a la educación en grupos de pobreza; solo un 9.2% de los pobres extremos tiene acceso a nivel preescolar educativo, mientras que los no pobres acceden en un 47.6%, lo que les da ventajas significativas con los más pobres. Esto igualmente se mide e impacta en los años de escolaridad en los grupos de pobreza; así podemos ver que mientras los grupos no pobres logran en promedio aprobar 11 años de estudios, los grupos de pobreza extrema logran solamente 4.8 años y los grupos

indígenas 3.5 años de escolaridad. En adición, el Informe presenta y revela problemas importantes dentro del sistema educativo, como son, la ineficiencia interna y las deficiencias que se generan dentro de este. Para el año 2000, las cifras fueron cuantiosas de repitentes en ambas direcciones y se demuestra así el gran impacto y el sobre costo educativo nacional que la falta de eficiencia interna genera en el país, año en el que se generó un sobre costo educativo por alrededor de trece millones de balboas. Así, al mirar las disparidades en educación encontramos reflejados dos sistemas educativos: uno muy cercano a la modernidad y otro muy rezagado y disminuido que atiende mayormente al 47% de la población panameña que representan los jóvenes de este país. Si la educación es la fuente de movilidad social, la falta de ella perpetúa la exclusión, la pobreza y la marginalidad. La educación es la vía para la realización del potencial humano, para despertar el espíritu emprendedor y para transmitir los valores y aptitudes para el trabajo y la vida, tales como, la solidaridad, la equidad y la paz.

Finalmente, ofrezco a ustedes los contrastes que el logro de nivel de vida presenta dentro del índice de desarrollo humano, recordando que esto incluye los indicadores de ingreso, empleo, vivienda y servicios básicos. El menor logro y la más alta disparidad se observa en los diez distritos con menos beneficios los cuales tienen índices realmente bajos, inferiores a 0.15 en el país. Por un lado, encontramos que los distritos más adelantados están cerca del inicio de la categoría del logro alto, equivalente a 0.7, en tanto que los menos adelantados se ubican en un nivel de logro bajo inferior a 0.016, que es importante e impactante como desigualdad. Esto significa, puesto en términos muy concretos, que se presentan en el país grandes contrastes en la distribución de los ingresos de la gente, mientras que el ingreso mensual por persona en la provincia de Panamá puede ser estimado en B/.246.00, el ingreso mensual por persona en la comarca Ngöbe Buglé es de un estimado de B/.10.00. Así el ingreso

---

mensual por persona se registra a nivel de familia, podemos decir que el 48.9% de los hogares reciben ingresos inferiores a B/.100.00 y una parte muy pequeña 2.5% acapara la mayor cantidad de ingresos más de B/.1,000 mensuales en el país. Así también, esta discrepancia que se observa en el nivel de vida es el resultado de profundos contrastes en las dimensiones de servicio básicos y en las condiciones del empleo. Vemos aquí que mientras el 73% de los hogares en Los Santos tiene acceso a servicios básicos fundamentales, en la comarca Wargandí se reporta 0% en los servicios básicos requeridos para la vida digna y decorosa. Si observamos la dimensión de empleo constatamos los contrastes entre Panamá y la Comarca Ngöbe Buglé, en donde Panamá, con 80.7% de la población económicamente activa, posee ingresos superiores al salario mínimo o más y en la Comarca Ngöbe Buglé solamente el 6.5% pueden acceder a estos ingresos en el país.

Una síntesis de las tres dimensiones nos ilustra claramente la necesidad de reducir la desigualdad en dos dimensiones importantes del índice de desarrollo humano: en primer lugar, el nivel decente de vida, ya que presenta la mayor disparidad y, en segundo lugar, la educación que son mecanismos importantes en el país para el desarrollo humano de las personas.

El segundo mensaje nos revela que entre 1970 y el 2000, los porcentajes de pobreza se mantuvieron en el país entre 37% y 42% de la población nacional y la pobreza extrema osciló entre una cuarta y quinta parte de la población. La erradicación de la pobreza es una de las metas fundamentales de la cooperación internacional para el desarrollo. La Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas ha ratificado la decisión de reducir a la mitad el porcentaje de gente que vive en la extrema pobreza para el año 2015. Esta posición es un compromiso político y ético de las naciones. Se presenta en este mensaje un Panamá que de acuerdo a estimaciones propias basadas en el

censo del 2000, posee una pobreza de ingreso estimada en un 40.5% de la población de los cuales un 26.5% está en pobreza extrema; así mismo se revela en cifras absolutas que el mayor número de hogares en pobreza extrema se encuentra en Panamá, hablamos de 38,005 hogares y de 163,410 personas que viven en condiciones de pobreza extrema en Panamá.

Según datos estadísticos, un 54.2% de los jóvenes y un 38% de las personas que oscilan entre las edades de 16 a 24 años están en el nivel de pobreza en el país, lo cual representa un importante grupo etario de atención prioritaria. Parece paradójico que aquellos sectores con mayor número de empleos, tal es el caso del sector agropecuario el cual reúne la mayor cantidad de empleos, concentren también la menor cantidad de ingresos en el país.

Es grande el desafío de la sociedad panameña en este tema. Implica reflexionar profundamente sobre la calidad y efectividad de las estrategias que habrá que instrumentar para lograr generar deducciones sustantivas en la magnitud de los problemas existentes. Cabe resaltar también, que el tema de la reeducación de la pobreza abre un enorme espacio a la ética del comportamiento ante los debates sobre políticas macroeconómicas y ante el debate sobre crecimiento y distribución en el país.

Presento a ustedes el tercer mensaje de este primer Informe Nacional de Desarrollo Humano, que trata sobre la concentración de carencias en la población indígena y en otros sectores del país. El análisis realizado por el Informe Nacional de Desarrollo Humano nos indica que bajo pobreza se encuentran en el país diversos rostros: el rostro del campesino panameño, cuya pobreza se categoriza como extensa; el pobre urbano, cuya pobreza se caracteriza como creciente; el afropanameño y también los indígenas, cuya pobreza es categorizada de abismal y profunda por

---

estudios paralelos. Esto quiere decir que hay personas con diferentes expresiones de la pobreza, con problemas diversos que requieren esfuerzos distintos de la sociedad.

También en este capítulo, el análisis de las carencias básicas de la pobreza urbana, nos permite ubicar las comunidades que presentan múltiples necesidades, en un núcleo reductible de la pobreza que representa entonces la población que experimenta más privaciones y, por ende, es una de las poblaciones que requiere mayor atención en el país. En algunas zonas indígenas, alrededor del 30% y el 40% de la población vive también esta realidad, lo cual los ubica en el núcleo de pobreza irreductible, resaltando así que los grupos indígenas también representan una alta prioridad en el país. Aquí observamos que estos grupos conjugan carencias múltiples, como son la muerte antes de los 40 años, con un porcentaje de 19.5% en la comarca Emberá, la cual contrasta con un 4.9% en la provincia de Panamá. Otro problema es que concentran altos porcentajes de analfabetismo, como la comarca de Wargandí, con un 85.5%. Estos grupos poseen también el mayor porcentaje de hogares sin acceso a servicios básicos, que asciende a 86.5% de las viviendas, y presentan las más altas tasas de desnutrición en la población de 6 a 9 años de edad; solo en la Comarca Ngöbe Buglé, tenemos un 71.8% de niños de estas edades en estado de desnutrición. Esta realidad nos hace pensar en la necesidad de elaborar una política integral dirigida a erradicar la pobreza, lo cual requiere la consideración de un conjunto de opciones de políticas en las dimensiones económica, social, política, institucional, cultural y ambiental. El desarrollo humano es influyente, por ende es importante incorporar al desarrollo a los grupos indígenas respetando su cultura.

Presento a ustedes el cuarto mensaje de este Informe Nacional de Desarrollo Humano que nos habla del gasto social. Este mensaje evidencia un fuerte y sostenido crecimiento del gasto público

social, pero también se presenta una sombra: el problema de la eficiencia en su aplicación que nos lleva el mensaje principal de que Panamá no merece ser pobre. El gasto público social es un instrumento para redistribuir oportunidades entre la población, es una inversión imprescindible, porque provee los satisfactores para el desarrollo humano y debe asegurar que contribuya a cerrar las brechas y no a consolidarlas. En este Informe Nacional de Desarrollo Humano, se señala el sostenido crecimiento del gasto público social entre los años de 1980 y 2000. La dinámica del crecimiento de este gasto social, que es cuatro veces mayor que el crecimiento del producto interno bruto y el aumento en la cantidad de balboas que se requiere para que cada panameño y cada panameña puedan gozar de servicios básicos especiales en el país. Es importante resaltar que el gasto corriente, el cual incluye planillas, operaciones y transferencias de instancias gubernamentales pertinentes a las prestaciones de servicios públicos, es el que conlleva mayor desembolso del total del gasto público en el país, ya que asciende a más del 80% del gasto total.

El gasto de capital, entonces, se contrae o crece de acuerdo con la evolución de las finanzas públicas y con la posibilidad de conseguir financiamiento externo. Solo el 2% del gasto público total se ejecuta a través de los municipios y provincias, limitando así la capacidad de los gobiernos locales de atender a priori las necesidades apremiantes que confrontan las comunidades en su diario vivir. Una mirada adicional y prospectiva al impacto de este gasto público social en Panamá se hace comparando el gasto público social per cápita en 16 países latinoamericanos y cómo impacta esto en el Índice de Desarrollo Humano. Aquí se muestra que Panamá es un país que tiene un alto nivel de gasto social, pero en el índice de desarrollo humano no ha logrado indicadores similares a los alcanzados por otros países en su misma condición. La explicación que se hace de esta observación es

---

que la ejecución de este gasto presenta problemas de cobertura, calidad, equidad, eficiencia e impacto en el país.

En relación con los servicios básicos, aún encontramos comunidades que afrontan problemas como la falta de agua y de saneamiento básico. Podemos también mirar el número de personas que no asisten a la escuela en cada una de estas comunidades. Por ejemplo, en la provincia de Panamá, más de 100,000 personas no tienen acceso a agua ni a saneamiento básico, existe un estimado de 25,000 personas que aún no acuden a la escuela, cuyas edades oscilan entre los 6 y 17 años. Es necesario atender estas necesidades básicas de las personas para proporcionarles una vida digna y decorosa.

Este análisis que hemos presentado nos revela que Panamá cuenta con muchos recursos y medios para hacer su inversión y que el reto para Panamá no es tanto aumentar los recursos para el gasto público, sino redistribuirlos para que lleguen efectivamente a los más necesitados y así mejore la condición de vida de una gran pluralidad de panameños y panameñas.

A manera de cierre, quiero reflexionar en aquellos retos que tenemos que atender para lograr transformar el Panamá que somos, en el Panamá que queremos. Como bien lo indicaran los **expositores** en la mañana de hoy, el desarrollo, especialmente el desarrollo humano en nuestro país no solo es una tarea del gobierno, de las instituciones del estado y de los partidos políticos, sino que es también una tarea de todos los ciudadanos, quienes debemos asumir la responsabilidad de resolver los problemas de nuestra vida social. La capacidad y voluntad de asumir este compromiso es un tema fundamental en nuestro país, pues la gobernabilidad democrática implica la capacidad de toda la sociedad para resolver sus conflictos conforme al estado de derecho. La información presentada aquí en este

Primer Informe Nacional de Desarrollo Humano ayudará a la ciudadanía a canalizar sus demandas y expectativas, a generar procesos de participación colectiva en el planteamiento de programas y servicios que requieran determinar responsabilidades comunitarias y la de sus representantes en cargo de elección y a medir los avances en desarrollo humano que se vayan dando mediante el esfuerzo compartido.

En este Primer Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002, hay realidades que nos producen alegría, pero hay otras que nos conmueven la conciencia. En el camino hacia la construcción de un país de oportunidades para todos y todas, tendremos que definir claramente hacia dónde queremos ir como sociedad y como acción. En este sentido, el Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002 es una brújula que aporta los insumos para iniciar una seria reflexión que atenderá y logrará la transformación del Panamá que somos, en el Panamá que queremos.

Presentamos a ustedes los retos que se desprenden de la evaluación de este primer Informe que ha sido considerado la brújula a partir del cual el país puede enrumbarse para buscar esa nación de oportunidades para todos. En primer lugar, el reto de las reformas institucionales hacia la equidad. Es importante, en este sentido, que los programas y acciones estratégicas en el país estén encaminados a lograr la reducción de la pobreza y la desigualdad, los cuales requieren de consistencia y de compromiso por todos los actores y, sobre todo, requieren de continuidad.

Erradicar las profundas desigualdades sociales es una condición fundamental no solo para mantener un clima de paz, sino también para permitir crear el ambiente propicio que asegure una gobernabilidad democrática que merezca la confianza de la gente, restablezca la credibilidad pública, para lo cual se requiere poner en marcha

---

programas serios de mayor alcance. En este sentido, en el tema de las reformas constitucionales, tenemos que preguntarnos cómo canalizar mejor los recursos hacia quienes padecen las peores condiciones de pobreza, desigualdad y exclusión social; cómo mejorar la eficiencia de la inversión social; cómo asegurar la equidad en términos de la calidad de la educación; cómo darle impulso dinámico al desarrollo de los ámbitos locales de la pequeña y mediana empresa y cómo lograr un cuerpo de políticas públicas y focalizadas con sentido concertado, sostenibilidad en el tiempo y enfoque estratégico que ayude al país a resolver los grandes contrastes que el desarrollo humano presenta. Esto lógicamente nos habla de un nuevo enfoque de la gestión de las instituciones del Estado, fundamentado en la eficiencia y la gestión de los recursos, el compromiso de la sociedad para con el desarrollo, el valor de la información de los indicadores, el monitoreo, evaluación y revisión de cuentas.

Seguidamente, el reto del crecimiento económico es también importante. En este sentido, se quiere y se busca un crecimiento económico, dinámico y sostenido que haga efectivo la igualdad de oportunidades para todos los grupos y las regiones. Así mismo, el reto de las políticas públicas se hace necesario. Es preciso crear políticas públicas dirigidas a elevar la eficiencia y efectividad del gasto público social. El cuarto reto es importante porque se deben reducir desigualdades en cuanto a la calidad y acceso a servicios educativos y de capacitación; es también fundamental el respeto a la multiculturalidad y una creciente valoración de los aportes de los diversos grupos humanos a la cultura nacional, un fortalecimiento a la participación ciudadana en proyectos de desarrollo y una cultura ética de solidaridad nacional que se haga palpable en la realidad de cada uno de los panameños. En este sentido, esperamos entonces, que en el periodo que ha transcurrido hayan podido ustedes constatar lo importante del aporte de este primer informe nacional, al permitir tener un instrumento de

sensibilización al país, con respecto a las desigualdades económicas y sociales que el país atraviesa, al tener una herramienta para que mida eficientemente sus logros y oportunidades y podamos mirar donde estamos para saber cuanto nos hace falta, y esperamos también que vean en este primer informe un catalizador de una cultura nacional más ética, política, mejor orientada y una gestión estatal más eficiente.

Cierro reflexionando en que este Primer Informe Nacional de Desarrollo Humano es una herramienta de cambio para nuestro país, es una herramienta de cambios para lograr el país de oportunidades para todos y concluyo invitándoles a que hagan suyo el conocimiento que sobre el Desarrollo Humano en Panamá hemos podido discutir en la mañana de hoy. Hoy entregamos a ustedes esta herramienta novedosa, útil y práctica con la seguridad de que se convertirá en una nueva herramienta de comunicación para ustedes, en el diálogo entre la sociedad y ustedes como elemento importante del desarrollo en el país.



---

# El uso del Informe Nacional de Desarrollo Humano para la formulación de políticas públicas: el caso chileno

---

Dr. Carlos Montes, Diputado de la República de Chile

En primer lugar, quiero agradecer la invitación. Yo no conozco, ni conocía Panamá, y me ha tocado ver el Canal de Panamá y confirmar lo que en Chile se dice mucho: que el Canal está funcionando como nunca, muy eficientemente e inclusive mejor que en la época norteamericana.

A mí se me ha pedido que dé a conocer alguna experiencia y reflexiones que han provocado los informes de desarrollo humano sobre Chile, informes que han tenido un inmenso valor para pensar Chile y especialmente para repensar la política y los políticos. Yo soy parlamentario y desde ese prisma tocaré el tema, no soy académico, ni tampoco funcionario internacional. Mi punto de partida es lo que está pasando con nosotros los parlamentarios, porque hoy día somos muy criticados en todo el mundo por insensibles, ineficientes y corruptos. También muchas veces se dice que estamos poco claros con nuestra función en los tiempos de la globalización. Hay un mundo que ha cambiado mucho y estamos poco claros con nuestra función en estos tiempos; vivimos con una sensación de mucha impotencia, frente a la fuerza del mercado global, frente a las tecnografías, frente a los vínculos con la sociedad civil.

Yo partiré refiriéndome a tres consideraciones previas de manera muy esquemática: primero, que la política vive una crisis importante; segundo, que el Parlamento es la estructura política más afectada por esta crisis y, en tercer lugar, que la sociedad civil en general es distinta a la que nosotros los políticos percibimos.

Después de estas consideraciones, me detendré en lo que creo son los principales impactos de los informes de desarrollo humano, en la reflexión

y acción de los políticos chilenos. Quiero decir antes que nada que es claro que en doce años de democracia los chilenos hemos podido disfrutar de un desarrollo muy importante en el nivel y calidad de vida. Se ha logrado transformar el rostro de Chile buscando compatibilizar democracia, crecimiento económico y equidad, pero a pesar de todos estos avances arrastramos un conjunto de problemas y esa es la paradoja y quizás uno de los problemas más importantes es que se van debilitando las viejas formas de convivencia y además que se mantiene mucha desigualdad, lo cual genera muchas tensiones. En Chile a veces nos dividimos entre los autocomplacientes y los autoflagelantes, quizás una de las mayores limitaciones de las clases políticas chilenas es construir un discurso global capaz de recoger lo que hemos avanzado y también los problemas que tenemos.

La primera consideración es que la política vive una profunda crisis, este es el telón de fondo del tema que hoy nos preocupa, crisis en el sentido de que está terminando un ciclo de lo que ha sido la política y que aún no se abre otro. La política está rechazada respecto a la sociedad contemporánea, ha cambiado poco mientras se han producido grandes transformaciones en el carácter de nuestra economía y del Estado, en los estilos de vida de las personas, en el papel de la informática en los medios de comunicación. Este rechazo no es normal en tiempos de grandes cambios, ha ocurrido en otras coyunturas de la historia mundial. El problema es que si nada hacemos, la vida política corre el riesgo de verse cada vez más rechazada por la opinión de la gente y esto no es trivial, pues la vida pública no puede realizarse sin la mediación de la política. Sólo con la política, con sus diálogos y conflictos, puede llegar a constituirse de interés público y, como dice Alain Touraine, "si la

---

decadencia se acepta sin reserva será solo el mercado quien regule la vía colectiva, lo que va en directo perjuicio del desarrollo humano y de los más desposeídos”.

Sabemos que con la integración a la economía global la economía comienza a predominar sobre la política y, entre otras cosas, la política necesita repensar y revalorar el Estado. Como decía el Dr. Sanguinetti, no sirven las teorías del Estado mínimo sino que se necesita otro Estado distinto al que hemos tenido; un Estado efectivo, más ágil, más flexible para los tiempos actuales. Es indispensable fortalecer y discutir mucho la emisión del Estado como constructor deliberado de la complementariedad dentro de la sociedad, constructor de la cooperación entre los distintos factores de la sociedad; la crisis del viejo Estado de la época desarrollista, Estado que era el centro de todo, el vértice de todo debe dar origen a un nuevo Estado que coordine con la sociedad y que garantice a través de eso y promueva el bien común.

Bowman piensa que el rasgo más conspicuo de la política contemporánea es su significancia o dice que los políticos estaríamos siendo impotentes, que ya los políticos en general operamos sin programa, que el objetivo fundamental de los políticos es seguir en el poder, que los cambios de gobierno e incluso del sector político de un lado a otro no tienen gran trascendencia. El conformismo generalizado y la consecuencia de la insignificancia de la política tiene un precio muy alto y ese precio no es más que el sufrimiento humano. La incertidumbre, la inseguridad, la desprotección son palabras que expresan los problemas de la sociedad actual, junto al acceso a más bienes y servicios.

La segunda consideración que quiero hacer es que el parlamento es la estructura política más afectada por esta situación, todas las estructuras políticas están afectadas por la crisis de la política, los gobiernos, los municipios, los gobiernos regionales, los partidos, las organizaciones sociales, pero, como decía, el parlamento aparece como el más cuestionado. Esto tiene que ver con la función de representación política, porque son

las que están más cotidianamente vinculadas a la sociedad y eso hace que lo vaya impactando las nuevas realidades. En la actualidad, como decía el Dr. Sanguinetti, también la televisión ha remplazado la centralidad del parlamento en el debate público, que dio origen a su historia. De esa manera, y el parlamento ve deteriorada su imagen pública y esto es algo que tenemos que asumir y enfrentar. El parlamento aparece como incapaz de resolver problemas, lento, ineficiente, insensible y muchas veces cuestionado, mucho más lento que el mercado, que el Ejecutivo, con pocas facultades, con recursos provisionales insuficientes, con muchas dinámicas, dentro del parlamento, de adaptación a las tendencias existentes, sin aporte propio muy claro.

He visto con privilegios, con corrupción, con oscuridad, que ha perdido fuerza, credibilidad, visibilidad como espacio de deliberación de orientación del país, de proyección de una visión global y perspectiva que es fundamental en la democracia, que es fundamental que el parlamento cumpla ese papel; y el parlamento tiende a encerrarse en sí mismo, se toman decisiones con fuerte peso de los técnicos y de los tecnócratas y poca influencia de la opinión pública, no aparece para muchos como un lugar de decisiones públicas que definirán el futuro del país y en el cual se expresarán los deseos y anhelos de la sociedad.

La interacción entre representantes y representados no logra actualizarse, las personas y las organizaciones sociales le exigen que cumpla roles y evalúa el parlamento por cuestiones que eran propias, de la anterior situación del p. del estado de bienestar y el parlamento y los parlamentarios muchas veces creemos que seguimos siendo tan importante como antes, seguimos creyendo que somos capaces de hacer y proyectar cosas para las cuales no tenemos facultades y no estamos en condiciones de hacerlo. Es cada vez más común en las encuestas de opinión sobre el parlamento que la gente dice que la ley no resuelve, lo que realmente lleva la acción es el Ejecutivo. El parlamento tiene el gran desafío de contribuir a enfrentar la crisis desde sus propias

---

especificidades, desde la calidad de la ley en primer lugar, de la pertinencia de oportunidades de la fiscalización y control del Ejecutivo y particularmente desde la representación dinámica de la ciudadanía. Necesitamos que sea un espacio de debate nacional, de los intereses de la comunidad creíbles, que lleva resultados políticos efectivos, que sea realmente un formador de conciencia, un intermediador efectivo, gestor de intereses de las comunidades que vamos a representar y, en todo caso, es muy común la existencia de un gran escepticismo que tenemos los parlamentarios en la capacidad de la autorreforma de nuestra propia institución.

La tercera y última consideración es que la sociedad es distinta a la que percibimos de la clase política. Una dimensión de las modificaciones del mundo es la de los cambios en la manera en que los seres humanos nos concebimos a nosotros mismos y cómo formamos lazos y relaciones con los demás; es decir, cómo nos vinculamos con otras personas y cómo construimos tejidos sociales; la importancia de la sociedad civil y no solo del mercado y el Estado; los cambios que está sufriendo la sociedad civil y la necesidad de repensar la política en la sociedad, pero no es normalmente un tema de reflexión en el seno de la clase política y este es un aspecto medular de los problemas de una política creíble y convocadora.

La sociedad civil chilena, el tejido social, la trama de relaciones cotidianas entre las personas ha vivido profundos cambios: en el año 1990 teníamos un ingreso per cápita de 2,500 dólares y hoy día tenemos un ingreso per cápita de 5,000 a 5,500 dólares; eso solo muestra los cambios que ha habido en muchas dimensiones y muchos aspectos; pero estos cambios no los logramos comprender e interpretar en toda su complejidad, significado y alcance. El viejo tejido social, la vieja forma de vinculación entre las personas pierde densidad y contenido de una manera bastante desigual, pero lo concreto es que se va debilitando la vieja forma de la vía comunitaria, la gente se encuentra menos y conversa cada vez menos; la gente no sale de sus casas y abandona

crecientemente los espacios públicos, trabaja muchas horas y no tiene tiempo para estar en los espacios públicos, tiene miedo e inseguridad por los asaltos en los espacios públicos y también porque los espacios públicos clásicos y antiguos tienen poco atractivo; la gente se siente menos parte de una comunidad, menos parte de un nosotros y esta idea, que también decía el Dr. Sanguinetti, de que cada uno se arregla por su cuenta adquiere muchas fuerzas y esto va llevando al surgimiento de otras formas de insertarse en la vida social, más individual y familiar. El "shopping center" no es solo un lugar donde se va a comprar, sino que es un lugar donde mucha gente aprende a insertarse en la sociedad de una manera muy distinta a las de otras épocas y otro momento; es el nuevo espacio público urbano, ahí se está con otros sin compromiso, en el mercado y sintiéndose seguros.

Hay otra forma de inserción, la idea de solidaridad, de compartir, de destino común se va diluyendo a medida que se va profundizando el proceso de diferenciación y diversificación de las tareas, responsabilidades e intereses. En nosotros, hoy día, tiene que surgir mucho más de una decisión voluntaria, más que con una dinámica social natural que, con lo propio de otra época, la comunidad, los vínculos de las relaciones surgían más de la espontaneidad de las cosas, hoy día deben surgir mucho más de una decisión voluntaria. En otras palabras, lo que quiero decir con todo esto es que las personas tienen necesidades sociales aparentemente distintas, adquieren identidades de maneras nuevas, construyen los sentidos de otras formas y en esto el Programa de las Naciones Unidas en Chile ha hecho un gran aporte con sus informes, ha buscado como informe y orientación central comprender el impacto de la modernización en la vida comunitaria de la gente, en las relaciones cotidianas entre las personas, en las vivencias y en los sentimientos.

En el informe de 1998, que se titula La Paradoja de la Modernización, proponen un modelo interpretativo a partir de sostener que vivimos un tiempo de grandes incertidumbres, lo que provoca

---

malestar y descontento; tratan de descifrar las fuentes de ese malestar y descontento y descubren que vivimos en una sociedad con muchos temores y que los chilenos tenemos temores de los demás, de quedar excluidos de la marcha de la sociedad, de no tener sentido y perder el sentido por la vida, sin procesos nada apropiados de encuentro de integraciones con las personas; el viejo modelo de sociabilidad, el viejo modelo de encontrarse como sociedad se va deteriorando y nos surge otro, en el que se retrae a lo más personal y familiar, sin confianza en los sistemas salud, de educación, de previsión y de empleo.

En el informe de 2000, cuyo título es "Más sociedad para gobernar el futuro", profundizan en estos temas analizando, en primer lugar, los sueños colectivos, que están debajo de lo imaginario del chileno y descubren que, a pesar de todo, se busca una sociedad más igualitaria, se busca robustecer lo que es común; se aspira que sea más robusto lo que es común; en la sociedad, se busca valorar la diversidad social, se constata que en Chile hay muchas organizaciones sociales, 84,000 organizaciones con personalidad jurídica, y establece que existe un inmenso potencial de acción ciudadana colectiva pero que hoy día está bloqueado. El informe 2002 que acaba de salir, que se titula "Nosotros, los chilenos, un desafío cultural", entiende la cultura como una manera, tanto práctica como simbólica, de vivir juntos y el informe constata que las personas cada vez más deben definir por sí mismas sus objetivos, sus valores y sus proyectos, esto no viene tan condicionado y marcado como la sociedad, pero la sociedad no está preparada para respaldar a los individuos en ese rol que están teniendo y eso genera mucha tensión en las personas, en los grupos y en la sociedad, y dice que va generando una diversidad valiosa, pero disociada y la contrapone a la necesidad de una diversidad creativa, que es lo que permite generar más estímulo y más energía en la sociedad. Señala que Chile tiene un tremendo déficit cultural, la sociedad ha aumentado la capacidad para actuar en conjunto, la sociedad no ha desarrollado al ritmo que ha crecido la capacidad económica, la base productiva, la base de servicio,

la inserción en el mundo globalizado no ha ido desarrollando esta capacidad y plantea que el gran desafío que tenemos hoy día los chilenos es afianzar nuestros proyectos de país.

Con globalización es fundamental que los países tengan proyecto de país, forma de insertarse en el mundo. Este es un debate, no solo a propósito de Chile, y uno puede ver, cómo por ejemplo, para el caso europeo, se escribe ese brillante libro de Touraine "Podremos vivir juntos", y dice que la modernidad algo muy profundo está ocurriendo con los individuos que nos estamos escindiendo entre, por un lado, los afectos y por el otro lado los valores y por otro el vínculo con la tecnología, y que esto va destruyendo la forma preexistente de vincularse entre nosotros los seres humanos, y dice que hoy día tenemos que pasar una etapa en que los seres humanos tienen que construir proyectos personales, tienen que integrar estas dimensiones en sus propios proyectos y a través de eso lograr insertarse, construir un nuevo tejido sociocultural distinto y que el Estado hoy día no se debe preparar solo para trabajar, sino para que los seres humanos tengan proyecto, en primer lugar. En Europa y particularmente en Inglaterra, se sostiene que el mundo está muy desbocado, que la globalización ha afectado nuestras vidas, la manera en que nos concebimos y como formamos las relaciones con los demás y es muy interesante ver los análisis que hace, ver como esto ha modificado esta globalización, la familia, la pareja, las relaciones sociales, las relaciones sexuales, la amistad, la relación padre-hijo, todo esto se está viviendo, dinámicas muy diferentes de los tipos tradicionales de vínculos sociales.

En el caso de Lasch, en ese libro maravilloso que es "La Rebelión de las Elites", sostiene que las elites, han traicionado la democracia, porque estas hoy día están hablando solo entre ellas mismas, las elites hablan con elites no con la sociedad, y las instituciones públicas clásicas de la democracia, como el vecindario, el café, los parques, las escuelas públicas, han ido perdiendo la capacidad de conversación que antes atravesaban barreras de clase y esto debilita en

---

especial a los vecindarios urbanos, como espacio de socialización y aprendizaje de valores cívicos, como la lealtad, la confianza y la responsabilidad; esto lo dice a propósito del caso norteamericano, el riesgo que tiene la democracia norteamericana en la medida en que los norteamericanos están conversando cada vez menos en los temas que le son comunes. El modelo de desarrollo vigente se caracteriza por un cierto entendimiento entre el Estado y el mercado, que no considera mayormente estos procesos en la sociedad civil, y como la sociedad civil está debilitada no ha logrado abrir ese espacio real y efectivamente. Fortalecer la sociedad civil, el tejido social, y la trama de relaciones sociales cotidianas es un aspecto decisivo de una democracia moderna; reconstruir el nosotros, construir sociedad es un desafío estratégico del país.

A partir de esto, yo quiero detenerme en el impacto de los informes del desarrollo humano, en la reflexión y acción de los parlamentarios.

En primer lugar, quiero señalar que el impacto no ha sido homogéneo, sino tremendamente desigual, en muchos aspectos, es un proceso en curso. El informe se ha presentado en el plenario de la Cámara de Diputados y en el plenario del Senado ha sido debatido y ha habido discusiones y reflexión oficial de cada uno de los sectores; se ha presentado en los partidos, en las bancadas parlamentarias, en las organizaciones sociales. Institucionalmente, el impacto depende de cómo lo va asumiendo cada uno de los componentes.

En segundo lugar, quiero también decir que hay voces críticas para no mistificar, algunos dicen que la lectura que hacen de estos informes sobre desarrollo humano son muy negativos de la sociedad chilena y que deberían ser más autoflagelantes y esto es propio de un sector de dirigentes del gobierno que tiende a poner el énfasis en lo negro. Otros dicen que a estos informes les falta rigor académico, porque buscan globalizar un análisis que pierde fuerza, que es propio de algunos círculos universitarios y, en tercer lugar, es conveniente señalar que el primer informe que tuvo

impacto que fue el del año 1998, no tanto el de 1996 que fue más sobre los índices, pero el de 1998 tuvo más impacto, porque se presentó en el momento de mayor crecimiento económico de Chile, el punto más alto que hemos tenido, después de una elección parlamentaria en que el bloque de gobierno perdió muchos votos y en el momento de mayor crecimiento económico el gobierno pierde muchos votos y, empiezan a emerger las primeras manifestaciones de la crisis asiática; el primer informe marca un hito en la discusión en Chile, un punto de quiebre del debate nacional.

Los informes de desarrollo humano, en términos generales, han venido a cumplir dos roles muy importantes: en primer lugar, incorporar valores concretos de la actividad social y política, lo que en alguna forma ellos llaman esa utopía concreta, incorporar valores concretos a la actividad social y política, porque hablan de desarrollo humano centrado en las personas, o sea, humanizar el desarrollo con dimensiones sociales, políticas y culturales, y buscan y generan una dimensión valórica de aspirar a mejor sociedad, no resignarnos a la sociedad que tenemos y ponernos un deber ser de mejor sociedad, un paradigma crítico y amplio que busca integrar a todos los sectores de la sociedad, rompiendo los alineamientos de derecha a izquierda. Entonces, que los informes de desarrollo humano tienen ese rol, incorporan valores concretos a la actividad social y política, pero por otro lado levantan elementos de propuesta y análisis, ayuda a comprender lo que pasa en la sociedad y sugieren propuestas de acción. En alguna forma, los informes de desarrollo humano ponen en evidencia las limitaciones del sistema universitario en ciencias sociales que, en el caso chileno en el no está ni mucho menos dando cuenta de los fenómenos que está viviendo Chile en los distintos ámbitos. Para saber sobre proyección hay que ir a Internet y ver lo que se debate sobre Chile en Estados Unidos. Entonces, existe un rechazo en las universidades desde el punto de vista del pensamiento crítico. También los informes de desarrollo humano, además de poner en evidencia las limitaciones del sistema universitario, muestran las limitaciones de la capacidad de

---

construir propuestas de los propios partidos políticos y plantean la nueva forma propuesta para el mundo actual, a partir de un diagnóstico del mundo que estamos viviendo.

En definitiva, en términos generales, han sido un tremendo estímulo a los políticos, dirigentes sociales democráticos, son reflexivos, críticos y quieren hacer mejor las cosas. En términos más específicos es posible diferenciar seis ejes dentro de los cuales se ha dado algún impacto dentro del informe de desarrollo humano. Mencionaré los seis ejes:

1. Los informes del desarrollo humano nos ayudan a repensar nuestro rol como políticos. En el contexto actual, la actividad parlamentaria también tiende a tecnocratizarse en al menos tres sentidos. Tendemos a convertirnos en tecnócratas del trabajo legislativo, dialogando encerrados con técnicos y tecnócratas, deliberando entre parlamentarios con poca referencia en la sociedad, considerando poco la opinión de la gente; tecnócratas en el trabajo legislativo, pero también tecnócratas del clientelismo. Se va desarrollando todo tipo de formas para atender la cliente: la electoral, buscando formas más eficientes para atenderla. Ayer un parlamentario de acá me contaba que un parlamentario había logrado fabricar 700 urnas, porque eso le permitía atender su clientela que le demandaba unas cosas que no me había tocado ver. Tecnócratas del clientelismo, tecnócratas también en la televisión y terminamos siendo grandes artistas del espectáculo, como decía el Dr. Sanguinetti. En definitiva la dinámica tiende a orientarse a conservarse o lograr poder, perdiendo otras dimensiones; la dinámica política nuestra tiende a orientarse a conservarse o lograr poder perdiendo otras dimensiones.

Los informes de desarrollo humano ponen ante una realidad más compleja, una sociedad en cambio donde las viejas fórmulas se deterioran; en definitiva, la necesidad de contar con proyectos de sociedad, no solo pelear por el poder, jugarnos con proyectos de sociedad y de ser constructores de sociedad; y esto reabre preguntas y problemas.

Se piensa en una perspectiva más amplia y esto lleva al tema de la ética, de la política y de los políticos. El tema de los valores, de la visión y perspectiva pasa a ocupar un lugar mayor, y también esta es una forma de elevar y redotar de sentido la actividad parlamentaria, y esto adquiere más productividad y sentido en la medida en que hay valores más ampliamente puestos.

Creo que es muy interesante oír a Rocard cuando explica por qué el Partido Socialista francés perdió en Francia, creció mucho el producto, disminuyó el desempleo, mejoraron todos los indicadores, pero perdieron y él dice que no basta con buena gestión del gobierno, aquí la sociedad al final vota en individualismo o solidaridad, entre democracia o no democracia; se nos olvidó la dimensión de los valores y la vía política.

2. El segundo eje de impacto, los Informes de Desarrollo Humano nos llevan a revalorar la importancia de la subjetividad. Los tres informes han puesto un gran énfasis en comprender la subjetividad. La política neoliberal tiende a desprestigiar la subjetividad y las viejas matrices marxistas y estructuralistas también; el hecho de ver la subjetividad y el valor que tiene provoca en muchos e nosotros cambios de actitudes; primero que nada, más curiosidad por lo que siente, cree y piensa la gente, tener más curiosidad es parte sustantiva de la realidad. La subjetividad de la gente es un factor duro de la realidad y los políticos tenemos que escuchar más, estudiar más, ser más modestos y no creer que lo sabemos de todo, menos en un mundo que está cambiando a este ritmo y a esta velocidad; tenemos que estar permanentemente huyendo, descubriendo y desentrañando. En el ambiente parlamentario hay dificultad para oír y dialogar; a veces se encuentran algunos parlamentarios que se sienten superiores. Creo que este impacto ha sido muy oportuno y muy productivo, la gente entiende que no todo se puede lograr cuando habla con un parlamentario, pero valora mucho la actitud de acogida, de respeto, de consideración por lo que quiere y lo que dice, de que se le oiga; eso en el mundo actual implica dignidad, las personas se sienten valoradas.

---

Creemos que esto tiene una alta productividad electoral también y esto fortalece a los políticos en los vínculos afectivos y en la credibilidad.

3. Un tercer eje de impacto es recuperar y actualizar la dimensión cultural de la política. La política es antes que nada disputa cultural. El neoliberalismo lo sabe, y ha avanzado en el plano propiamente cultural y no ha tenido a nadie que se le ponga por delante de manera consistente, nos ha impuesto una matriz de conceptos básicos; por ejemplo, el concepto de sociedad. A Margaret Thatcher, cuando le preguntan qué es sociedad, dice que eso no existe, aquí solo hay individuos maximizando sus logros. Un concepto de economía como algo físico, dado, inmutable, un concepto de Estado como algo malo; un concepto de política como corrupción y no las estructuras políticas para construir juntos en una sociedad; un concepto de globalización como determinista, determinado frente a lo cual caben variantes, alternativas, matices; un concepto de flexibilidad laboral; solamente supeditarse completamente a la lógica de los dueños de una empresa y no a las alternativas y variantes que hay; una lógica del municipio como empresa; una lógica de ciudad como campo de negocio, sobre todo en estas matrices de conceptos y muchas otras es fundamental que haya debate. Se impone con todo esto una idea de que estamos frente a una nueva realidad inmodificable, la mejor de todas las posibles. Se nos dice sin opciones y alternativas a la que solo cabe apoyar, necesidad de una visión crítica de esta sesgada aproximación intelectual. En esta linealidad triunfalista del nuevo liberalismo y de la globalización se encuentran contradicciones como la actual crisis económica que estamos viviendo. Hay que mirar con mucho respeto las nuevas realidades, estas realidades contemporáneas, pero sin un carácter determinista, la realidad histórica más bien cíclica, hacia el futuro; hay alternativas posibles que deben ir gestando desde ya, concebir utopías y elaborar visiones y programas de alternativas futuros continúa siendo un ejercicio, no solo profundo y útil, sino muy necesario.

Es muy importante rechazar el enfoque

tecnocrático que reduce toda la modernización económica. La política, como decía, no es solo gestión pública, hay una dimensión cultural, conceptual, simbólica fundamental. Los informes del Programa de las Naciones Unidas son muy cuidadosos y buscan incluir a todos, no se refieren a la disputa cultural propiamente tal, pero introducen el concepto de desarrollo humano centrado en las personas; o sea, remirar todo desde las personas, plantea la necesidad de pensar críticamente el país, su desigualdad, y su pobreza. La dimensión cultural de la construcción social está muy claramente presente. El informe mismo, en el caso chileno, se presenta y se discute en todos lados, con dirigentes sociales, con profesionales del Estado, con autoridades locales e incluso hemos llegado en algunos informes a preparar monitores para que lo reproduzcan en grupos de distinto alcance y de distinto impacto.

4. Los informes de desarrollo humano ayudan mucho a revalorizar la política también como construcción de sociedad. Los políticos somos también dirigentes de la sociedad, la acción política en el Estado y en la sociedad civil debe buscar construir sociedad, construir vínculos, construir solidaridades; el tema del modelo de sociabilidad de las formas en que las personas se van haciendo parte de la sociedad es un tema muy central de la democracia. Cuando la noción de comunidad se debilita, cuando la integración social se debilita, resulta difícil organizar y motivar el esfuerzo colectivo. Los informes de desarrollo humano destacan la importancia de ese concepto de capital social y la necesidad de fortalecerlo para que la sociedad pueda asumir las incertidumbres propias de las transformaciones en marcha; la necesidad de afianzar las identidades colectivas, asegurar relaciones de confianza necesarias para la cooperación en una sociedad moderna, ampliar las libertades individuales, reorganizar esta sociabilidad.

Como aquí se decía, el desafío de fortalecer la familia, la escuela, el barrio es muy importante; desarrollar la convivencia, la solidaridad entre vecinos y compañeros de trabajo, fortalecer el

---

nosotros respetando la individualidad y la diversidad de los integrantes, y también modernizar la relación de los ciudadanos con el Estado y con el mercado. Los informes llevan a valorar el trabajo de los políticos en y con los grupos sociales, el liderazgo de los dirigentes políticos en los locales, las regiones puede contribuir al desarrollo de vínculos sociales. Tenemos que hacer por ejemplo una relectura del deporte, porque hoy día el deporte es lo que más convoca socialmente, y en el deporte hay dimensiones probablemente físicas y deportivas, pero también hay dimensiones sociales y culturales que deben potenciarse, buscar otras actividades para que los niños de los propios barrios se vayan integrando y vayan construyendo su propia forma de sociabilidad; que los espacios públicos sean espacios de encuentro, que haya una forma de encontrarse mejor, que las escuelas no solo tengan mejor calidad en su interior, sino que se proyecten como centros culturales en el contorno donde están. En definitiva, se trata de valorar y proyectar experiencias existentes, que hay muchas; intentar generar nuevas iniciativas, buscar, articular esfuerzos en la sociedad para darle más peso específico, y para todo esto es posible una gran alianza entre los partidos, las escuelas, la iglesia, organizaciones sociales, ONG, etc.

5. Replantearse frente a las políticas públicas, políticas sociales, contribuir a producir sociedad, equidad y protección social es la prioridad de toda la política social. Cada uno de los programas debe ser evaluado por su aporte a este desafío; el informe de 1998 del PNUD, que plantea los miedos, el temor a verse excluido junto a un momento en que aumenta el desempleo, hace del informe un valioso punto de referencia, porque se ve con mucha claridad que se había desarticulado el viejo modelo de protección social. Mientras Chile creció no se vio con tanta claridad que el modelo de protección anterior se había destruido y que no había un modelo de protección cuando las cosas bajaban y aún no se logra crear este modelo.

El modelo chileno ha sido más agudo en generar el crecimiento que en avanzar en equidad; disminuyen los pobres, de un 40% a 20%, se

ampliaron las oportunidades; sin lugar a dudas, se eleva la calidad de vida, pero la desigualdad sigue siendo muy fuerte. La necesidad en las políticas sociales de superar los diagnósticos y las propuestas puramente sectoriales, porque los técnicos de gobierno tienen programas para las drogas, otro programa de seguridad ciudadana, otro programas de deporte, otro de jóvenes, puros programas separados cuando, en definitiva, todos ellos tienen en su origen un mismo programa, que es el deterioro del tejido social mismo, de la forma de convivir, de la forma de relacionarse y la dificultad para discutir más globalmente las políticas sociales. También el tema de la pobreza es un punto de discusión, porque el neoliberalismo nos impuso una idea de pobreza, como que habría políticas sociales para aliviar la pobreza, y la pobreza se plantea como concepto separado de toda connotación histórica, de todo proceso social, de toda vinculación con la política económica, como que los pobres no tuvieran que ver con la política económica. Y nos definen pobreza como aquello a lo que le falta algo, se trata de cuantificarlo y medirlo para asignar recursos focalizando el gasto. La política social en este enfoque pasa a ser como el servicio de enfermería de la política económica, las víctimas que van quedando en el camino las va atendiendo la política social; una mirada más social de la pobreza es producto de una visión desde un punto de la sociedad.

En el caso de la educación, Chile ha avanzado 10 años en reforma y creo que es importante entender que estamos haciendo un esfuerzo inmenso en reformas educacional; sin embargo, hemos arrastrado problemas, la brecha de conocimiento mantiene también mucha desigualdad y el modelo de reforma no puede ser homogéneo, sino que tiene que ser un modelo distinto para los que atienden a los sectores que están en situaciones de mayor descomposición y de deterioro social que para los sectores que están en menor. También podríamos hablar de la previsión de los derechos laborales de la salud como parte de la necesidad de discutir esto y avanzar en un modelo de protección social, y aquí el Banco Mundial nos ha impuesto que todos los



---

fondos tienen que ser concursables; esto tiene ciertas ventajas, pero también desventajas, porque aquí surgen respuestas diversas, desarticuladas para enfrentar problemas. No se logra construir coherencia y perspectiva en enfrentar los problemas, y no se puede dar cuenta de los problemas, aquí hay que ver cómo enriquecer esto. Este debate sobre las políticas públicas en el caso nuestro y la forma como nosotros llevamos el informe de desarrollo humano ha sido principalmente el debate presupuestario, porque desde el momento en que los parlamentarios tenemos por delante todos los problemas sociales y también la definición de la metodología para evaluar los programas públicos, nosotros ya tenemos evaluados con una metodología de marco lógico 120, de los 240 programas sociales que existen en Chile.

6. Todas estas cosas anteriores nos llevan también a relativizar el papel de las leyes en un mundo tan cambiante. En Chile, es muy frecuente que ante cualquier problema surja la necesidad de hacer una ley; tenemos acumuladas acerca de 20.000 leyes, pero las leyes no hacen la realidad, ni tampoco las leyes surgen de los genios, las leyes surgen de procesos sociales, reflejan realidades, representan opciones de encauzamiento de procesos reales. Una ley puede fortalecer un proceso en un sentido o en otro sentido, pero en definitiva la ley está referida a procesos reales. En el mundo actual, reducir la política a legislar es desconocer las dinámicas reales y complejas. Legislar es muy importante a un conjunto de temas y un conjunto de problemas, pero la política es también cultura, la política es también construcción social, la política es también influencia en las políticas públicas.

Para terminar, quisiera señalar que quienes decidimos ser representantes del pueblo, tenemos el desafío ético y político de contribuir con el fortalecimiento del pensamiento y la acción política, con el renacimiento del pensamiento y la acción política. Los parlamentarios democráticos tenemos grandes limitaciones, muchos estamos anclados en el escenario anterior, venimos del escenario

anterior y nos formamos en el escenario anterior, pero también tenemos valiosas potencialidades; la condición de liderazgo, por haber sido electos, el tiempo que tenemos, el espacio de los medios de comunicación, los valores que hemos acumulado, aquí hay muchas potencialidades para aportar y hacer una política más fecunda e innovadora para los tiempos nuevos; esto no es solo posible, sino también muy necesario desarrollar nuevas formas de hacer política, tener la dimensión de la disputa cultural, construir pensamiento, debatir ideas, ser constructores de sociedad desde el mundo social, desde la base de las localidades, influir en las nuevas políticas sociales, en el cambio, en la adaptación, recoger mucho la subjetividad, conjugar todo esto con la tarea de legislar y de fiscalizar, tenemos que demostrar a la gente que la meta de la acción política es su propia existencia, su dignidad, esperanzas, condiciones de vida. Todo esto, además, puede ser muy productivo electoralmente, porque el clientelismo se va agotando por todos lados, lo serio es reemplazar muchas de las fuentes de clientelismo con formas de incursionar para resolver estos problemas y asumir este rol más perspectivo y más global de la política.

Los informes del Programa de la Naciones Unidas sobre el desarrollo humano en Chile han sido un tremendo aporte; aporte para pensar la realidad y las propuestas, para fortalecer la dimensión valórica del desarrollo, no me cabe la menor duda de que este primer informe de Panamá y los futuros informes que habrá serán un factor valioso para que Panamá cuente cada vez más con una política de mejor calidad.

---

# Desarrollo Humano y Educación

---

Dr. Juan Bosco Bernal, Vicerrector Académico de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS)

He tomado una cita de Jack de Lord, de su obra *La Educación o la Utopía Necesaria*, un autor que fue coordinador de una de las obras trascendentes sobre la educación del siglo XXI. La educación encierra un tesoro; "frente a los numerosos desafíos del porvenir, la educación constituye un instrumento indispensable para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, libertad y justicia social. Cumple una función esencial en el desarrollo continuo de las personas y las sociedades no como un remedio milagroso, el ábrete sésamo de un mundo que ha llegado a la realización de todos esos ideales, sino como una vía ciertamente entre otras, pero mucho más que otras al servicio de un desarrollo humano más armonioso, genuino para hacer retroceder la pobreza, la exclusión, las incomprensiones, las opresiones y las guerras".

Deseo sustentar mi presentación en los datos y los indicadores de la exposición de la Dra. Paulina Franceschi, que hizo una exposición muy completa sobre el primer Informe Nacional de Desarrollo Humano, y esta vez quisiera referirme esencialmente a tres aspectos fundamentales. En primer lugar, el valor de la educación y su relación con el desarrollo humano; en segundo lugar, la situación educativa de Panamá, sus brechas y oportunidades, así como las experiencias innovadoras; y, finalmente, una reflexión sobre las lecciones de cambio educativo en la región latinoamericana que deben ser no solamente comprendidas, sino aprendidas en nuestro país para el mejoramiento de la equidad y la calidad de la educación.

Al observar el valor de la educación en la sociedad y en el mundo tendríamos que señalar que a la educación se le plantean múltiples

demandas. De ella se espera, muchas veces, que tenga éxito allí donde la familia, las instituciones del Estado y otras organizaciones de la sociedad no han podido lograr ese éxito y muchas veces han fracasado. De la educación se espera, por ejemplo, que contribuya a la formación integral, a desarrollar la potencialidad y el talento de las personas, que desarrolle las competencias para realizar una actividad productiva, que fomente la ciencia y la innovación tecnológica, sobre todo en la sociedad del conocimiento, proveyendo aptitudes, herramientas y métodos que puedan ser aprendidos desde la más temprana edad. De ella se espera, igualmente, que sea un factor fundamental para reducir la pobreza y la marginalidad, reconociendo que las personas con mayores niveles de escolaridad tienen menos probabilidades de ser pobres, a mayor nivel educativo con calidad, mayor nivel de ingreso y calidad de vida. Un grado de enseñanza primaria puede llegar a explicar hasta en un 30% el diferencial de ingreso de una mujer campesina. Un egresado de secundaria puede devengar diez veces más que una persona que no tenga educación, cuatro veces más que alguien que posee sólo educación primaria; pero dos veces menos de aquellas personas que han cursado la educación superior.

Mediante la educación se aprenden valores y aptitudes compatibles con la democracia, con la tolerancia, el respeto, la solidaridad y la identidad cultural; es decir, la educación contribuye a la formación integral de buenos ciudadanos y ciudadanas. Permite, igualmente, reducir la propensión a las enfermedades y a la mortalidad, pues crea comportamientos que favorecen entornos saludables.

---

La educación es una herramienta poderosa cuando inserta a las personas en la sociedad del conocimiento y cuando potencia sus capacidades humanas, productivas y sociales, pero puede también ser nociva cuando en vez de ser inclusiva segrega a las personas, las margina cuando no potencia a los pobres, ni a los discapacitados, ni tampoco a los desempleados, a las mujeres, a los indígenas, a los infantes, ni a los adultos mayores.

Una especialista africana nos decía "he visto cómo un año de asistir a la escuela cambia a un niño; y cómo varios años de escuela cambian el futuro de esa persona. He presenciado cómo el poder de la educación salvó a familias de la pobreza. Y he vivido suficiente tiempo para ver cómo una generación de niños, provistos de educación pudo levantar un país". Graca Machel.

La educación se sitúa como una variable fundamental en el contexto internacional, es un tema vital en las cumbres, conferencias y foros regionales y mundiales, como la Conferencia Mundial de Educación para Todos en Tailandia en 1990, la Conferencia del Medio Ambiente y Desarrollo en 1992, la Cumbre del Desarrollo Social en 1995, la Cuarta Conferencia sobre la Mujer en 1995 y, a nivel regional, son importantes las cumbres iberoamericanas, lo mismo que las cumbres hemisféricas; en todas, el tema educativo es un elemento de interés capital.

La educación se articula a la globalización por ser causa y efecto de este fenómeno. La globalización, lo deseemos o no, define de alguna manera el destino de nuestras vidas. La interdependencia planetaria, animada por la apertura de mercados y de fronteras arancelarias, es instrumentada por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como por el desarrollo del conocimiento. La mundialización es un fenómeno real, y la educación ha contribuido en parte a este proceso; ella es receptora también de sus resultados. Hoy se habla de la aldea global,

de la cultura global de aprendizaje y las innovaciones se difunden globalmente, así como las recetas del cambio educativo para nuestros países que provienen de los diferentes confines del planeta.

La educación es una variable inseparable del desarrollo humano. Los países de desarrollo humano alto, tienen igualmente los niveles de escolarización más elevados, así mismo el nivel educativo de un país define su calificación para traer inversiones extranjeras y su nivel de competitividad. Son conocidas en Panamá las experiencias del INTEL y de los *call centers*, igualmente es interesante observar cómo Costa Rica, para el área centroamericana, y Singapur, a nivel mundial, se constituyen en los países más atractivos para la inversión extranjera, gracias a la formación de su capital humano. Esos procesos han influido en la generación de reformas e innovaciones en un número significativo de países en el mundo. Es difícil encontrar actualmente un país en América, Europa o Asia que no haya ensayado un cambio importante en algún nivel del sistema educativo durante los últimos quince años. De la misma manera, han surgido apoyos financieros y técnicos internacionales sin precedentes en la historia de nuestros países. El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la UNESCO, la OEA, así como los países desarrollados que son cooperantes, entre otros, han contribuido en gran parte a estos cambios educativos en la región.

Si observamos la relación que existe entre desarrollo humano y educación, como decíamos anteriormente, podemos apreciar que los países con un alto índice de desarrollo humano poseen las más altas tasas de escolarización. Así encontramos que de acuerdo con el Informe de Desarrollo del año 2001 del PNUD, Noruega, Suecia, Canadá, Suiza y Bélgica, que aparecen en los primeros lugares de desarrollo humano alto, poseen también los más altos índices de escolaridad, combinada entre un 99% y 100%. Los países que tienen un bajo índice de desarrollo humano,

---

igualmente poseen las tasas más bajas de escolarización combinada, con 27% y menos, como son Togo, Eritrea, Chad, Mozambique y Níger; en América Latina, encontramos países de desarrollo humano alto como Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica, con un índice de escolaridad de 80% y menos. Panamá, que ocupa el lugar 52 en el Índice de Desarrollo Humano, posee un índice de escolaridad combinada del 74%. Esto nos indica, de alguna manera, que la educación se ha constituido en un eje fundamental, no sólo de las políticas nacionales, sino de las decisiones que, a nivel internacional, son tomadas en las Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado y en los Foros Internacionales más relevantes.

¿De qué tratan los cambios fundamentales que vienen operándose en los países de la región? Hay una serie de señales claras en relación con las preocupaciones fundamentales de los países, en torno a las innovaciones y a los cambios educativos. Un gran número de estas reformas apuntan a ofrecer educación para todos; es decir, expandir los servicios educativos para asegurar la cobertura y equidad, sobre todo a sectores que históricamente se han encontrado al margen de las oportunidades educativas.

Existe igualmente una preocupación en un gran número de países de América Latina por el incremento de la escolaridad, no solo recibir los seis años de escolaridad primaria, sino poder obtener un promedio de 9,10 y 11 años de escolaridad, tal como se lo ha propuesto Panamá, a través de la reforma de su estructura académica con la educación básica general de 11 grados gratuitos y obligatorios. Hay una atención prioritaria a la primera instancia al reconocer el valor insustituible que tiene una estimulación temprana en la niñez, desde el momento de su nacimiento hasta la edad de tres y cuatro años. Igualmente, tiene un peso singular la reforma curricular que permitiría la actualización del conocimiento en un mundo y en sociedades en donde el conocimiento se renueva a una velocidad vertiginosa.

Es importante también que los planes y programas de estudios, que están dentro del currículo, puedan ser actualizados, revisados y replanteados frecuentemente, no solamente desde la perspectiva del contenido, sino desde el punto de vista de las estrategias didácticas y de los recursos de aprendizaje. Un acento especial tienen los aprendizajes de calidad, la forma no sólo como se les enseña, sino cómo aprenden los niños, jóvenes y personas adultas, qué estrategias, qué medios pueden utilizar para asegurar aprendizajes efectivos. Igualmente, en nuestro medio existe un interés especial en la formación de valores, nuevas actitudes y comportamientos para una nueva ciudadanía; una ciudadanía para una nueva sociedad.

La relación con el mundo del trabajo es un tema que interesa y preocupa a los gobiernos en razón de los altos niveles de desocupación y la desconexión que ha existido tradicionalmente entre la formación, el empleo y el trabajo productivo. Por otro lado, la existencia y prevalencia de los nuevos recursos tecnológicos, como la informática y los medios de comunicación nos plantean la urgencia de incorporar estas nuevas herramientas como auxiliares de los procesos de enseñanza y aprendizaje, como un mecanismo para lograr una mayor efectividad en el proceso educativo. Una tarea permanente es el mejoramiento de la formación docente. No existe ni una máquina por inteligente que sea, capaz de sustituir el trabajo de un buen docente; un docente organiza, selecciona, orienta, facilita, motiva e impulsa la tarea de aprendizaje en el aula, solo que este docente tiene que aprender a actualizarse y reorientar sus estrategias profesionales. Otra tarea en los sistemas educativos es la necesidad de ofrecer una mayor pertinencia a los sistemas mediante la descentralización, la autonomía escolar y la participación de los actores sociales, reconociendo que la descentralización no es una panacea ni una varita mágica que resolverá, sólo con una norma o una ley los problemas tradicionales de la educación panameña, es una

---

alternativa que bien orientada, debidamente implementada podría contribuir al éxito de la labor educativa en el campo, en las zonas indígenas, en las áreas urbanas marginales; es decir, en todo el país.

Un tema que sobresale en las reformas es el tema de la evaluación de los procesos y resultados educativos; es decir, cómo constatamos que el esfuerzo y la inversión que están realizando los países, la sociedad, los gobiernos, el Ministerio de Educación y también la familia están rindiendo los resultados esperados, si no hacemos evaluación de resultados, si no conocemos si lo que se está obteniendo se corresponde con los objetivos y metas que nos habíamos propuesto en un momento dado. Estos son algunos cambios y algunas preocupaciones, no son todas las áreas temáticas de las reformas, pero constituyen algunas señales claras acerca de la orientación que lleva este esfuerzo de transformación de la educación.

Quisiera confiarles que no se trata sólo de más educación, no se trata sólo de expandir los servicios educativos construyendo más escuelas o dándoles mejor mantenimiento o proveyéndolas de más equipos o materiales; se trata de un cambio en el concepto y la forma de hacer educación. Estas reformas también suponen un replanteamiento acerca del sentido de la educación, del alcance que tiene para las personas y la sociedad y acerca de la forma como se enseña y de cómo aprenden las personas.

Es un cambio al estilo Copérnico; de una educación cuyo centro era la materia que debería aprenderse, se pasa a una educación centrada en los aprendizajes y en la persona; es una educación que pasa de estudiar para lograr pasar la materia, a estudiar para aprender a aprender, aprender a trabajar y convivir con otras personas; del aprendizaje mecánico y memorístico, a la construcción de conocimientos, al aprendizaje por razonamiento, al desarrollo del pensamiento

autónomo, crítico y reflexivo; de la uniformidad en donde se espera que todos y todas aprendan lo mismo, se pasa a la diversidad que respeta y estimula la personalidad de los estudiantes; de una escuela que enseña, a una sociedad de aprendizaje; de una educación para un periodo escolar establecido en donde las personas cursan la primaria, secundaria y la universidad, se plantea ahora un aprendizaje a lo largo de la vida. Un aprendizaje que utiliza no sólo los recursos del aula y el papel del docente, sino que se apoya en otros recursos como internet, radio y televisión por satélite, videoconferencias, la prensa y otros recursos de aprendizaje, que fomentan competencias para buscar información y transformar esta información en conocimiento, que le permita a la persona leer comprensivamente y elaborar sus propios textos, que le permita escribir de manera argumentada un texto o una composición frente a un tema determinado, que pueda utilizar la nueva tecnología para aprender y difundir el conocimiento, que le permita también escuchar con atención e interactuar respetuosamente con las otras personas; competencias para hablar con claridad en su lengua materna y también en otras lenguas importantes de la sociedad y el mundo, que le permitan compartir con los demás, interactuar de una manera generosa y responsable; que le permita trabajar cooperativamente en tareas comunes con otras personas, pero que le permita sobre todo estudiar por cuenta propia a lo largo de la vida.

Mucho empeño se puso en el siglo XIX y a principios del XX, en un modelo educativo para alfabetizar y para civilizar a las personas; es decir, como decían algunos autores, liberar a esas personas de su naturaleza salvaje. No hubo más allá de los aprendices de oficio una relación entre educación y desarrollo. En los años 50, se introduce el concepto desarrollo, considerado fundamentalmente una expresión del crecimiento económico. En los años 60, se acoge la noción de educación como inversión y desde este enfoque la educación es valorada como un medio de aumentar

---

la producción y la rentabilidad económica de los países. Con el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, a partir de los años 90 se promueve la idea de que el desarrollo no es atribuible solo al crecimiento económico, pues existen otras dimensiones y opciones que deben ser consideradas potenciadas como son la salud, los recursos para una calidad de vida decente, el conocimiento, el ambiente y los derechos humanos, por ejemplo.

La educación contribuye al desarrollo humano en todas sus expresiones, y es una condición indispensable para participar en la construcción de una vida colectiva más próspera y feliz para todas las personas. De este nuevo enfoque surge también en América Latina una diversidad de experiencias de cambio y de innovaciones educativas, sólo por mencionar algunas: la Escuela Nueva de Colombia, que está ubicada en el sector rural, y que después de más de veintisiete años de vigencia de este proyecto ha mostrado resultados fundamentales, a tal punto que los índices y resultados obtenidos en pruebas de matemática y español por los niños que asisten a esta escuela, son superiores a los índices obtenidos en otras escuelas rurales del área latinoamericana; el Programa de las Novecientas Escuelas en Chile, que permite evaluar la calidad de los resultados de estas e influir directamente en el progreso de su funcionamiento, y la Educación con Participación de la Comunidad, EDUCO, en El Salvador, en donde es la comunidad la que administra la escuela, nombra docentes, provee el mantenimiento y los recursos educativos. Otras experiencias, como el Programa Nacional de Autogestión de Desarrollo Educativo en Guatemala, un país con un componente indígena significativo, han significado una posibilidad de acceso y mayores oportunidades educativas para este sector de la población; el Pacto de Minas Gerais por la Educación en Brasil, que permite lograr una mayor autonomía de las escuelas con vista a logros más efectivos desde el punto de vista de la calidad y de la eficiencia; pruebas

basadas en el desempeño en Costa Rica para poder medir los logros y un Centro Regional de Profesores en el Uruguay tendiente a mejorar el desempeño profesional de estas personas.

En Panamá, también hemos tenido algunas experiencias educativas. A lo largo de su historia nuestro país ha dado sobradas muestras de su espíritu innovador e imaginativo en educación, ello ha permitido organizar un sistema amplio y diverso como una fuerte institucionalidad educativa.

En los últimos treinta años, se han intentado transformaciones que por diversas razones no han logrado madurar suficientemente para aportar a la población sus resultados. Algunos ejemplos son la Reforma Educativa impulsada a partir de los años setenta y derogada en 1979 sin una evaluación. La Comisión Coordinadora, que surge a partir de esa fecha como resultado de la huelga magisterial, que tenía como finalidad proponer la reestructuración del sistema educativo, aportó estudios y documentos pero su composición y estrategia de acción dificultó su trabajo. A partir de 1995, se inicia un movimiento de modernización de la educación panameña, con la aprobación, por consenso, de la Ley 34. La elaboración de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña para el periodo 1997-2006, que fue legitimada mediante el Pacto Nacional por la Educación, con el cambio de gobierno el impulso inicial de este proceso se vio notablemente debilitado. La agenda educativa 2000-2004 retoma ciertos aspectos de la estrategia y enmarca las acciones educativas del actual gobierno. En el último año, ha cobrado significativa importancia el diálogo por la transformación de la educación nacional, con participación de sectores representativos de la sociedad panameña. Es una luz de esperanza en este proceso hacia la construcción de un nuevo sistema educativo, en el que la falta de continuidad de sus proyectos, ha sido la característica definitoria. Se espera que su operacionalización en leyes y decisiones asegure el cumplimiento de lo postulado por una

---

mejor educación para todos.

Este país, que tanto queremos y que tanto ha hecho históricamente por la educación, nos plantea actualmente grandes brechas educativas. Son muchos los problemas que enfrenta la educación panameña, los cuales aparecen en diversos diagnósticos que han sido dados a conocer a través de conferencias, encuentros, seminarios y talleres. Estos problemas le impiden a la educación panameña cumplir su función movilizadora y potenciadora de las capacidades de las personas. Los mayores problemas se encuentran en la desigual distribución de oportunidades y son los sectores más pobres del campo y de la ciudad los que menos oportunidades tienen de acceso, de continuidad exitosa y de egresar con una formación de calidad en nuestro país; igualmente, observamos un bajo nivel de eficiencia interna del sistema. Del total de estudiantes que entra, un porcentaje se queda a lo largo del camino por razones de reprobación y deserción. Por cada cien estudiantes que entran al primer año de educación secundaria, sólo cincuenta de ellos egresan de sexto año. El resto reprueba, algunos desertan y otros no pudieron continuar sus estudios porque en el área de residencia no existía esa oferta formativa para ellos. Las escuelas de calidad en ese sentido no están al alcance de los sectores más pobres, y nos encontramos con un sistema que funciona a dos velocidades: una orientada hacia una sociedad que parece más la sociedad del sistema feudal y de la revolución industrial que la sociedad del futuro, y un sistema que funciona a una velocidad mayor que le da salidas y responde a los requerimientos de una generación que se acerca más a las demandas de una sociedad y de un mundo emergente. Esto significa que estamos formando a sectores panameños para que vivan en una sociedad tradicional y otros sectores de panameños y panameñas para que puedan vivir y beneficiarse de los servicios de una sociedad moderna.

Observamos un bajo desempeño del docente,

a pesar del elevado nivel de formación que tiene nuestro personal; por lo tanto, pensamos que una de las dificultades mayores es la poca pertinencia de la capacitación continuada, un programa en el que se invierten significativas sumas de dinero. En lo personal, yo he señalado que la capacitación de nuestros docentes sufre el síndrome de las tres D: la "D" de desactualizado el conocimiento; la "D" de discontinuo, pues hoy empezamos un tema, el próximo año seguimos con otro tema, pero no profundizamos en los contenidos fundamentales, y la "D" de descontextualizado; es decir, muchos seminarios no aportan soluciones y reflexiones a los problemas reales que vive el docente en el aula de clases, en las disciplinas, cursos y materias que debe enseñar. Nos encontramos con leyes e innovaciones que no se ejecutan plenamente. La Ley 34 de 1995, de acuerdo con testimonios de algunos funcionarios, sólo se ha implementado en un 20% de su totalidad; eso significa que el 80% de esa ley, que reforma y actualiza el sistema educativo panameño, no se ha podido aplicar completamente.

Encontramos un fuerte centralismo, atraso tecnológico, débil capacidad de investigación, planificación, evaluación y rendición de cuentas. Esto implica que tenemos que prestarle como clase política, intelectual, como profesionales, muchísima atención a la pobreza. Ella cercena el futuro de cuatro de cada diez personas en el país, limita el acceso a la educación y a los aprendizajes de calidad, impide ejercer la ciudadanía plena con derechos y deberes, limita el ejercicio de la soberanía, la paz y la democracia, y fortalece los valores del conformismo, de la desesperanza y de la dependencia; y dentro de estas brechas, es importante conocer un hecho de mucha actualidad y es que a pesar de hablar de una sociedad de la información y del conocimiento, los alcances de estos beneficios no están equitativamente distribuidos ni en el mundo ni dentro de nuestros países.

De acuerdo con el PNUD, la población con

---

acceso a Internet en todo el mundo es de apenas 6.7%. Estados Unidos tiene más de la mitad de la población que tiene acceso a esta vía maravillosa de aprendizaje; países de OCDE, el 28.2%; Europa Oriental, 3.9%; América Latina, sólo el 3.2%; Asia Oriental y el Pacífico, 2.3% y África subsahariana 0.4%.

¿Qué sucede con Panamá? El 5% de las escuelas oficiales en Panamá tienen laboratorios de informática, pero la mayor parte de estos laboratorios se encuentran concentrados en el área urbana. En una provincia como Darién, solamente el 1% lo posee; solo 1.9 de cada mil personas tiene acceso a Internet en nuestro país, lo que significa que la tecnología no está al alcance de los más pobres y, por supuesto, tienen mayor acceso a Internet y al disfrute de una vida moderna las personas que residen en áreas urbanas, las que tienen un mayor nivel de instrucción y un mayor nivel de ingreso.

¿Cómo podemos explicarnos que en Panamá pueda ocurrir una disparidad y desigualdad tan grande, con un centro bancario como el que tenemos, con una zona franca, con un Canal interoceánico, con ingresos per cápita elevados, recursos marítimos abundantes, gran diversidad, población con alto nivel de escolaridad? ¿Qué nos impide como país dar el salto cualitativo en materia de educación? Pero Panamá también es un país de grandes potencialidades, de grandes recursos. Panamá tiene una amplia red escolar, una de las mayores redes de América Latina; posee un segmento importante de población consciente del valor que tiene la educación como un factor de movilidad social y económica, posee tasas de escolarización superiores a la media regional, tiene también un analfabetismo residual que afecta, fundamentalmente, a pequeños segmentos de la población, un personal docente titulado, una de las organizaciones más grandes y complejas del país, un financiamiento creciente, por encima de la media de los países del área, y posee también la capacidad de dialogar, de concertar y lograr

consensos importantes. En materia de analfabetismo, solamente Costa Rica, está por encima de Panamá que, de acuerdo con los datos del último censo de población, tiene una tasa de analfabetismo, para la población de 10 años y más, de 7.8%.

En lo referente a la escolaridad primaria y secundaria, encontramos que Panamá tiene una escolaridad en primaria y secundaria un poquito más elevada que Costa Rica y encontramos igualmente en Panamá una diversidad de experiencias innovadoras. Sólo a manera de ejemplo, podríamos señalar los Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial, los CEFACEI, a cargo del Ministerio de Educación; el Educador del Siglo XXI, un proyecto de la Fundación Samuel Galindo; proyectos de esquema de aprendizaje científico y tecnológico en diferentes escuelas del país y las Infoplazas a cargo de SENACYT; el sistema de formación profesional dual a cargo de INAFORP y COSPAE; el Programa de Desarrollo de la Capacidad Emprendedora a cargo de EMPRETEC y Educación de Niños en la Calle, a cargo de Casa Esperanza.

Hay un tema fundamental y es la educación temprana. De acuerdo con UNICEF, la mayor parte del desarrollo maravilloso del cerebro ocurre antes de los tres años, las neuronas de las criaturas proliferan, las sinapsis establecen nuevas conexiones con asombrosa velocidad y se marcan las pautas para el resto de la vida. En treinta y seis meses los niños y las niñas logran capacidad de pensar, hablar, aprender y razonar; se forman valores y conductas que les acompañarán durante su vida adulta; pero, ¿qué estamos haciendo por esa niñez? ¿Cuántos centros de atención temprana tenemos en la ciudad? ¿Cuántos centros de atención primaria tenemos en las áreas rurales y en el sector indígena? Por lo tanto, es impostergable el cambio del modelo educativo, un modelo educativo que hoy no ofrece equidad a todos los sectores, con contenidos atrasados y una estrategia



---

metodológica transmisiva; un modelo educativo desarticulado en el sentido de que el preescolar no está articulado a la primaria, y la primaria no está articulada a la premedia, ni esta a la media, ni menos a la superior. Un sistema centralizado donde las decisiones fundamentales de la escuela más apartada de la geografía nacional tiene que tomarse a través del ente central del Ministerio de Educación. Tenemos que convertirlo en un sistema distinto, con equidad, actualizado, con capacidad de ofrecer oportunidades de aprender y de convivir, integrado aunque sea diverso, descentralizado y flexible, con amplias alianzas. Pero, ¿cómo asegurarlo con igualdad de oportunidades de acceso y continuidad de educación básica gratuita y de buena calidad para todos? No es que vamos a tener educación media y de calidad en algunas ciudades y educación primaria solamente en el sector rural e indígena de nuestro país. Una educación para todos los niños y niñas pobres y no pobres de zonas urbanas, rurales, indígenas, y urbanas marginales de Darién, Veraguas, Bocas el Toro, Colón, Herrera, Coclé, la Comarca Emberá, Kuna Yala; es decir, para todos los sectores de nuestro país.

Si queremos cambiar el sistema es importante también aprender de las experiencias de otros contextos. ¿Qué podemos aprender de las experiencias de América Latina? En primer lugar, que los cambios no se pueden improvisar; no se trata de cambiar por cambiar, se trata de un esfuerzo de previsión, de protección, de planificación, de investigación y de tener una clara visión del tipo de educación que queremos; se trata de la búsqueda de consensos y concertación, como está haciendo en estos momentos Panamá; de la evaluación de resultados, ya que no puede haber buenas decisiones ni buenas políticas educativas sin evaluación de los resultados en el sistema educativo. Tenemos que prestar una atención prioritaria a la equidad, y formular políticas y proyectos que vayan focalizados a los grupos de población que menos oportunidades educativas han tenido en el país.

Es necesario impulsar la innovación, porque no hay cambio educativo sin innovación, no hay reformas educativas sin prepararse para el cambio en los procesos y resultados. En un ambiente reticente y refractario al cambio no puede haber transformación de la educación. El aprendizaje de calidad es el centro del desafío. ¿Cómo lograr aprendizaje de calidad en este nuevo milenio? ¿Cómo formar al docente que se desea para esa nueva escuela y para ese nuevo sistema educativo? Se requiere una nueva institucionalidad y modelo gerencial. No puede haber un sistema de calidad dentro de una estructura verticalista, autoritaria, centralista y burocrática. Es necesario cambiar el paradigma gerencial de ese sistema educativo, ya que solo la continuidad de las políticas asegura efectividad en los cambios.

Las reformas en educación son cambios de largo aliento, de largo plazo que van más allá de un periodo, de una administración gubernamental o del periodo de un Ministro o Ministra de Educación. Por ello, debemos pensar en políticas de Estado y en políticas de sociedad. Yo quiero terminar con una reflexión: Charles Darwin señala que no es la especie más fuerte la que sobrevive, ni la más inteligente, sino la que responde mejor al cambio. Ello es así porque especies como las humanas inventan y organizan su nuevo entorno, para un mundo mejor. Gracias a la educación, a la ciencia y a la cultura acumuladas a lo largo de la humanidad, nos encontramos como país en un punto de bifurcación muy importante: o damos el salto cualitativo a esa sociedad y hacia ese mundo mejor a través de la educación o continuamos rezagados, dependientes y pobres. La clase política y nuestra Asamblea Legislativa tienen un papel decisivo que jugar en este momento histórico de la nación panameña.

---

# Antecedentes del Diálogo por la Transformación Integral del Sistema Educativo Nacional

---

Dr. Stanley Muschett, Asesor de la Representante Residente del (PNUD)  
para los Diálogos.

A mí me corresponde presentarles una combinación de lo que yo he llamado la arquitectura de ese proceso de diálogo y sus vivencias. Esta presentación va en dos direcciones, que luego les explicaré su valor.

El Diálogo por la Transformación Integral del Sistema Educativo se inicia como respuesta a la solicitud que hiciera la señora Presidenta de la República al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Esta solicitud tiene sus fundamentos en experiencias y modelos previos de concertación que los panameños ya habíamos experimentado en el año de 1993, con la convocatoria al Compromiso Ético Electoral de Santa María La Antigua. Se suceden, como es del conocimiento general, las experiencias de Bambito que dejaron como contenido compromisos de tipo electoral, compromisos para elaborar una agenda de estado de cara a las elecciones subsiguientes y donde quedaron reseñados aspectos como el tema del Seguro Social y el tema del Canal. Precisamente el resultado de estas experiencias de Bambito llevaron al ejercicio del diálogo conocido como Panamá 2000, en donde se define, por vías de consenso, lo que posteriormente fue uno de los planes para el uso de suelos de la Autoridad de la Región Interoceánica y se determina el esquema legal en el que los panameños demostrarían al mundo su capacidad de transición al aceptar y empezar a manejar el Canal.

Estos ejercicios de diálogo y de concertación le han permitido a los panameños enfrentar situaciones que, siendo delicadas y sensitivas, han terminado por convertirse en temas de agendas de Estado, tal es el caso del Canal, en donde dos administraciones distintas honran un consenso y

lo hacen viable a través de su ejecución.

He sustentado mi presentación en los antecedentes de los modelos de concertación. En cuanto a los diálogos, mi opinión es que se caracterizan, por lo menos, en estas tres categorías: primero, otorgan y permiten un protagonismo de la ciudadanía; segundo, en las discusiones de consenso quedan sentadas las bases para la formulación de lo que posteriormente pueden ser políticas de Estado; y tercero, porque los diálogos fortalecen la institucionalidad de los organismos democráticos.

Sobre estas bases, quisiera ahora explicar las etapas y desarrollo del modelo.

¿Cuáles fueron los principios sobre los cuales se hicieron las convocatorias para este diálogo por la transformación integral del sistema educativo? Ante todo este diálogo era de naturaleza consultiva, y es importante subrayarlo, porque la misión del Programa de Naciones Unidas como facilitador fue la de definir la metodología de llevarlo adelante; sin embargo, una metodología sólo sirve siempre que ella tenga la capacidad de ser flexible para adecuarse a los objetivos que se persiguen. Por lo tanto, el mismo diseño de la metodología fue un proceso que se mantuvo en permanente consulta con todos y cada uno de los participantes, por lo que terminó en resultados concretos e incorporación de aspectos y momentos que no estaban concebidos inicialmente.

También se trató de respetar el concepto de un diálogo nacional; por supuesto que no puede en un diálogo nacional reunir a todos y a cada uno de los

---

participantes, pero sí se permitió, por lo menos, la participación del mayor número de sectores representativos que tuvieran que ver con este tema. Además de los miembros de la comisión de alto nivel, veinticuatro organizaciones o instituciones participaron en el diálogo.

Por último, quisimos que fuera transparente, por lo que los medios de comunicación tuvieron acceso a las sesiones del desarrollo del diálogo, pero la transparencia también pasaba por el hecho de mantener una comunicación constante y permanente con todos y cada uno de los actores, con el fin no sólo de evitar sorpresas, sino que a medida que el proceso avanzaba todos se sintieran dueños de él. Recordemos que el método en la toma de decisiones habría de ser el consenso que, aunque no es el más fácil, sí es el que tiene más legitimidad para presentar como se han presentado a la sociedad los resultados de este diálogo.

¿Cuáles eran los objetivos del diálogo? El primero que hubo que precisar y que no estaba programado, fue el de aclarar y definir el alcance y el nivel del diálogo. El diálogo se ocuparía como tema educativo de todo lo que tuviera que ver con el proceso de enseñanza- aprendizaje hasta llegar al tercer nivel. Es decir, todo lo que fuera postmedia no era como tal tema de debate, lo que no impedía que los participantes hicieran recomendaciones y sugerencias en aras de mantener la adecuada articulación entre este nivel, que termina en la media, y el nivel siguiente, que es la postmedia, vocacional, técnica y universitaria.

Definido el alcance se precisaron entonces los objetivos. Panamá en los últimos años ha producido una variedad y, con una calidad digna de reconocimiento, una multitud de sugerencias de estudios y aproximaciones sobre el tema educativo, por lo que no se podía pretender empezar de cero, incluso se exponía uno a tratar de volver a reinventar el agua tibia. Por lo tanto, uno de los puntos era recoger, evaluar y consensuar una propuesta integral que iniciara el proceso de transformación de la educación, que es un proceso de aliento largo,

de segundo aliento, diría un deportista; no se puede quedar en el primero y hay que entrenar, porque los cambios y los ejercicios mismos requieren de un tiempo largo.

No solamente era hacer el ejercicio para recoger una propuesta, sino revisar las acciones y las iniciativas del modelo de gestión dentro del Ministerio de Educación. Es un aspecto importante en el cual todos coinciden y que nos respondería por qué si Panamá tiene dedicado a Educación alrededor del 6% del producto interno bruto, que es superior al de Costa Rica, al de Chile e, incluso, al de Estados Unidos, por qué, repito, los resultados de este proceso no son satisfactorios. Ante esta inquietud, los participantes decidieron hacer del tema educativo un tema de agenda de Estado que, en pocas palabras, es despolitizar el tema de la educación y esto lo manifestaron así, desde el primer momento, en el encuentro inicial de Gamboa en los meses de septiembre y octubre, mediante una declaración de compromiso en donde todos los actores no solamente se comprometían, sino que invitaban a la sociedad a hacer del tema educativo algo que trascendiera hacia una gestión concreta de gobierno.

Una de las tareas más difíciles que le tocó al Programa de Naciones Unidas, fue delimitar a los participantes, lo que se hizo con la permanente consulta con los miembros de la comisión de alto nivel. Por lo tanto, además de la comisión de alto nivel y de las veinticuatro organizaciones, también había estudiantes como miembros plenos de este proceso de concertación y de discusión, por lo que se le solicitó al consejo de profesores de quinto año de las escuelas invitadas, que escogieran un delegado estudiantil de acuerdo con un perfil, y respetando un poco la densidad de población escolar. Así contamos con representantes de todas las provincias y, en el caso de Panamá y Colón, se aumentó un poco esta representación. Trece estudiantes participaron y la experiencia de ellos ha quedado plasmada en los documentos y, según el consenso de todos, no solamente participaron con responsabilidad y continuidad, sino que también

---

ilustraron a los participantes adultos en este tema, desde su perspectiva.

De esta forma, se determinaron dos clases de participantes: los participantes plenos, que eran las personas y las delegaciones que participaban no solamente en la parte propositiva, sino en la parte de decisión a través del consenso, y los llamados invitados especiales, como son las instituciones como SENACYT, ICASE, la Federación de Profesionales de Panamá, quienes participaban por ser entes que tenían que ver con el tema, enriquecían el debate y las discusiones, pero se abstendían en el proceso de toma de decisiones para la expresión del consenso.

¿Cuáles fueron las etapas a través de las cuales se desarrolló este ejercicio? El 27 de mayo, el Programa de las Naciones Unidas tuvo la primera sesión de trabajo con los integrantes de la comisión de alto nivel, designados por medio de Decreto Ejecutivo. Esta comisión recogía a los representantes, dirigentes magisteriales de once organizaciones, la Ministra de Educación, el Ministro de Economía y Finanzas y dos de los asesores presidenciales: el señor Mario Galindo y Don Roberto Eisemann. Este grupo de la comisión de alto nivel a partir del 27 de mayo, en reuniones semanales y posteriormente quincenales, hasta el mes de septiembre, diseñaron y construyeron la metodología y la agenda de trabajo.

En estas sesiones, los dirigentes y los miembros restantes de la comisión de alto nivel, prepararon los temas que debían tratarse, seleccionaron las mesas en las cuales debían organizarse, elaboraron el cronograma, acordaron la forma de participación de los miembros de la comisión de alto nivel y, en los primeros días del mes de septiembre, cuando el proyecto estuvo listo, se invitaron a los demás actores de la sociedad, para que conocieran la propuesta y se integraran al proceso de discusión, propiamente dicho, de este diálogo.

Se inicia una etapa de diagnóstico en un encuentro de dos días, el 30 de septiembre y el 1

de octubre, en el que los representantes, casi 120 personas, participan en un ejercicio de diagnóstico, de lo cual lo más interesante fue constatar que eran más los puntos de acuerdo y de coincidencia que se tenían sobre la realidad educativa, recogidos en todos los estudios previos que se habían estado haciendo, que los puntos de divergencia.

Como representante del Programa de las Naciones Unidas, debo señalar dos aspectos importantes, a saber: el acompañamiento permanente, positivo y proactivo del Ministerio de Educación y de las autoridades que allí fueron designadas para participar en este proceso; y el desprendimiento con que la clase dirigente magisterial se condujo en todo momento. A través del Diálogo por la Transformación Integral del Sistema Educativo, pudimos constatar que el tema de la educación se abre al escrutinio de toda la sociedad y deja de ser un asunto estricta y meramente gremial, lo que fue posible gracias a la actitud asumida durante todo el proceso por la clase dirigente.

Concluida esta etapa de diagnóstico, comenzamos la segunda, que fue de información general, la cual no estaba contemplada en el ejercicio previo; no obstante, fue propuesta y solicitada por los participantes como resultado de este diagnóstico, porque era necesario uniformar criterios y uniformar el lenguaje, porque no todo el mundo tenía el mismo nivel de conocimiento del tema y se organizó una serie de talleres entre el 1 de noviembre y el 17 de diciembre en el que se discutieron temas como educación para el trabajo, educación en valores, el embarazo precoz y legislación educativa. Esta etapa termina con un panel, en donde seis de los trece estudiantes en representación de sus compañeros le dicen a los participantes cómo ven ellos el proceso del cual forman parte, qué aspiran tener como formación final de este producto y qué sugerencia hacen al respecto.

Finalizada esta etapa, comienza el proceso de discusión propiamente dicho, el cual termina con

---

el encuentro final celebrado del 6 al 8 de junio, en donde se recoge el resultado final del consenso de las mesas de trabajo, cuyas sesiones se prolongaron prácticamente hasta el mes de abril. En estas sesiones, se definieron cuatro mesas de trabajo, cuyo título indicaba en qué aspectos se iban a concentrar. Cada delegación participante tenía cuatro representantes, de manera que cada una de ellas pudo participar en todas las deliberaciones de las cuatro mesas, las cuales habían escogido un coordinador.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su condición de facilitador, no tenía agenda alguna, ni posibilidad de ser propositivo. Su labor era armonizar los diferentes momentos, tratando de motivar, animar y orientar las discusiones en cada uno de los grupos. El ejercicio metodológico le asignó a cada mesa de trabajo un producto específico, a fin de evitar la disgregación, de manera que cada mesa aceptó, como parte del trabajo metodológico de facilitamiento que le tocó al PNUD, productos específicos: la mesa de Filosofía y Calidad de la Educación, entró con dos productos, pero trabajó tan bien, que terminaron sacando un tercer producto; la mesa de Perfil Formación y Desempeño Docente, tuvo dos productos; la mesa de Administración de Educación entró con tres productos y la mesa de Acciones Innovadoras de Grupos con Características Especiales, con dos productos.

La idea no era limitar, sino orientar, por lo que si los participantes en su ejercicio de discusión querían ampliar los temas, como en efecto lo hicieron, podían hacerlo. Durante las vacaciones estas sesiones fueron inicialmente semanales, con una duración de cuatro horas y en el periodo escolar se prolongaron a seis horas. Todos los que participaron en el diálogo dedicaron, de manera continua, esforzada y entusiasta, este tiempo.

El mecanismo de trabajo adoptado para la toma de decisiones fue el consenso creciente y exponencial, en donde las mesas discutían sus propuestas, hacían sus consensos en la mesa y

posteriormente, en una gran plenaria, tenían que validar esos acuerdos, ya que este era un trabajo en conjunto y, por lo tanto, todos los participantes tenían que hacer suyos los resultados de cada una de las mesas. Hubo momentos álgidos y difíciles; sin embargo, el resultado final fue algo más que una sinergia, fue una disposición permanente de cumplir el compromiso que hemos dado en llamar una cita con la esperanza y el resultado es lo que se presenta como producto de este diálogo. El diálogo concluyó el pasado 8 de junio y estamos en lo que llamamos la fase de ejecución y seguimiento.

La señora Presidenta ha reiterado públicamente su disposición y compromiso de llevar estos resultados adelante y la señora Ministra de Educación así lo ha manifestado. Para los efectos del Programa de las Naciones Unidas, su responsabilidad concluyó cuando terminaron los ejercicios de concertación. El Programa de las Naciones Unidas recogerá, como medio de difusión de los acuerdos, en la elaboración de una memoria, el resultado de esta experiencia, en donde pasamos revista precisamente a lo que ha sido la arquitectura del proceso. Ofrecemos a ustedes los resultados y entregamos de manera formal a la ciudadanía este ejercicio.

A mí me gustan mucho las metáforas, las fábulas y las analogías, por lo que quisiera, ya en un plano personal y para finalizar mi disertación, relatarles lo siguiente: es el relato de un judío del grupo hasídico, que llamaba la atención en su población, porque la gente lo veía trabajar con el mismo celo y el mismo entusiasmo dos parcelas de terreno que tenía: una era un campo de arroz y la otra era un rosal. Siempre que le preguntaban por qué se sacrificaba tanto cuidando el campo de arroz y el campo de rosas, respondía lo mismo: el campo de arroz me da para vivir; el rosal me da una razón para vivir. Ojalá nosotros, los panameños, podamos hacer de este ejercicio de concertación la motivación del rosal que tenía este campesino hasídico.

---

# Propuestas de la Mesa No. 1 del Diálogo por la Transformación Integral del Sistema Educativo Nacional

---

Dra. Noemí Castillo, Coordinadora de la Mesa Filosofía y Calidad de la Educación

Debo decir que la Mesa del Diálogo por la Transformación del Sistema Educativo tenía unos mandatos, teníamos que cumplir con unos productos y, para hacerlo, establecimos en primer lugar los objetivos para poder evaluar al final lo que habíamos alcanzado, así que esta mesa se propuso los siguientes objetivos, que no fueron absolutamente nada fáciles: en primer lugar, la formulación de los principios y valores que orientan la capacitación académica y la formación moral del educando. Allí empezamos por debatir si lo que queríamos era trabajar con los estudiantes o si teníamos que trabajar con los docentes y concluimos haciendo un énfasis muy importante, que para poder enseñar a los estudiantes, los docentes teníamos que hacer gala de esos principios y de esos valores. O sea, que la transformación era mutua.

En segundo lugar, el otro objetivo fue el de trabajar con una propuesta de transformación curricular existente, que ya había desarrollado el Ministerio de Educación, pero que entonces la sociedad civil en su conjunto debería tratar de validar para ver si esta transformación, esta propuesta reflejaba las transformaciones que nosotros como sociedad queríamos.

Un cuarto objetivo fue la transformación curricular de la educación media para el siglo XXI, sobre todo en un momento en que la sociedad está exigiendo grandes demandas a lo que el sistema educativo está egresando en este nivel, y también tomamos como base el documento de consulta que había presentado el Ministerio de Educación; y finalmente, la mesa se sumergió en la tarea de elaborar una propuesta para la formulación de un

sistema nacional de evaluación que si bien vimos estaba contemplado en la ley, sabíamos que este sistema nacional no se ha propuesto y no se ha desarrollado, así que, fundamentándonos en esos cuatro objetivos, nos abocamos a la tarea de formular nuestros productos.

Este es el primer producto de los cuatro que trabajamos, el cual hace referencia a los principios y valores que orientan la capacitación académica y a la formación moral del educando. Para trabajar este producto, nos abocamos a la tarea de hacer una revisión de la base legal que fundamenta cuáles son los fines y cuál es la filosofía de la educación panameña; y nos encontramos que la Constitución Política de la República de Panamá y los documentos legales que tenemos, que provienen del Código de la Familia y de la Ley Orgánica de Educación, presentan una amplia base legal de lo que constituye, de lo que es y lo que debe ser la filosofía y los fines de la educación panameña y que, definitivamente, fundamentan los valores que deben orientar la capacitación académica y la formación moral del educando.

Con esta base legal, que fue nuestro sustento, nos abocamos a la tarea de definir cómo se pueden transferir, cómo se pueden aplicar estos valores, porque muchas veces hablamos de intangibles, y nos preocupamos por las situaciones que vive nuestra sociedad, pero no sabemos cómo modelar, cómo dirigir, cómo orientar una formación en valores. En este sentido, nos abocamos a la tarea de definir el perfil del hombre y de la mujer panameños que nosotros queremos tener en este siglo y de ver cuáles eran los principios y valores fundamentales contenidos desde la dimensión

---

física, porque a veces pensamos que los valores son abstractos, no obstante parten desde la propia naturaleza biológica del ser humano, desde la propia dimensión física del cuerpo que tenemos y de lo que hacemos con lo que tenemos, hasta nuestra dimensión emocional, la dimensión intelectual, porque el proceso educativo no es solamente un proceso de conocimiento y de pensamiento, también es enormemente psicosocial y también es enormemente espiritual. De hecho, hay muchos países que se han concentrado en términos educativos en el desarrollo espiritual de sus ciudadanos, porque consideran que eso es importante para que el individuo logre desarrollar una identidad nacional, una vivencia democrática, que además pueda fortalecer el desarrollo de su sociedad, el progreso social, la calidad de vida sana y conciencia ecológica, es decir, que se dé cuenta que hay que proteger el entorno en el cual se está desarrollando y que piense que no es para su uso individual, sino que es necesario para el uso colectivo y la vida sana y armoniosa.

Dentro de ese perfil dijimos que debían traducirse los valores y actividades en el contexto del currículo; es decir, que el currículo debe reflejar esos valores que nosotros queremos fortalecer y que esos valores deben ser operacionalizados a través de los proyectos educativos en cada institución escolar. Tenemos varios ejemplos, inclusive de una hermana que regenta un colegio en Chitré, quien decía que en su centro educativo este año, el valor principal era la solidaridad. No es fácil categorizarlos, pero si nos proponemos reforzar un valor determinado lo lograremos, toda vez que nuestras acciones y nuestras enseñanzas vayan dirigidas al reforzamiento de estos valores.

Otra acción que nosotros desarrollamos como consecuencia de esta propuesta, es que se debe capacitar a la comunidad educativa en el planeamiento de formas creativas para enseñar los principios y valores contenidos en esa dimensión básica; es decir, que no solamente enseñamos en el aula escolar, la enseñanza debe trascender y convertirse en un propio aprendizaje, en donde la

comunidad tiene que incorporar e internalizar esos valores que estamos tratando de traducir y, en ese sentido, acercamos la escuela a la comunidad y a la realidad social.

El segundo producto que trabajamos fue el de la transformación curricular para la educación básica general y que en principio es una propuesta que se orienta a la ampliación de una oferta de once grados, que inicia desde la educación preescolar y que tiene como finalidad mejorar esa calidad de la educación básica general. ¿Cómo queremos mejorar la calidad? No solamente garantizando el acceso, el cual para nosotros es obligatorio por ley, sino que además debemos garantizar la permanencia y la finalización de los estudios, porque bien sabemos el gran nivel de deserción que tenemos, fundamentalmente cuando se ingresa a los niveles de premedia y media. Por eso, pensamos que el sistema debe ser lo suficientemente flexible para atender el contexto y las necesidades educativas especiales allí donde se necesite; es decir, la educación tiene que ser contextualizada, es necesario atender las diversas regiones que tenemos, así como también atender a nuestros niños y jóvenes con necesidades educativas especiales.

Pensamos que se debe realizar un trabajo muy importante en la actualización de los planes y programas de estudio de la educación básica general, aunque no todos éramos expertos en la mesa, sí se señalaron algunas consideraciones que deberían incluirse dentro de las propuestas curriculares, para responder a las orientaciones psicopedagógicas actuales y también para atender un proceso de aprendizaje a la luz, no solamente de lo que el individuo aprende, sino también de las necesidades del desarrollo del país. En ese sentido, la propuesta más importante es que el currículo sea pertinente y que además permita incorporar los elementos de la cultura cotidiana, lo mismo que de la cultura universal. Hoy vivimos en un contexto diferente, en donde recibimos influencia de cada parte del mundo, por lo que no podemos negarle a los niños, ni a los jóvenes las oportunidades de

---

aprender.

Otra cosa muy importante es que la estructura curricular debe permitir la articulación del sistema educativo, en todos los grados dentro de un nivel y también entre los diferentes niveles, con objetivos que se desarrollen en esos contenidos que van a lo largo de todo el recorrido; es decir una transversalización y desde luego cuando hablamos de esa transversalización incluimos todos los nuevos enfoques y todos los nuevos ejes que deben estar integrados en ese currículo. También se habló, y es una acción muy importante, de ofrecer un enfoque metodológico nuevo, con una nueva concepción de lo que significa la evaluación y el aprendizaje, ya que la tarea del maestro no es solamente enseñar, sino fundamentalmente el proceso de aprender debe darse en doble vía.

Como acciones también propusimos dar prioridad al desarrollo del pensamiento, no a la memorización, no a una educación estática, para fortalecer la capacidad reflexiva de los jóvenes, de los educandos, para fortalecer la capacidad crítica y creadora del alumnado a la luz de una clara concepción filosófica y científica de la sociedad y, sobre todo, fundamentado en valores; es decir, el tema de los valores siguió presente en todas las tareas que estamos realizando. Es importante este aspecto de preparar a los jóvenes con un pensamiento creador y crítico, porque pareciera que esos niños curiosos que tenemos cuando pequeños, empezamos a silenciarlos a medida que van incursionando en el recorrido escolar, establecemos parámetros rígidos y no les permitimos cuestionar, pensar, innovar. Este fue un aspecto muy importante y relacionado con otras mesas, porque si bien es cierto que nosotros tenemos una tarea y unos productos, esta filosofía y estos valores no nos corresponden solo a nosotros, sino a todos los presentes.

En relación con la mesa cuatro, que tenía que ver con las áreas indígenas, deben tener presente que hay que enfatizar la atención en las áreas rurales, en las áreas indígenas y en las áreas

urbanas marginales de más baja cobertura. Hemos enfatizado el trabajo en las áreas urbanas y hemos dejado de lado el desarrollo de las áreas rurales, de las áreas indígenas y sabemos que esa población vulnerable es la que debe recibir, en principio, los beneficios de la educación para que puedan salir de su estado de precariedad.

Otra acción muy importante es garantizar a todos los estudiantes, a partir del nivel preescolar, el desarrollo de destrezas, de habilidades y de conocimientos en el idioma inglés. Hablamos también de las otras lenguas, pero también sabemos que es muy importante, en el momento actual, el aprendizaje de un segundo idioma y es algo que ha estado en el debate nacional y es algo que la mesa de diálogo tocó y consideró que era muy importante que se viera. Esto con relación al producto número dos.

El producto número tres, también tocaba la transformación curricular para la educación media, que como ustedes comprenden es muy amplia, es muy variada, es muy diversificada, pero también tratamos de proponer desde el punto de vista de los participantes lo que nosotros considerábamos que debería incluir la propuesta. Aquí nosotros partimos de la conceptualización de la educación media, de acuerdo con lo que está establecido en la legislación panameña. Esa legislación propone el derecho de todos a recibir una formación de segundo nivel de enseñanza y oportunidades para adquirir competencias necesarias e insertarse en el mercado laboral y así continuar sus estudios.

Es muy importante que entendamos esta relación, porque en muchos aspectos cuando hablamos de dar una educación media pertinente, en la cual se desarrollan destrezas y habilidades, muchas veces nos dicen que queremos profesionalizar a los jóvenes y darles oportunidades para seguir sus estudios universitarios. Eso no es cierto; hay que capacitarlos y permitirles que puedan incursionar, tanto en el mundo del trabajo, como en el mundo de la educación superior con muchas más habilidades y destrezas.



---

Las acciones que favorecen esta propuesta, incluyen las capacidades que deben desarrollarse en este nivel; es decir no solamente del conocimiento, sino también del ser como persona, de convivir, del saber hacer y muy fundamentalmente del saber emprender. Considerando nuevas tendencias nacionales e internacionales y ese emprender como un elemento muy importante del perfil de egreso de nuestros estudiantes, se sugieren líneas políticas para la educación media; es decir, cómo pensamos que debería ser, cómo debería contextualizarse, cómo debería atenderse, desde las diversas perspectivas y áreas o regiones del país.

Esta transformación de la media debe responder a su vez a las demandas e intereses, tanto del individuo como del mercado laboral, particularmente en un entorno cambiante como el que vivimos, y desarrollar diseños curriculares que respondan a las demandas de cada región escolar. Hay aspectos muchos más específicos que desglosa la propuesta, pero estas son las acciones fundamentales hacia donde pensamos que se deberían orientar las transformaciones.

El cuarto producto fue el sistema nacional de evaluación. La propuesta planteó el diseño de un sistema nacional de evaluación de la calidad, que contemple el desempeño, mucho más amplio de los directivos, de los docentes, de los estudiantes, de los administrativos y del centro educativo, porque tradicionalmente hemos calificado el resultado de lo que consideramos que son los aprendizajes, pero no hemos evaluado, en su conjunto, todos los elementos que propician este aprendizaje, que incluye todos estos aspectos y que deben utilizarse para cumplir las políticas que están contempladas en la Ley Orgánica de Educación; es decir, se establece un sistema nacional de evaluación, pero no se ha desarrollado. También se incluyen nuevas metodologías de enseñanza-aprendizaje, para orientar el seguimiento de la labor educativa. Todo esto con un nuevo enfoque constructivista, que definitivamente enfatiza en el proceso de aprendizaje.

¿Qué acciones tenemos que realizar a corto plazo? Hay que definir estándares educativos que digan lo que los estudiantes deben conocer y deben saber hacer en cada grado y en cada nivel educativo. Estos estándares deben ofrecer las mismas oportunidades de aprender a todos los niños, las niñas y los jóvenes de este país. Otra cosa muy importante es la rendición de cuentas. No estamos acostumbrados a rendir cuentas y por primera vez, cuando ponemos la educación en la agenda del Estado y toda la comunidad tiene derecho a verla, tenemos que rendir cuentas de lo que estamos haciendo, de lo que estamos ofreciendo, sobre todo los que somos los actores y los que somos responsables de la educación.

Tenemos también, y es una responsabilidad importante como país, que comparar los resultados, no solamente entre las instituciones educativas, sino también entre las regiones y entre los países, a fin de evidenciar la eficiencia del sistema y la priorización de políticas compensatorias; es decir, en dónde nos estamos quedando, qué necesitamos hacer para avanzar.

Creemos que es indispensable darle seguimiento al desarrollo de estas propuestas emanadas de la mesa del diálogo, que es conveniente la conformación de equipos técnicos para el desarrollo de estas propuestas, nosotros lo vimos por ejemplo en nuestra mesa. Es cierto que tenemos una diversidad de profesionales y participantes, pero no necesariamente todos somos expertos en el tema, podemos tener las inquietudes y expresarlas, pero debemos reconocer el valor del conocimiento de los equipos técnicos especializados. Más y mejor creemos en Panamá, en nuestra capacidad de llevar adelante nuestro país fortaleciendo los valores de la identidad nacional, educando en valores y formando una nueva generación con conocimientos, habilidades y destrezas, para el desempeño profesional y la convivencia ciudadana armónica y respetuosa.

---

# Propuestas de la Mesa No. 2 del Diálogo por la Transformación Integral del Sistema Educativo Nacional

---

Maestro Luis López, Coordinador de la Mesa Perfil, Formación y Desempeño del Docente

Me correspondió coordinar la mesa No.2, una de las cuatro en que se dividió y se propició la discusión y consenso de las propuestas educativas que conllevan a mejorar nuestro cuestionado sistema educativo.

Esta mesa centró su discusión en el tema "Perfil, formación y desempeño del educador y la educadora".

Los productos alcanzados fueron los siguientes:

1. Se propuso la creación o establecimiento de un sistema nacional de formación, capacitación, actualización y perfeccionamiento de docentes.
2. Se propuso también la formulación de una ley de Carrera Docente.

En el primer punto sobre perfeccionamiento docente, las discusiones y las propuestas se centraron en los siguientes aspectos: el perfil de la educadora y el educador panameños. El educador, como columna vertebral del sistema educativo y un agente de cambio permanente, debe poseer algunas cualidades que le permitan desarrollar la labor educativa con eficacia. La principal virtud que debe poseer un educador es la vocación y el espíritu de sacrificio para enseñar.

Para proponer este perfil, nuestra mesa conversó, discutió y analizó las debilidades y fortalezas del docente en la actualidad. Así llegó a consensuar un perfil muy exigente, en donde se aspira a contar con un educador o educadora que raye en la perfección, en los aspectos morales,

cívicos, éticos, profesionales, etc.

El perfil propuesto se plantea con base en tres aspectos fundamentales:

- a. El perfil personal: se refiere al ser, a los valores, a la personalidad del educador y la educadora, a su vocación y a sus actitudes.
- b. El perfil profesional: se refiere al saber, a su capacidad intelectual, a su deseo de superación y actualización permanente, a su actitud para ser el mejor maestro, el más eficiente y el de los mejores resultados.
- c. El perfil ocupacional: este aspecto se refiere a su desempeño en la labor educativa, sus destrezas y habilidades para lograr resultados satisfactorios en la formación integral de sus alumnos, y a su espíritu emprendedor, para servir de ejemplo a sus alumnos y a la comunidad.

El segundo aspecto discutido y consensuado fue el establecimiento de requisitos muy rígidos para ingresar a estudiar carreras pedagógicas.

Se consideró que, en la actualidad, el ingreso de las personas que aspiran a ser educador o educadoras, no está condicionado a ciertas cualidades y características que debe poseer el aspirante a docente, principalmente en las facultades de Ciencias de la Educación de las universidades oficiales y particulares; aspecto que se considera más en la Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena, donde hay requisitos más estrictos. La masificación de esta profesión y

---

la formación de personas sin vocación ni espíritu de sacrificio, nos llevó a plantear requisitos muy estrictos para ingresar a estudiar una carrera pedagógica.

Se propone fortalecer la orientación académica desde el 9º grado para guiar a los estudiantes sobre la carrera que desean elegir. Esta orientación estará bajo la responsabilidad de una comisión interdisciplinaria que funcionará en cada colegio, integrada por profesionales de las distintas ramas que de una forma u otra tienen relación con la formación del individuo, por ejemplo psicólogos, pedagogos, trabajadores sociales, etc.

Esta comisión también deberá crearse en las facultades de Ciencias de la Educación de las universidades oficiales y particulares, con el fin de evaluar a quienes desean ingresar tanto a la Escuela Normal como a las carreras que ofrecen estas facultades. Dicha comisión deberá hacer las recomendaciones pertinentes a los responsables de la institución educativa.

Se propone revisar y actualizar permanentemente los programas de estudios de la Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena y de las facultades de Ciencias de la Educación y cualquier instituto superior pedagógico.

Se propone que el aspirante a ingresar en una carrera pedagógica, deberá pasar por un curso de inducción que estará a cargo de la institución educativa, la cual establecerá sus parámetros. Este curso de inducción le permitirá a la institución educativa detectar si el aspirante tiene perfil para estudiar una carrera pedagógica o para ser educador. El curso de inducción será para los aspirantes que no cuenten con el bachillerato pedagógico, o sea bachilleres en ciencias o letras.

En resumen, los requisitos para ingresar a un centro de formación docente que propone nuestra mesa son los siguientes:

1. Que el aspirante cuente con el bachillerato pedagógico preferiblemente o bachilleres en ciencias o letras, previamente evaluados.
2. Someterse a exámenes médicos físicos y psicológicos por especialistas.
3. Participar en una entrevista ante la comisión interdisciplinaria antes mencionada.
4. Asistir al curso de inducción para los aspirantes que no tengan bachillerato pedagógico.

Recomendamos que estos requisitos sean establecidos por ley para que sean de obligatorio cumplimiento para todas las Instituciones educativas, tanto oficiales y particulares.

En el proceso de selección del educador, que es otro tema de este primer producto, proponemos:

- La modificación de los Decretos Ejecutivos 203, 127 y 408, los cuales regulan el proceso de traslados y nombramientos, de tal manera que se incluyan las carreras pedagógicas nuevas.
- Se mantiene el orden de prelación de los títulos para ocupar los cargos de maestros y profesores, incluyendo los títulos nuevos.
- Se pide que se nombre una comisión para que revise las carreras pedagógicas nuevas y recomiende su incorporación a los decretos ejecutivos antes mencionados.

Esta comisión estará integrada por:

- Representantes de los profesores de las universidades oficiales y particulares.
- Representantes de los gremios magisteriales con personería jurídica.

- 
- Representantes de la empresa privadas, en este caso COSPAE.
  - Representantes del Ministerio de Educación.

Su reglamentación determinará la cantidad de personas que integrarán esta comisión. Se recomienda que sea reglamentada por Decreto Ejecutivo.

- Las temas deberán estar conformadas por los tres educadores de mayor puntaje, de los que aspiran a una determinada posición. Se establece como novedoso que los tres deberán pasar por una entrevista, la cual tendrá ponderación de punto. Esto debe ser reglamentado e introducido en las recomendaciones a las reformas al Decreto Ejecutivo 203.

Frente al tema de la formación docente:

- Los centros de formación deben contar con planes y programas de estudio actualizados para que cumplan con las exigencias del mundo moderno; por consiguiente, hay que revisarlos periódicamente.
- Los centros de formación de educadores y educadoras deben contener programas integrales que formen a los profesionales de la educación, con base en el perfil propuesto en esta mesa de diálogo.
- Se recomienda incorporar en los programas de estudio de los centros de formación docente temas como: manejo de grupo, inglés y otros idiomas, educación especial, resolución de conflictos, psicología general, salud y primeros auxilios, cultura indígena, deberes y derechos de los niños, niñas y adolescentes, prevención del uso indebido de las drogas, ecología y medio ambiente, perspectiva de género y otros.

- Se reitera la creación de la Junta de Admisión, integrada por profesionales de diversas disciplinas, para que escojan a los candidatos que aspiran a estudiar magisterio, de tal manera que cuenten con el perfil recomendado.

- Todos los años los cupos para ingresar al bachillerato pedagógico, deben ser repartidos equitativamente entre todas las provincias y las comarcas indígenas.

El Estado, por intermedio del IFARHU y otras instituciones, deberá establecer programas de asistencia social a los estudiantes que ingresen a la Escuela Normal y que no cuenten con los recursos económicos, para enfrentar la inversión que implica la carrera pedagógica.

Los centros de formación de docentes deberán ser evaluados periódicamente por una comisión interdisciplinaria. Las evaluaciones deberán ir acompañadas por recomendaciones que ayuden a superar algunas deficiencias, detectadas en el centro.

Se deben articular y homologar los planes y programas de estudio de la Escuela Normal, de los Institutos Pedagógicos Superiores y de las facultades de Ciencias de la Educación, tanto de las oficiales como de las particulares.

Las facultades de Ciencias de la Educación deberán seleccionar bachilleres pedagógicos, maestros de educación superior y bachilleres en ciencias y letras. La selección se hará en base a criterios y perfiles de excelencia.

La formación académica de los formadores de formadores o sea educadores que forman educadores, debe ser de alta calidad y superior a la de sus estudiantes. Deben tener amplios conocimientos pedagógicos y destrezas en la aplicación de la tecnología educativa. Estos

---

educadores deben ser agentes de cambio permanentes y deben mantener constante actualización en las áreas científica, tecnológica, social y humanista; debe dominar su asignatura y utilizar la metodología adecuada.

Se aprueba además en nuestra mesa de diálogo la implementación de un sistema nacional de formación permanente para los educadores, no importa si son docentes o administrativos.

- La actualización del educador y la educadora debe ser continua y permanente. Este sistema estará conformado por el Ministerio de Educación, el IPHE, colegios particulares, universidades oficiales y particulares.
- El Ministerio de Educación tiene la responsabilidad y el compromiso de ofrecer programas de educación permanente a los educadores.
- Este sistema ya está establecido con base en la Ley 47, Orgánica de Educación, pero falta su implementación.
- El educador debe preocuparse por su superación y actualización académica.
- De debe planificar científica y pedagógicamente los cursos, carreras o seminarios que se les debe ofrecer a los educadores, para que reciban lo que verdaderamente necesitan para mejorar su desempeño.
- Se debe capacitar permanentemente a los docentes, subdirectores y supervisores en diversos aspectos, de tal manera que los ayude a desarrollar sus labores con mayor eficiencia.
- Se deben ofrecer oportunidades a los

educadores para que estudien maestrías, postgrados y doctorados en las diferentes disciplinas del quehacer educativo.

En cuanto al tema de la evaluación, planteamos la evaluación continua y permanente de cada uno de los actores del quehacer educativo. Se exige el cumplimiento del Capítulo VII de la Ley 47, Orgánica de Educación, que regula esta materia y se recomienda la actualización del modelo C, instrumento que se utiliza para evaluar al educador y que data de más de 30 años. Además, se recomienda evaluar con el nuevo modelo C, o el nuevo modelo de evaluación a los educadores, cada semestre, y que la adición de las dos evaluaciones sea el resultado final de su evaluación. De igual forma, se tomarán en cuenta las actas de visitas preparadas por los directores de los diferentes centros educativos.

Con respecto a la supervisión educativa, se debe fortalecer la labor del supervisor, recomendando que la supervisión es un proceso orientador y no debe utilizarse como instrumento de intimidación o persecución.

En secundaria, se deben nombrar a los supervisores de cátedra o asignaturas, aspecto que está muy descuidado por el Ministerio de Educación, al igual que supervisores de zonas y regiones escolares.

El producto N°.2 de nuestra mesa es una propuesta para la elaboración o preparación de la ley de Carrera Docente, que es el instrumento legal que recoge todos los temas que regulan las relaciones entre el Ministerio de Educación y los educadores; además de todos los aspectos que conciernen al quehacer educativo que, en la actualidad, se encuentran dispersos en diferentes resueltos, decretos ejecutivos y leyes, tales como requisitos académicos de ingreso al sistema, proceso de selección del personal, nombramiento, traslados, ascensos de categoría, vacaciones,

---

salarios, incentivos, sanciones, etc.

Para la preparación del borrador de este documento, nuestra mesa exige el cumplimiento del artículo 276 de la Ley Orgánica de Educación que establece que debe ser preparado por el Ministerio de Educación y las organizaciones magisteriales. Para ello, se establece un plazo de treinta días para que la Ministra de Educación instale la Comisión que elaborará el documento. Estos treinta días se cuentan a partir de la fecha en que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo le hizo entrega a la señora Presidenta de la República el documento con las propuestas consensuadas, que fue el pasado 20 de junio.

La mesa propone un temario para que se considere al momento de discutir el tema de la ley de Carrera Docente. Este temario fue preparado con base en documentos ya elaborados, tales como el documento preparado por el Magisterio Panameño Unido en el año 1987; la Constitución Política o los documentos que ha preparado sobre esta materia la Comisión Coordinadora de Educación Nacional; el documento que fue elaborado por una comisión de alto nivel, instalada hace algunos años atrás por el ex Ministro de Educación, Lic. Manuel Solís Palma; y la Ley 47 Orgánica de Educación modificada por la Ley 34 de julio de 1995.

Hemos planteado aspectos sumamente importantes para el mejoramiento de la calidad y del desempeño docente, pero es necesario señalar que todo educador, para poder desarrollar su labor con eficacia, debe estar siempre motivado e incentivado; por lo que nos proponemos la creación de algunos incentivos académicos y económicos para los educadores y educadoras de nuestro país.

En el caso de los educadores que trabajan en áreas de difícil acceso en donde se les hace un reconocimiento de treinta balboas como viático, se está proponiendo que se reconozca el 40% del

salario base, en concepto de compensación por trabajar en áreas de difícil acceso.

Por otro lado, aspiramos al establecimiento del año sabático, que consiste en el pago de un año de estudios y licencia con sueldo para los educadores destacados. Este incentivo debe ser reglamentado por decreto ejecutivo. Además, pretendemos lograr el pago de las vacaciones completas a los educadores que trabajan como temporales hasta finalizar el año, siempre que asistan a seminarios durante el verano o en el periodo en que los estudiantes estén de vacaciones; becas para estudiar licenciaturas, maestrías y doctorados en Pedagogía, así como becas para los hijos. También solicitamos la creación del Premio a la Excelencia Educativa, por provincia y comarca, y la creación de la Defensoría del Educador y la Educadora, que garantice la defensa del educador en casos de litigios o conflictos meramente profesionales.

Se propone la revisión de la escala salarial a los educadores y establecer un incremento salarial porcentual, basado en las categorías en que esté ubicado el educador dentro del escalafón. Recordemos que las categorías se determinan con base en los créditos académicos y en los títulos que obtiene el educador en su vida profesional. Este incremento salarial beneficiará a aquellos educadores con mayores títulos académicos y para establecerlo se deberá instalar una comisión integrada por representantes del Ministerio de Educación, los gremios magisteriales y el Ministerio de Economía y Finanzas.

---

# Propuestas de la Mesa No. 3 del Diálogo por la Transformación Integral del Sistema Educativo Nacional

---

Ing. Eric Rodríguez, Coordinador de la Mesa Administración de la Educación

## PREÁMBULO

Ante las demandas de mayores recursos financieros y recursos humanos capacitados para el desarrollo del país; la necesidad de administrarlos de manera eficiente, eficaz y equitativamente; la necesidad de garantizar que el recurso humano posea las competencias pertinentes para llevar a cabo la misión de lograr un sistema educativo que responda a las necesidades de la sociedad del siglo XXI y establecer una práctica de evaluación institucional y de desempeño que asegure realizar los ajustes requeridos en el proceso dinámico de la educación, es impostergable la tarea de revisar los renglones de inversión y administración de los recursos destinados a educación.

Es un hecho reconocido que la República de Panamá invierte un alto porcentaje de su producto interno bruto en la educación (5% - 2002) en comparación con otros países de la región. Sin embargo, los resultados de esta inversión no cumplen con las expectativas de logros en cuanto a calidad, equidad, pertinencia y eficacia para el sistema educativo nacional.

Ante esta situación, el grupo temático de administración de la educación se propuso los siguientes objetivos:

1. Lograr un sistema de planificación integral que contemple las necesidades específicas de cada región y comunidad escolar.
2. Establecer los parámetros para el fortalecimiento de la organización escolar a nivel directivo.

3. Fortalecer la supervisión educativa y los sistemas de evaluación, cuyos propósitos sean el de mejorar la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje.
4. Tomar en cuenta el desarrollo de tecnologías de información para hacer más efectivo el acceso al conocimiento global y su fortaleza para la creación de una comunidad educativa interconectada.
5. Identificar fuentes de financiamiento para las inversiones en educación estableciendo lineamientos para su uso productivo (intereses del Fondo Fiduciario para el Desarrollo, reestructuración del seguro educativo, incentivos fiscales y asignación de fondos provenientes del FECE).
6. Impulsar la descentralización operativa del sistema educativo contemplada por el Ministerio de Educación a efecto de desburocratizar y dinamizar el desempeño de la gestión del proceso educativo.
7. Establecer mecanismos para que la política educativa sea un tema de agenda de Estado alejado de los vaivenes político-partidistas.

## Producto

FORMULAR UNA PROPUESTA DE INVERSIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN COMO UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA PANAMÁ

---

Este producto se orienta hacia la identificación de propuestas que contribuyan a mejorar la inversión y la gestión administrativa y financiera del sistema educativo, con la finalidad de propiciar su eficiencia, eficacia y equidad, asegurando el desarrollo integral de los y las estudiantes panameños.

La definición de la educación como política de Estado constituye uno de los objetivos estratégicos para garantizar la continuidad y ejecución de la política que asegure la unidad del sistema a partir del diagnóstico de la realidad, el seguimiento y la evaluación del plan de desarrollo, para lograr su eficiencia y eficacia.

#### A. OBJETIVO: MEJORAR LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL SISTEMA EDUCATIVO

Propuesta: Diseñar e implementar un Sistema de Planificación Nacional, Regional y Local con la participación de los diferentes actores de la comunidad educativa.

##### Acciones:

1. Crear y fortalecer las unidades de planificación a nivel nacional, regional y local.
2. Nombrar o asegurar personal idóneo.
3. Capacitar al personal en los nuevos enfoques, estrategias y técnicas de planificación ejecutiva.
4. Crear espacios o instancias para que la comunidad educativa participe en el diseño, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos.
5. Asegurar recursos físicos, materiales y tecnológicos para las unidades de planificación.

6. Fortalecer, apoyar y garantizar el proceso de planificación a nivel local, institucional (PC) con la participación de los actores de la comunidad educativa.

7. Crear sistemas de información educativa.

##### Instancias responsables:

- El Ministerio de Educación
- El Ministerio de Economía y Finanzas
- La Contraloría General ( Estadística y Censo)
- La Comisión Coordinadora Nacional
- El IPHE

##### Fecha o momento probable:

Una vez aprobada la propuesta presentada por el Diálogo Nacional.

Propuesta: Contar con director, subdirector administrativo y subdirectores técnicos docentes, en los centros educativos, que respondan al perfil establecido en la disposición legal.

##### Acciones

1. Elaborar una nueva disposición legal que reemplace el Decreto 100 y que responda a la Ley Orgánica y a las sugerencias del diálogo, estableciendo las funciones de los actores del sistema educativo.
2. Establecer mecanismos científicos, ágiles y transparentes que aseguren la selección de personal idóneo para asumir las funciones de directores, subdirectores y supervisores.
3. Diseñar los perfiles en base a la formación



---

profesional en administración educativa y a las competencias requeridas, para cumplir con las responsabilidades del cargo de director y subdirectores, tales como: capacidad de liderazgo, planificación, organización, administración de procesos, humanística, ética, integridad, proactivo, emprendedor, administración financiera, entre otros.

4. Reevaluar la situación de los directores y subdirectores encargados para agilizar y redefinir sus posiciones.

Instancias responsables:

- El Ministerio de Educación
- La Comisión Coordinadora de Educación Nacional
- El IPHE

Observación: Para la elaboración de la nueva disposición legal que reemplaza el Decreto 100, además de las instancias arriba mencionadas, se contará con la participación de representantes de los supervisores, directivos y los gremios docentes.

Fecha o momento probable:

Una vez aprobada la propuesta presentada por el Diálogo Nacional.

Propuesta: Fortalecer la supervisión educativa, según lo establecido en la Ley Orgánica de Educación (Capítulo VIII).

Acciones:

1. Revisar el perfil de los supervisores para que incluya competencias técnico-pedagógicas, con

capacidad de retroalimentar positivamente la orientación, creatividad, iniciativa, empatía, liderazgo, mediador, ético, capacidad asesora, capacidad para evaluar procesos y productos de aprendizaje, entre otras.

2. Reforzar el cuerpo de supervisores especialistas en los niveles regionales y nacionales.

3. Asignar los recursos necesarios para una supervisión eficiente.

4. Diseñar un sistema de evaluación de desempeño para los supervisores de los niveles nacionales, regionales y locales.

5. Diseñar e implementar un sistema de actualización permanente para todos los supervisores.

Instancias responsables:

- El Ministerio de Educación
- La Universidad de Panamá
- El IPHE

Fecha o momento probable:

Una vez aprobada la propuesta presentada por el Diálogo Nacional.

Propuesta: Crear en el Ministerio de Educación la Dirección Nacional de Informática para mejorar la gestión administrativa, académica, financiera, de recursos humanos y del principio de transparencia.

Acciones:

1. Crear mediante decreto ejecutivo en el MEDUC la Dirección Nacional de

---

Informática.

2. Establecer las funciones de la Dirección Nacional de Informática.
3. Asignar los recursos financieros, físicos, humanos y tecnológicos.
4. Establecer las funciones de los integrantes de la Dirección Nacional de Informática.

Instancias responsables:

- El Ministerio de Educación en colaboración con otras instituciones educativas, entre ellos SENACYT, Universidad Tecnológica, etc.

Fecha o momento probable:

Una vez aprobada por el Diálogo para la Transformación de la Educación.

Propuesta: Crear un Sistema Institucional de Evaluación de Calidad que contemple el desempeño de los directivos, docentes, estudiantes, administrativos y del centro educativo.

(Pasar para la Mesa de Filosofía y Calidad de la Educación).

Acciones:

1. Desarrollar el artículo 282 del Capítulo VII de la Ley Orgánica de Educación y los decretos relacionados.

Instancias responsables:

- La Dirección Nacional de Evaluación.

- La Comisión Coordinadora de Educación Nacional.

Fecha o momento probable:

Una vez aprobada la propuesta por el Diálogo para la Transformación de la Educación.

B. OBJETIVO: GARANTIZAR LA DISPONIBILIDAD Y USO DE LOS RECURSOS NECESARIOS REQUERIDOS POR EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL QUE ASEGURE UN PROGRAMA DE INVERSIONES OPORTUNO, DE CALIDAD, EQUIDAD, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO PARA TODA LA COMUNIDAD EDUCATIVA

A pesar de que el Estado panameño destina importantes recursos al sistema educativo, no son suficientes para asegurar los resultados deseados y la proporción destinada a la inversión propiamente dicha no es adecuada frente a las necesidades del sistema, por lo que se recomienda se busquen los mecanismos para su utilización eficiente.

Esta realidad obliga a identificar nuevas fuentes de financiamiento y, en algunos casos, evaluar la conveniencia de reestructurar la distribución de los recursos disponibles. Siguiendo esta orientación, la mesa recomienda las siguientes propuestas:

Propuesta: Invertir los recursos necesarios en el sistema educativo nacional que aseguren una educación equitativa y de calidad.

Acciones:

1. Destinar al financiamiento de la educación un

---

mínimo del 6% del producto interno bruto (PIB), (Art. 205 de la Ley 47 de 1946).

2. Reformar las disposiciones legales relacionadas con el uso y distribución de los fondos del seguro educativo asignado al MEDUC. Estos fondos sumados no menos del 20% de los rendimientos del fondo fiduciario y los excedentes de la recaudación del seguro educativo constituirán un fondo único denominado Fondo de Equidad y Calidad de la Educación (FECE) distribuidos en los dos primeros niveles del sistema educativo.
3. Desarrollar en el sector educativo la capacidad para la preparación de proyectos de cooperación nacional e internacional para captar recursos no reembolsables que beneficien la educación.
4. Promover y desarrollar la capacidad de gestión y colaboración voluntaria para la obtención de recursos a nivel de los centros educativos, como aporte complementario para la atención de sus necesidades.
5. Modificar la ley que crea el FECE para asignar parte de los recursos para crédito educativo y exonerarlos de la sobretasa.
6. Otorgar mayores recursos a la educación básica prestando especial atención a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad: niños y niñas en condiciones de pobreza de las áreas indígenas, rurales y urbano-marginales y, niños y niñas con necesidades especiales.
7. Destinar recursos crecientes a la reforma curricular, la capacitación docente, la introducción de nuevas tecnologías para el aprendizaje, dotación de recursos

educativos y mejoramiento de la infraestructura escolar.

8. Crear un ente en el Ministerio de Educación que rescate los incentivos que existen en diversas disposiciones legales (seguro educativo, 20% de los municipios, porcentaje de entidades de beneficencia, FECE y otros).

Instancias responsables:

- El Ministerio de Educación
- El Ministerio de Economía y Finanzas
- El Consejo de Gabinete
- La Contraloría General
- La Comunidad educativa
- El Órgano Legislativo

Fecha o momento probable:

Una vez aprobada la propuesta presentada por el Diálogo Nacional.

Propuesta: Mejorar la eficiencia operativa de las inversiones del sistema educativo en todos sus niveles.

Acciones:

1. Descentralizar la gestión administrativa y el manejo de los recursos a nivel de las regiones educativas y los centros escolares.
2. Desarrollar la capacidad administrativa en los diferentes niveles de decisión y manejo de los recursos.

3. Fortalecer la capacidad técnica y de gestión para la preparación y ejecución de los proyectos de inversión en educación, especialmente en el área de infraestructura.
4. Fortalecer los sistemas de información administrativa y de ejecución que sirvan a los propósitos de evaluación y rendición de cuentas de la gestión en todos los niveles.
5. Simplificar los procesos y trámites de la gestión administrativa.
6. Hacer efectiva la participación de la comunidad educativa.
7. Preparar planes de inversión a mediano plazo.

**INSTANCIAS RESPONSABLES:**

- El Ministerio de Educación
- El Ministerio de Economía y Finanzas
- La Asamblea Legislativa

**Fecha o momento probable:**

Una vez aprobada la propuesta presentada por el Diálogo Nacional.

Propuesta: Reconocer y promover los diferentes aportes del sector privado hacia la educación a través de incentivos fiscales que promuevan el desarrollo educativo nacional.

**Acciones:**

1. Establecer el reconocimiento como gasto deducible de la renta gravable del impuesto sobre la renta los costos de los programas

de becas, destinados a estudiantes de la básica general y media y de los apoyos comunitarios (capacitación a otros centros escolares públicos y a la comunidad), que ofrezcan los centros educativos particulares con la certificación del IFARHU y del Ministerio de Educación.

2. Extender a todo el año la exoneración de los impuestos del 5% sobre los artículos escolares.
3. Establecer como gasto deducible de la renta gravable del impuesto sobre la renta los costos de matrícula y colegiatura en que incurran los padres o madres de familia cuyos hijos asistan a los centros educativos particulares del nivel de educación básica general, media y universitaria, previo estudio para determinar su viabilidad por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.

**Instancias responsables:**

- El Ministerio de Economía y Finanzas

**Fecha o momento probable:**

Una vez aprobada la propuesta presentada por el Diálogo Nacional.

Producto: FORMULAR UNA PROPUESTA INTEGRAL DE DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACIÓN NACIONAL

OBJETIVO: LOGRAR UNA MAYOR EFICIENCIA Y EFICACIA DEL SISTEMA EDUCATIVO, ATENDIENDO LAS DIFERENCIAS REGIONALES, INVOLUCRANDO LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN TODAS LAS

---

**INSTANCIAS, ESPECIALMENTE EN LOS CENTROS EDUCATIVOS, Y GARANTIZAR EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS FÍSICOS, HUMANOS Y FINANCIEROS**

Propuesta: Presentar una propuesta para la descentralización del sistema educativo nacional.

**Acciones:**

1. Impulsar en el Ministerio de Educación la descentralización y regionalización de la educación.
2. Establecer nueve regiones educativas correspondientes a cada provincia con su respectiva comarca establecidas por ley, previo estudio que defina las prioridades y la gradualidad en la aplicación de normas, funciones y dotación de recursos para la efectiva aplicación de la descentralización. Este estudio se realizará en un término no mayor de 180 días.
3. Contar en cada región educativa con una unidad descentralizada del Ministerio de Educación denominada Dirección Educativa Regional con plena autonomía funcional y administrativa.
4. Nombrar en las Direcciones Educativas Regionales a un Director Regional, un Subdirector Regional Técnico Docente, un Subdirector Regional Técnico Administrativo y otras unidades especializadas de apoyo.
5. Crear en las regiones educativas las Direcciones Educativas Circuitales y en cada centro escolar funcionará una Comunidad Educativa Escolar.
6. Establecer mecanismos ágiles y expeditos

para que las Direcciones Educativas Regionales dispongan oportunamente de los fondos de operación e inversiones. Todo esto es asignado por el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación.

7. Contar en las Direcciones Regionales con organismos consultivos ad honórem, denominados Comunidad Educativa Regional.
8. Establecer en cada Dirección Educativa Regional, una Comisión Regional de Selección de Personal Docente y una Junta de Conciliación y Avenimiento, por parte del Ministerio de Educación hasta que se establezca la Carrera Docente.

**Instancias responsables:**

El Órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa.

**Momento probable:**

Una vez presentada por el Diálogo Nacional.

PROPUESTA PARA LA NUEVA DISTRIBUCIÓN DEL SEGURO EDUCATIVO (ANEXO "A")

62

Distribución Actual	Programa	Observaciones	Institución Pública que lo administra	Monto Presupuesto año 2,001 (Millones)	Distribución Propuesta	Lineamientos para su uso	Monto probable en base a Presupuesto del año 2001.
27%	Fondo de matrícula	90%: Equipos, bibliotecas, materiales, etc. 10%: bienestar estudiantil.	MEDUC  FONDO DE EDUCACIÓN	B/23.90M M	27 %	<p><u>Crterios de Distribución:</u> Según el nivel de pobreza:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 50% a pobreza extrema,</li> <li>❖ 30% pobreza</li> <li>❖ 20% no pobres (Informe de Desarrollo Humano o mapa de pobreza), donde está establecido el centro.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Número de estudiantes por centro educativo</li> <li>✓ Del "Fondo de Equidad y Calidad de Educación" (FECE), será distribuido de la siguiente manera: 95% a los centros educativos y 5% a la capacitación docente del Ministerio de Educación.</li> <li>✓ De los fondos destinados a los centros educativos se distribuirán</li> </ul> <p><u>De la siguiente manera:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>80% inversión escolar:</li> <li>✓ Rehabilitación y mantenimiento de</li> </ul>	B/23.9MM más el 20% del rendimiento de Fondo Fiduciario.

					<p>infraestructura y equipo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Adquisición y mantenimiento de equipo tecnológico de aulas, y mobiliario escolar</li> <li>✓ Adquisición de herramientas y material didáctico</li> </ul> <p>20% bienestar estudiantil</p> <p><b><u>OBSERVACIÓN:</u></b> Capacitación docente pública y privada a través de Organismos Capacitadores (OCAS) que reúnan los requisitos establecidos por el MEDUC supervisados por una comisión compuesta por representantes de diferentes organizaciones (gremios magisteriales, padres de familia, instituciones particulares)</p> <p><b><u>Criterios de Asignación:</u></b></p> <p>La asignación del 80% de la inversión escolar estará sujeta a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Presentación del proyecto o perfil de proyectos que sustente el uso de los fondos solicitados en el marco del PEC.</li> </ul>		
73%	Se convierte			B/64.60MM	73 %	Se convierte en el 100% para ser distribuido en los	B/64.60MM

	en el 100% y se distribuye como sigue:					siguientes programas:	
7.5%	Educación agropecuaria	Alimentos, huertos escolares, combustible, internados.	MEDUC	B/4.80MM	7.5%	Educación Agropecuaria mediante un programa estructurado por la Dirección Nacional de Educación Profesional y Técnica del MEDUC, con visión de autosostenibilidad, rentabilidad y gestión descentralizada de los fondos.	B/4.80MM
7.5%	Radio y TV Educativa	Canal 11	MEDUC	B/4.80MM	7.5%	Radio y TV Educativa con énfasis en la educación a distancia tomando en cuenta la utilización de otros medios como Internet. La institución será dirigida de forma autónoma por medio de un Patronato para lo cual se propone un Anteproyecto de Ley.	B/4.80MM
15%	Formación profesional	Gastos de funcionamiento	INAFORP	B/9.60MM	15%	- Formación profesional y dual con certificación de competencias laborales, orientadas hacia profesiones necesarias o demandadas por el mercado laboral contemplando la inclusión de formación profesional a personas con discapacidad.	B/9.60MM B/575M



						- Apoyo al sector privado para educación dual.	
5%	Educación Sindical	Funcionamiento del IPEL y proyectos de Educación Sindical.	MITRADEL	B/3.20MM	5%	Educación sindical dándole un manejo más eficiente y pertinente al IPEL, lo cual debe producir más recursos para la propia educación sindical.	B/3.20MM
5%	Educación Cooperativa		IPACOOOP	B/3.20MM	5%	Educación Cooperativa	B/3.20MM
10%	Becas para Educación Media		IFARHU	B/6.46MM	55 %	Se destinará 50% al programa de préstamos para estudios profesionales y educación superior. Para garantizar la sostenibilidad del programa se deberán atender las siguientes medidas: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Sistematizar la cartera de préstamos por cobrar y mejorar su gestión.</li> <li>✓ Ley de moratoria que permita una mayor probabilidad de recuperación de préstamos morosos con una gran cantidad de intereses.</li> <li>✓ Incluir la figura de la jurisdicción coactiva para aumentar probabilidad de recuperación.</li> </ul>	B/36.18MM

						50% al programa de becas distribuidos prioritariamente a la educación básica general y media. Contemplar además a la educación superior.	
40%	Préstamos para estudios profesionales a nivel universitario	Funcionamiento del IFARHU	IFARHU	B/25.80M M		Se fusiona con programa anterior.	
10%	Otros préstamos educativos		IFARHU	B/6.46MM		Se fusiona con programa anterior.	
			MITRADEL		3%	Capacitación y educación continua al recurso humano del sector privado a través de organizaciones legalmente constituidas, representativas del sector privado, quienes determinarán el ente técnico administrativo idóneo, sin fines de lucro, que fungirá como unidad rectora, por parte del sector privado, para la ejecución de los programas educativos dirigidos, estrictamente a los trabajadores.	B/1.94MM

			MEDUC		1%	Capacitación gremial y sindical del docente que será utilizado en la organización de programas, cursos, charlas, seminarios, congresos, etc. que tienda a garantizar la capacitación y el nivel cultural de los agremiados.	B/640,000.00
--	--	--	-------	--	----	---	--------------

**Observaciones Generales:**

- ✓ Cualquier saldo no asignado se debe invertir en la educación básica general de acuerdo con lo planteado en los programas.
- ✓ Cualquier uso de los recursos provenientes del seguro educativo estará sujeto a la presentación del respectivo proyecto, el cual deberá contemplar una adecuada justificación orientada por los programas en vigencia.

**\* Criterios de Distribución:**

- ✓ Según el nivel de pobreza: 50% a pobreza extrema, 30% pobreza y 20% no pobres ( Informe de Desarrollo Humano); donde está establecido el centro.
- ✓ Número de estudiantes por centro educativo.

**Uso de fondos en cada centro escolar:**

80% Inversión escolar:

- ✓ Rehabilitación y mantenimiento de infraestructura y equipo.
- ✓ Adquisición y mantenimiento de equipo tecnológico de aulas y mobiliario escolar.
- ✓ Adquisición de herramientas y material didáctico.

20% bienestar estudiantil.

Criterios de Asignación: La asignación del 80% de la inversión escolar estará sujeta a presentación del proyecto o perfil de proyectos que sustente el uso de los fondos solicitados en el marco del PEC.

---

# Anexo B

## Diálogo por la Transformación Integral del Sistema Educativo Nacional

### Mesa temática: Administración de la Educación

### Propuesta para el proyecto de descentralización educativa

El proceso de descentralización y regionalización educativa que pondrá en ejecución el Ministerio de Educación, en todo el país, de acuerdo con lo establecido en la Ley 34 de 6 de julio de 1995, deberá tomar en cuenta la presente propuesta, formulada por los participantes en el Diálogo por la Transformación Integral del Sistema Educativo Nacional:

1. Para la regionalización y descentralización educativa, el Ministerio de Educación establecerá las regiones educativas y determinará las circunscripciones territoriales que conformarán cada una de estas regiones, que podrán ser modificadas al realizar un estudio socioeconómico dirigido a garantizar su efectividad y funcionalidad. El Órgano Ejecutivo desarrollará lo concerniente a esta materia mediante el respectivo decreto ejecutivo.

2. El Ministerio de Educación creará nueve Regiones Educativas correspondiente a cada provincia con las respectivas comarcas establecidas por ley, previo estudio que defina las prioridades y la gradualidad en la aplicación de normas, funciones y dotación de recursos para la efectiva aplicación de la descentralización. Este estudio se realizará en un término no mayor de 180 días.

#### Observaciones:

· Cada una de las regiones escolares estará integrada por circuitos escolares, que respondan a la división político-administrativa existente en la

región y estará a cargo de un Director Circuital, responsable ante el Director Regional de la gestión educativa en el respectivo circuito.

· Cada circuito contará además del Director Circuital con el personal técnico y administrativo que se requiera de acuerdo a la población estudiantil existente.

· Entiéndase que el Director Regional será el jefe inmediato del Director Circuital que, a su vez, será el jefe de los supervisores y directores de los centros educativos establecidos en el circuito.

· Los circuitos escolares estarán conformados por zonas escolares a cargo de supervisores de zona quienes tendrán la responsabilidad de apoyar en los diferentes centros escolares la gestión administrativa y técnico-docente. Los supervisores de zona serán responsables ante el Coordinador Circuital.

3. La determinación de las regiones, circuitos y zonas escolares responderá a la realidad geográfica, socioeconómica, cultural y al aspecto demográfico, además de la accesibilidad a los mecanismos de comunicación.

4. En cada región educativa funcionará una unidad descentralizada del Ministerio de Educación, denominada Dirección Educativa Regional con plena autonomía funcional, la cual llevará a cabo y desarrollará las políticas educativas. Esta unidad ejecutará, además de las funciones establecidas en el artículo 6 del Decreto 141 del 4 de septiembre de 1997, las siguientes:

---

- Administrar adecuadamente los recursos económicos y financieros que sean asignados a la región con rendición de cuentas.

- Proceder a la construcción y mantenimiento de la infraestructura escolar.

- Dotar y reparar el mobiliario escolar y equipo de funcionamiento.

- Implementar programas de alimentación, nutrición y salud escolar.

- Dotar de recursos didácticos, de producción y de fomento de materiales de lectura, a centros bibliográficos y de documentación.

5. La Dirección Educativa Regional contará con la siguiente estructura organizativa:

- Una Dirección Regional.

- Una Subdirección Regional Técnico-Docente que coordinará las acciones relacionadas con el desarrollo educativo, entre ellas: la planificación e investigación educativa, supervisión y evaluación educativa; desarrollo e innovación curricular; actualización y perfeccionamiento docente; materiales; recursos didácticos y audiovisuales y educación especial.

- Una Subdirección Regional Técnico-Administrativa que coordinará las acciones de administración del recurso humano; material y físico; salud y nutrición escolar; relaciones con la comunidad educativa; contabilidad y control.

- Toda Dirección Regional contará con unidades de apoyo como asesoría legal, relaciones públicas, auditoría interna, administración, planificación e ingeniería y arquitectura.

- La Dirección Educativa Regional coordinará con los organismos que tengan relación con la educación al nivel de la región respectiva.

Nota: Las Regiones Educativas podrán

incorporar otras instancias operativas según surjan las necesidades.

Las Direcciones Educativas Circuitales tendrán las siguientes funciones:

- Supervisar el desarrollo de los procesos educativos a nivel circuital, a fin de garantizar su eficiencia y eficacia.

- Elaborar y ejecutar el plan circuital de desarrollo educativo de acuerdo a las políticas y planes regionales.

- Impulsar, fortalecer y coordinar la participación de los padres y madres de familia, educadores y otras organizaciones de la comunidad en el desarrollo de programas y planes circuitales.

- Identificar y evaluar las necesidades de la ejecución del programa educativo en el circuito.

- Mantener una estrecha y constante comunicación y colaboración con la región escolar.

- Cualquier otra función destinada al mejoramiento de la equidad, calidad y eficiencia del Sistema Educativo Circuital.

- El Ministerio de Educación podrá asignar otras funciones que considere pertinentes a las direcciones circuitales.

Observaciones: En cada centro escolar funcionará una Comunidad Educativa Escolar que será integrada por:

- El director del centro escolar.

- El presidente de la asociación de padres y madres de familia.

- Un representante de los educadores.

- 
- Un representante de los estudiantes.
  - Un representante de las organizaciones cívicas del área de influencia del colegio.

La Comunidad Educativa Escolar tendrá, entre otras funciones, las siguientes:

- Apoyar el desarrollo del proyecto educativo del centro escolar y colaborar en su efectiva ejecución y evaluación.
- Servir de órgano de comunicación con la Comunidad Educativa Circuital.
- Contribuir con los procesos de participación y proyección comunitaria en materia educativa.
- Servir de instancia de consulta y asesoría de la dirección del centro educativo.
- Velar por la calidad de la educación con miras a garantizar la eficiencia y eficacia de los fines de la educación panameña.
- Elaborar el programa de estímulos para la superación profesional de los educadores y educandos del centro educativo así como colaborar en su efectiva implementación y evaluación.
- Confeccionar un reglamento que deberá ser aprobado por los miembros de la Comunidad Educativa y autorizado mediante resuelto por la Región Escolar.
- Elaborar y dar seguimiento al presupuesto del centro escolar.
- Velar por la armónica colaboración de los diferentes estamentos del centro escolar.

6. El Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación, establecerá y designará, de manera ágil y expedita, los fondos de operaciones e inversión necesarios para viáticos y transporte del personal administrativo y docente cuando lo requieran; mantenimiento y construcción de nuevas

infraestructuras; recursos en general y de funcionamiento de la Dirección Educativa Regional le que permita cumplir a cabalidad con las funciones y responsabilidades inherentes.

7. En las Direcciones Regionales funcionarán organismos consultivos y participativos ad honórem, que servirán de asesoría y apoyo a la gestión educativa, a través de representaciones debidamente reglamentadas. Este organismo será denominado Comunidad Educativa Regional y estará integrado por representantes autorizados, que surgirán de las asambleas pedagógicas, los centros de colaboración, las asociaciones de padres y madres de familia, los estudiantes, congresos indígenas, la comunidad organizada, directores de centros escolares, un representante de las personas con discapacidad y las organizaciones de docentes de cada región, con personería jurídica. El Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación establecerá por medio de decreto, la selección de estas representaciones, sus integrantes, sus funciones y vigencia.

#### Parágrafo:

- En cuanto al nombramiento de los funcionarios administrativos en las regiones, la Comisión Consultiva Regional, en base a un perfil, elegirá una terna para que el Director Regional seleccione la persona que deberá ser nombrada por el Ministro.
- El personal docente que laborará en los planteles educativos de las respectivas regiones, será nombrado de acuerdo a las actuales normas de selección y nombramiento de personal docente vigente, hasta que se apruebe la ley de Carrera Docente.

8. Hasta tanto se establezca la Carrera Docente en el Ministerio de Educación, funcionará en cada Dirección Regional Educativa del Ministerio de Educación, una Comisión Regional de Selección del Personal Docente, que corresponda a los

---

principios de transparencia, ética y parámetros establecidos y estará conformada por un representante de los educadores de la básica general (inicial a 6° grado), un representante de los educadores de premedia y media y un representante del Ejecutivo que no será el Director Regional, un representante de las asociaciones de padres y madres de familia de la región.

Cada miembro principal de la Comisión Regional de Selección de Personal Docente tendrá su respectivo suplente escogido de igual forma que el principal. Esta Comisión desarrollará las siguientes funciones:

- Colaborar con y en el proceso de reclutamiento, selección y nombramiento del personal docente para los distintos planteles educativos de la región.

Parágrafo:

- El proceso de reclutamiento y selección incluirá resolver los reclamos, la elaboración de temas para traslados y nombramientos del personal docente, directivos y de supervisión, según el informe de vacantes proporcionado por la Dirección de Personal del Ministerio de Educación.

- Los miembros de la Comisión de Selección de Personal Docente funcionarán en una oficina abierta y sin divisiones.

- La selección del docente se realizará de manera integral en la comisión de selección por lo tanto, no se dividirá el trabajo por niveles o cátedras.

- La Comisión Regional de Selección de Personal Docente seccionará de manera independiente, sin la presencia o injerencia de personas o funcionarios ajenos a dicha instancia.

- Los miembros de la selección regional de selección de personal docente laborarán por un

periodo de tres años.

- Los miembros de la Comisión Regional de Selección de Personal Docente tendrán un salario no inferior a B/. 600.00.

- El educador seleccionado para laborar en la Comisión Regional de Selección de Personal Docente conservará todos los derechos como docente.

- El representante de los padres y madres de familia en la Comisión Regional de Selección Docente debe ser padre o madre biológica de, por lo menos, un estudiante de cualquier nivel.

- El miembro de la Selección Regional de Personal Docente que se le compruebe que ha tramitado nombramiento por dinero, por acoso sexual o por cualquier otra prebenda que riña con la moral y las buenas costumbres será separado de sus funciones por el Ejecutivo (Ministro o Ministra de Educación).

- El representante de los padres y madres de familia en la Comisión Regional de Selección de Personal Docente será escogido de entre las asociaciones de padres y madres de familia que se encuentren debidamente organizadas dentro de la región escolar.

9. La Comisión Regional de Selección de Personal hará el respectivo trámite en el proceso de selección y nombramiento, de acuerdo con el concurso nacional. También cuando se trate de licencia por gravidez, licencia por estudios, aumentos, renunciaciones, jubilaciones, traslados urgentes y cualquier otra situación en donde se necesite una rápida intervención para resolver la ausencia de personal. Esta comisión, en conjunto con la Dirección Regional, debe decidir la situación presentada y seleccionar al personal docente necesario, de acuerdo con lo que dispone la norma legal vigente.

---

Observación: Todos los años durante el mes de septiembre, el Ministerio de Educación expedirá una certificación del historial académico de los educadores en servicio y de los que aparecen como elegibles en el banco de datos, los cuales serán distribuidos a través de las Direcciones Regionales.

10. Una vez definida la terna por la Comisión Regional de Selección vencido el período de impugnación se remitirá de manera horizontal y atendiendo el orden alfabético a la Comisión Nacional de Validación la que estará integrada por: un representante de los educadores de la básica general (inicial a 6° grado), un representante de los educadores de premedia y media, un padre de familia, un representante del Ministerio de Educación.

La Comisión Nacional de Selección tendrá las siguientes funciones:

- Recibir las ternas elaboradas por las Comisiones Regionales de Selección.

- Verificar si las ternas responden a las normas y procedimientos de la selección.

11. Cada Comisión de Selección de Personal Docente en el respectivo circuito escolar deberá hacer de conocimiento público el proceso y los resultados de los concursos relacionados con el personal docente, directivo y de supervisión.

12. El Concurso debe tender a permitir que los docentes participen por una vacante a nivel nacional y en cualquier región escolar.

Parágrafo:

- En los casos en que las ternas cuenten con candidatos de la región, la selección se hará con preferencia hacia el candidato de la región, atendiendo a los criterios establecidos para la selección. Cuando los candidatos en la terna no sean de la región o en el caso que los tres sean de

la misma región, la selección se hará tal como lo señala la norma legal vigente.

13. Se crea en cada Región Educativa una Junta de Conciliación y Avenimiento ad honorem para dirimir las situaciones de incompatibilidad y conflictos que puedan surgir entre el personal docente, padres de familia, directivos, estudiantes, empleados administrativos y supervisores. Tendrán, entre otras, las siguientes funciones:

- Servir de ente conciliador para dirimir los casos pertinentes;

- Garantizar el debido proceso en los casos en que así lo amerite;

- Agilizar las investigaciones que den lugar cuando existan las denuncias pertinentes.

Observación: Las situaciones que constituyan faltas o delitos serán atendidas según lo que establece la Ley Orgánica de Educación en su artículo 129.

14. Se establece la integración de este ente de la siguiente manera:

- Un representante de la Asociación de los Servidores Públicos del Ministerio de Educación de la respectiva región.

- Un representante de los educadores de Básica General (inicial a 6° grado).

- Un representante de los educadores de Pre media y Media.

- Un representante de los padres y madres de familia.

- Un representante del Ejecutivo.

15. Mediante decreto el Ministerio de Educación reglamentará todo lo concerniente a la Junta de Conciliación.



---

# Propuestas de la Mesa No. 4 del Diálogo por la Transformación Integral del Sistema Educativo Nacional

---

Profesora Ángela Yániz, Relatora de la Mesa Acciones Innovadoras y Grupos con Características Especiales

La mesa No.4 llegó a consensuar todo lo concerniente a acciones innovadoras y grupos con características especiales. Las innovaciones son cambios en los procesos, que apuntan a lograr nuevos productos o resultados, en repuesta a las necesidades y requerimientos de las comunidades y los beneficiarios. Pueden variar, según el ámbito, amplitud, duración, actores y financiamiento, al proponer acciones innovadoras y lineamientos de políticas para la educación de poblaciones con necesidades educativas especiales; es decir, esa población campesina, rural, urbana, marginal, jóvenes y adultos, pueblos indígenas o con necesidades de resocialización, que nos orienten en los principios universales de la educación que sustentan las sociedades democráticas.

Nuestra mesa se basa en el principio de equidad, pertinencia y calidad de nuestra educación. Ello implica la revisión de las reglamentaciones vigentes relacionadas con la administración educativa, que incluye el recurso físico, humano, financiero y el recurso didáctico.

Uno de los problemas que nosotros atacamos fue la descentralización administrativa y que se permita la libertad de participar en la toma de decisiones del sistema educativo de cada región, de manera que la formación, la actualización y la ejecución coincidan con la idiosincrasia y, fundamentalmente, con las necesidades de nuestras regiones.

Las acciones innovadoras son:

1. El fortalecimiento de la educación preescolar: que debe darse desde la parvularia, en todas las regiones de nuestro país, dotando de equipo científico adecuado para estos niños

de 4 a 5 años y se cumpla con dicha legislación por el Ministerio de Educación, con ayuda de CEFACEI, COIF, Madres Maestras y Centros Comunitarios.

2. En el aspecto de promoción guiada de primer a tercer grado de la educación básica general: que se cumpla con dicha población estudiantil en el marco de dotar de edificios, material técnico, libros, la incorporación de la informática y todos los avances de la era científica del siglo XXI; así como un sistema de evaluación más flexible para evitar futuras frustraciones en el ámbito académico y evitar que nuestros niños repitan los grados.
3. Tener un sistema nacional de formación continua de docentes, recogido como producto en la mesa No 2: pensamos que se debe preparar al personal para actualizarse en las nuevas técnicas científicas y así mejorar la calidad de la enseñanza en todas las poblaciones de nuestra República. Es necesario elevar el nivel profesional y psicopedagógico del personal docente.
4. El fortalecimiento de la unidad de investigaciones e innovación educativa: sentimos la necesidad de preparar a nuestra población de acuerdo con los avances hasta la actualidad (siglo XXI). También preparar y estimular a maestros y profesores a la rama de investigaciones y así tendremos personal panameño que pueda responder ante las diferentes investigaciones que ameritan las situaciones y necesidades del país, y que no haya técnicos que vienen del extranjero para llevarse todo el dinero de nuestro capital

---

panameño.

5. La regionalización de los planes de estudios: es necesario tomar en cuenta la jornada de cosecha de acuerdo con los productos propios de las diferentes regiones para evitar la deserción escolar de estos estudiantes. Además, se deben adecuar los planes de estudio nacionales y el calendario escolar.
6. El reforzamiento de la política en el campo de la investigación de nuestro sistema educativo: su misión es generar y transferir nuevos conocimientos e información relacionados con la organización y el funcionamiento del sistema educativo, así como la revisión, evaluación y difusión permanente de innovaciones y prácticas educativas eficientes que se apliquen dentro y fuera del país. En el aspecto de innovaciones, se necesitará de un equipo interdisciplinario integrado por científicos naturales y sociales, economistas, pedagogos, educadores y otros.
7. El fomento y la creación de escuelas innovadoras de educación básica general y media: la tarea debe generarse desde el Ministerio de Educación, para implementar un programa nacional de creación de escuelas innovadoras estructuradas sobre la base de alta eficiencia y respuestas educativas. Dichas escuelas podrán ser instaladas en zonas rurales marginales y urbanas marginales que brinden oportunidades de educación por medio de un excelente servicio que permita ser una respuesta al entorno social. Es necesario hacer uso de los recursos tecnológicos y del personal humano calificado, como orientadores, psicólogos, médicos, odontólogos y otros. También se debe contar con comedores y servicio de orientación.
8. El fortalecimiento del sistema de evaluación

de la educación panameña recogida como producto en la mesa No.1: aquí también decimos nosotros que es importante reestructurar nuestro sistema de evaluación de acuerdo con estudios, estímulos e incentivos a nuestros profesores y estudiantes, ya que estamos atrasados veinte años.

9. El fortalecimiento del tercer nivel de educación o educación superior: es recomendable revisar, organizar y reglamentar de forma integral la educación superior. Para ello, deberá constituirse una comisión responsable de elaborar el documento base y el anteproyecto de ley, para el desarrollo del nivel superior que tenga como principio el mejoramiento de su calidad, equidad y pertinencia. Debo decirles que en este punto hubo muchos disgustos, por lo que tratamos de consensuar y aglutinamos a las personas para que pudiéramos llegar a una decisión positiva y acorde con la era en que estamos viviendo.

La comisión estará integrada por cuatro representantes de las universidades oficiales, cuatro representantes de las universidades particulares, dos representantes del Ministerio de Educación, dos representantes de los centros de educación superior no universitarios oficiales, dos representantes de los centros de educación superior no universitarios particulares, un representante de los estudiantes de las universidades oficiales, un representante de los estudiantes de las universidades particulares, un representante de los trabajadores organizados, un representante por cada uno de los partidos políticos, un representante del sector privado, dos representantes de las asociaciones docentes del primer nivel de enseñanza, dos representantes de las asociaciones docentes del segundo nivel de enseñanza, dos representantes de las

---

asociaciones docentes de las universidades, dos representantes de la Comisión de Educación, Cultura y Deportes de la Asamblea Legislativa.

Los miembros de la comisión serán preferiblemente participantes de Diálogo por la Transformación del Sistema Educativo Nacional. La comisión trabajará sobre el documento final resultado del Diálogo por la Transformación del Sistema Educativo Nacional. Los miembros serán nombrados por el Órgano Ejecutivo.

En cuanto a los incentivos financieros para la educación, fue tratado por la mesa No.3.

10. El fortalecimiento de las organizaciones educativas estudiantiles: crear grupos científicos, culturales, deportivos y sociales, de acuerdo con el interés del estudiante en todas las escuelas o colegios oficiales y particulares y aquí hablamos de que no solamente debe ser a nivel político, sino que debemos orientar hacia nuevas técnicas culturales y deportivas para que al estudiante lo tengamos ocupado y que participe de todas las actividades de nuestras comunidades.
11. La conformación de asociaciones, federaciones y confederaciones nacionales de estudiantes de cada escuela o colegio oficial y particular: el Ministerio de Educación velará por el fiel cumplimiento del artículo 262 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, referente a este tema.
12. El reconocimiento de incentivos académicos para los estudiantes que participen activamente en cualquier tipo de grupo o asociación existente en el colegio, principalmente para aquellos que representen el colegio en actividades nacionales e internacionales. También el Ministerio de Educación debe elaborar un

reglamento académico para la participación de los estudiantes.

13. En cuanto a las poblaciones con necesidades educativas especiales; es decir, los superdotados, los discapacitados y las poblaciones indígenas, es imperante la creación de escuelas comprensivas. Dichas escuelas están concebidas como una innovación pedagógica de iniciativa progresista con un espacio abierto a lo diverso, como lugar de desarrollo, de comunicación y respeto a las diferencias individuales, atención especializada a la población con inteligencia superior y discapacitados, preparar personal idóneo y especializado para atender a estos alumnos genios, superdotados o con problemas especiales, ya que no se incorporan satisfactoriamente dentro de los grupos regulares en nuestras escuelas, y coordinar con el Instituto Panameño de Habilitación Especial.
14. Fortalecimiento de la educación básica, media y superior a distancia.
15. La promoción de la educación a distancia, utilizando distintos medios de comunicación e información de tipo social y otros recursos educativos, entre ellos la radio, televisión, prensa, material impreso, sistemas de información computacionales y otros. Brindar beneficio para el desarrollo de la educación de regiones y grupos que así lo necesitan. Evaluar la experiencia de la telebásica, establecer alianza con instituciones, empresas y programas de desarrollo que trabajan en esas áreas, ampliar la cobertura y reforzar la orientación educativa de la radio y televisión educativa y darle seguimiento a estos programas.
16. Centros para la educación de personas adultas mayores de dieciocho años, quienes salen de la escuela porque ya son mayores

---

de edad, porque están estado de gravidez o porque no tienen recursos. Se deben facilitar actividades en el área técnica para que aprendan de una manera científica. A estos jóvenes, que no tienen recursos, se les debe preparar a nivel técnico, como albañiles, plomeros, electricistas, pero de una manera científica y tecnológica con cursos a nivel microempresarial y con ofertas educativas relacionadas con las necesidades de la región.

17. Educación para los pueblos indígenas:

La educación para los pueblos indígenas va dirigida a estos grupos que tienen tradición, idioma, costumbres y otros componentes de carácter propio y autóctono de su cultura. Dicha educación se verá ligada a las creencias y a la visión de la cultura indígena propia de cada uno de estos grupos. Necesitamos una educación igual para todos los panameños, porque ellos también lo son y necesitan el apoyo de instituciones oficiales y particulares, todo lo necesario para que sus niveles de equidad y calidad sean iguales a los del resto del sistema educativo. El Ministerio de Educación, mantendrá una comunicación permanente para poder solucionar y tratar los problemas que se susciten en estas comunidades, así como preparará al docente para que conozca la lengua usada en esas comunidades y así mejorar la comunicación y la enseñanza.

18. Educación campesina y urbana

marginal: tomar en cuenta las características especiales en las áreas rurales, en los periodos de siembra y de cosecha. Se implementarán programas, proyectos especiales y técnicas formales e informales de acuerdo con las áreas rurales y los grupos marginados de las áreas urbanas, sujeto a los planes de desarrollo respectivos.

Entre estos programas vemos las escuelas agroforestales, formación técnica en actividades agrícolas, pesqueras, forestales agroindustriales y vacacionales, tomando en cuenta los recursos y bondades del medio, para contribuir a mejorar las condiciones humanas de trabajo y calidad de vida

19. Nombramiento permanente por un año al docente, siempre que reúna los requisitos mínimos para el cargo, y preparar el periodo de descanso por trimestre

20. Educación para la resocialización: crear consultorios populares integrales por la paz, adscritos a las escuelas. El equipo interdisciplinario estará compuesto por profesionales, tales como orientadores, trabajadores sociales, psicólogos, especialistas en derecho de Familia, Química, Física, Matemáticas, Inglés y un promotor comunitario. También estará bajo la administración de la Dirección de Asuntos Comunitarios y Padres de Familias del Ministerio de Educación, con el apoyo de Universidades, ONG y otros.

21. En lo referente a la población en las cárceles y personas con algunos problemas sociales, como adicción a las drogas, alcoholismo, prostitución, delincuencia juvenil y otros. Se establecerán programas coordinados con el Ministerio de Educación, el Estado y otras empresas para el proceso de resocialización de esta población en forma positiva e integrarla a la cartera de trabajo y para una mejor calidad de vida dentro de nuestra comunidad panameña.

Todo este material fue consensuado para que ustedes, en el menor tiempo posible, retomen este trabajo que, con mucho amor y dedicación, hicimos en una forma desinteresada y gratuita, facilitados por el PNUD, lo cual es la mejor forma de apoyar para que esta reestructuración llegue a su objetivo.

---

# Desarrollo Humano y Salud

---

Dr. Hernán Luque, Director Nacional de Políticas de Salud, Ministerio de Salud

Vamos a tratar de puntualizar los aspectos fundamentales que consideramos son importantes en esta relación. Hablar de desarrollo humano implica, entre otras cosas, partir de un conocimiento de lo que es el desarrollo de las personas, de sus potencialidades, de sus capacidades y, fundamentalmente, el desarrollo de aquellas oportunidades que la sociedad debe ofrecer para permitir que el individuo en la sociedad pueda disfrutar plenamente, no solamente de un bienestar físico, social y mental, sino que, además, pueda realizarse plenamente dentro de la sociedad.

Esto, evidentemente, no se puede hacer si no nos planteamos que el desarrollo de una nación o de un país, no es única ni exclusivamente lo que para algunos es crecimiento económico; si el crecimiento económico no va acompañado de cambios profundos que promuevan el bienestar de la población, la participación de la población en el quehacer de la vida cotidiana del país, en la toma de decisiones y en la conducción del país, entonces estaríamos hablando de un desarrollo netamente economista, por decirlo así.

De lo que estamos hablando es que el desarrollo humano debe ser el centro, el objetivo, el fin que persiga toda sociedad, y el desarrollo económico y social del país debe estar en función de ese desarrollo humano; es decir, en función de asegurar, garantizar y promover las oportunidades para que todos, sin exclusión, puedan disfrutar plenamente de los beneficios de los recursos existentes, de los beneficios de la ciencia, de la tecnología y del conocimiento.

El tercer aspecto que quiero plantear acá son tres consideraciones fundamentales de lo que es la salud y su relación con el desarrollo del país. La

presentación que hizo el señor Ministro de Salud fue una presentación amplia de lo que es el quehacer, las funciones y responsabilidades atinentes al Ministerio de Salud como autoridad y rector del sector en el país. Cómo comprender, interpretar y explicarse que estas son funciones y tareas que el Ministerio de Salud tiene bajo su responsabilidad y cómo esas funciones contribuyen al desarrollo humano, al desarrollo social y económico de un país, es un poco lo que vamos a tratar de explicar brevemente.

Cuando hablamos de la salud como un producto social, lo que queremos puntualizar, en primer lugar, es que la salud es el indicador o el resultado de las relaciones que se establecen a lo interno de una sociedad. Por mucho tiempo y aun hoy día, muchas personas siguen considerando la salud como ausencia de enfermedad y el común de las personas sigue entendiendo la salud como un fenómeno original o fundamentalmente por afectaciones biológicas del organismo humano; sin embargo, lo cierto es que la salud y la enfermedad no son más que el reflejo último de un proceso de deterioro, en el cual las condiciones materiales de vida, las condiciones de trabajo, las condiciones del ambiente social, han incidido en ese proceso de sus funciones físicas, biológicas, psicológicas y sociales dentro de la sociedad y, desde ese punto de vista, hay que entender que el hombre, en su relación con el medio ambiente, crea y produce una cultura a partir de la cual transforma ese ambiente en el que él vive, si producimos permanentemente cambios en la sociedad, en el ambiente y en el entorno inmediato en el que estamos a partir de nuestro comportamiento, de nuestros valores, estilos de vida, hábitos de consumo y forma de trabajo, de forma tal que esa relación que establece el hombre con su medio ambiente, con su entorno,

---

en el marco de una sociedad que está definida por modelos de desarrollo económico, político, social, precise y determine cuál es el estado y la condición de salud que tiene la población en un momento determinado.

Los panameños hemos logrado ganar de 20 a 25 años más de vida, en relación a 40 ó 30 años atrás. Panamá se encuentra en un proceso de transición epidemiológica en donde los patrones de enfermedades que existen en el país son muy diferentes a los de hace 40 años atrás. Las principales causas de muerte están originadas fundamentalmente en las prácticas y estilo de vida y en la forma de desarrollo que el país se ha planteado. Los cánceres, los tumores malignos, las enfermedades del corazón y las muertes violentas son fundamentalmente el producto de esa conjugación; es decir de esa relación entre las formas del desarrollo que el país tiene y los estilos de vida individuales que las personas y los panameños tenemos, de forma tal que hoy en día no podemos hablar de salud exclusivamente como consecuencia o producto de un deterioro físico o biológico de la persona, pero tampoco podemos entender que la promoción de la salud en el país es responsabilidad exclusiva de los que formamos parte del sector salud, sino que es responsabilidad del conjunto de la sociedad, de todos los sectores que forman parte de esta sociedad. La tesis o el modelo de entender la salud como el producto social de lo que es el desarrollo y de cómo se plantea el desarrollo social, nos lleva entonces a una segunda idea que queremos expresar. Por mucho tiempo también se pensó y aun hay economistas que lo siguen viendo desde ese punto de vista, que la salud es un gasto, un gasto necesario; no se ve la salud como una inversión, como un elemento fundamental del desarrollo, no solamente es un producto del desarrollo económico y social del país, ese estado de salud es al mismo tiempo un componente importante del desarrollo. Quizás el ejemplo más claro de cuál es el impacto que tiene el accionar de salud en el desarrollo de un país,

desde el punto de vista de su desarrollo económico y social, fueron las grandes campañas que se hicieron en este país para mejorar las condiciones de saneamiento en la época de la construcción del Canal de Panamá.

Las industrias específicas como las tabacaleras, que son un ente poderoso desde el punto de vista de la economía, fomentan el consumo de tabaco que constituye una de las principales causas de muerte del país. Entonces, hablar de la relación salud y desarrollo no solamente implica reconocer la salud como un medio y un fin de desarrollo social y económico, sino también implica plantearnos la discusión de cuál es el desarrollo o el modelo de desarrollo económico y social que queremos los panameños y cuál es el nivel de salud y bienestar que queremos los panameños. Esto nos plantea una seria reflexión sobre lo que es el desarrollo sostenible en el país, entendiéndolo como aquel que no solo promueve el desarrollo humano, sino que, además, preserva los recursos y no afecta al país.

La tercera idea en esta relación de salud y desarrollo es la relación de salud y equidad. El logro de la equidad ha sido una constante preocupación para el sistema de salud panameño. Es evidente que, a pesar de haber alcanzado muy buenos indicadores en materia de salud, aun subsisten profundas desigualdades en el país y en la población, específicamente en las poblaciones más pobres y que son fundamentalmente las poblaciones indígenas, las autóctonas del país y, dentro de ellas, las mujeres menores de 10 años de edad, que son el sector más pobre de los pobres.

La búsqueda de la equidad tampoco la podemos ver en salud como el producto del esfuerzo y de la inversión que haga el Estado en materia de salud para llegar a estos sectores más empobrecidos. Podemos decir que en materia de cobertura de instalaciones de salud, Panamá tiene una red de servicio de salud bastante extendida y el acceso a

---

los servicios de salud más que un problema de acceso económico, en gran medida, está determinado por el problema de que el desarrollo económico y social de esos sectores es tan bajo que por mucha inversión que hagamos en salud no podemos mejorar las condiciones de desigualdad. A veces, lo que hace falta no es un centro de salud, sino un camino de penetración para que las personas puedan acudir al centro de salud o al servicio médico a recibir un control de embarazo.

A manera de reflexión hemos logrado en Panamá ganarle a la muerte alrededor de 25 años más de vida. Las cifras del censo nos dicen que alrededor del 8% de la población es mayor de 60 años y se estima que para el año 2050, sea un cuarto de la población, 25%. Quizás lo más relevante, sin embargo, es que actualmente el 63% de la población está en plena edad productiva y el principal reto que nos plantea el ganarle 25 años más de vida a la muerte, es cómo nosotros los panameños vamos a aprovechar de manera productiva la capacidad que hoy en día tiene el país para generar mayor crecimiento económico, social y mayor desarrollo humano.

Desde este punto de vista, queremos cerrar con un pensamiento: cuál es el Panamá que le estamos dejando a nuestros hijos, cuál es el Panamá de las generaciones futuras, qué queremos los panameños para este país.

---

# Sistema Nacional de Salud

---

Dr. Fernando Gracia, Ministro de Salud

El Ministerio de Salud trata de que el acceso a la salud sea universal y tengamos un programa de salud integral con una calidad de servicio en salud. Tenemos compromisos en varios aspectos de la medicina, sobre todo con la prevención, donde la responsabilidad de la salud es de todos. Enseñamos, tratamos de promover una vida saludable, la atención, la educación y la rehabilitación de aquellos ciudadanos que, por algún motivo, tienen problemas de salud.

En el periodo del 2000 al 2004, tenemos quince políticas de salud, básicamente para combatir la desnutrición, la medicina preventiva, investigaciones en salud, promoción de los aspectos de salud, entre los más importantes y sobre todo reforzar toda la gestión de nuestro sistema, para tratar de hacer alianzas, inclusive presupuestarias, con el Seguro Social. Según las metas del gobierno en la Visión 2020, la salud se encuentra inmersa en casi todos sus aspectos, hay un rechazo a la violencia y promoción del desarrollo de las comunidades. En cuanto a la parte administrativa, se habla de descentralización de la gestión pública, de mejorar la calidad de los recursos humanos, de elevar la calidad de vida de la población, de consolidar el sistema de salud universal de nuestro país y la equidad en cuanto a la atención médica.

El sector salud, que cuenta con tres sistemas: el Seguro Social, el Ministerio de Salud y el sector privado, tiene 821 instalaciones en todo el país, con 7 mil 676 camas. En cuanto a los profesionales de la salud, según la Organización Mundial de la Salud, hay un médico por 790 habitantes, lo cual es bueno, pues según dicha organización lo ideal es un médico por cada mil habitantes; sin embargo, cabe señalar que si bien tenemos suficientes médicos, están muy mal distribuidos; así que eso es algo

relativo. Las enfermeras más o menos están por debajo de las necesidades; hay 825 odontólogos, lo que representa un odontólogo por 3 mil 461 habitantes, lo cual también se ajusta a las necesidades, según la Organización Mundial de la Salud.

El gasto público del gobierno en salud, sobre todo del producto interno bruto, está entre el 6% y el 7%, lo cual es aceptable en cuanto a los ingresos en nuestro país, teniendo en cuenta que es más o menos un tercio del gasto social del presupuesto del país. Panamá es el país centroamericano que más gasta en salud per cápita, más o menos 350 dólares por habitante, y si lo destinamos al producto interno bruto, Panamá sería el cuarto país de Centroamérica en inversión de su producto interno bruto en salud. El Ministerio de Salud tiene aproximadamente 700 instalaciones de salud, el Seguro Social tiene 100 instalaciones, las que, obviamente, van de acuerdo con la densidad y la dispersión de los habitantes: donde hay más población, hay más instalaciones; donde hay menos población, hay menos instalaciones de salud; cada Región de Salud cuenta con su hospital regional para la atención secundaria y la atención terciaria se da prácticamente en la ciudad de Panamá.

La pobreza en Panamá alcanza un aproximado de un 30%, la cual está dispersa en todo el país; si vemos la población pobre de 1997, no ha aumentado, en los últimos cinco años se ha mantenido más o menos entre 35%; sin embargo, vemos la población indígena que tiene un 90% de pobreza, un 95% de desempleo y un 34% de analfabetismo, comparado con el resto de la población, que es menos del 7%, lo que significa que la población indígena tiene un serio problema de desarrollo de toda índole y en todos los aspectos,



---

tanto educativos como de salud.

En cuanto a la vacunación, tenemos una de la mejores coberturas de Latinoamérica, de 100%, y nos vemos amenazados constantemente por epidemias de nuestros vecinos, de los turistas, de comerciantes que vienen del sur; en estos momentos, Panamá está libre del sarampión; sin embargo en Colombia hay un brote de sarampión. En Venezuela, la fiebre amarilla está ascendiendo de Brasil y tenemos que poner constantes barreras en nuestros cordones fronterizos, cuando podemos. No teníamos malaria, sino hasta 1997 ó 1995; no teníamos dengue hasta 1993, y todos han sido casos importados de Costa Rica y de Colombia, a pesar de las barreras sanitarias que intentamos aplicar.

La mortalidad infantil en Panamá es un indicador muy importante de nuestro sistema de salud; ahora mismo, de 16 por cada mil habitantes y, sobre todo, está la mortalidad general que está en 4.1%. Vemos que en el área urbana, en lo referente a la mortalidad general, no hay grandes cambios; sin embargo, la mortalidad rural ha ido en mejoría desde el año 1997 a esta época.

Respecto a Centroamérica, estamos ubicados junto con Costa Rica como la mortalidad general más baja, respecto al grupo centroamericano; obviamente en estas áreas, las guerras civiles han aumentado la mortalidad general. En cuanto a la mortalidad infantil es más alta en las áreas rurales y eso nos indica que tenemos que mejorar la asistencia del parto, el control prenatal y el control materno-infantil; y comparados con Centroamérica, estamos junto con Costa Rica dentro de los niveles más aceptables. La mortalidad materna también va en mejoría en nuestro país, y estos indicadores se pueden medir cada 2 ó 3 años para que puedan ser comparativos; si ustedes ven las causas de muerte en Panamá, años atrás eran la diarrea, afecciones respiratorias y enfermedades infecciosas en la población infantil; sin embargo,

ahora son los tumores malignos, la violencia, el cáncer y las enfermedades vasculares. Desde el punto de vista del desarrollo, tenemos causas de muerte similares a los países industrializados.

La nutrición es un tema de mucha actualidad, sobre todo por las publicaciones de hambre y desnutrición de algunos lugares de nuestro país. Es un desafío del Estado panameño, sobre todo del Ministerio de Salud. Las embarazadas en 1997 y 1999 tenían niveles de bajo peso; es decir, desnutrición y ya en el año 2002, luego de las acciones que la Visión 2020 y los programas de salud del Ministerio, se intenta disminuirla; sin embargo, la desnutrición en niños menores de cinco años, ha ido en aumento. Vemos que en 1996 y 1997 mejoró algo, en 1994 empezó de nuevo a desmejorar y ahora en el año 2002 hay una franca desmejoría de la desnutrición en los niños por debajo de cinco años y, obviamente, eso tiene que ir junto con los problemas económicos, el desempleo y la pobreza.

Sin embargo, la obesidad es un importante problema en este país y eso también va de acuerdo con los países en desarrollo. El Ministerio de Salud, dentro de su programa prioritario, que son las intervenciones para mejorar la nutrición y combatir la desnutrición, ha hecho programas de educación alimentaria nutricional, en donde se va a las escuelas, se implementan módulos de producción comunitaria y de guías alimentarias, que es la educación alimentaria a las comunidades; se ha invertido en alimentación complementaria, que son las cremas nutritivas, lo cual beneficia a miles de niños por debajo de los tres años y a mujeres embarazadas, con una inversión en los últimos tres años, de casi nueve millones de balboas.

En lo que se refiere a las granjas autosostenibles, que son para que las personas produzcan sus propios alimentos, el Ministerio de Salud ha hecho 426, las cuales benefician a casi 19 mil personas y esperamos, muy

---

ambiciosamente, construir tres mil granjas más de este tipo. Será muy difícil llegar a esa meta, sobre todo por la dificultad de obtener las tierras para hacerlas.

Entregamos gratuitamente hierro a los niños menores de cinco años y a las embarazadas, lo que nos ha ocasionado un costo este año de dos millones de balboas, con un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo, para sustituir el hierro, que es la primera causa de anemia en nuestra población; junto con el hierro entregamos vitamina A. Además, logramos declarar a Panamá libre del problema del bocio, ya que en octubre estaremos certificados como país libre de problemas de yodo. Por lo tanto, en cuanto a la nutrición, estamos actuando con todas estas medidas para combatirla, pero debemos recordar que la nutrición tiene muchos otros aspectos, no es nada más entregar alimentos, combatir la anemia y combatir el problema de yodo.

El dengue es uno de los graves problemas que tenemos en este momento. Ya el año pasado, casi tenemos una epidemia de dengue hemorrágico, pues hubo siete casos. El dengue clásico empezó en 1993 y el dengue hemorrágico en 1995, con 3 casos; ahora mismo tenemos cerca de 15 a 16 casos de dengue hemorrágico. Tenemos los cuatro subtipos circulando por el país, lo que significa que en cualquier momento puede ocurrir una epidemia de dengue hemorrágico que alcanza el 50% de mortalidad. Hemos invertido esfuerzos sin miramientos, por primera vez, para formar un equipo de prevención y funcionamiento, estrategias de promoción en la comunidad y equipos de fumigación portátil. Eso ha significado casi un millón de balboas de inversión, entre el año pasado y este, con equipos de promoción a todo nivel en los que hemos involucrado a toda la sociedad civil, política y a la prensa, para recordar que el dengue depende de todos nosotros, que es nuestra responsabilidad prevenir y eliminar los criaderos. Se compró equipo para fumigación preventiva que va dirigida no solo

al *Aedes Aegypti*, sino a los otros vectores. Panamá ha sido ejemplo para el mundo en el control del virus hanta; lo tenemos aquí en Herrera, Los Santos, Coclé y Panamá. En estos momentos, hay cerca de veintinueve casos, la mayoría de los cuales fueron en el 2000. Recordarán que se suspendió el carnaval, lo que provocó casi el cierre del Ministerio de Salud, pero la historia le dio la razón al Ministerio. Se han invertido en el proyecto del virus hanta, en investigación, en oficinas, cuidados intensivos en el hospital de Las Tablas, ocho millones de balboas entre el 2000 y el 2002. Eso ha permitido salvar vidas, mejorar el ambiente, elevar la capacidad científica y de diagnóstico del Instituto Gorgas, que es un instituto de investigación que se ha convertido en referencia para el virus hanta, el dengue, el sarampión y otras enfermedades. Así que esta inversión de ocho millones de balboas ha permitido que Panamá detuviera una epidemia que pudiera ser de consecuencias muy nefastas para el país.

El SIDA es otro desafío. Panamá ha tenido una grave epidemia; en los años 1994 y 1995, empezó un ascenso vertiginoso que se ha mantenido hasta ahora. En 1999 y el 2000 se tuvieron que hacer acciones enérgicas para intentar que esta curva bajara, sobre todo las campañas de prevención, después de lo cual ya depende de cada uno, pero el Ministerio de Salud tiene que hacer campañas de prevención enérgicas. Vemos cómo en los años 2000 y 2001 ya empiezan a bajar las cifras, por lo menos se detuvo el ascenso de los casos. Lamentablemente, somos los primeros de todas las áreas positivas en Centroamérica en SIDA; triste pero cierto. Panamá tiene un sistema de vigilancia epidemiológica excelente, pero creo que posiblemente esos países centroamericanos van a estar bastante cerca de nosotros, porque sencillamente no tienen el sistema de vigilancia.

En una reunión que hubo en Costa Rica con todos los Ministros de Centroamérica, me pude percatar de que realmente el sistema de vigilancia de ellos, sin desmeritar a nuestros hermanos

---

centroamericanos, está bastante por debajo del nivel panameño y posiblemente nosotros tenemos el doble de Honduras en materia de SIDA, pero eso no es consuelo, es una realidad que nos indica que tenemos un grave problema. Tenemos casi 25 mil ciudadanos panameños que están infectados por SIDA, lo que equivale al 1% de la población; eso es extraordinariamente alto; a nivel mundial, se piensa que cada semana hay siete casos nuevos de pacientes que se infectan. Ante esto, Panamá ha tomado algunas acciones, como la Ley del SIDA y su reglamentación. Ya tenemos el Programa Nacional del SIDA funcionando, se ha creado el CONASIDEL, Consejo Nacional del SIDA, el Consejo Empresarial para Prevención del SIDA; hemos hecho acuerdos interinstitucionales con casi todos los Ministerios, sobre todo el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, para incorporar la vigilancia con métodos diagnósticos adecuados y los medicamentos antirretrovirales. En el Seguro Social tenemos mil quinientos pacientes que necesitan medicamentos; cada tratamiento cuesta mil doscientos dólares al mes. El Ministerio de Salud ha comprado 1.2 millones en medicamentos y el Seguro Social ha comprado dos millones de balboas, con eso daremos tratamiento a quinientos pacientes; el tratamiento con antirretrovirales prolonga la vida útil al paciente entre siete a diez años, por lo tanto es muy bueno. Sin embargo, económicamente es muy difícil y la selección de pacientes todavía es más difícil, porque tienen que tener unos criterios para hacerlos accesibles al medicamento: tienen que estar psicológicamente preparados, ser colaboradores y, en estos pacientes, a veces no encontramos esta disposición. Ya la comisión está preparada para eso, así que el año pasado compramos los medicamentos con mucho esfuerzo.

En este momento, los países centroamericanos estamos a punto de negociar con las casas comerciales, un costo preferencial humanitario. Si logramos que se aprueben los genéricos hechos en Brasil y otros países, posiblemente el costo se

puede reducir, lo cual sería una buena noticia, ya que con el mismo presupuesto podríamos ofrecer el medicamento gratuitamente a los 1,500 pacientes y prolongarles la vida útil; sin embargo, nuestra meta es la prevención y que cada mes tengamos menos pacientes con SIDA.

La meningitis es algo de interés y de actualidad; normalmente ocurren entre 150 a 300 casos por año en el país; en los años 1980 y 1981 hubo epidemia de meningitis viral; en 1990, 1993, 1996 y 2002 hubo epidemias, esto ocurre en todos los países en donde existe el virus, cada cinco años. Estamos prácticamente en el descenso de la epidemia, atacó sobre todo el área de Chiriquí; nuestro sistema de vigilancia reportó casi 400 casos en Chiriquí, en donde más ocurrieron, en Panamá Metro y San Miguelito, hombres, mujeres y niños fueron afectados por igual. Esta enfermedad se previene lavándose las manos antes de comer y después de ir al servicio.

En lo que se refiere a la violencia, en la provincia de Los Santos es donde más suicidios hay y, obviamente, en las provincias de Colón y Panamá es donde hay más homicidios, lo cual es entendible, ya que aquí es donde hay más habitantes, hay más violencia, muertes por accidentes de tránsito, agresiones, balas y pandillas. Hemos hecho coordinación en promoción y prevención, mejorar el estilo de vida, prevenir el accidentes de tránsito, cosa que ya es una cuestión de la sociedad panameña, pero que afecta la salud.

Diría que el primer problema de salud es la desnutrición; el segundo problema, las epidemias; el tercero, las nuevas enfermedades crónicas degenerativas; y el cuarto, el agua y el saneamiento. Estos son los cuatro grandes problemas del Ministerio de Salud. El saneamiento involucra agua potable, disposición de la basura, disposición del material peligroso de nuestros hospitales y disposición de aguas servidas. Panamá tiene un grave problema en las cuatro áreas y por

---

eso el Ministerio de Salud está dirigiendo muchas de sus actividades hacia ese rubro, ya que es el Ministerio rector y regulador del agua y el alcantarillado, sin olvidar las instituciones que tienen las responsabilidades directas para la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario. El IDAAN tiene la responsabilidad del 68% de la población o sea casi 2 millones de habitantes. El problema del saneamiento de la ciudad, específicamente de la bahía tiene 40 años, lo que está creando un gravísimo problema ambientalista y de salud en nuestro país.

Sobre el nombrado proyecto del saneamiento de la ciudad de Panamá, les aclaro que no solo es la ciudad de Panamá, sino que estamos hablando de San Miguelito, Tocumen, Juan Díaz, Arraiján, La Chorrera, por eso es que el Ministerio de Salud ha tenido que tomar su papel regulador, porque son varias alcaldías, varios corregimientos, varios distritos en donde todos debemos regular para poner a todo el mundo de acuerdo. Se piensa que hay que hacer alcantarillados en todas estas poblaciones, ya que nada más el 36% del país tiene alcantarillado. No tenemos plantas de tratamiento de aguas servidas o sea que todo lo que va a las alcantarillas, va a las quebradas, a los ríos y a la bahía. Este proyecto de 300 millones de dólares va a beneficiar a 1.4 millones de personas que vivimos en esta área y creo que va por 240 por recortes y ajustes que se han ido haciendo y no es que vamos a sanear la bahía, vamos a sanear la ciudad y así la bahía poco a poco va a ir saneándose, lo cual toma, según los ambientalistas, de 10 a 20 años.

Por ser un proyecto millonario desde hace 40 años, todos los gobiernos lo están tratando de hacer y entendemos perfectamente la problemática, porque la estamos viviendo.

En materia de saneamiento, en el 1998 se hizo el plan maestro y el estudio a través de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo que costó como 2.5 millones de dólares; en mayo del 2001,

cuando acababa de ser nombrado Ministro, me entregan este gran problema directamente. En vista de eso, tuvimos que crear la Unidad Coordinadora para el Saneamiento de la Ciudad y de la Bahía, para que hubiera una unidad ejecutora que se encargara de eso bajo el Ministerio de Salud. Logramos en diciembre del 2001 comprometer 3.8 millones de balboas del BID para el diseño de los planos de estos alcantarillados, las plantas de tratamiento y que revisara el plan maestro. Recientemente, en el 2002, entregamos el estudio a representantes del BID y del gobierno de Japón, para buscar financiamiento; así que entre julio y agosto de este año tenemos los pliegos de cargos, el diseño de red y alcantarillados, un estudio tarifario financiero-económico de impacto ambiental y un plan económico estratégico que ya ha sido financiado y será entregado por el BID. De los 3.8 millones, TDA ha donado 400 mil dólares para un estudio de selección de sitio para las plantas, diseños conceptuales del plan maestro e informe de ingeniería; esto fue donado en octubre de este año y con toda esta información estaremos reunidos con el Banco Interamericano de Desarrollo y el gobierno de Japón para buscar financiamiento de este programa y durará como 10 años hacerlo, así que esperamos que las otras administraciones que vengan también puedan dejar todo caminando y ojalá que tengan el mismo interés en este problema sanitario que tiene Panamá.

El Ministerio de Salud ha hecho un programa muy ambicioso de acueductos rurales con un programa, sobre todo en las áreas de extrema pobreza y hemos identificado 36 distritos que no tienen agua. Panamá tiene un 85% de cobertura de agua potable de su población; sin embargo, hay poblaciones donde el 60% no tiene agua, sobre todo las poblaciones indígenas. Hay poblaciones donde un 80% no tiene agua, así que eso es muy variable de un lugar a otro de nuestro país y a través del Banco Mundial, con un préstamo entre 1999 y el 2001, hemos construido 185 acueductos rurales, que benefician a 56 mil personas que no tenían

---

agua, y que tomaban agua de pozos, o de un río y este año 2002, entregaremos a fin de año 363 acueductos, mejorando una población de casi 75 mil habitantes, o sea que con este programa construiremos entre el año 2003 y el 2004 un promedio de 150 a 200 acueductos por año, lo que beneficia a todo el país. Hemos invertido en acueductos rurales 900 mil dólares en el año 2000 y en el 2001 2.6 millones de balboas; muchos de ellos todavía están por entregarse este año.

En cuanto a los desechos sólidos, que son la basura, tenemos vertederos a cielo abierto que contaminan el ambiente y contaminan los suelos. Esta es una responsabilidad de los municipios; sin embargo, en el marzo de 2001 se hace una declaratoria sobre construcciones, edificaciones, desechos hospitalarios y en mayo de 2001 se aprueba el Manual de Desechos Institucionales, ya que nada de eso existía. Se han hecho varias actividades para orientar a los municipios, a las alcaldías sobre cómo resolver el problema de la basura, quizás el más importante fue el 19 de febrero de 2002, cuando el Ministerio de Salud hace un convenio que no es exclusivo, porque pueden venir otras empresas a solicitar intervenir en el país, en el manejo de la basura, con un consorcio europeo, que viene a invertir en Panamá 120 millones de dólares, sin endeudamiento público, y que trae una tecnología que se ha iniciado en Europa en el año 93, a través de la cual la materia orgánica, con unas plantas procesadoras, es transformada en biogás y, a su vez, en electricidad, además reciclan metal, papel y madera; ya han hecho convenios con los municipios de Los Santos, Herrera y David, ya que pretenden poner siete plantas a nivel del país, para que desaparezcan los vertederos a cielo abierto y esa electricidad sería vendida a EDEMET EDECHI o a quien la quiera comprar. Luego de cinco años de estar la empresa funcionando, el 5% de las ganancias revertirían a los municipios; por lo tanto, es una situación que ojalá se concrete, ya que es una inversión que haría de Panamá el primer país latinoamericano con este

tipo de tecnología que eliminaría los vertederos a cielo abierto.

En cuanto a la modernización del sector salud, ya de lo que tenemos hay evidencias que no funciona como quisiéramos; hay nuevos modelos como CONSALUD, que se crea en el 98 y es una integración de los presupuestos del Ministerio y del Seguro Social para una determinada instalación; la única experiencia ha sido el Hospital San Miguel Arcángel donde se creó, además, un patronato. Este modelo consiste en que el Ministerio de Salud hace una evaluación de un hospital sobre cuánto es el porcentaje de pacientes no asegurados que se atienden, va a una coordinadora nacional de salud, hace un contrato con el patronato, una ONG o una cooperativa, para que haga contratos privados con el hospital San Miguel Arcángel. Este es un sistema de universalización del sistema de salud, uniendo presupuestos. Sin embargo, hasta estos momentos, nada más es posible a nivel de contratación de patronatos y contratación de programas de manera privada; lo que estamos intentando hacer es ver cómo la ley nos permite hacer contratación pública, para que así el Cecilio Castellero sea nuestro primer hospital piloto donde establezcamos este programa, ya que hay 60% de asegurados y 40% de no asegurados. El Ministerio de Salud y el Seguro Social hacen un presupuesto, cada uno pone lo que estima necesario, se presenta un presupuesto único CONSALUD y hace un contrato público, porque es una entidad pública, una ley pública con un hospital público para que juntos hagamos funcionar el hospital en una compensación de costos, no subvención de una institución a otra; así que este es un modelo que en estos momentos estamos explorando y, si esto es así, no estaremos hablando de integración, pero sí de universalización y de compensación de costos entre el Ministerio y el Seguro Social; además, estaremos hablando de un presupuesto único de acuerdo con las regiones para no duplicar esfuerzos ni duplicar acciones. El hospital Cecilio Castellero va a ser el hospital regional piloto del país

---

que está completamente nuevo y equipado, ya tiene un sistema de informática donde vamos a eliminar el papel y una red de comunicación con todos sus centros de salud para citas y demás; así que este es el hospital que queremos que sea el modelo para, si resulta esta gestión, empezar a llevarla al resto del país.

El otro modelo son los patronatos, como el patronato del Hospital Santo Tomás, que todavía falta por concluir y estamos en todo este proceso de estructuración, reglamentación y administración. Tenemos en Panamá casi un millón de habitantes a los que no les llega la salud adecuadamente, y hemos hecho un proyecto de giras con paquetes de atención básica por 25 millones de dólares a siete años, con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, a través del cual vamos a hacer pequeños centros de salud ambulatorios y los vamos a trasladar a las áreas de difícil acceso, áreas selváticas, sobre todo de extrema pobreza y de pobreza y los vamos hacer en cinco provincias: Bocas del Toro, Chiriquí, Veraguas, Darién y la Comarca Ngöbe Buglé. Eso es lo que llamamos Programa de Atención Básica Integrada en los Servicios de Salud, donde vamos a tratar de cubrir casi el 30% de la población indígena que no está cubierta por salud y el 20% de la población de extrema pobreza en rural; esta es la población que vamos a cubrir. La población indígena es de 230 mil personas, de las que vamos a cubrir 70 mil, que en este momento no les estamos dando salud, porque no llegamos a ellos.

El Ministerio de Salud ha dado mucha importancia a la investigación, con grandes esfuerzos, junto con SENACYT, la Caja de Seguro Social, la Universidad Tecnológica, hemos intentado producir y proyectar investigación en salud, lo cual ha sido muy dificultoso. Posiblemente, el país tiene prioridades en inversión, pero si no hay investigación en salud, no hay medicina y no hay salud; por lo tanto, estamos ya en lo que es la ley del Instituto Gorgas para que en Panamá exista una institución

nacional de investigación, la llevaremos a la Asamblea Legislativa y ojalá nos apoyen en septiembre. Hemos conseguido un fondo de investigación por primera vez y es el primer país latinoamericano al que el Banco Interamericano de Desarrollo asigna fondos de investigación dentro de su préstamo; nos han dado un fondo de investigación por 1.2 millones de dólares para ser desarrollados en los próximos dos años en investigación en salud prioritaria del país, que será por concurso y donde todos los funcionarios de salud que hagan una propuesta un protocolo de investigación de interés, en la salud del país podrán, participar, lo que es un gran logro.

El proyecto Santo Tomás representa una inversión de 60 millones de balboas; ya tenemos invertidos cerca de 40 millones entre el año pasado y este; la obra va por buen camino y esperamos poder inaugurarla en su totalidad a fines del 2003, o principios del 2004.

Los gastos presupuestarios de 2000 y 2001 se mantienen básicamente. En el 2000, el presupuesto fue un poco más elevado, fue disminuyendo en el 2001 y vemos cómo básicamente el presupuesto se invierte en atención primaria frente atención hospitalaria por la proyección y prevención de promoción, vacunación, desnutrición, agua rural, letración, así que en eso es donde más invierte el Ministerio de Salud, más que en atención, ya que el 40% de la población no tiene cobertura de seguro social, por lo tanto es nuestra responsabilidad. Tenemos inversiones del Estado y también del BID, de los gobiernos de España, Taiwán y Corea.

La otra inversión grande que vamos a hacer será el nuevo Hospital José Domingo de Obaldía, donde vamos a invertir 29 millones de balboas para que sea el mejor materno-infantil o uno de los mejores de Centroamérica, con todo lo que necesita.

Hemos invertido en mejorar nuestras instalaciones de salud. De las 700 instalaciones

---

de salud que recibió el Ministerio en septiembre de 1999, 500 de ellas necesitan ser reparadas y 500 de ellas necesitan ser equipadas, por ahora tenemos 291 proyectos, con el de José Domingo de Obaldía, donde ya se han invertido 81 millones de balboas en arreglar nuestras instalaciones. Obviamente, aquí de estos 81 millones hay 60 del Hospital Santo Tomás y el resto, 20 millones, para arreglar 290 instalaciones, ya que realmente estaban muy deterioradas y en equipamiento hemos invertido 20 millones adicionales con un préstamo del gobierno de Corea.

Es muy importante la coordinación entre el Ministerio de Salud y el Seguro Social, creo que hemos repartido los lineamientos de la reorganización de la red de salud pública, donde ya estamos haciendo acuerdos funcionales. Hemos firmado convenios de compensación de costos, en donde el Ministerio se encargue de la población no asegurada y el Seguro de la asegurada y en caso tal de que atendamos población no asegurada o asegurada hagamos un acuerdo de compensación de costos y lo paguemos entre nosotros. Afortunadamente el Ministerio de Salud atiende muchos pacientes no asegurados, sin embargo, el Seguro Social casi no atiende pacientes no asegurados, por lo tanto a la hora de compensación de costos el Ministerio de Salud sale con la balanza positiva. Con la excepción de Bocas del Toro, el Seguro atiende más población no asegurada. Estas serían las alianzas estratégicas con el Seguro Social, que están funcionando muy bien. El profesor Juan Jované es muy creyente de este programa y con mi persona hemos hecho una buena alianza, esperamos continuarla por el beneficio de nuestro presupuesto, que es deficiente, y en beneficio de la atención de la comunidad.

Ya estamos poniendo en marcha la educación continua de todo el sector salud la nueva legislación de salud, que también la Asamblea Legislativa y todos los Ministros tratan de hacer una nueva ley. Tenemos un programa con el BID para tratar de

hacerlo y ya se aprobó la muy necesitada ley del Colegio Médico de Panamá y eso va a darle un toque humanístico, ético y científico muy necesario a los profesionales de la salud, que tanto se ha ido perdiendo en los últimos años. Espero que haya logrado ilustrarles en una forma muy resumida, ya que el Ministerio de Salud es un poco complicado, pues abarcamos muchos aspectos de la salud, no nada más atención o curar una fiebre. El Ministerio de Salud tiene un presupuesto de 420 millones de balboas, 14 mil empleados y 22 gremios; asistimos a 25 juntas directivas, muchas de ellas tienen problemas presupuestarios. Afortunadamente, creo que el Ministerio de Salud en estos momentos cuenta con un gran equipo de trabajo; con el Viceministro Alexis Pinzón y los directores nacionales, hemos hecho un equipo de trabajo que se ha proyectado. Tenemos mucho por hacer, tenemos mucha eficiencia, pero esperemos que sigamos haciéndolo mejor cada día.

---

# Salud y Desarrollo Humano de la Población Indígena

---

Licdo. José Mendoza, Asesor Legal de Política Indigenista del Ministerio de Gobierno y Justicia

Se me ha pedido que hable sobre el desarrollo humano de los pueblos indígenas de Panamá. En primer lugar, determinar el sujeto de los pueblos indígenas, algunos índices sobre desarrollo y pobreza y concluir con algunas alternativas que comienzan a aparecer en el panorama nacional con respecto a los pueblos indígenas. Sé que son temas ya tratados, pero pueden servir como elemento de reflexión para este día.

Cuando hablamos de los pueblos indígenas en Panamá, la política pública ha establecido siete pueblos indígenas que existen en nuestro país, bien definidos, y eso debemos resaltarlo como un avance del Estado panameño, ya que es uno de los primeros países que logró definir y determinar la población, porque en otros lugares no existe uniformidad en determinar quiénes son indígenas o dónde viven. En Panamá, esta situación ya resuelta, pues el censo ha determinado la cifra.

En el segundo evento, podemos ver la relación de porcentaje de la población Nögbé Buglé, Kuna y Emberá, como las más conocidas, precisamente por ser la población mayoritaria, y luego las demás poblaciones que representan un porcentaje mínimo dentro de este contexto. Otro aspecto importante es tener bien claro que si bien es cierto que existen poblaciones indígenas en todo el país, casi el 10% vive en la ciudad de Panamá o alrededores. Están definidos también cinco territorios comarcales donde el 95.99% es población indígena.

Cada pueblo tiene sus particularidades y cuando se va a hablar de una comarca, de una población, se debe tener presente su estructura de organización, sus congresos, sus autoridades tradicionales y sus autoridades locales; junto a eso, debemos hablar de la representación tradicional del

Estado, que existe en estas comarcas, por ejemplo, vemos los juzgados y las personerías que existen en estas comarcas. En casi todas las comarcas se repiten las mismas estructuras: un Congreso General, sus caciques, sus autoridades locales, los alcaldes y los corregidores; esto lo vemos también en el Congreso Ngöbe Buglé, donde la única diferencia que encontramos es que existe una estructura sumamente grande que, probablemente, la misma incorporación de la estructura indígena con la estructura estatal, está creando situaciones muy interesantes, pero a la vez muy conflictivas, aunque podemos decir que en este momento se está en pleno proceso de armonización entre ambas estructuras. La comarca Nögbé Buglé tiene un Cacique General con jerarquía en toda la comarca frente a un Gobernador; están los caciques regionales y los alcaldes; están los jefes locales y los corregidores; luego tenemos 57 representantes de corregimientos, habrá siete juzgados municipales, personerías, etc.; estamos hablando de una estructura grande y novedosa.

Se nos ha planteado por qué los pueblos indígenas no incorporan dentro de su concepto de desarrollo la propiedad privada de la tierra. Ustedes saben que la propiedad privada está prohibida en la comarcas indígenas; este concepto de propiedad aún no ha sido bien regulado y, si se quiere, no ha sido bien entendido a nivel del país. Por ejemplo, hay algunos que pueden llegar al extremo de pensar que la propiedad colectiva significa que todo el mundo puede entrar, salir y cercar, lo cual es un concepto muy erróneo. Existe la tendencia de querer llevar a las comarcas el concepto tradicional de democracia participativa y realmente se da, pero hemos visto que los pueblos indígenas no han renunciado a participar directamente en lo que concierne a la toma de decisiones, que es el papel



---

de los congresos. El congreso es la concurrencia de la mayoría de los indígenas, el cual tiene sus modalidades, pero en el caso de Kuna Yala, tiene sus delegados y sus autoridades; en el caso de la comarca Nögbe Buglé todo el que acude al congreso tiene derecho a dar su opinión.

El porcentaje de desnutrición que existe a nivel indígena, frente al promedio nacional de 17.7%, es de 68%; también son muy elevadas la mortalidad materna y la infantil, ya que cerca del 68% de los partos de indígenas en algunos lugares, exceptuando Kuna Yala, se dan en los hogares, porque no hay acceso a los hospitales; por ejemplo, en la Comarca Ngöbe Buglé, el único hospital cercano es el hospital de San Félix, que está fuera de la Comarca. El otro elemento simple, pero fundamental, es que hay madres indígenas que viven a dos o tres horas de camino de ese hospital, por decir lo mínimo, por lo que deben esperar un *pick up*, que va una vez al día, y cuando llega a la comunidad tienen que esperar hasta que se llene y luego transitar por una carretera en tan mal estado que, para esas futuras madres, es una tortura hacer el viaje; por lo tanto, prefieren quedarse en sus hogares.

Se hizo un estudio que señala que los pueblos indígenas están a la cabeza, en la prevalencia de retardos en talla, realmente se plantea que esta situación es crítica en todas las áreas indígenas. Según el estudio que se hizo en el año 2000, el retardo en el área de las comarcas comparado con el de las provincias revela una alta diferencia. En el caso de las comarcas, en Kuna Yala hay un 66%, hay un alto riesgo; en Emberá, el 60%; en Ngöbe Bugle, 71%, mientras que en las provincias, como ustedes ven, es generalmente baja.

La Comarca Kuna Yala, que fue creada en el año de 1938, y que ha dado grandes pasos, porque tiene la mayor parte de las direcciones comarcales, y es una de las comarcas que aparece en los estudios que hemos señalado anteriormente, tiene

un nivel organizativo muy consolidado. Sin embargo, las cifras que se ofrecen en el caso de Kuna Yala, nos dicen que persiste la tuberculosis, la mortalidad materna y perinatal, la violencia intrafamiliar, la drogadicción, la falta de integración de salud sexual reproductiva, lo que aumenta las enfermedades infectocontagiosas. Esa es la situación de una de las comarcas más consolidadas en el país, pues de las demás comarcas ni datos existen sobre estos elementos.

Es importante hacer un pequeño recuento de la política pública respecto a los pueblos indígenas con relación a este tema, si realmente existe una agenda social en donde está planteado el tema indígena como una política de Estado, donde se tiene señalado, como una de las metas, la reducción de la pobreza, de la desnutrición y del analfabetismo en el área indígena. Esta política no se puede llevar a cabo sin la participación indígena, por lo que debe ser una política dentro del marco del respeto, de la participación, de la multiculturalidad e identidad de los pueblos indígenas. Sí estamos de acuerdo con el desarrollo, pero con identidad, de acuerdo con la visión de los pueblos indígenas que, hasta ahora, no es excluyente.

En esa agenda se plantea la reducción de la pobreza, con una meta de 5% por año; reducir la desnutrición del 50% al 10%, pero ya hemos visto que hay más del 50% de desnutrición en el país, y se pensaba que debían crearse herramientas de trabajo para que las instituciones públicas del país asumieran este reto, y una de esas herramientas fue la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Indígena en el año 2000, la declaración de las zonas indígenas como áreas de emergencia y la consolidación de todas las estructuras indígenas. Debemos decir que estas herramientas han sido creadas, pero su efecto y su impacto es otro elemento que habría que evaluarse oportunamente.

En el caso de la salud, específicamente se han señalado algunos elementos básicos.

---

Consideramos nosotros, como rectores de políticas de salud para las áreas indígenas, que en este aspecto se habla mucho de que se debe dar, dentro del marco ya señalado, la participación indígena en la toma de decisiones, en la consulta informada a cada instancia o a las instancias responsables, el respeto a la diversidad cultural, la equidad y visión de género en las áreas indígenas.

Otro elemento fundamental que se ha planteado es la adecuación institucional para cada Comarca, así como la sensibilización y la comunicación del personal de salud con las comunidades beneficiarias. Cuando se habla de la sensibilización, los pueblos indígenas hacen mucho énfasis en que, en primer lugar, no existe la infraestructura ni el personal, pero también se señala en las Comarcas que entre el personal de salud y las comunidades no existe una comunicación adecuada; la comunicación es esporádica, inclusive, por razones del idioma. En un estudio que hizo la licenciada Toribia Venado, en San Félix, señalaba que aún existe una relación de irrespeto entre algunos funcionarios con los indígenas y no se toma en cuenta, por ejemplo, las situaciones culturales: hay poblaciones indígenas donde la esposa es tocada solo por su esposo; por lo tanto, ella no se va a descubrir ante cualquiera persona, y si llega donde un funcionario de salud y este no toma la discreción necesaria, en lugar de darle un buen servicio, la va a ahuyentar.

Existen programas y proyectos para el área indígena, como el Proyecto de Desarrollo Rural Ngöbe Buglé, el Proyecto de Administración de Tierras, el Corredor Biológico y otros más. Lo que se plantea aquí es que, en este momento, hay una gran preocupación por analizar el impacto que tienen estos proyectos en el área indígena, en qué medida se ejecutan, qué participación tienen las comunidades indígenas, y si realmente se está enfocando hacia estos elementos que hemos señalado, porque lo que se desea es que estos proyectos participen de esta meta, de esta filosofía

y que entre ellos también exista una articulación, porque hay la tendencia de que cada proyecto va por su lado y puede darse duplicidad o repetición de acciones en las comunidades indígenas.

Las alternativas que podrían tomarse en cuenta con respecto al tema podrían ser: mejorar la red de servicio en gerencia, en infraestructura, en equipos, recursos humanos, materiales y capacitación. Sobre la capacitación, es muy importante tomar en cuenta que el personal de salud, que vaya a trabajar con comunidades indígenas, debe conocer esa comunidad, debe por lo menos tener nociones de a quién va a tratar, porque si no, puede ser un brillante profesional, pero va a fallar en lo mínimo, que es la comunicación con los beneficiarios de este programa.

Hemos señalado que la salud es un derecho que tienen todos los panameños y, dentro de ellos, los pueblos indígenas; es un derecho que todas las instituciones estamos obligadas a asegurarles. Se ha hablado también de incentivar los recursos humanos locales, esto incluye parteras empíricas, médicos tradicionales y una serie de otros recursos que frecuenta la comunidad y que todo un programa de salud debe considerar, además de que es un elemento muy importante para el acercamiento de los recursos humanos locales, con los recursos públicos que existen.

Se ha señalado también el incentivar y sensibilizar recursos no locales, mejorar la comunicación del personal de salud y las comunidades con las instancias de decisión. Diseñar programas de emergencia sostenida, ya que, de pronto, se anuncia que hay un brote de sarampión, luego se prepara un programa y se realiza una gira de emergencia, se piensa, entonces, que se están dando respuestas; se piensa que si, como ahora, se han declarado las áreas indígenas como zonas de emergencia, significa que todas las instituciones deberían tener

---

un programa de emergencia sostenida programada a largo plazo para estas áreas y la prevención del riesgo reproductivo a todas las mujeres de edad fértil. La coordinación institucional y la evaluación de las actividades no se hacen en las áreas indígenas a nivel interinstitucional e intercultural.

Cuando hablamos de sensibilizar, también hay que sensibilizar la instancia indígena. Hemos hablado de congresos, comarcas, caciques; pero si estas instancias no tienen también una noción real de la situación en que vive su pueblo, probablemente se van a enfocar hacia otras áreas. Generalmente, se ha hablado más de participación política que de inversiones y recursos para estas comunidades; entonces, cuando hablamos de sensibilización, estamos hablando de todas las instancias indígenas y no indígenas que tienen que ver con el tema.

El otro asunto es la coordinación con la medicina tradicional. Este es un punto que nuevamente sale a relucir; porque no en todas las comunidades se está proyectando adecuadamente esta relación. La medicina tradicional tiene un rol fundamental en todos los pueblos indígenas y en otras ideas. Quizás es con lo único que cuentan muchas comunidades indígenas, porque son sus médicos tradicionales.

La salud debe fortalecerse como una estrategia de desarrollo, porque sólo así se reduce la pobreza, es el compromiso de todos de manera que se acceda al desarrollo humano. En las instancias de decisión debe hablarse de compromiso, para que estos pueblos realmente accedan al desarrollo, para que tengan las mejores expectativas de vida, una vida decorosa y para que accedan al conocimiento. Deben tomarse en cuenta sus potencialidades, sus demandas, y que las instituciones públicas los incluyan como prioridad. Resulta incomprensible y contradictorio, por ejemplo que Panamá, que está a nivel internacional como uno de los países de mayor inclusión de los pueblos indígenas en sus

políticas públicas, ahora con la creación en el último lustro de tres comarcas indígenas, resulta sorprendente para muchos, que la Comarca Ngöble Bugle, no tenga un hospital, un kilómetro de carretera asfaltada, ni un colegio completo; entonces uno se pregunta hasta dónde vamos y cuál será nuestro compromiso en este punto.

Terminamos señalando que este sería el Panamá actual que debemos conocer más, el Panamá actual con su Comarca Ngöbe Buglé, con su Comarca Emberá Wounaan, con su Comarca Kuna Yala, con su Comarca Wargandí y Madungandí. Esas son las cifras que han arrojado los estudios señalados y esta realidad, en lugar de apenarnos, es un reto que se plantea, en el que indígenas y no indígenas tengamos igual acceso con equidad al desarrollo que aquí se ha tratado.

---

## Antecedentes del Diálogo Nacional por el Seguro Social

---

Dr. Stanley Muschett, Asesor de la Representante Residente del PNUD para los Diálogos

Ha sido una dicha haber podido participar en diferentes niveles en el proceso de concertación que panameños y panameñas han protagonizado desde el año de 1990 y esto lo digo por dos razones: la primera, porque he podido comprobar de primera mano que panameños y panameñas, sin intervención de marcianos ni de seres extraterrestres, han sido capaces de salir cada uno de sí mismo, para encontrar nuevas avenidas y como consecuencia de ellas producir nuevas realidades, que han terminado actuando en beneficio de la comunidad en general. Lo digo también con un cierto dejo de lamento, porque siento que nosotros los panameños y panameñas, no nos hemos dado el suficiente crédito por esos logros y lo que para países como España fue su pacto de la Moncloa y en países como Chile fueron los actos de concertación, para los panameños, de 1990 a esta parte, han sido estos actos de concertación, en los que, superando posiciones y situaciones políticas, hemos construido propuestas que han permitido que el país crezca en su convivencia y mejore su gobernabilidad. Pero también estas experiencias, desde los diálogos de Bambito, el Compromiso Ético Electoral, Panamá 2000, la Visión 2020 y demás, me han enseñado que cada ejercicio de concertación tiene su propia identidad; no hay dos ejercicios de concertación iguales y, por lo tanto, no se puede recortar la metodología de uno o las condiciones de uno para pasárselas al otro, lo único que se puede hacer es aprender de los errores de uno para evitarlos en el otro, pero hay que respetar cada proceso de diálogo.

Este segundo aspecto, el respetar la identidad que tiene cada proceso de diálogo, cada proceso de concertación, es el que nos ha llevado, desde la tarea particular que he tenido que asumir en el Programa de Naciones Unidas, a reconocer que

en el caso del diálogo nacional por el Seguro Social, los factores que lo precedieron, los factores que lo han acompañado son totalmente distintos, incluso a este diálogo que, de manera paralela, corría con él, como era el diálogo de la Transformación Integral del Sistema Educativo Nacional. Comienza en un ambiente de desconfianza, porque por una parte hay expectativas sobre qué va a pasar, si vamos a ser capaces los panameños de resolver, de una vez por todas, los problemas estructurales de la Caja de Seguro Social, si pondremos solamente parches y le dejaremos el muerto a los que vienen detrás. Hay expectativa, porque se preguntaban qué va a pasar con los servicios de salud que ahora se proveen, qué va a pasar con su calidad y con su cobertura, pero además había temor de que, de alguna manera, se afectara el beneficio que se recibe, desde los servicios de salud y de pensiones, ya que es cierto que las estadísticas indican que el sesenta por ciento de la población panameña recibe los beneficios de seguridad social, pero no es menos cierto que eso nos hace privilegiados a unos y excluidos a otros, porque el beneficio de los servicios de la seguridad social, se proyecta sobre todo el espectro de la vida nacional. No tener ese servicio agravaría una serie de situaciones.

Había, además, temor y desconfianza, porque Panamá no podía enfrentar su problema de hacer un diálogo por el Seguro Social, ignorando posturas ideológicas. Panamá estaba llegando al diálogo mejor que ningún otro país de América, porque llegaba con tiempo para tomar las medidas, pero no podía ignorar que los procesos vividos en otros países habían enfrentado los dos grandes dilemas: la privatización y el paternalismo; estos son aspectos que matizan profundamente un ejercicio de diálogo como este y comprueba lo que acabo de afirmar, de que cada diálogo tiene su propia

---

identidad, no se le puede ignorar, hay que conocerla bien y no se puede recortar recetas que pudieron haber servido y trasladarlas al otro proceso.

Cuando el Gobierno nacional, a través de la solicitud que hace la señora Presidenta, de convocar a este diálogo, traspasa esta responsabilidad al Programa de Naciones Unidas, lo que se tenía claro era que el diálogo por la Caja de Seguro Social era sin precondiciones; era un diálogo sobre todo por el sistema de seguridad social. Era cierto que lo que estaba motivando el diálogo era la situación de crisis o de déficit del sistema de pensiones, pero no es menos cierto que quienes se sentaron a la mesa, dueños verdaderos del diálogo, entendieron que era sobre el sistema de seguridad social y, por lo tanto, había que revisar el modelo de atención de salud y la calidad con que se prestaba. Había que revisar el componente de los hasta entonces llamados riesgos profesionales y que, con toda una nueva filosofía, había que atender el ejercicio de administración de la Caja de Seguro Social y cómo no atender el programa crítico, que era el programa de pensiones de la Caja de Seguro Social.

En ese contexto, asumir el rol de facilitador por parte del Programa de Naciones Unidas, era algo que tenía que quedar muy claro y que conllevaba no tener agenda propositiva alguna, sino que diseñaba la metodología, provee las condiciones y se esfuerza, como amigable componedor, cuando el diálogo, en un momento determinado, entra en crisis y se estanca, pero más de ahí no le corresponde. Los verdaderos dueños del diálogo son todos los hombres y mujeres que, en representación en este caso de treinta organizaciones, se sentaron a la mesa desde el pasado 17 de julio de 2001.

En el acto público de lanzamiento del diálogo, la Presidenta de la República explica en qué condiciones convoca el diálogo para sanear la Caja de Seguro Social, no para privatizarla. Ha habido treinta delegaciones trabajando para dar las respuestas que planteaba este tema, que comienza

con una primera etapa que llamamos homologación de la información. Tres semanas después del lanzamiento público que hace la señora Presidenta, se congrega a todos los participantes del diálogo en un ejercicio de casi diez días para tratar de resolver la pequeña torre de Babel que todos llevamos dentro sobre el tema del Seguro Social. Entonces, a la mesa del diálogo concurrían personas con diferentes intereses, pero con diversos niveles de conocimiento de la realidad del Seguro Social y teníamos que proveer, como responsables de este ejercicio de facilitación, algunos elementos básicos. Esta etapa se desarrolla con la presentación de funcionarios de la Caja de Seguro Social, quienes le presentan a los participantes el estado actual, las medidas que ha puesto en práctica esta administración, un diagnóstico y una serie de propuestas y pistas que, desde la administración de la Caja de Seguro Social, pudieran ser puestas en práctica y ser consideradas por los participantes en el diálogo.

Concluida esta etapa, en talleres de cuatro horas, para cada uno de los cuatro programas, se hace entonces el primer encuentro de los participantes, que es un encuentro diagnóstico, en donde todos los participantes, aglutinados en grupos en las mesas temáticas, hacen un ejercicio de diagnóstico y empiezan a apuntar las primeras pistas de posibles propuestas de solución a cada uno de estos temas. El resultado de este encuentro diagnóstico indicó la necesidad de incorporar un paso metodológico que inicialmente no se había contemplado y así se llega a la consideración de los llamados ejes transversales que, en pocas palabras, era permitir a los participantes conocer el entorno socioeconómico de esta sociedad, en donde está inmerso el programa del Seguro Social, porque el Programa de Servicio de Seguridad Social no está en el vacío ni en el aire y, para poder atender sus problemas y aportar soluciones, había que tener conocimiento mínimo de los ejes transversales: crecimiento demográfico, comportamiento económico, perspectiva inmediata a futuro, entre

---

otros, lo que por un lado iba a evitar que se hicieran planteamientos de soluciones inalcanzables, porque el modelo socioeconómico no lo iba a permitir y, por el otro lado, para que se tomaran en cuenta situaciones ajenas, pero concomitantes al funcionamiento de la Caja de Seguro Social, tales como problemas de evasión, de mortalidad, cómo las tasas de crecimiento demográfico afectan o no los ingresos y los servicios, entre otras.

Concluida esta etapa comienza la discusión propiamente dicha por mesa y que se extendió desde el 22 de octubre hasta el pasado 16 de abril.

La metodología adecuada para este ejercicio llevó a dividir a los participantes, un poco más de ciento veinte personas, en cuatro mesas temáticas que respondían a cada uno de los cuatro programas en que se dividía la Caja de Seguro Social: el Programa de Enfermedad y Maternidad, que es donde se prestan los servicios de salud; el Programa de Riesgos Profesionales; el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte, que es donde se atiende el asunto de las pensiones; y el Programa de Administración y Gestión, que es un programa que lo cubre todo y que es exactamente el ejercicio de gestión que hace la dirección y el equipo de trabajo de la Caja de Seguro Social.

En este caso y en virtud de la naturaleza de los temas, para definir el procedimiento, el reglamento de trabajo, tanto de las mesas temáticas, como de las sesiones plenarias, fue definido y adoptado por consenso por los participantes. Cada mesa designó un coordinador: Carlos Lee, Coordinador de la Mesa de Administración y Gestión; el Padre Conrado Sanjur, Coordinador de la Mesa de Enfermedad y Maternidad; Ricaurte Chiari, Coordinador de la Mesa de Riesgos Profesionales, e Istmenia Fitzgerald, Coordinadora de la Mesa de Invalidez, Vejez y Muerte. Esto es algo que los propios miembros de la mesa se dieron a sí mismos, escogidos de los que son los dueños del diálogo; estas personas fueron acompañadas por un relator y este ejercicio del relator no era un

simple trabajo de recoger por recoger, porque cada sesión, por lo delicado de los temas, comenzaba por revisar y aprobar la ayuda memoria de la sesión anterior, cuyo valor es que los consensos se iban construyendo prácticamente por sesiones, y lo que no se podía era jugar con estos consensos, tergiversarlos o incurrir en errores en su redacción, porque la misma metodología era exponencial del consenso de la mesa, se iba a los consensos plenarios y, por lo tanto, había que tener una redacción veraz y fidedigna de lo que había pasado en esta mesa; por consiguiente, el valor de este coordinador y relator era fundamental para la buena marcha del diálogo. El Programa de las Naciones Unidas acompañaba a cada mesa con el rol de un facilitador, quien era el que se encargaba de que los procedimientos se ajustaran a las normas que ellos mismos habían acordado, animaba en este trabajo, transmitía, como una correa de transmisión, al Programa de las Naciones Unidas las dificultades o las necesidades que había en un momento determinado y era, en una palabra, este enlace entre los participantes del diálogo, el Programa de las Naciones Unidas y la responsabilidad que teníamos que asumir.

Recordemos que los principios sobre los cuales se convoca y se construye el diálogo son unos ejercicios de naturaleza consultiva, de naturaleza incluyente, estamos hablando de ciento veinte personas representando treinta sectores distintos de la sociedad; totalmente transparente, por eso, de este diálogo los medios daban más cuenta que del diálogo por la educación, porque era más polémico y había más acceso, sin ningún tipo de cortapisas, a los medios; y, finalmente, el método del consenso para validar las decisiones y propuestas finales.

En el ejercicio del cronograma del diálogo se han realizado tres sesiones plenarias: la primera sesión plenaria fue el 22 de octubre y la segunda, el 19 de diciembre, que terminaron siendo más que nada plenarias informativas para que el resto supiera qué estaba haciendo cada mesa; la única plenaria

---

concebida como plenaria final de término del diálogo para validar los consensos, se realizó el 15 y 16 de abril de 2002. En esa plenaria se consideraron los acuerdos de la Mesa de Enfermedad y Maternidad y se les dio su aprobación por el pleno, sujetos a una serie de correcciones y enmiendas. Igual ocurrió con la mesa de Administración y Gestión; sin embargo, la mesa de Invalidez, Vejez y Muerte, no tenía propuestas definitivas y consensuadas, porque a lo interno de ella sí se habían formulado propuestas, pero sobre estas la mesa misma no había llegado a consenso. Esa mesa es la que está pendiente de que concluya su trabajo y, tan pronto lo concluya, nos permitirá llevar a un plenario las propuestas que recibió la validación de todos los asistentes sobre la necesidad de actualizar y adecuar la legislación de riesgos profesionales. Están pendientes las tres de los resultados finales de las discusiones de la Mesa de Invalidez, Vejez y Muerte.

La tarea importante de diseñar la herramienta ha sido un proceso difícil, y a mí no me sorprende que lo haya sido. La Caja de Seguro Social es la institución que, por excelencia y antonomasia, presta el servicio de salud a la sociedad panameña aun cuando se quiera decir que lo hace solo al sesenta por ciento, porque el factor exponencial que este servicio tiene en el bienestar de toda la Nación, nadie lo puede cuestionar. Este es un ejercicio que se hace, matizado por factores profundamente ideológicos, por factores de gran desconfianza en gestiones de gobierno, porque después no cumplieran o porque no hicieran caso a las recomendaciones. De lo que estamos convencidos, en cada una de las mesas, es que solo un esfuerzo conjunto puede salvar la situación de la Caja de Seguro Social. Un ilustre visitante nos decía hace dos semanas, cuando nos presentaba el hermoso proyecto con el que los empresarios están apoyando la educación en México, el Proyecto Únete, que inventaron un eslogan: si no somos nosotros, ¿quiénes? y si no es ahora, ¿cuándo?

---

# Propuestas de la Mesa de Administración y Gestión del Diálogo Nacional por el Seguro Social

---

Licdo. Carlos Lee, Coordinador de la Mesa de Administración y Gestión

La mesa de Administración y Gestión presentó el resultado del esfuerzo de panameños y panameñas, recogido en un pliego de recomendaciones que debe servir de base para la propuesta de un anteproyecto de Ley, que modifique la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social. Con este esfuerzo consensuado, culmina una etapa del gran diálogo por la Caja de Seguro Social. Es importante recordar que el trabajo de las mesas temáticas es la dinámica metodológica que tuvo como propósito facilitar el gran diálogo; no obstante, la misión abarcadora de salvar la Caja de Seguro Social nos compete a todos y no puede lograrse como una visión parcializada del conjunto del problema de la Seguridad Social y de la Caja de Seguro Social; por lo tanto, estamos convencidos de que los resultados de cada una de las mesas de trabajo, en su conjunto, contribuirán a la solución integral de los problemas de la Caja de Seguro Social.

De igual forma, hemos dado la oportunidad de pensar, como panameños y panameñas, en una solución para nuestra seguridad social, demostrando con ello nuestra capacidad creativa e innovadora y nuestro sentido de bien común, que remedia las orientaciones foráneas, lo cual es un signo de madurez nacional.

Concluida esta fase del diálogo, nos toca trabajar para que logremos concretar una propuesta de Ley Orgánica y otras propuestas de carácter operativo para que sean implementadas en el menor tiempo posible. Estamos, entonces, frente a un anteproyecto o una propuesta de anteproyecto de Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, debidamente consensuada y con un listado de propuestas operativas que serían puestas a

disposición de las instancias pertinentes de la Caja de Seguro Social. En este momento, el llamado a la sociedad panameña y, en particular, la representada en la Asamblea Legislativa, que ha sabido deponer intereses particulares, gremiales o económicos e ideológicos y dar pasos para que nos eleve los niveles de un superior entendimiento, en el sentido que nos corresponde asegurar el debido seguimiento a los resultados de este diálogo y, por ello, nuestra propuesta es establecer una estrategia de manera organizada con la finalidad de convertir, finalmente, estas propuestas en ley de la República.

De la mesa de Administración y Gestión surgió un listado de propuestas, en la parte de estructura organizativa, en las que se propone como novedad que se revise e incremente la representación de la sociedad civil, en la Junta Directiva, actualizar las normas y reglamentos que actualmente utiliza la Caja de Seguro Social, hacer un trabajo de reingeniería de proceso y procedimiento, revisar del sistema de compras, aumentar a doscientos cincuenta mil balboas el monto de firma autorizada por parte del Director General de la Caja de Seguro Social. En cuanto al tema de Administración de Recursos Humanos, se hicieron tres propuestas fundamentales:

- Que se establezca un reglamento que rija los procesos de reclutamiento, selección y evaluación del personal de la Caja de Seguro Social, que debe ser el siguiente:

1. Que la contratación del personal de la Caja de Seguro Social se dé sobre la base de concurso.



---

2. Que se realice un diagnóstico para determinar las necesidades reales de capacitación de todo el personal que labora en la Caja de Seguro Social.

3. Que al personal de salud, que labora en las instalaciones de la Caja de Seguro Social, ubicadas en el interior del país, se le dé prioridad para participar en las diferentes especialidades que se presenten. De existir vacantes en las instalaciones de la Caja de Seguro Social ubicadas en el interior, que se le dé prioridad al nombramiento de aquellos profesionales de la salud que residen en dichas áreas.

- En cuanto al sistema de información, se hicieron dos propuestas: que se someta de inmediato a la consideración de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, el organigrama operativo y funcional que actualmente sirve a la institución, e incorporar al proyecto de modernización del sistema de informática de la Caja del Seguro Social, que se adelanta actualmente, los aportes de los distintos gremios representados en la Junta Directiva, quienes deberán garantizar su continuidad como una política institucional y asegurar la debida coordinación con los distintos estamentos de salud e instituciones conexas del país.

- En cuanto al tema de la autonomía, el aporte de la mesa de Administración y Gestión, va en la línea de modificar el artículo 12, literales c, d y f de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, en el sentido de que los delegados de los gremios sean designados por los propios gremios ante la Junta Directiva.

Se hicieron ocho sugerencias o aportaciones en cuanto a la cotización, a los aportes y al control recaudatorio. Voy a destacar algunos de ellos: el primero que aparece en la lista, es hacer las modificaciones necesarias con el propósito de que

los gastos de representación y bonificaciones también paguen la cuota obrero patronal; que se implementen los mecanismos necesarios tanto para que los patronos, incluyendo al Estado panameño, que simulan la relación laboral utilizando la figura de servicios profesionales, queden en la obligación de pagar la cuota obrero patronal con los recargos correspondientes y que se eleve a la categoría de delito la evasión de las cuotas obrero patronal.

- En cuanto al tema de las inversiones se hicieron cuatro propuestas en la mesa de Administración: que se adicione un nuevo artículo a la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, además de lo dispuesto en los artículos 36 y 37, para autorizar a la Caja de Seguro Social a realizar otras inversiones con criterios financieros y de seguridad que garanticen un mayor nivel de rentabilidad dentro del margen de riesgo con grado de inversión, que se busquen los mecanismos necesarios para que el Banco Nacional cumpla con lo dispuesto en el literal d, del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social prepare la propuesta de un programa de inversión a mediano plazo para la aprobación del Órgano Ejecutivo, de manera que pueda realizar sus inversiones de forma más ágil y oportuna, en virtud de que por mandato constitucional es responsabilidad del Estado garantizar la salud de la población panameña y que se dé un aporte adicional por parte del Gobierno Central, por la atención que brinda la Caja de Seguro Social a la población beneficiaria y a los no asegurados.

Estas fueron las propuestas que la mesa de Administración y Gestión presentó a la plenaria, que fueron consensuadas y que estamos ahora en espera de los resultados de la Mesa de Invalidez, Vejez y Muerte para trabajar en un equipo técnico y hacer las modificaciones necesarias y llevar entonces a la Presidencia la propuesta de un anteproyecto de ley, que modifique la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

---

## Propuestas de la Mesa de Enfermedad y Maternidad del Diálogo Nacional por el Seguro Social

---

Padre Conrado Sanjur, Coordinador de la Mesa de Enfermedad y Maternidad.

Los miembros de la mesa de Enfermedad y Maternidad estarán contentos por la oportunidad que tenemos, en nombre de ellos, de dar a conocer el resultado del esfuerzo que realizamos conjuntamente, en el marco del diálogo por la Caja de Seguro Social. Hubo una asistencia permanente en la discusión de los participantes permanentes, pero fue un trabajo que se realizó con mucho interés, camaradería, fraternidad e interés por parte de los participantes. Se dio realmente un diálogo en el sentido de que ciertamente hubo algunas propuestas que no lograron ser consensuadas, mientras que otras sí. En esta mesa se parte de la inquietud y de las urgencias que tiene la población necesitada de salud, de las dificultades para tener acceso a una cita médica, de las largas colas a tempranas horas, los viajes por una cita que se da y a la que finalmente el médico no llega, o citas que se postergan y la falta de medicamentos.

Hay que decir también que muchos de los aportes que se hicieron aquí, que fueron consensuados a raíz de la mesa final que se hizo en abril, se reubicaron en las otras mesas. Frente a la temática de Enfermedad y Maternidad, llegamos al consenso de la necesidad de llegar a una concepción global de la salud y de la seguridad social para la población panameña; es importantísimo tener en Panamá una concepción y, por lo tanto, una política global, integral, que rinda el beneficio del derecho a la salud que tiene la población, y frente a esa concepción global se quería también promover una cultura de promoción y prevención de la salud; es decir, esa idea debe llenar todos los espacios de la sociedad panameña, la necesidad de la salud y de la prevención, y también se enfatizan los principios que deben acompañar este proceso de generar salud a la población a

través de la prevención; por ejemplo, los principios de que este derecho sea accesible a todos y a todas en el país, que esta atención también sea completa, integral y que responda al principio de la equidad, de la solidaridad, de la eficiencia, de la rendición de cuentas y de la participación social. Esto nos parece muy importante, porque son principios fundamentales, no solamente en la respuesta a la demanda de salud, sino también en cuanto a todo lo que implica organizar a la sociedad en un concepto común y una política común de respuestas a la salud integral de la población.

Frente a esto, tenemos que decir que se llegó a dos consensos en esta Mesa de Enfermedad y Maternidad: un primer consenso fundamental es la necesidad de instaurar, de manera definitiva, completa, coherente y estable, un sistema nacional de salud que sirva como marco general para desarrollar toda una política que dé salud a nuestra población. Hubo también un nuevo modelo de atención de la salud; así que sintetizamos los consensos en estos dos ejes, que deben recoger y resolver todas las inquietudes actuales que confronta la población. Son ejes que deben también desarrollarse, ya que son propuestas globales, integrales, por lo que la mesa hizo el esfuerzo, dentro del tiempo que teníamos, de detallarlas cuanto fuera posible, pero que al final concluimos que esta propuesta debe seguirse trabajando en los espacios que competen a nivel del país.

Entonces, es importante reconocer que la entidad responsable y rectora de la administración de la salud en nuestro país, es el Ministerio de Salud, y que el objetivo de este sistema nacional de salud debe ser, precisamente, buscar, rendir un beneficio, un servicio eficaz y eficiente. También

---

nos parecía muy importante que en la mesa participante había representantes del Ministerio de Salud y también representantes de la Caja de Seguro Social, que fueron constantes en su asistencia y en sus aportes; también facilitaron alcanzar esta propuesta del sistema nacional de salud y del nuevo modelo de atención de salud, de manera que esta propuesta debe ser trabajada conjuntamente entre la Caja de Seguro Social y el Ministerio de Salud, y que su combinación se convierta en una entidad responsable de la salud. Otro elemento muy importante es garantizar la autonomía financiera, administrativa y la responsabilidad de que ambas instituciones participantes serán mantenidas; es decir, que esta fusión no hace perder la identidad a una instancia ni a la otra, sino que cada una tiene su perfil, su identidad, su misión, pero que también debe elevarse la combinación de ambas en cuanto a su responsabilidad de proveer la salud en la población.

En este sentido, más concretamente, el sistema nacional de salud, dentro de este marco que nos sirve de referencia, necesita la articulación orgánica y operativa de los servicios de salud del país. Es bien importante que los servicios y las instancias que lo proporcionan no estén aislados o semiarticulados, sino que realmente respondan a una articulación orgánica y operativa, de tal manera que, como hemos señalado, estarían bajo la responsabilidad de estas instancias de salud en nuestro país. Ese marco conceptual obedece también a la visión que debe inspirar, motivar y servir de eje motor al trabajo de la salud en el país, y que es el proporcionar a la población los servicios promocionales, preventivos, recuperadores y de rehabilitación de la salud; es decir, un proceso que va desde la divulgación o la información y que suscite también la prevención que concebimos en esta propuesta como eje fundamental del trabajo de salud, y que debe estar acompañado o inspirado en los principios de eficiencia, equidad, solidaridad, calidez e impacto social, técnico-administrativo de las acciones; estos principios se reiteran

continuamente en nuestro trabajo.

En cuanto a la misión, este planteamiento concibe que es el proporcionar estos servicios a la población nacional, y que debe ser en forma óptima, oportuna, eficiente, desde redes de servicios de salud integral a nivel nacional, bien organizadas en los diferentes niveles, ya sea territorial o de los diferentes servicios, sin ningún tipo de exclusión, y que evite también las costosas duplicaciones de esfuerzos y recursos para la atención de la salud, que también es un problema que se tiene con esta duplicación. A este derecho debe tener acceso toda la población nacional, con independencia del patrimonio institucional del servicio que se organiza y se ofrece para la atención de la necesidad de salud. Frente a esta propuesta, consensuamos la siguiente estrategia: en primer lugar, conformación de una estructura para la administración y conducción del sistema, a través del establecimiento de diferentes niveles: nacional, provincial o comarcal y local.

En segundo lugar, la creación de una instancia técnico-normativa para la orientación de la operatoria del sistema, igualmente a diferentes niveles y espacios territoriales. En tercer lugar, la definición de estos espacios geográficos y poblacionales para la provisión de los servicios de salud y la regionalización orgánica y operativa. En cuarto lugar, el fortalecimiento de las redes de servicio de salud, por niveles de atención y complejidad. En quinto lugar, la sectorización y adquisición de la demanda. En sexto lugar, la formulación de un nuevo modelo de atención. En séptimo lugar, la formulación de un nuevo modelo de gestión, basado en la información y costo, en suministro, en mantenimiento preventivo y reparativo, un sistema de personal y un sistema de monitoría, supervisión y evaluación. En octavo lugar, la priorización de mecanismos para la participación social. En noveno lugar, la estructuración de un modelo de financiamiento para el sistema, y en décimo lugar, la definición del marco jurídico del

sistema. Hasta allí nuestros aportes, estrategias, definiciones, visión, misión y demás para la implementación de un nuevo sistema de salud y luego una caracterización de este modelo.

El nuevo modelo de atención de salud es de carácter integral, basado en la estrategia de atención primaria, con base en la sectorización de la población o la cercanía con ellas. En segundo lugar, su esencia es la atención directa, que consiste en tener un médico de cabecera, médico general o médico familiar, lo que humaniza y personaliza la atención, por lo tanto crea una relación positiva y directa médico-paciente. En tercer lugar, con este modelo se establecería también un sistema de evaluación al profesional médico. Son conocidas las críticas, las quejas y el descontento que tienen los usuarios hacia el personal médico, que no atiende o que ni siquiera los mira, o que solamente les recetan una aspirina. Entonces, es importantísimo darle un seguimiento al trabajo profesional del equipo médico en general, y este nuevo sistema de modelo de atención considera la necesidad de establecer mecanismos de evaluación del personal médico que, al mismo tiempo, le servirían para que se reconozcan sus sacrificios, sus valores y su profesionalidad.

Con este modelo, también se establecerán controles adecuados para evaluar el efectivo cumplimiento y el horario del personal médico, con lo que se evitarán los problemas de laboratorios repetidos, que suceden continuamente y representan una pérdida de tiempo, de energía y de recursos; entonces, es importante que se centralice en alguien, en un funcionario médico que atienda las demandas de salud de la persona y que, al mismo tiempo, evite el despilfarro en los materiales. Por último, este modelo contemplaría tres sistemas referentes a la medicina: medicina general, odontología general y un sistema de especialidades; serían como los tres ejes que compondrían este modelo. Además, tenemos algunas recomendaciones, por ejemplo, sobre la

población indígena, a la que debe prestarse mayor atención, ya que es el sector más empobrecido y con ausencia total de recursos. En este caso, para solventar sus dificultades de salud, sugerimos una comisión especial para este tema.

Otra recomendación consensuada es la compra de medicamentos e insumos, para lo cual se debe modernizar y flexibilizar el sistema de compras, a fin de que resulte más ágil, eficiente y pertinente, sin descartar los controles correspondientes, considerando las recomendaciones de la Organización Panamericana de la Salud, en cuanto a la calidad de los medicamentos, equipos médicos y odontológicos, para que se instalen regionalmente centros de mantenimiento y así se evite la concentración en la capital. También es importante homogenizar lo más posible las características de los equipos, para reforzar la emisión de catálogos, costos y compensaciones entre programas, que mejoren los sistemas de registro de costos entre programas. Nos parece importante destacar que implementar este plan nacional de salud y este modelo, es tomar en cuenta que debe ser escalonado, progresivo y debe contar con mecanismos, a medida que se va avanzando, de evaluaciones y procedimientos de ajustes y correcciones. Hemos enfatizado que todo el personal de salud debe ser capacitado, debe haber un proceso de información, de divulgación, de concientización sobre este nuevo modelo, porque no se puede implementar de buenas a primeras. Creemos que las propuestas consensuadas de la Mesa de Maternidad y Enfermedad, deben ser trabajadas y darles seguimiento; que no solamente se les ofrezca a la ciudadanía, al gobierno y a la Asamblea Legislativa este producto, sino que debe haber un trabajo de seguimiento de la ciudadanía y, en este caso muy específicamente, de parte de los participantes en el diálogo.

---

# Informe del Avance de la Mesa de Invalidez, Vejez y Muerte del Diálogo Nacional por el Seguro Social

Licda. Istmenia Fitzgerald, Coordinadora de la Mesa de Invalidez, Vejez y Muerte.

En vista de que conocíamos que la OIT tenía pendiente entregar un informe, hicimos todo el esfuerzo a nivel de PNUD, y obtuvimos, al principio del 2002, ese famoso instrumento con el análisis que ellos habían logrado. En la mesa hubo reacciones en contra de lo señalado en ese documento de trabajo y tomamos la decisión de que un cuerpo de técnicos panameños, tenía que hacer un análisis de la situación y presentarnos un instrumento en que pudiéramos vaciar las diferentes alternativas que se nos ocurrieran.

Como se pretendía incorporar grupos informales, como buhoneros, transportistas y agricultores, eso nos llevó a ver las leyes que tienen que ver con estas decisiones y en estos momentos aprovecho para comentarles que el libro editado sobre la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, nos permite conocer que hay 95 disposiciones legales complementarias, que tienen que ver con todo el régimen de seguridad social. Algunas de estas disposiciones legales datan desde 1935 y están recogidas aquí; además, hay disposiciones legales para quince grupos que tienen jubilaciones especiales de diferentes tipos, que incluyen funcionarios de la Caja de Ahorros, del IPHE, las enfermeras, los maestros y demás. Así que nos dimos cuenta de que hay disposiciones legales pertinentes que se pueden desarrollar para atender el problema de cómo incorporar grupos informales; de una manera especial, destacamos a los marinos.

Sobre la afiliación, nuestras discusiones nos han llevado a hablar de que debe haber una opción voluntaria para afiliarse y que no debe ser restrictiva; hay muchos pensamientos sobre cómo mejorar la afiliación y la cobertura.

Sobre el régimen de inversiones, ese dinero que

se tiene en reserva, salió una idea importantísima, acerca de que es imprescindible dotar de profesionales idóneos a la administración de inversiones en la Caja de Seguro Social y darles autonomía, para que se cumpla la ley, que no se cumple y, además, que se tengan otras posibilidades de colocar nuestros excedentes de manera que rindan mejor; en eso hay que diversificar las carreras de inversiones, hay que intentar aumentar el retorno y manejar la sostenibilidad financiera y actuarial de ese dinero.

Manejamos también las posibilidades de hacer transferencias de excedentes, de programas que en la Caja de Seguro Social tienen excedentes y que podrían aliviar, en alguna medida, el probable déficit que puede tener el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte en el 2005 o en el 2008, según el tipo de estudio que uno revise, pero que está indicando ya que de nuestros excedentes probablemente se tiene que tomar una parte desde esa fecha y de ahí en adelante empiezan a declinar. Hay propuestas que dicen que solo se debe financiar con aportes de los asegurados; hay propuestas en que se dice que hay que definir, la contribución del seguro como una contribución fiscal que facilite que todo lo que se cotiza llegue al Seguro y que no sea retenido por los empresarios; hay propuestas sobre la verdadera autonomía; una serie de ideas sobre cómo aumentar la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, modificando sus artículos.

Sobre el mismo régimen de cómo asignar las jubilaciones o las pensiones, hay diferentes ideas. Uno de los sistemas manejados propone que tal vez se puede hacer hasta un nivel, con cierta cotización solidaria y después como una especie de cuenta individual; sin embargo, todos esos sistemas llegan al detalle de que hay reformar el

---

régimen de pensiones propuestas sobre el control de elevación. Hubo ideas muy claras sobre revisar las hipótesis del estudio de la OIT, ya hay un acuerdo sobre qué cifras se usarán para los diferentes renglones que tienen que tomar en cuenta en el análisis financiero actuarial y, por supuesto, salieron las propuestas de que el Estado aporte; también hubo propuestas de que eso no debe ser. Finalmente el grupo tomó la decisión de que ese equipo técnico va a calibrar la herramienta actuarial que se va a usar para vaciar allí todas las ideas que tengamos dentro de ese instrumento. Vamos a incorporar la iniciativa que presentó el Ejecutivo el 18 de junio, en que nos concede un dinero especial, y en estos momentos estamos en ese detalle.

---

# Exposición sobre la Mesa de Invalidez, Vejez y Muerte del Diálogo Nacional por el Seguro Social

---

Licdo. Even Chi Pardo, Representante de la Caja de Seguro Social ante el Diálogo

La pregunta que todos se hacen es por qué se ha demorado la Mesa de Invalidez, Vejez y Muerte y cuáles son las alternativas hacia el futuro más próximo. Mi opinión personal es que se ha demorado por tres causas: la primera, porque es que esta Mesa tiene una rigurosidad técnica que la hace avanzar más lentamente que las otras mesas, por elementos económicos, actuariales, de salud, inclusive para cuando se van a ver las diferentes pensiones y esto ha limitado un poco el avance de la mesa.

La segunda razón es porque no se utilizó la misma metodología que en otras mesas, en las cuales desde las primeras reuniones se había organizado una metodología para avanzar en el tema, desafortunadamente, la Mesa de Invalidez, Vejez y Muerte, no utilizó ese mismo camino y esa metodología.

El tercer motivo es que las decisiones que se tomen en cuanto al Programa de Invalidez, Vejez y Muerte, tienen una connotación política, económica y social, que hace que los actores den mucho o pongan mucho hincapié en cada decisión que vayan a tomar y lo relevante acá, en torno a lo que se ha hecho en el Programa Invalidez, Vejez y Muerte, es que las alternativas son bien concretas. Este puede ser un asunto complicado, que tiene muchas connotaciones, ya que es multidisciplinario, pero es algo muy concreto y es lo siguiente: tenemos un sistema de pensiones y tenemos dos alternativas que recorrer: o renunciamos a un sistema de seguridad social solidario, en el cual todos compartimos el riesgo de financiar y de que nuestro beneficio sea en función de afrontar el riesgo de la vejez, de la invalidez, de forma colectiva y nos vamos entonces hacia un sistema de cuentas

individuales, en donde cada cual aporta individualmente y cada cual asume el riesgo de la invalidez y la vejez de forma individual, o nos vamos por optar consolidar y perfeccionar un sistema de seguridad social en el que el riesgo es colectivo, porque al asumir el riesgo de la vejez, de la invalidez, uno va a hacerlo en función de un mecanismo, de una forma actuarial que es solidaria, a la hora de financiar ese riesgo. Son dos grandes avenidas por las cuales nosotros debemos avanzar. La mesa del diálogo ha optado por hacer los análisis actuariales sobre la base del perfeccionamiento y la consolidación de un sistema solidario en cuanto al financiamiento y cómo se afronta el riesgo, cómo se financia el riesgo cuando uno llega a la vejez o tiene una invalidez. Y, en el marco de una esquema solidario de financiamiento y de forma de asumir solidariamente el riesgo, a su vez hay dos grandes caminos para recorrer, si el problema que en futuro los gastos pueden ser mayores que los ingresos y hay que nivelar esa ecuación financiera, hay dos opciones: o se disminuyen los gastos o se aumentan los ingresos.

Disminuir los gastos concretamente significa reducir beneficios a través de cuatro variables que también son bastante concretas: aumentar la edad de jubilación; aumentar la densidad de las cuotas, o sea, la cantidad de cuotas necesaria para optar por una jubilación, hoy es de 15 años, o sea, 180 cuotas; disminuir la tasa de sustitución, que significa el mínimo que otorga una pensión que, en este momento, es el 60% del salario promedio; y aumentar los años de referencia que se toman para la pensión, que actualmente son los siete mejores años que usted ha cotizado, o sea sus siete mejores salarios se promedian y sobre esa base se saca la pensión que le corresponde. Todas estas cuatro

---

medidas lo que hacen es reducir los beneficios y, por lo tanto, los gastos que tiene la institución.

La otra avenida es no reducir los gastos, sino aumentar los ingresos y en esta hay siete medidas muy concretas: lo primero es el reconocimiento por parte del Estado de la deuda previsional o deuda social implícita que han generado estos sistemas. La Caja de Seguro Social, a lo largo de sus 61 años, ha sido objeto de algunos abusos, que la han afectado financieramente. El Estado, como representación de la sociedad, puede hacer un reconocimiento de estos abusos que, históricamente durante los 61 años, se han hecho sobre la Caja de Seguro Social; abusos que van desde cómo otorgar beneficios sin base actuarial hasta inclusive la malversación de fondos; estos elementos son reconocidos a través de una transferencia o un aporte del Estado.

La segunda es un aumento en la tasa de cotización. La tercera es un conjunto de medidas para eliminar la evasión que, en estos momentos, según cálculos realizados por la Caja del Seguro Social y cifras oficiales, suman alrededor de ciento veinte mil personas; la subdeclaración de que ya se hablaba aquí, formas como servicios profesionales y gastos de representación, que es una forma de subdeclarar el ingreso, por lo tanto la base contributiva que tiene el sistema; la eliminación de la morosidad que en estos momentos alcanza ciento cuatro millones de balboas, setenta y cuatro millones en el sector público y treinta en el sector privado; el conjunto de medidas que ya señalaban para aumentar la rentabilidad de las inversiones que tiene la Caja del Seguro Social y la transferencia interna de programas superavitarios, como puede ser el Programa de Administración, hacia programas deficitarios, como es el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte.

Estas siete medidas son por el lado de los ingresos: todo lo que he manifestado ya ha sido

presentado por los diversos grupos que participan en el Diálogo Nacional por el Seguro Social, en la mesa de Invalidez, Vejez y Muerte; por lo tanto, no es que no haya propuestas, lo que no ha habido es la toma de decisión sobre este conjunto de propuestas, que impide la toma de decisiones, un elemento fundamental, y cuál es el peso específico de cada una de estas medidas en el devenir financiero de la Caja de Seguro Social. Para eso se necesita un instrumento de cálculo, o sea, un modelo actuarial que nos permita identificar cuál es el peso específico de cada una de estas medidas en el futuro de la Caja de Seguro Social y así la mesa tenga la posibilidad de decidir cuál medida va a tomar y cuál no va a tomar. Ese instrumento actuarial, que el grupo técnico que la Mesa de Invalidez, Vejez y Muerte asignó, tiene que desarrollar, y ya se han realizado cuatro reuniones del grupo técnico, lo que le va a aportar en no más de dos semanas a la mesa de diálogo, el instrumento para calcular cada una de estas medidas y poder llegar a un consenso final sobre estas medidas que ya le han sido presentadas. El objetivo fundamental es tener, en el menor plazo posible, una decisión sobre las recetas de medidas que vayan a adoptarse para que el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte pueda afrontar los grandes desafíos que tiene a futuro, y nosotros estamos seguros de que, al final, va a prevalecer lo que es la voluntad mayoritaria de la población panameña y va a ser avalada, en su momento, por la Asamblea Legislativa, ya que no es más que consolidar y perfeccionar un sistema de seguridad social, que mantenga su carácter público, que perfeccione su carácter solidario y que permita profundizar en los elementos de autonomía que requiere para su desarrollo.



---

# Políticas Públicas y Legislación Juvenil

---

Licenciado Julius Grant, Director de la Dirección de Juventud del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia

En esta ocasión, nos corresponde exponer sobre las políticas públicas y legislación juvenil. Consideramos importante brindar una exposición didáctica, para luego entrar en el plato fuerte. En este sentido, las políticas públicas, son definidas como un sistema de decisiones gubernamentales traducibles en acciones correctivas, orientadoras y preventivas, cuyo objeto es la modificación o mantenimiento de la realidad de uno, varios o todos los sectores de la sociedad.

Es importante aclarar qué entendemos por políticas públicas, porque existe mucha confusión en relación con este concepto, ya que las políticas públicas son directrices emanadas del gobierno. Vamos a clasificarlas en dos: en el primer aspecto de la clasificación, las consideramos como políticas restringidas y en el segundo, como políticas de amplio espectro. En sentido restringido, se les puede concebir como una declaración o prescripción con efectos de obligatorio cumplimiento, que consisten en estatutos, una asignación presupuestaria, un conjunto de reglas o bien una decisión judicial.

Un estatuto es una política pública en el sentido restringido de la palabra; en el sentido amplio, se le puede concebir como un patrón general de decisiones y de acciones emanadas por las autoridades gubernamentales que están unidas por un objetivo, al que se orientan las decisiones y acciones del gobierno; es decir, la política pública se entiende en aspecto restringido y en aspecto macro. Viendo ahora las políticas públicas en materia de juventud, considero prudente definir qué es juventud, porque hasta la fecha hay un sinnúmero de ideas, de concepciones con relación a lo que es juventud.

La juventud ha sido definida como un periodo de vida que media entre la niñez y la edad adulta, o que comienza con la pubertad y acaba con la madurez social. También se concibe como la

población comprendida entre los catorce y veinticuatro, veinticinco, veintiséis, veintinueve, treinta, años, eso vamos a definirlo. La juventud es mucho más que un periodo definido de edades, y eso quiero recalcarlo, porque a través de la historia de la juventud, es concebida de acuerdo con el papel que desempeña en su momento.

Existen muchos autores, en América Latina sobre todo, quienes consideran que la franja de edad que contiene la juventud debe tener un techo que oscila entre los treinta y cinco y cuarenta años; eso para nosotros quizás es novedoso, pero no para los países en desarrollo, que consideran que la juventud debe medirse según su desarrollo y evolución históricamente determinados. Por eso es que la categoría social para el desarrollo del individuo que se constituye a través de la estructura que ofrece la sociedad en sí, es lo que va a determinar qué es la juventud.

En los tiempos del feudalismo, solo había un modelo de familia y un modelo de adulto, que personificaba al padre. La madre no desarrollaba ningún papel importante, mucho menos la juventud y mucho menos el joven. No había problemas de elección de empleo, ni de capacitarse para el trabajo. No había un espacio familiar para el joven, porque ni siquiera lo tenía la mujer. De allí que, en la misma época del feudalismo, había poca o ninguna diversidad del estatus en la edad adulta; es decir, no había una aspiración de movilidad social, de socialización en la familia o el grupo familiar, el grupo comunitario no preveía mayor diferenciación; de allí que no se podía considerar ni hablar de juventud. Este concepto de juventud viene a surgir en el capitalismo clásico. Allí la familia denota una transición de la familia original a la constitución de una nueva familia similar, en donde se van aceptando algunos derechos, pero muy vagamente. Por el simple hecho de ir aceptando el papel que desempeña la mujer, también aceptan el papel del joven incipiente; de allí que la transición

---

del sistema educativo al mundo de trabajo se va notando en el sector juvenil y en este mismo periodo, el capitalismo clásico a nivel mundial, y de esto no escapan ni siquiera las economías socialistas. Se da la heteronomía y dependencia hacia la autonomía del individuo, ya la edad del joven o la edad del hombre o de la mujer va identificando su actuar y su papel en la sociedad. Se da esta transición de la socialización por agentes socializadores primarios, como es la familia, la iglesia y la escuela hacia otros, como la participación en instituciones sociales y políticas tradicionales, en donde prima la representación del hombre y la mujer en sociedad.

En la época del capitalismo inicial, ya el hombre va viviendo más en sociedad y al hacerlo, la mujer y el joven van reclamando su espacio; ya, entonces, estamos viendo lo que significa un joven en comunión con otros jóvenes.

En la época actual aparecen nuevos modelos y vínculos familiares, surgen familias monoparentales, aumenta el individuo que vive solo, familias ensambladas y el retorno al hogar paterno original; se da mayor permanencia en el sistema educativo, la deserción en asuntos de los jóvenes, en algunas responsabilidades que asumen, el desempleo, el superempleo, la inempleabilidad y el joven ya va asumiendo parte de su responsabilidad en la sociedad, cosa que no se veía en la época feudal, ni en la época del capitalismo inicial. Aparecen dificultades para alcanzar la emancipación y la autonomía que ya se venía reclamando en inicio de la era capitalista, emergen nuevas formas y prácticas alternativas de participación juvenil, como lo *hippies* y la lucha por identificarse, porque la sociedad entiende que el joven tiene una imagen y tiene derecho a expresar su imagen, de allí que la evolución de la juventud y de la política de juventud se apega a la aceptación que le da la sociedad a este joven, por lo tanto el joven de hoy no es el mismo que el joven de hace diez años, y los adultos mayores, a veces cuando regañan a un joven le dicen: "en mi época..." y eso no se aplica, porque la juventud de hoy es distinta a la juventud de ayer y la juventud de mañana será distinta a la juventud de hoy.

En el feudalismo no hay juventud en el sentido de producción de masa y de roles otorgados por él, por la sociedad; había jóvenes, pero esos jóvenes no tenían ningún tipo de derecho a expresarse; ni siquiera los padres entendían que este joven tenía necesidades y responsabilidades, mucho menos el Estado. En el capitalismo clásico, ya hay una juventud incipiente; el sistema va entendiendo que hay que prestarle atención a las necesidades del joven. En la época actual, aceptamos que le toca al Estado responsabilizarse por una política de juventud.

Por todo lo anterior, podemos concebir las políticas de juventud como directrices emanadas de las altas autoridades y funcionarios públicos debidamente facultados, establecidos como normas o pautas generales sobre programas, proyectos y actividades que corresponden al gobierno. Naturalmente, el sector privado debe regirse en torno a las políticas que vienen del sector público o del gobernante de turno.

Las políticas de juventud deben ser concebidas de tal modo que los beneficiarios sean los agentes que participen en la etapa de construcción de esas políticas. Lo que hace veinte años reclamaba el joven, hoy ya es una obligación del Estado: darle participación en la toma de decisiones. De allí que, para que una política pública tenga legitimación, debe contar con la opinión del joven, por eso se hacen estudios, se escuchan sus opiniones o se permite que formen parte de la decisiones colegiadas del gobierno, como se hace en las universidades, más que nada en las universidades del sector público. Viendo esto así, consideremos al Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia como ente rector de la política de juventud, debido al mandato que le diera la Ley 42, aquel 19 de noviembre de 1997, con la tarea de impulsar el desarrollo humano por vía de la participación y la promoción de la equidad. La misma ley que crea el Ministerio entiende que, para que se dé una política pública, debe tener la participación del joven y lo plasma en su fundamento legal.

El Ministerio procura hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales para actuar como ente rector competente

---

para la planificación, ejecución y coordinación de las políticas, referentes a la previsión, protección, atención, bienestar y producción del desarrollo social de la comunidad, en especial, de la juventud. Nuestra misión como Ministerio es proveer, divulgar y apoyar las políticas, planes y programas que permitan combatir y minimizar los problemas económicos y sociales de los grupos vulnerables, en este caso los jóvenes, las mujeres, los niños, las niñas y los adultos y adultas mayores. El ente que le corresponde ejecutar las políticas públicas de juventud es la Dirección Nacional de Juventud, y como la ley indica. Esta Dirección, por cuyo conducto el Ministerio promueve el desarrollo de la juventud panameña, es responsable de la promoción y ejecución de acciones y programas dirigidos a lograr una activa participación de la juventud en procesos culturales, legales y políticos del país; de allí, que cuando hay actividades, como Juvenalia o Jamboree, todo debe pasar por el tamiz del Ministerio; cualquier institución o empresa privada que organice una actividad de juventud sin el aval del Ministerio, actúa al margen de la ley.

Dentro de las políticas que desarrolla el Ministerio de la Juventud, como ente rector de las políticas de gobierno en materia de jóvenes, están la elaboración de programas y proyectos para la atención de la juventud, incluyendo a los jóvenes en situación de riesgo social, que son los que están a un paso de ser delincuentes o de situaciones críticas de abandono; así como la creación y el desarrollo de servicios públicos y privados, dirigidos a la protección y asistencia de los jóvenes y las jóvenes. También una política de Estado, que seguimos al pie de la letra, consiste en diseñar, organizar y establecer normas y procedimientos que permitan ejecutar programas básicos de orientación y atención dirigidos a esta población; elaborar las normas para la creación y funcionamiento de asistencia, habilitación y rehabilitación de la juventud con problemas y desarrollar estudios sobre la realidad de la juventud.

Según los estudios de la realidad de la juventud, entre los servicios y las actividades que permiten la promoción de la juventud, está la de promover y facilitar el desarrollo de las relaciones juveniles en universidades, en colegios secundarios o

comunidades. Estas políticas de juventud consisten en fomentar y coordinar el intercambio continuo y prominente de la información que tenemos en Panamá con otras juventudes a nivel internacional.

Las acciones que desarrolla el Ministerio para promover la juventud en relación con las políticas que hemos visto son las siguientes: la promoción y divulgación de la responsabilidad penal para la adolescencia; es decir, la Ley 40; el programa empresario, que ha ayudado hasta ahora a 425 jóvenes en riesgo social, a través del apoyo de empresas amigas que acuden a nosotros y se les da una beca de ochenta balboas (B/.80.00) al mes; este programa que tenemos es el Centro de Formación Vocacional para Adolescentes, ubicado en San Miguelito para jóvenes de escasos recursos que no puedan pagar sus estudios; esta escuela es totalmente gratuita.

Otra de las acciones es el fortalecimiento del Consejo Nacional de la Juventud para la formación de políticas públicas. En este sentido, estamos revisando la base legal que fundamenta el Consejo Nacional de la Juventud para poder insertarlo de manera oficial en la política pública que desarrollamos. Otras actividades son la apertura de centros de alfabetización, formación y capacitación para el empleo juvenil. Hasta ahora hemos beneficiado a cerca de 3,190 jóvenes que se convierten en educadores de jóvenes; por lo tanto, tenemos jóvenes educando a jóvenes, que llegan de lugares donde el Ministerio de Educación no alcanza a llegar y les enseñan a leer, a escribir y los elementos básicos de las Matemáticas.

Además, realizamos puntos de encuentro entre los espacios físicos permanentes, como es la Casa de la Juventud, o fijos, como son los campamentos juveniles. En lo que respecta a los campamentos juveniles, se han beneficiado más de cuatro mil jóvenes a nivel nacional en lo que va del año.

Otras actividades que desarrollamos en atención a la política de la juventud han sido la creación del Instituto Vocacional Nuestra Señora de Fátima de El Chorrillo; el programa Jóvenes en Busca de Oportunidades, dirigido a ex pandilleros, jóvenes en riesgo, donde se promueve la reinsertión social y

---

laboral; la presentación de la Compañía de Títeres en donde cerca de 2,500 jóvenes salen beneficiados; los talleres multidisciplinarios de arte en donde capacitamos grupos jóvenes en los colegios y comunidades y, naturalmente, el Centro de Documentación donde brindamos, a la fecha según nuestros datos estadísticos, más de 25,000 consultas a jóvenes y padres de los jóvenes, inclusive educadores que llegan a nosotros buscando información en relación con la juventud.

El marco legal por el cual se forma o se estudia la política de juventud lo constituyen las siguientes leyes:

1. La Ley 3 del 27 de mayo de 1994, por la cual se crea el Código de la Familia, que es bastante extensa, por lo que he considerado prudente dar un breve resumen de lo que es: está compuesta por cuatro libros. En el primer libro, se fundamentan las políticas públicas de juventud, trata de las relaciones familiares, de los deberes y derechos de los individuos que componen una familia, comprende figuras como el parentesco, matrimonio, el régimen económico y disolución, la afiliación, la patria potestad, los alimentos y las distintas forma de tutela. El segundo libro del Código de la Familia versa sobre los menores que llamamos niños, niñas y adolescentes; habla sobre los derechos fundamentales de estos, de aquellos que se encuentran en circunstancias difíciles, de los niños y niñas maltratados, los de riesgo social, los carenciados, los que trabajan, los que son víctimas de catástrofes, los discapacitados físicos y mentales y también tiene un aspecto que trata sobre la Ley 40, que es el que contempla el acto infractor, el menor que ya está cometiendo faltas. El tercer libro del Código de la Familia trata sobre la participación del Estado sobre la política familiar a diferencia de los dos primeros libros que contienen figuras que se ventilan a través del sistema judicial, como lo son los Juzgados de Familia y la Niñez y la Adolescencia. Este libro establece también parámetros que deben guiar al Estado en la

planificación de las políticas públicas con miras a proteger el núcleo familiar, o sea que es al gobierno al que le corresponde proteger a la familia, y en este sentido el artículo 571 destaca que la familia tiene un alto grado de responsabilidad frente a sus partes o sea cuando ellos vean que dentro de su familia no exista ningún tipo de solución, pueden acogerse al Código de la Familia y buscar apoyo estatal. El último libro del Código de la Familia se refiere a la jurisdicción y a los procedimientos que se requieren en todos los casos relativos a los niños, niñas y adolescentes; establece la competencia de las distintas instancias del Órgano Judicial en relación con los procesos que contemplen la familia y el menor.

2. La política pública de juventud también se fundamenta en la Ley 42 del 19 de noviembre de 1997, mediante el cual se crea el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia.
3. También es importante la Ley 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres.
4. La Ley 40 de 26 de agosto de 1999, por la cual se establece el régimen especial de responsabilidad penal para la adolescencia.
5. Un aspecto importante para señalar frente a las políticas públicas de juventud son las recientes normas elaboradas que tocan el tema de la juventud; en eso, podemos destacar la Ley 68 de 11 de julio de 2000, por la cual se declara el mes de julio como el mes de la juventud y la Ley 29 de 13 de junio del 2002, por la cual se garantiza la salud y educación de la adolescente embarazada.

---

# Familia y Juventud en Panamá

---

Legisladora Teresita Yániz de Arias

Deseo compartir con ustedes las preocupaciones que he tenido durante muchos años sobre los temas de la familia y la juventud, enfocando, sobre todo, el tema de la pobreza que es una pesada carga que el siglo pasado ha depositado en el umbral de este milenio que hoy inauguramos. De ella se derivan casi todos los males que padece la mayor parte de los habitantes de este planeta y, de manera muy especial, nuestro pequeño país.

A lo largo de varias décadas, hemos analizado una y otra vez cómo alcanzar un desarrollo sostenible que garantice una vida mejor para la mayoría de nuestro pueblo y, en esa tarea, hemos barajado los componentes sociales y económicos que inciden sobre la pobreza, pero siempre pareciera haber un elemento que nos elude, que se nos escapa, que no encontramos todavía la clave para descifrar un texto o la pieza esencial para armar un rompecabezas.

Por lo tanto, si se quiere formular políticas coherentes y eficaces para disminuir la pobreza, la solución a esta incógnita es impostergable. He incluido en este análisis datos sobre los jóvenes, porque ellos no forman parte de la familia, sino que dependen de ella para su supervivencia y bienestar y porque las políticas destinadas a la protección de la familia tienen que incluirlos de manera prioritaria. Habitamos en un país lleno de bendiciones que no ha padecido guerras fratricidas y donde hemos dejado atrás los veintiún años de dictadura que constituyen, con la invasión norteamericana, el periodo más traumático de nuestra historia.

Vivimos en un país donde no se producen catástrofes como los huracanes, terremotos e inundaciones que asolan periódicamente a

nuestros vecinos; gozamos de una posición geográfica privilegiada que nos ha permitido gozar de un recurso como el Canal, así como de un clima benigno y de un territorio accesible habitado por poco menos de tres millones de habitantes; sin embargo, tenemos más de un millón de panameños y panameñas viviendo en la pobreza y claros indicios de que comienzan a empobrecerse sectores de la clase media, lo cual se traduce en un deterioro creciente de la calidad de vida de la inmensa mayoría e incrementos sustanciales de delincuencia, así como de frustración y de pesimismo.

No voy a extenderme en esta presentación sobre la necesidad de modernizar un poder económico que es ineficaz e injusto, que necesitamos generar empleos, luchar contra la corrupción, producir una reforma integral del sistema educativo o implementar un régimen tributario que permita una mejor distribución de las riquezas. Todos estos son requisitos para poder lograr un progreso compartido por todos; estos son temas debatidos de manera extensa en este y otros foros.

Quiero concentrarme en un factor social y humano, cuya importancia no hemos tenido en cuenta suficientemente y que es para mí la clave necesaria para descifrar nuestros problemas socioeconómicos, y sobre el cual seguiremos haciendo un análisis incompleto de nuestra realidad: me refiero a la relación de nuestras familias, a los problemas que tienen sus orígenes en ellas, así como las posibilidades que tienen en ellas. Comienzo por afirmar algo que todos los que estamos aquí sabemos, que la familia es el grupo humano primario y fundamental donde se transmite y se conserva la vida, donde se transmiten también valores y prejuicios y donde aprendemos y adoptamos los patrones de conducta que nos

---

influirán toda la vida. Identificar los problemas que tienen que enfrentar nuestras familias es el primer paso para comprender dónde se inician nuestros primeros males sociales, pero también es el primer paso para ofrecer soluciones, incorporando en esas tareas todos los recursos que ese núcleo humano posee.

La familia, desde los albores de la humanidad hasta nuestros días, ha sufrido una serie de cambios. Sabemos y aceptamos que entre nosotros coexisten varios tipos de familia, pero independientemente de los vínculos de consanguinidad, parentesco u otros que consideramos como requisitos entre los integrantes de ellas, lo cierto es que estos tipos de familia cumplen funciones identificables e imprescindibles para el desarrollo pleno del ser humano, a través de toda su vida, desde la cuna hasta la tumba; por lo tanto, toda política pública que no reconozca concretamente el papel de la familia, está condenada a no ser una contribución al desarrollo sostenible.

Quiero analizar con ustedes hoy esa primera afirmación: que la familia es el sitio donde se transmite y conserva la vida. En materia de transmisión y cuidado de la vida, sus miembros necesitan del apoyo afectivo que se expresa, concretamente, en la responsabilidad que tienen padres y madres por sus hijos.

La concepción de toda vida humana se da a partir de dos personas, hombre y mujer, sin cuya participación es imposible, pues aun en los casos de procedimiento de fertilización asistida, la presencia del óvulo y el espermatozoide sigue siendo un requisito insustituible. Todavía, que yo sepa, nadie ha nacido de una incubadora y aunque por allí se hable de todos esos proyectos de clonación, pareciera que para los seres humanos no es viable; además, para sobrevivir, el recién nacido necesita de cuidados durante un largo periodo de la vida, sin los cuales perecería en unas cuantas horas; de allí que, para garantizarlos,

existan deberes y derechos que se derivan de la patria potestad que comparten el padre y la madre desde el momento del nacimiento del hijo y que se hacen efectivos, en el caso del padre, cuando asume legalmente el reconocimiento de la paternidad. Ese reconocimiento puede realizarse de tres maneras: de manera legal, en el caso de los hijos nacidos en el matrimonio, que son automáticamente reconocidos; la voluntaria de los hijos nacidos fuera del vínculo matrimonial, que requiere que el padre voluntariamente reconozca esa filiación; o por la vía judicial. No es sino a partir del cumplimiento de ese deber que se constituye en fuente de derecho y de él surgen las obligaciones y derechos de sus padres y viceversa, porque aquí siempre hablamos de los derechos de los hijos y a veces nos olvidamos de que, con el Código de la Familia, en la ancianidad, en la vejez o en la incapacidad, los padres pueden solicitar de sus hijos una pensión alimenticia; eso mucha gente no lo sabe.

Es una cruel realidad que el 72% de los niños y las niñas nacen fuera de una unión estable; es una cifra que todo el mundo lo deja espantado. Se revela que en Panamá más de ciento cincuenta mil niños, niñas y adolescentes; es decir, casi el 13% de menores de 18 años, no han sido reconocidos por sus respectivos padres, con el resultado de que carecen de toda protección paterna, porque el desconocimiento del vínculo por parte del progenitor no permite el reclamo de pensiones alimenticias, ni el goce de los beneficios de la seguridad social en el caso de los hijos e hijas de los asegurados. Si a estas cifras les añadimos las decenas de miles de reclamos de pensiones que se encuentran en trámite a través de corregidurías, alcaldías y tribunales, podríamos darnos cuenta de que más de quinientos mil niños y niñas panameñas viven en pobreza en el año 2001, lo que muestra un aumento notable en el reclamo de dichas pensiones, de las cuales casi el 90% procedían de hogares incompletos, por ausencia del padre. Se pone así en evidencia que son más los menores afectados por el maltrato y el abandono que los que

---

son señalados como infractores.

En lo que va del año, han muerto víctimas de homicidio veinticuatro menores, el Ministerio Público reporta que en el 2000 casi el 30% de todos los delitos que se encontraban en las Fiscalías de la ciudad de Panamá, correspondían a violencia intrafamiliar y el 11% a maltrato de menores. Entonces, ¿por qué nos sorprendemos de la violencia criminal que aumenta día a día en nuestro país ante cifras como las antes mencionadas?

La violencia que se inicia en la familia se vuelca fuera de ella ante la sociedad, a través de individuos violentos y desajustados que aprendieron estas conductas dentro de sus propios hogares.

El Banco Interamericano de Desarrollo hizo estudios en seis países latinoamericanos que demuestran que el costo de toda la violencia, incluida la doméstica, que es causa directa en buena parte de la violencia social, puede llegar a estimarse hasta llegar a la cifra del 2% del Producto Interno Bruto, así que estamos hablando de muchos millones de dólares.

Si queremos disminuir los delitos humanos relacionados con la violencia, necesitamos hacer que se cumplan al pie de la letra las disposiciones contenidas en la Ley 38, sobre violencia intrafamiliar y maltrato de menores, sobre todo las que establecen medidas de protección para las víctimas; eso permitiría utilizar mejor los recursos que ahora se emplean en la atención policiva, judicial y de salud de los miles de casos denunciados anualmente e invertir esos recursos en mejorar las escuelas y los servicios que se ofrecen en los centros de salud.

La discusión sobre el incremento de la delincuencia juvenil que he mencionado anteriormente, regresa una y otra vez a ser parte de titulares y reportajes así como de encendidos discursos en la Asamblea Legislativa, pero hasta ahora, salvo propuestas exageradas que se

concentran en el aumento de las sanciones que se aplica a los menores, pocas van dirigidas a atender el problema de manera integral prestando atención a la pobreza en que viven nuestros niños, al abandono y al maltrato que padecen así como la falta de actividades recreativas, religiosas, culturales y deportivas donde puedan canalizar sus energías y disfrutar de un ocio que no esté contaminado por vicios y malos ejemplos.

Las cifras del incremento de delincuencia juvenil, así como las cifras de embarazos en las adolescentes, nos obligan a prestar atención también a la situación de las niñas, así que no es solamente que los varones están mucho más expuestos a todos los temas que tienen que ver con la violencia, delincuencia y la criminalidad, sino que ahora tenemos que ver cuál es la situación de nuestras niñas y adolescentes. Alrededor de 13,000 niños y niñas, lo que constituye uno de cada cinco nacimientos, o sea el 20% de todos los nacidos vivos en Panamá, son hijos de una madre menor de 18 años; este es uno de los más serios problemas sociales que en Panamá se ligan al tema de la pobreza; obviamente, estos embarazos precoces son consecuencia de la falta de educación sexual, pero también están relacionados con la baja autoestima de nuestros adolescentes y a un entorno social y humano que no es propicio para que puedan madurar, desarrollarse plenamente y pospongan el inicio de la vida sexual y reproductiva.

Hemos visto que la familia es el núcleo social donde se transmite y se sostiene la vida y donde aprendemos los roles que nos permiten incorporarnos a la sociedad, así como los valores y creencias de la cultura en la que vivimos, pero también es un centro de servicios que provee a sus miembros de techo, alimentación, atención a la salud y protección. La falta de reconocimiento de los valores que las mujeres realizan para sus familias, ha hecho que las tareas relacionadas con el cuidado de niños y ancianos, que son numerosas, complejas, muchas veces tediosas y duras, no constituyen un trabajo. El solo hecho de que dicho

---

trabajo no se remunere lo reduce a un estatus inferior respecto a formas del trabajo humano. Bastaría que por solo veinticuatro horas las mujeres dejáramos de realizar todo el trabajo que realizamos en beneficio de nuestras familias, para que la sociedad completa se diera cuenta de que, sin ese aporte, colapsaría.

Va siendo hora de que este trabajo invisible sea reconocido como un aporte que las mujeres hacemos al desarrollo del país y que la sociedad encuentre los mecanismos para que las amas de casa reciban los mismos beneficios que los demás trabajadores. Para ello habría que establecer un fondo solidario que aportara la cuota patronal, para que un número mayor de mujeres pudiera incorporarse a los beneficios de la Caja de Seguro Social al aportar la parte correspondiente a la cuota obrera, lo que haría más accesible los derechos establecidos de acuerdo con la ley que les permite incorporarse a la seguridad social; es decir, el Estado debería tener un fondo solidario que permitiera que esa fuera la cuota patronal y la mujer, por su parte, aportara una cuota que le garantizara, en algún momento, tener una jubilación, prestaciones médicas y demás, para no tener que depender de vivir recogida o agregada en la casa del hijo o el nieto, que mientras pueda contestar el teléfono, regar una planta, hacer un dulce o cuidar un niño es bienvenida, pero después de ese momento, se convierte en una vieja que perturba la vida de la familia.

Va siendo hora de que ese trabajo invisible sea reconocido como un aporte al beneficio del país. Este trabajo de las mujeres es aun mucho más duro en las áreas rurales, donde las actividades domésticas se confunden con las laborales sin que una ni otra tengan remuneración ni reconocimiento. Esta invisibilidad se da también en el trabajo de los niños, niñas y adolescentes que, por decenas de miles, laboran en diversas tareas productivas, muchas veces, en el caso de las áreas rurales, acompañando al padre y la madre, viviendo en condiciones infrahumanas, en violación de la

Constitucional Política y al Código de Trabajo que prohíben el trabajo a menores de catorce años y que establecen serias restricciones para el trabajo de los mayores de esa edad, pero que son menores de dieciocho años. Aquí no hay excusa: el trabajo de menores de catorce años está prohibido por la ley, gústete a quien le guste y le pese a quien le pese. El único trabajo de los niños y adolescentes es ir a la escuela y en esta sociedad está condenado a perecer.

La pobreza de las familias es la principal responsable del trabajo infantil, la familia que logra salir de la pobreza es aquella que permanece unida, al menos en los años de la infancia y adolescencia de los hijos, donde el número de hijos se planifica responsablemente y la familia deja en herencia lo que se ha podido generar a lo largo de la vida.

El desarrollo sostenible supone continuidad, y la familia, la más permanente de las instituciones humanas, tiene que ser incorporada activamente en el esfuerzo para que llegue a la mayor cantidad de las personas haciendo uso de los límites de los conocimientos.

La familia ha sobrevivido hambrunas, guerras, migraciones, exilios y cambios sociales y tecnológicos de la más variada índole que no han logrado hacerla desaparecer. Constituye por eso no solo el núcleo fundamental de todas las sociedades humanas, sino el centro sobre el que deben erigirse los esfuerzos legislativos y gubernamentales que quieran ser eficaces y permanentes.

Habiendo intentado toda clase de otras soluciones que no parecieran haber dado resultado, vale la pena volver los ojos, la inteligencia y el corazón a nuestras familias, esos espacios donde todas y todos iniciamos y esperamos terminar la vida, con especial atención a nuestros jóvenes, que constituyen nuestra única esperanza.



---

# Educación y Juventud: Los Retos del Futuro

---

Doctor Jorge Cisneros, Vicerrector Académico de la Universidad de Panamá

Quiero partir de algo muy interesante y lo digo sobre todo porque aquí tengo dos audiencias importantes: los jóvenes y las personas que no somos tan jóvenes. Voy a intervenir con dos temas - educación y juventud y los retos del futuro- con los cuales les hablaré de juventud a la gente que no es joven y, a la que es joven, voy a hablarles del futuro.

La referencia biográfica que se hace sobre mí enfoca más una faceta de mi vida, no obstante me dedico al tratamiento de la violencia, de muchos tipos de violencia social, lo que implica que he trabajado con gente que ha sido torturada.

Durante muchos años, los científicos del mundo se han reunido para prever cómo será el mundo del futuro, evidentemente su visión fue errónea. En este tercer milenio tenemos cifradas grandes esperanzas; es el milenio de la razón, de la inteligencia, del conocimiento.

En relación con el primer tema -educación y juventud- voy a hablar de juventud sin referirme a ninguna etapa biológica, sino a una juventud en especial. Me voy a ocupar principalmente de la juventud que tiene la oportunidad de estudiar, porque hay otra juventud que merece reflexión, que está excluida de los beneficios de la cultura, de la educación, y para esa juventud hay otros retos y otras necesidades. Hay cosas que a veces nos suenan impactantes, por ejemplo, para algunos autores la adolescencia no es un proceso biológico, es un proceso social. Tal es el caso de los pueblos indígenas, los cuales no tienen adolescencia. Allí se es niño y se es hombre o se es niña y se es mujer y lo único que marca la diferencia es la capacidad de engendrar y poder parir en la mujer. No hay en ellos este período cultural que tenemos

nosotros y que estamos extendiendo, ya que hay en nuestra sociedad personas que, aun siendo mayores de edad, siguen dependiendo totalmente de sus padres, sin asumir las responsabilidades que, como adultos, les competen.

Tampoco nuestros campesinos viven la adolescencia, debido a que después de los doce años los sacan de las escuelas y los llevan a trabajar con todos los compromisos y las dificultades que conlleva la vida adulta. Así pues, cuando vamos a hablar de juventud tenemos que situarnos en que está marcada por sus condiciones socioeconómicas y cada juventud tiene una oportunidad y una experiencia diferente frente al mundo que le rodea.

En la antigüedad, la única manera de conocer algo era ir a donde las cosas estaban; si alguien quería conocer la esfinge o las pirámides tenía que ir a visitarlas. Se dice que Aristóteles recorrió toda Eurasia y de ahí su vasta cultura y conocimiento. El descubrimiento de la imprenta y de la litografía permitió el conocimiento, la palabra pudo escribirse en volúmenes, que antes no había, ya que la Biblioteca de Alejandría, cuando fue quemada, no tenía 4,000 ejemplares y allí estaba todo el conocimiento de la humanidad. Así, pues, con la imprenta quien viajaba era el conocimiento, el cual se almacenaba en las bibliotecas. Ese período lo hemos vivido nosotros, ¿quién no ha visto la reproducción de La Gioconda o de La Piedad? No obstante, muy pocas personas han participado de la experiencia propia de estar frente a este tipo de conocimiento.

Es evidente que el mundo cambia a una velocidad increíble. Para los jóvenes que están aquí, una calculadora es cosa del pasado; en la década

---

del 50 se calculaba con reglas de cálculos y, de repente, llegaron las calculadoras científicas que no solo tenían esas funciones, sino que eran programables para desarrollar secuencias de movimientos y reflexión analítica de más de veinte y treinta pasos. Hoy tenemos a nuestro alcance las computadoras cuyas posibilidades son infinitas, de acuerdo con el programa.

En 1960, la Universidad de Panamá tenía alrededor de cuatro mil estudiantes. Ahora tenemos setenta y dos mil estudiantes y alrededor de treinta universidades con una matrícula que oscila entre treinta o cuarenta mil estudiantes más.

Lo lamentable es que algunas universidades ofertan títulos y no conocimientos y muchos jóvenes se están disparando en pos de ellos, con lo que estas universidades están facilitando un mercado en donde el individuo obtiene una licenciatura, una maestría y es un perfecto ignorante.

Hay alrededor de trescientos millones de niños que no reciben una educación adecuada, hay novecientos millones de adultos analfabetos. Antes, ser bachiller era muy importante; después, lo era la licenciatura. Ahora, un estudiante obtiene un diploma de licenciatura y enseguida debe pensar en la maestría, en las especializaciones y en los idiomas, por lo menos en el inglés, y en el manejo de Excel y Word. En esta era de la tecnología y el conocimiento, lo que nos funciona ahora, posteriormente será superado por mejores tecnologías.

Tenemos que aprender a educarnos de forma diferente, pues antes creíamos que nos habíamos educado para toda la vida, que cuando teníamos un título ya habíamos terminado; hoy, en cambio, tenemos toda la vida para estudiar y gracias a Dios que es así. Debemos aprender a aprender y a desaprender los conocimientos erróneos que nos enseñaron.

Hace muy poco, Humberto Eco, autor de El Nombre de la Rosa, dijo que la única salvación de la juventud era que aprendiese a vivir junta y que aprender a vivir juntos significaba el respeto a la diversidad, el derecho a ser diferente y la capacidad, por otra parte, de conciliar esas diferencias y que esa era la única gran alternativa que tenía la sociedad.

Es necesario transitar por el camino de la verdad, orientar a la gente hacia esa dirección, sobre todo en el seno de la comunidad legislativa que ha sido señalada por corrupción, por nepotismo, por carecer de justicia social y de equidad. Recordemos que los jóvenes aprenden no solo lo que les decimos, sino los modelos sociales que les vendemos.

El desencanto, la tristeza de una sociedad nos lleva a la violencia, tal es el caso de Argentina, una nación de gente inteligente, educada y formada con grandes recursos está al borde de yacer postrada como una sociedad sin futuro. Nosotros no debemos permitir que una situación semejante ocurra en nuestro país.

---

**Resumen de los comentarios a la mesa redonda,  
integrada por los representantes de la juventud:  
Rey Castillo, Central Nacional de Trabajadores de Panamá;  
Gabriel Agustín Boyke, Y.M.C.A. de Panamá;  
David Guardia, Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá;  
y Marisa Krienert, APEDE**

---

Los principales señalamientos fueron:

- Los jóvenes tienen derechos, pero también tienen deberes; por lo tanto deben ayudar a construir un estado moderno que les dé oportunidad a todos los sectores de la sociedad.

- La juventud tiene que cumplir y aceptar los retos del país y una de las formas en que lo puede hacer es a través de su aporte al desarrollo de las instituciones educativas superiores y de educación media.

- Los jóvenes deben aprender a administrar los espacios de participación y lograr intervenciones más efectivas que permitan la permanencia y continuidad de esos espacios. Esto es posible si se considera a los jóvenes más idóneos para desempeñar un puesto.

- Se debe cambiar, en las estructuras de decisión de la sociedad panameña, la cultura de que los jóvenes no son elementos productivos. Este cambio permitirá una mayor participación de la juventud en los distintos programas de modernización del Estado y de la sociedad.

- En las universidades se educa a cien mil jóvenes para ser empleados y no para que sean independientes y puedan emprender un negocio. Debe ofrecerse capacitación que oriente una actitud

de autogestión necesaria para la creación u organización de una empresa.

- Las autoridades y las personas que toman decisiones en nuestro país, deben apoyar más los programas que privilegien la modernización de la educación y que fomenten la actitud empresarial entre la juventud de los partidos políticos.

---

# Síntesis del Foro

## Legislar para un Desarrollo Humano Sostenible

---

Licda. Lizia Lu, Secretaria Técnica de Asuntos Sociales

Durante tres días hemos tenido la oportunidad de contar con destacadas personalidades que compartieron esta IV Jornada Académica, "Legislar para un Desarrollo Sostenible", lo que nos permite una visión global de algunos temas sociales que hemos discutido.

Iniciamos este apretado resumen reconociendo, como lo ha planteado el Presidente de la Asamblea, que el desarrollo humano sostenible es una meta de nuestras sociedades y exige de nosotros conciencia, solidaridad y, sobre todo, acción. Bajo este principio es que se desarrolló esta jornada. De la ponencia magistral del ex Presidente Julio María Sanguinetti, sobre las tendencias y desafíos en América Latina, de la relación entre política y sociedad, concluimos que la democracia no es una construcción terminada, ni su papel es la búsqueda de la homogeneidad; preferimos reconocer, como él lo hace, que su función actual parece inclinarse al arbitraje del conflicto. El mundo de hoy es muy distinto al de las décadas recientes; en esta economía de riesgo, el factor educativo es el más importante. Para el doctor Sanguinetti, los temas de la democracia actual son los siguientes: el populismo demagógico frente a la no solidaridad tecnocrática; el Estado planificador frente al Estado mínimo; la tensión dialéctica entre el ecologismo y los recursos frente a su despilfarro; el ajuste recesivo permanente frente al déficit crónico del crecimiento; la atención fundamental entre un gobierno de elites frente a un Estado de Asamblea. Todas estas contradicciones dialécticas, como las expresa nuestro invitado especial, conllevan que a veces, en nombre de la libertad, se hiera a la justicia y a veces en nombre de la justicia, se hiera de muerte a la libertad; por eso, la esencia de la democracia está en mantener el equilibrio entre libertad y justicia.

Del Informe de Desarrollo Humano del PNUD, destacamos que sirve como herramienta para la medición del impacto de las políticas públicas y también para ayudar a la sociedad panameña a enfrentar varios retos, al tener claro que el índice de desarrollo humano se mide a través del acceso al conocimiento, la longevidad y el nivel de vida decente. El Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2000 nos arroja los siguientes resultados: a pesar de que Panamá se perfila como un país de desarrollo humano medio-alto, con un índice de desarrollo humano del 0.7, hay inequidad y desigualdades en el desarrollo humano, en la educación, la calidad de vida y la esperanza de vida en muchas provincias, circuitos y distritos; se reconoce que el sistema educativo ha logrado una excelente cobertura y alfabetización, pero no resuelve las demandas del futuro. En lo referente al nivel decente de vida, se presentan grandes contrastes en la distribución de los ingresos y se sugiere la necesidad de reducir la desigualdad en el nivel decente de vida y en la educación como medio para mejorar el desarrollo humano de las personas.

En cuanto al índice de desarrollo de género, el Informe señala que las mujeres tienen mayor acceso al conocimiento, permanecen por más tiempo en el sistema educativo y poseen mayor longevidad, pero en el nivel de vida decente son afectadas en los ingresos; sin embargo, en el índice de potenciación de género, las mujeres tienen una mejoría general y una buena aceptación de la población.

El segundo mensaje es que entre 1970 y el año 2000 la pobreza se ha mantenido entre el 37% y el 42% de la población nacional y la pobreza extrema entre 20% y 25%; la pobreza del ingreso es de 40.5% y el 26.5% de la población está en

---

condiciones de pobreza extrema, además de que un 54.2% de los jóvenes menores de 15 años y el 38% de las personas de 16 a 24 años está en el nivel de pobreza en el país. Naturalmente lo anterior nos obliga a reflexionar profundamente sobre la calidad y la efectividad de las estrategias que habrán de instrumentarse para lograr reducciones sustantivas en la magnitud de los problemas existentes.

En el tercer mensaje que nos propone el Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD sobre Panamá, se nos dice que en algunas zonas indígenas, entre el 30% y el 40% de la población posee carencias múltiples, lo cual nos ubica en el núcleo irreducible a la pobreza, resaltando que los grupos indígenas son de alta prioridad en el país.

El cuarto mensaje evidencia un fuerte y sostenido crecimiento del gasto público social, pero también se evidencia la ineficiencia en su aplicación. El gasto público social es un instrumento para redistribuir oportunidades entre la población; es una inversión imprescindible, porque provee las satisfacciones de necesidades para el desarrollo humano y que, de alguna manera, contribuya a cerrar las brechas socioeconómicas. Coincidimos con la doctora Franceschi cuando señala que el reto es que el gasto público social llegue efectivamente a los más necesitados y para ello debemos transformar el Panamá que somos en el Panamá que queremos, lo cual significa enfrentar los siguientes retos: reformas institucionales hacia la equidad, crecimiento económico, políticas fiscalizadoras efectivas, reducción de desigualdades socioeconómicas, respeto a la multiculturalidad panameña, mayor participación ciudadana en las tomas de decisiones que a todos nos atañen, nuevos paradigma gerenciales del Estado, cultura de solidaridad nacional.

Es correcto señalar que cuando hablamos de desarrollo humano, hablamos de gobernabilidad democrática, de equidad en todas sus formas, de reducción de la pobreza, de empleo y medios de vida sostenibles y de conservación ambiental; de allí, el desarrollo humano sostenible genera crecimiento económico, distribuye los beneficios,

regenera el ambiente, potencia las personas pobres, las mujeres, los niños, las niñas y el trabajo.

El diputado chileno, doctor Carlos Montes, expuso sobre el Informe Nacional de Desarrollo Humano como herramienta de comunicación y la experiencia chilena. Señaló como aspectos importantes que la política vive un periodo de crisis; es rechazada por la sociedad, porque este rechazo no ha cambiado, lo cual es normal en periodos de transformaciones, pero si no hacemos nada, el mercado va a regular la vida política.

La política necesita reevaluar el Estado; debe proponer otro Estado más flexible, constructor de la cooperación entre los distintos factores de sociedad. El Parlamento es la estructura más afectada por la crisis política, ya que tiene que ver con la función de la representación política; la televisión ha representado la centralidad del debate político. El parlamento aparece lento, mucho más lento que el mercado; es visto con privilegios, ha perdido visibilidad, se encierra cada vez más en sí mismo, se toman decisiones en función de los tecnócratas y con menos participación de la sociedad. Según el diputado Montes, los parlamentarios creen que pueden hacer más cosas de las que realmente pueden; lo más importante es la calidad de la ley, la pertinencia del control de la representación del Órgano Ejecutivo; el Parlamento debe ser espacio de intermediación efectivo, gestor de representación de los intereses de la sociedad, sin embargo es distinto a lo que percibimos en la política y los cambios que sufre la sociedad civil y debemos considerarlos. Parece que seguimos con el viejo paradigma de fortalecer una sociedad igualitaria.

Los informes de desarrollo humano en Chile han incorporado valores concretos a la actividad social y política; entre otras cosas ayudan a los parlamentarios a repensar su rol como políticos. El Informe de Desarrollo Humano lleva a comprender la subjetividad, permite recuperar la dimensión cultural de la política. Los políticos son dirigentes de la sociedad, ellos deben replantearse la política social, superar los diagnósticos puramente sectoriales, ya que el origen del problema es el

---

deterioro del tejido social, y relativizar el papel de las leyes en los aspectos sociales. Las leyes no hacen la realidad, sino que están referidas a procesos reales; los parlamentarios democráticos tienen un papel importante, aunque vengan de las viejas escuelas, deben reemplazar las fuentes del clientelismo.

En su intervención sobre el tema de desarrollo humano y educación, el doctor Juan Bosco Bernal señaló la importancia de la educación en la sociedad, del conocimiento y del mundo moderno, destacando las brechas educativas que deben cerrarse, las innovaciones que enriquecen las políticas educativas y, finalmente, las lecciones de la experiencia del cambio educativo en América Latina.

El doctor Bernal destacó que la educación permite desarrollar las potencialidades y talentos de las personas; formar al ser humano para realizar una actividad productiva facilita progreso científico y la innovación tecnológica, permite trabajar para reducir la pobreza y la desigualdad social, ayuda a fortalecer la democracia y la entidad cultural, permite la participación activa y consciente en el mejoramiento del entorno familiar, comunitario y social de sus beneficiarios, ayuda a crear entornos saludables y a aumentar la esperanza de vida. Se reconoce el papel de la educación en el contexto internacional cuando ha sido tema central en foros, cumbres y conferencias por su articulación con la globalización, porque es indicador del desarrollo humano; se utiliza como herramienta calificadora de competitividad y de inversiones, representa un mecanismo de apoyo financiero y técnico sin precedentes y explica los ejemplos exitosos de países asiáticos y europeos.

Existe un conjunto de temas que sirven de eje en las discusiones sobre las reformas educativas en América Latina, basado en la educación para todos con cobertura y equidad, en el incremento de la escolaridad, en la atención a la primera infancia en la reforma curricular, en el acento en los aprendizajes de calidad, en la educación en valores, en la relación con el mundo del trabajo, en los recursos tecnológicos modernos, en el

mejoramiento de la formación docente y en la descentralización autonómica escolar y docente y, finalmente, en la evaluación de procesos y resultados. El doctor Bernal reconoce ocho experiencias exitosas a nivel internacional; de la misma manera, mencionó más de seis intentos de cambios educativos en Panamá en los últimos 30 años; también señaló como elementos que mantienen la brecha educativa los siguientes: existe una desigual distribución de oportunidades, un bajo nivel de eficiencia interna del sistema, las escuelas de calidad no están al alcance de los pobres. El doctor Bernal sostiene que existe un sistema educativo a dos velocidades: hay un bajo desempeño del docente con una capacitación docente ineficiente.

La pobreza es un elemento que limita el acceso a la educación y a los aprendizajes de calidad que impiden ejercer la ciudadanía. Nuestro país mantiene una brecha en la población con poco acceso a la tecnología, por ejemplo el 5% de las escuelas oficiales tienen laboratorios de informática. Panamá tiene enormes ventajas: un Centro Bancario regional importante, una zona franca de las mayores del mundo, un Canal interoceánico, vocación de servicios y de negocios, un ingreso per cápita elevado, recursos marítimos abundantes, una gran biodiversidad y población con alto nivel de escolaridad.

La reflexión final es que la educación abre puertas y define el porvenir de las personas y de la sociedad; que la tarea educativa es un compromiso de todos y todas; la clase política tiene una función determinante, lo que hagamos hoy tendrá costos elevados mañana y al final debemos preguntarnos: si ya perdimos el pasado, ¿estamos dispuestos a perder el futuro?

En relación con la Mesa del Diálogo por la Transformación Integral del Sistema Educativo Nacional, el doctor Stanley Muschett explicó que el diálogo se origina por solicitud la Presidenta de la República, y tiene como fundamento experiencias anteriores de concertación, que buscan el protagonismo de la ciudadanía, la formulación de políticas de Estado para fortalecer la

---

institucionalidad de los organismos democráticos. El diálogo se basó en los principios de consulta, inclusión, transparencia y consenso; sus objetivos fueron recoger, evaluar y consensuar una propuesta integral que inicie el proceso de transformación, estimular acciones para una mejor gestión del Ministerio de Educación, hacer del tema educativo un tema de agenda de Estado.

Los representantes en la Mesa del Diálogo, abordaron los siguientes temas: filosofía y calidad de la educación, perfil, formación y desempeño docente y administración de la educación, acciones innovadoras y grupos con características especiales. Cada uno de estos expositores, explicó los alcances y logros que se desarrollaron en el diálogo y los temas futuros que se van a tratar en la Asamblea Legislativa. Los expositores que nos honraron con su disertación fueron la doctora Noemí Castillo, el profesor Luis López, el ingeniero Erick Rodríguez y la profesora Ángela Yániz, quienes también atendieron los talleres en calidad de facilitadores.

Se abordaron los temas relacionados con salud y juventud. El doctor Fernando Gracia, Ministro de Salud, en su disertación sobre el tema "Logros y expectativas del Ministerio de Salud", abordó diferentes aspectos e importantes detalles estadísticos que trataremos de resumir. Nos indicó que el objetivo principal de la política de salud es universalizar el acceso a los programas de salud integral y mejorar la calidad de los servicios. Para ello, se propone un modelo descentralizado de atención a la salud con énfasis en la atención primaria. Destacó que el gasto en salud ha aumentado entre 1993 y 2000; en este último año fue 39.25% del total del gasto público, lo que significa un gasto per cápita que representó el 6.74% del Producto Interno Bruto. Se ejecutó el programa de distribución de hierro preventivo y megadosis de vitamina A, educación alimentaria nutricional y bocio; se redujo en un 48% los casos de dengue; entre 1999 y 2001 se combate la malaria, dándole seguimiento mensual a 123 localidades entre Panamá y San Miguelito.

Se trabaja en la modernización del sector salud

en los modelos de gestión y atención, como es el caso del Hospital Santo Tomás; un paquete de atención integral de salud para áreas de difícil acceso, giras médicas integrales y gestión de fondos; el mejoramiento en la atención de los servicios de salud incluye los proyectos de rehabilitación y equipamiento de hospitales y los centros de salud.

El Director de Políticas de Salud, el doctor Hernán Duque, señaló que el logro de la equidad en salud ha sido una preocupación permanente de los panameños y sus autoridades. Parte de la premisa de que la salud es un producto de la sociedad, es una inversión en capital humano y capital social y existe una estrecha relación entre salud y equidad. En cuanto a este tema, se hace necesario plantearnos los panameños y panameñas el modelo de desarrollo social y en la salud que queremos, porque los avances de la necesidad van de mano del desarrollo integral de la sociedad; es decir, un desarrollo sostenible que tiene como norte el desarrollo humano, la participación democrática, la organización de la sociedad civil y el respeto a sus derechos esenciales.

Sobre la realidad de los pueblos indígenas, encontramos una población que en un 95% carece de condiciones básicas; más de la mitad de los niños indígenas tienen desnutrición y estas cifras no se refieren a estructuras básicas; la pobreza en esta población es grave, pues el 95% de todos los pobres y el 86% de todos lo que viven en extrema pobreza son indígenas; el compromiso debe estar dirigido a fortalecer la salud como estrategia de desarrollo y a comprometer a todos. Al mismo tiempo, los panameños y panameñas, indígenas o no indígenas, mestizos o no mestizos, gobernantes o sociedad civil, debemos tener acceso al desarrollo humano, mediante acciones donde impere la equidad y la solidaridad humana.

En relación con el Diálogo Nacional por el Seguro Social, el doctor Muschett señaló que los principios con los que se organizó fueron los mismos que se manejaron para el Diálogo por la Transformación del Sistema Educativo. Las mesas temáticas

---

fueron las siguientes: Enfermedad y Maternidad, Riesgos Profesionales, Invalidez, Vejez y Muerte y la Administración y Gestión, los responsables de cada mesa expusieron sus alcances y discusiones que se han desarrollado para lograr los consensos respectivos, con la salvedad de que en la mesa de Invalidez, Vejez y Muerte se ha demorado por la rigurosidad técnica que ella exige, en la que no se utilizó la misma metodología de trabajo de las otras mesas y finalmente las decisiones que se tomen en ella, tienen connotaciones políticas, económicas y sociales.

En el análisis del tema sobre juventud, nuevos actores en el desarrollo humano, el licenciado Julius Grant, Director de Juventud del Ministerio de la Juventud, la Mujer, La Niñez y La Familia, señaló lo siguiente: que la Dirección Nacional de Juventud es el organismo técnico por cuyo conducto dicho ministerio promueve el desarrollo humano de la juventud panameña.

La Legisladora Teresita Yániz de Arias, en su exposición "Familia y Juventud en Panamá", señaló que hay que comenzar por reafirmar lo que todos sabemos: que la familia es el grupo humano primario y fundamental donde se transmite y se conserva la vida, donde se transmiten también valores y prejuicios, donde aprendemos y adoptamos los patrones de conducta que nos influirán toda la vida. Identificar los problemas que tienen que enfrentar nuestras familias, es el primer paso para comprender dónde se inician muchos de nuestros males sociales, pero también es el primer paso para ofrecer soluciones a estos, al incorporar en esa tarea todos los recursos que ese núcleo humano fundamental posee. La familia es un lugar donde se transmite y se conserva la vida, donde aprendemos a vivir en sociedad; es el lugar donde inicia el proceso de socialización mediante el cual asumimos como propios los roles que nos permiten insertarnos en otros grupos como los del barrio y la escuela, así como para poder formar parte de la sociedad en la que nos toca vivir.

La familia ha sobrevivido a muchas dificultades y cambios sociales y tecnológicos, constituye el núcleo fundamental de todas las sociedades y el

centro a donde deben dirigirse los esfuerzos legislativos y gubernamentales que quieran ser eficaces y permanentes. Vale la pena volver los ojos, la inteligencia y el corazón a nuestras familias, esos espacios donde todos y todas iniciamos y esperamos terminar la vida, con especial atención a nuestros jóvenes que constituyen nuestra esperanza.

El doctor Jorge Cisneros, se refirió a los retos del futuro que tienen los jóvenes, que tienen posibilidad de estudio, porque existen otros jóvenes que están excluidos de estos beneficios y ellos tienen otros retos. La juventud está marcada por situaciones socioeconómicas; existen elementos que la han impactado, como lo es la inexistencia de las discusiones ideológicas y no existe una acción planificada de sociedad para revertir estos hechos. La sociedad no está contribuyendo a orientar a la juventud en su búsqueda y en sus objetivos.

También pudimos escuchar las visiones y planteamientos de importantes dirigentes juveniles, las manifestaciones expresadas nos permitirán en el futuro profundizar los problemas y necesidades de la juventud y también les permitirán a los jóvenes enfrentar la pobreza con el nuevo paradigma del desarrollo humano.

Esperamos que lo que hasta aquí hemos expuesto cumpla con los objetivos que sirvieron de fundamento a la realización de la presente Jornada Académica. Agradecemos la asistencia, la constancia y la dedicación que ustedes le han brindado al presente esfuerzo y con mucha humildad ha brindado la Secretaría Técnica de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa. Trataremos que todos puedan compartir las exposiciones, conclusiones y síntesis del evento. Las tareas que se nos presentan a todos para contribuir con el desarrollo humano de nuestro país, continúa hoy con más ahínco que antes de la presente jornada y terminará cuando cada uno de nosotros considere que ha cumplido con su misión.



---

fueron las siguientes: Enfermedad y Maternidad, Riesgos Profesionales, Invalidez, Vejez y Muerte y la Administración y Gestión, los responsables de cada mesa expusieron sus alcances y discusiones que se han desarrollado para lograr los consensos respectivos, con la salvedad de que en la mesa de Invalidez, Vejez y Muerte se ha demorado por la rigurosidad técnica que ella exige, en la que no se utilizó la misma metodología de trabajo de las otras mesas y finalmente las decisiones que se tomen en ella, tienen connotaciones políticas, económicas y sociales.

En el análisis del tema sobre juventud, nuevos actores en el desarrollo humano, el licenciado Julius Grant, Director de Juventud del Ministerio de la Juventud, la Mujer, La Niñez y La Familia, señaló lo siguiente: que la Dirección Nacional de Juventud es el organismo técnico por cuyo conducto dicho ministerio promueve el desarrollo humano de la juventud panameña.

La Legisladora Teresita Yániz de Arias, en su exposición "Familia y Juventud en Panamá", señaló que hay que comenzar por reafirmar lo que todos sabemos: que la familia es el grupo humano primario y fundamental donde se transmite y se conserva la vida, donde se transmiten también valores y prejuicios, donde aprendemos y adoptamos los patrones de conducta que nos influirán toda la vida. Identificar los problemas que tienen que enfrentar nuestras familias, es el primer paso para comprender dónde se inician muchos de nuestros males sociales, pero también es el primer paso para ofrecer soluciones a estos, al incorporar en esa tarea todos los recursos que ese núcleo humano fundamental posee. La familia es un lugar donde se transmite y se conserva la vida, donde aprendemos a vivir en sociedad; es el lugar donde inicia el proceso de socialización mediante el cual asumimos como propios los roles que nos permiten insertarnos en otros grupos como los del barrio y la escuela, así como para poder formar parte de la sociedad en la que nos toca vivir.

La familia ha sobrevivido a muchas dificultades y cambios sociales y tecnológicos, constituye el núcleo fundamental de todas las sociedades y el

centro a donde deben dirigirse los esfuerzos legislativos y gubernamentales que quieran ser eficaces y permanentes. Vale la pena volver los ojos, la inteligencia y el corazón a nuestras familias, esos espacios donde todos y todas iniciamos y esperamos terminar la vida, con especial atención a nuestros jóvenes que constituyen nuestra esperanza.

El doctor Jorge Cisneros, se refirió a los retos del futuro que tienen los jóvenes, que tienen posibilidad de estudio, porque existen otros jóvenes que están excluidos de estos beneficios y ellos tienen otros retos. La juventud está marcada por situaciones socioeconómicas; existen elementos que la han impactado, como lo es la inexistencia de las discusiones ideológicas y no existe una acción planificada de sociedad para revertir estos hechos. La sociedad no está contribuyendo a orientar a la juventud en su búsqueda y en sus objetivos.

También pudimos escuchar las visiones y planteamientos de importantes dirigentes juveniles, las manifestaciones expresadas nos permitirán en el futuro profundizar los problemas y necesidades de la juventud y también les permitirán a los jóvenes enfrentar la pobreza con el nuevo paradigma del desarrollo humano.

Esperamos que lo que hasta aquí hemos expuesto cumpla con los objetivos que sirvieron de fundamento a la realización de la presente Jornada Académica. Agradecemos la asistencia, la constancia y la dedicación que ustedes le han brindado al presente esfuerzo y con mucha humildad ha brindado la Secretaría Técnica de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa. Trataremos que todos puedan compartir las exposiciones, conclusiones y síntesis del evento. Las tareas que se nos presentan a todos para contribuir con el desarrollo humano de nuestro país, continúa hoy con más ahínco que antes de la presente jornada y terminará cuando cada uno de nosotros considere que ha cumplido con su misión.

---

institucionalidad de los organismos democráticos. El diálogo se basó en los principios de consulta, inclusión, transparencia y consenso; sus objetivos fueron recoger, evaluar y consensuar una propuesta integral que inicie el proceso de transformación, estimular acciones para una mejor gestión del Ministerio de Educación, hacer del tema educativo un tema de agenda de Estado.

Los representantes en la Mesa del Diálogo, abordaron los siguientes temas: filosofía y calidad de la educación, perfil, formación y desempeño docente y administración de la educación, acciones innovadoras y grupos con características especiales. Cada uno de estos expositores, explicó los alcances y logros que se desarrollaron en el diálogo y los temas futuros que se van a tratar en la Asamblea Legislativa. Los expositores que nos honraron con su disertación fueron la doctora Noemí Castillo, el profesor Luis López, el ingeniero Erick Rodríguez y la profesora Ángela Yániz, quienes también atendieron los talleres en calidad de facilitadores.

Se abordaron los temas relacionados con salud y juventud. El doctor Fernando Gracia, Ministro de Salud, en su disertación sobre el tema "Logros y expectativas del Ministerio de Salud", abordó diferentes aspectos e importantes detalles estadísticos que trataremos de resumir. Nos indicó que el objetivo principal de la política de salud es universalizar el acceso a los programas de salud integral y mejorar la calidad de los servicios. Para ello, se propone un modelo descentralizado de atención a la salud con énfasis en la atención primaria. Destacó que el gasto en salud ha aumentado entre 1993 y 2000; en este último año fue 39.25% del total del gasto público, lo que significa un gasto per cápita que representó el 6.74% del Producto Interno Bruto. Se ejecutó el programa de distribución de hierro preventivo y megadosis de vitamina A, educación alimentaria nutricional y bocio; se redujo en un 48% los casos de dengue; entre 1999 y 2001 se combata la malaria, dándole seguimiento mensual a 123 localidades entre Panamá y San Miguelito.

Se trabaja en la modernización del sector salud

en los modelos de gestión y atención, como es el caso del Hospital Santo Tomás; un paquete de atención integral de salud para áreas de difícil acceso, giras médicas integrales y gestión de fondos; el mejoramiento en la atención de los servicios de salud incluye los proyectos de rehabilitación y equipamiento de hospitales y los centros de salud.

El Director de Políticas de Salud, el doctor Hernán Duque, señaló que el logro de la equidad en salud ha sido una preocupación permanente de los panameños y sus autoridades. Parte de la premisa de que la salud es un producto de la sociedad, es una inversión en capital humano y capital social y existe una estrecha relación entre salud y equidad. En cuanto a este tema, se hace necesario plantearnos los panameños y panameñas el modelo de desarrollo social y en la salud que queremos, porque los avances de la necesidad van de mano del desarrollo integral de la sociedad; es decir, un desarrollo sostenible que tiene como norte el desarrollo humano, la participación democrática, la organización de la sociedad civil y el respeto a sus derechos esenciales.

Sobre la realidad de los pueblos indígenas, encontramos una población que en un 95% carece de condiciones básicas; más de la mitad de los niños indígenas tienen desnutrición y estas cifras no se refieren a estructuras básicas; la pobreza en esta población es grave, pues el 95% de todos los pobres y el 86% de todos los que viven en extrema pobreza son indígenas; el compromiso debe estar dirigido a fortalecer la salud como estrategia de desarrollo y a comprometer a todos. Al mismo tiempo, los panameños y panameñas, indígenas o no indígenas, mestizos o no mestizos, gobernantes o sociedad civil, debemos tener acceso al desarrollo humano, mediante acciones donde impere la equidad y la solidaridad humana.

En relación con el Diálogo Nacional por el Seguro Social, el doctor Muschett señaló que los principios con los que se organizó fueron los mismos que se manejaron para el Diálogo por la Transformación del Sistema Educativo. Las mesas temáticas

---

## Palabras de clausura

---

Licdo. José Gómez Núñez, Secretario General de la Asamblea Legislativa

La última vez que estuve aquí, me tocó dar el discurso de clausura y les señalé que la que mejor cualidad de este tipo de disertación era la brevedad, por lo que trataré de ser sucinto, para que el discurso, por lo menos, tenga ese componente.

Se me hace imperante cerrar este foro, por el cual han pasado personas ilustres, con vasta cultura y conocimientos, ofreciéndoles una disertación que, aunque concisa, sea substancial, digna del evento que celebramos.

Hoy culminamos una importante jornada de reflexión y análisis sobre temas sociales, en los que la Asamblea Legislativa cumple una importante función y contribuye así con el desarrollo humano sostenible en nuestra querida Patria. Recordemos que se trata no del final de un proceso, sino más bien del inicio de otro, en un nivel diferente.

Nuestra Institución ha recibido el Informe de Desarrollo Humano de Panamá, elaborado por el PNUD, no solo por provincias y distritos, sino por circuitos electorales. También se nos entregó el documento que expresa los consensos del diálogo por la transformación del sistema educativo y los alcances logrados hasta la fecha en el diálogo sobre el Seguro Social. Estos documentos son instrumentos imprescindibles para el trabajo de los Parlamentarios y de los Asesores de la Institución. Como lo señaló el diputado chileno, Doctor Carlos Montes, representan una valiosa herramienta de comunicación. Es necesario reconocer el alto nivel de las intervenciones que presentaron los veintisiete expositores que participaron en este evento. Sus exposiciones permiten definir el carácter y la importancia de los temas, la relación de causa y efecto y, en especial, la manera en que se enfocan problemas y soluciones. Los temas abordados por ex Presidente Julio María Sanguinetti, colocaron al evento en un importante espacio de reflexión sobre la democracia y su función en este nuevo mundo globalizado.