

Notas

Capítulo I

1. Según la clasificación general del PNUD (1997), los grandes sectores nacionales se refieren al gobierno, la sociedad civil y la empresa privada. En algunos países se separa a los partidos políticos de la sociedad civil para conformar un cuarto sector, al que se denomina la sociedad política.
2. El núcleo irreductible de pobreza absoluta fue identificado por Amartya Sen y se refiere a aquellos grupos en los que convergen carencias de todo tipo. Su explicación aparece en la sección relativa a la pobreza humana de este capítulo.

Capítulo II

1. Se refiere a la proporción promedio que ha avanzado la población entre el mínimo y máximo logro en los indicadores educativos. Los detalles metodológicos se encuentran en la Nota Metodológica del Compendio Estadístico.
2. Se utiliza el año 1997 como la estimación más reciente posible de la esperanza de vida con los datos existentes, y la misma es válida hasta que se realicen las nuevas proyecciones de población a partir del Censo Nacional del 2000.
3. Para mayores detalles de la metodología, ver las Notas del Compendio Estadístico.
4. Los valores cercanos a 0 no indican que no se disponga de alguna forma de servicio básico, sino que los métodos utilizados no son los más deseables en términos de durabilidad y salubridad.
5. Congreso Emberá Wounaan. "Plan de Desarrollo Comarcal, Encuesta al Producto Emberá Comarcal."
6. Este menor resultado para la provincia de Panamá se debe a que, en el indicador de servicios para el sector rural, se define como aceptable hasta el uso de la letrina sanitaria y la disposición de agua, aunque sea fuera de la vivienda; en cambio, en el sector urbano no se clasifica la letrina, y el agua debe estar preferentemente dentro de la vivienda, por lo que el indicador es más exigente respecto a servicios básicos para esta área.

7. Los valores 0.000 en el logro en vivienda no indican que no se disponga de alguna forma de vivienda, sino que los materiales y servicios utilizados no son los más deseables en términos de durabilidad y salubridad.
8. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Asesoría Económica. Departamento de Salarios.
9. Se utilizan las definiciones de OIT vigentes para Panamá.
10. Corresponde a un corregimiento comarcal.
11. Ibídem.
12. Corresponde al total de la población incluida en el análisis. La población oficial para el año 2000 es de 2,839,177 habitantes.

Capítulo III

1. Ver con provecho Rudolf, 2000.
2. Gerardo Maloney.
3. Como promedio simple de los tres indicadores anteriores.
4. En estricto rigor, Wargandi y Madungandí corresponden a corregimientos comarcales, pero son presentados aquí para reflejar con mayor detalle la situación de las comarcas.
5. Ver Rodríguez 1994, páginas 97-100.
6. Proceso concertado de repensar el país realizado en 1998 con participación de todos los sectores y auspiciado por el PNUD.
7. El concepto de comarca fue utilizado en Mesoamérica en la Colonia para designar una región, pueblo o provincia especialmente ubicado en un área distante y de difícil acceso, que requería una administración especial, pero su uso histórico sugiere una región cultural, fronteriza, indígena. (Herrera, 1982, pág. 75).
8. Ver Putnam, 1993.
9. Ver Fukuyama, 1995.

10. Se refiere al estudio de Percepciones Colectivas de la Comunidad realizado por el MEF en base a la Encuesta de la Comunidad. Es la percepción de un conjunto de personas de 438 comunidades rurales, urbanas e indígenas que analizaron su realidad desde la perspectiva de sus vivencias, necesidades y aspiraciones.
11. Estudio cualitativo en comunidades indígenas. Proyecto INDH 2002.
12. Según Aníbal Quijano, se trata de “la tendencia de un sector determinado de la población de una sociedad a presionar sobre alguno o algunos aspectos de la estructura de la sociedad, con la finalidad de cambiarlos en algún sentido, de manera deliberada.” Para Daniel Camacho, es “una dinámica que se genera en la sociedad civil, y se orienta hacia la defensa de intereses específicos, y que cuestiona fragmentaria o absolutamente las estructuras de dominación prevaleciente, buscando transformar las condiciones de crecimiento social”. Los movimientos sociales pueden ser clasistas (obreros, campesinos, capas medias...) o ser pluriclasistas (urbano, regional, étnico, estudiantil, femenino, juvenil, ecológico, pacifista, religioso, nacionalista, de la tercera edad, cultural, de ciudadanía, etc.). Leis (2000)
13. Definidos en base a los resultados de las reuniones de trabajo del Proyecto **INDH Panamá 2002** sobre el tema de los grupos en condiciones de vulnerabilidad.
14. Ver García Canclini, Néstor, “Escenas sin territorios” en *La comunicación desde las prácticas sociales*. México. 1990.
15. En una encuesta participativa con indígenas Emberás Wounaan de la selva darienita sobre preferencias en función de montar la primera emisora de radio de la región, “Radio Voz Sin Fronteras”, en 1995, éstos escogieron la diversidad de varios ritmos sobre la posibilidad de sólo escuchar su música.
16. Entrevista a Loys Paniza, Secretaria Indígena, 5 de noviembre 1992.
17. Ingreso per cápita anual, por persona, en Balboas, a precios de 1987.
18. Ver Ministerio de Economía y Finanzas. Encuesta de Niveles de Vida, 1997.
19. Las mujeres Emberá están vendiendo su arte tejido (usualmente denominado ‘artesanías’) con cada vez más frecuencia, aunque no se indagó acerca de su situación mercantil ni de los comerciantes que la controlan.
20. El trabajo doméstico tiene, sin embargo, ciertas ventajas para una mujer joven de una familia rural empobrecida (Rudolf 2000, págs. 140-47), y actualmente alguna gente joven toma estos empleos con la esperanza de poder continuar sus estudios al mismo tiempo.
21. Ministerio de Economía y Finanzas. Encuesta de Niveles de Vida. Ministerio de Economía y Finanzas, Panamá, 1997.
22. La esperanza de vida en la Comarca Emberá era de 19 años menos que en la provincia de Panamá en 1990 y de 17 años menos que en 1997. En la comarca Kuna Yala, el 12% muere antes de los 40 años, comparado con el 19.5% en la Emberá Wounaan y con el 4.9 % de la provincia de Panamá en 1997. *Proyecto INDH Panamá 2002*.
23. Estudio cualitativo del proyecto *INDH Panamá 2002*.
24. Sería interesante saber si hay una escasez también de los especialistas que saben construir las diversas partes de las casas “tradicionales.”
25. Estudio cualitativo *INDH Panamá 2002*.
26. Ministerio de Salud. Salud de Pueblos Indígenas. Panamá, 2000.
27. Ministerio de Economía y Finanzas. “Estado nutricional de la niñez panameña menor de 5 años de edad”. MEF: Panamá, 2000.
28. Estos hospitales cuentan con limitaciones tecnológicas y de personal. Salud de Pueblos Indígenas. Panamá, Ministerio de Salud. Panama, 2000.
29. Ministerio de Salud. “Salud de Pueblos Indígenas”. Panamá, 2000.
30. Un caso diferente es el Hospital Civil de Guadalajara, Mexico, en donde se combina la medicina moderna con la tradicional indígena, para curar enfermedades mentales, en el proyecto de Etnopsiquiatría del occidente de México, que ubican como “una propuesta de mestizaje de recursos médicos”, según cable de la agencia de noticias EFE. La Prensa. Panamá, 31 de junio de 2001.
31. Ministerio de Salud. “Iniciativa para el Desarrollo de la Salud de las Poblaciones Indígenas”. Panamá: Ministerio de Salud. 2000.
32. Estudio cualitativo del INDH Panamá 2002.
33. Ver R. Leis. “Cinco Ideas Claves sobre la Frontera Este”. Ponencia al Congreso Nacional de Sociología, Panamá, 2001.
34. Durante la década de los 80, mientras el número de las ONG

aumentaba rápidamente a lo largo de Latinoamérica, habían muy pocas establecidas en Panamá debido a la oposición al régimen del Gral. Manuel A. Noriega. Tras la invasión estadounidense, las ONGs empezaron a proliferar: por ejemplo, en 1989 habían aproximadamente 30 ONGs en Panamá que trataban el asunto del medio ambiente, mientras que, para 1994, habían 131 (Herrera 1996:57). Arce (1995:2) postula que parte del auge de las ONGs después de la invasión se debió al alto número de profesionales desempleados debido a los despidos por ajustes estructurales dirigidos por el Presidente Guillermo Endara.

35. Estas están entre las mismas críticas dirigidas hacia los proyectos de desarrollo del Estado y de las ONGs, de acuerdo a un reciente análisis basado en el trabajo de campo, de larga duración, realizado en una comunidad rural en las tierras altas de Coclé (Rudolf 1999 y 2000, capítulos 6 y 8).

36. Taller de validación del INDH en el marco del Congreso Indigenista. Panamá 5 de diciembre de 2001.

Capítulo IV

1. PNUD. 1995, Págs. 15 - 16.

2. Savater, 2000

3. Ver sobre este tema PREAL, 2000.

4. UNICEF, 2001.

5. Ver Sen, "Invertir en la infancia: su papel en el desarrollo". BID, 2000, Págs. 5-6.

6. Delors, et.al., 1996.

7. Sobre este concepto de equidad social, ver a Sen en PNUD, 1992.

8. PNUD, 2001.

9. Ver Cafferata, 1987.

10. Ver Labarca, 1999.

11. Ver Savater, 2000.

12. Ver Reyzábal y Sanz, 1999.

13. Ver Fukuyama, 1999, Págs. 35-36.

14. Sobre el movimiento de Reforma Educativa ver, entre otras fuentes, las siguientes: Ministerio de Educación. 1971 y también: Céspedes, et al., 1979.

15. Ministerio de Educación, 1997.

16. Ministerio de Educación, 1999.

17. Si se considera sólo la inversión del gobierno central en educación en el año 1999, está fue equivalente a un 4.7% del PIB.

18. Ministerio de Economía y Finanzas, Informe de Inversión Pública, 2001.

19. Se refiere a la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación, con las Adiciones y Modificaciones Introducidas por la Ley 34 del 6 de Julio de 1995.

20. Ver Arrien, et al., San José, 1998. También ver a Bernal, et al., Págs. IX y X.

21. Ver la Ley Orgánica de Educación, 8-B.

22. Contraloría General de la República, 2000.

23. Bernal, 2001.

24. Bernal, 2001, Pág. 17.

25. Las comarcas Wargandí y Madungandí corresponden a corregimientos comarcales, pero se incluyen a este nivel de agregación geográfica para dar una visión más completa de la realidad indígena.

26. Estimación no disponible para 1990.

27. Estimación no disponible para 1990.

28. Sólo las comarcas Kuna Yala y Emberá estaban constituidas formalmente en 1990; por lo tanto, los datos de las demás comarcas en 1990 corresponden a los indicadores estimados para las áreas que actualmente ocupan oficialmente esas comarcas.

29. Ministerio de Economía y Finanzas, 2001, Pág. 33.

30. Banco Mundial, 2000, Pág. 14.

31. Ministerio de Economía y Finanzas, 2001, Pág. 33.

32. Banco Mundial, 2000, Pág. 17.

33. Según el Censo 2000, la mujeres Ngöbe-Buglé alcanzaron 44.7% de alfabetización, en tanto que los hombres alcanzaron el 64.1%.
34. Ver Contraloría General de la República, 2000, *Vol. II, Población*, Cuadro No.16.
35. Tomado de Bernal, 2001, Págs. 46-47.
36. Ministerio de Educación. *Indicadores de Eficiencia Interna observados entre los años 1999 y 2000*. 2001.
37. Marmolejo, et al., 2000.
38. *Ibidem*, Págs. 32-33.
39. UNESCO - UNICEF, 1999.
40. Delors, 1996, Págs. 161-162.
41. OIT-UNESCO, 1988, Párrafos 13-17.
42. Bernal, et al., 1999. Págs. 37-38.
43. Leis, 2000, Pág. 24.
44. Tomado de Carnoy y De Moura, 1996. Ver también PREAL, 1998 y Gómez Buendía, 2001.
45. PREAL, 1998.
46. Ver Gómez Buendía, 2001, Páginas 190-191 (Recuadro 5-6). También PREAL, 1998, Pág. 15; Arrián et al., 1998.
47. Ver CEPAL/UNESCO/Naciones Unidas, 1992, Pág. 171.
4. El gasto social per cápita estimado por CEPAL para 1998-99 fue de 642 US\$ de 1997, mientras que promedio para esos años del gasto aquí estimado sería de 702 US\$ de 1997 (cuadro A4.b). Independientemente de la fuente, pues los datos que utiliza la CEPAL podrían ser los del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), hay varios aspectos que inciden en la diferencia. Por una parte, CEPAL considera el gasto social del sector público no financiero, o sea, incluyendo el IDAAN, pero también podrían haber diferencias en los sectores sociales considerados, especialmente en el caso de desarrollo comunitario. Otra diferencia se origina en el deflator utilizado, pues CEPAL utiliza el Índice de Precios Implícito en el PIB, mientras que aquí se utilizó el Índice de Precios al por Mayor.
5. El IPH mide las privaciones (pobreza) en los países en desarrollo en cada uno de los tres aspectos básicos del desarrollo humano: longevidad, conocimientos y nivel de vida. El nivel de pobreza se obtiene como un promedio ponderado.
6. Es importante señalar que, a principios de su gestión, el acceso que un gobierno tiene a recursos externos de financiamiento multilateral para la inversión social puede verse limitado por una mala planificación del gobierno que lo precedió. *Contrario sensu*, si la gestión del gobierno anterior fue eficiente en materia de planificación social, el nuevo gobierno encuentra una amplia gama de proyectos sociales en distintas etapas del ciclo de planificación y ejecución, lo que le permitirá lograr sus objetivos con menor esfuerzo.
7. "El principal objetivo en la elaboración de un Plan Operativo Anual se centra en contar con un instrumento práctico que presente en forma integrada y coherente las distintas acciones que ejecutará en un año el Gobierno para aportar en la solución de los problemas sociales, en particular el de la pobreza, a nivel nacional, provincial y local". MEF, Dirección de Políticas Sociales. *Plan Operativo del año 2000*. Panamá, Agosto de 2000.
8. *Ibidem*.
9. "Actualmente, la toma de decisiones de la política social en Panamá es básicamente central, tanto por que las decisiones de distribución de recursos se toman en el nivel nacional, como porque se concentran en el Ministerio de Economía y Finanzas como apoyo básico de las decisiones de la presidencia y en la Asamblea

Capítulo V

1. El contenido de este apartado proviene del examen del gasto público social panameño realizado por el Prof. Gregorio Urriola Candanedo, de la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), con base en datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas. En el examen, el Prof. Urriola ha aplicado la metodología propuesta por la CEPAL y cuyo resumen se encuentra en CEPAL. *Panorama Social de América Latina*, CEPAL, 1998.
2. Ver Gráfica 5.3.
3. Como se indica en CEPAL, 1997, Pág. 92, "dependiendo del grado de desarrollo socioeconómico alcanzado por un país, es preciso

- Legislativa cuando se convierte en norma presupuestal." Tomado de: Sarmiento, 2001.
10. Con excepción de la Alcaldía de la Ciudad de Panamá.
11. La República de Panamá cuenta con alrededor de 2,83 millones de habitantes, repartidos en un total de 75 municipios.
12. *Ibidem*. "Cada municipio asigna un rubro del presupuesto a los corregimientos para que éstos mantengan una planilla pequeña y financien algunos proyectos de inversión. Estos recursos son limitados y se asignan sin mecanismos de control que garanticen su buen uso y transparencia."
13. La legislación reconoce la importancia de la participación ciudadana en la definición de las inversiones locales, pero no establece mecanismos operativos en la materia.
14. En Panamá se encuentra vigente la Ley que crea la carrera administrativa. Se ha creado para administrarla una Dirección General de Carrera Administrativa dentro del Ministerio de la Presidencia; sin embargo, son notorios los vicios en su aplicación. Los partidos políticos, una vez en el poder, se manejan bajo el concepto de "espacios políticos" mediante los cuales consideran que le corresponde nombrar a copartidarios y simpatizantes en la planilla del sector público según las negociaciones políticas realizadas dentro de la coalición ganadora. Estas negociaciones reparten entre los partidos las Instituciones Públicas existentes. Estas viejas prácticas, difíciles de erradicar, generan también problemas de coordinación interinstitucional que obstaculizan la gestión de gobierno y crear incoherencias entre el plan oficial de gobierno y la ejecución del mismo.
15. Ver MEF. *Manual de Seguimiento y Evaluación de la Inversión Pública*, 2001, Pág. 34.
16. Ver MIPPE, 1994.
17. En Panamá, el dólar estadounidense tuvo una circulación paralela a la de la moneda colombiana desde mediados del Siglo XIX. La Constitución Política de febrero de 1904 prohibió la emisión de "papel moneda de curso forzoso". El Balboa ha funcionado para todo efecto práctico como unidad de cuenta, mientras que el dólar ha sido la moneda usada para las transacciones.
18. El sistema bancario panameño está integrado al resto del mundo, ya que los agentes financieros locales pueden acceder a recursos internacionales a costos competitivos y sin limitaciones legales o administrativas.
19. La estrategia fiscal necesaria para superar el problema estructural es un tema pendiente de debate en el seno de la sociedad panameña. Varias ideas se han vertido por parte de grupos representativos y del gobierno, pero todavía no ha sido posible alcanzar un acuerdo nacional sobre este tema tan trascendental.
20. La República de Panamá ha acumulado altos niveles de deuda pública, cuyo servicio constituye una grave limitante a la capacidad de inversión. Este tema debe ser discutido en el contexto de una estrategia fiscal nacional que contemple el logro de un equilibrio fiscal a mediano plazo.
21. La contrapartida nacional que complementa los préstamos internacionales debe fluir "*pari passu*", de acuerdo al avance del proyecto de inversión. Estas condiciones se definen por lo general en los contratos de préstamo que suscribe la República de Panamá.
22. Ver Cuadro N°4 del Compendio Estadístico sobre gasto e inversión social.
23. En Panamá se encuentra privatizada la provisión de servicios públicos en las siguientes áreas: puertos, generación y distribución de energía eléctrica, y telecomunicaciones.
24. Leyes 20 de 1995 y 22 de 27 de 2000.
25. El capital del Fondo puede colocarse en depósitos a plazo en banco nacionales e internacionales con grado de inversión; bonos con garantía hipotecaria; títulos de deuda o valores de renta fija del mercado secundario; bonos de la República en el mercado secundario; bonos y títulos de la Autoridad del Canal de Panamá.
26. Ver MEF, *Informe de Coyuntura Económica*, 2000, Pág. 27.
27. Ver Ardito Barletta, 2001.
28. El MIPPE (actualmente MEF) contó con la asistencia técnica del Banco Mundial para integrar la información socio-demográfica y económica de la ENV97 y de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1990, así como para preparar el Mapa de Pobreza que presenta la distribución geográfica de los niveles de pobreza por provincia, distrito y, en algunos casos, hasta por corregimiento. Ver MEF. *Mapa de Pobreza: metodología para su elaboración*. 1999.

Compendio Estadístico

1. Documentos del Proyecto de Mejoramiento de las Encuestas de Condiciones de Vida, (CEPAL, BID, Banco Mundial). Disponibles en la página web del proyecto en <http://www.eclac.cl>

2. Se utilizan las definiciones de OIT vigentes para Panamá.
3. PNUD, 2000 y 2001.
4. Valor ajustado del límite internacional de U\$ 40.000, de acuerdo al costo de vida de Panamá frente al de países de mayor desarrollo.
5. Ponderando los límites de escolaridad urbano y rural.
6. Valor ajustado del límite internacional U\$ 40.000, de acuerdo al costo de vida de Panamá frente al de países de mayor desarrollo.
7. Balboas anuales a precios constantes de 1987.
8. Para el cálculo del índice de ingreso se utiliza el mismo procedimiento del IDHP e IDG pero se expresan los valores de la fórmula en datos absolutos y no como logaritmos.
7. Banco Mundial. *"Panamá Estudio sobre Pobreza. Prioridades y estrategias para la reducción de la pobreza"*. Banco Mundial, 1999. Volumen 2: anexos.
8. Ministerio de Salud y Ministerio de Educación. IIIer y Vto "Censo de Talla de Escolares de Primer Grado", 1988 y 2000.