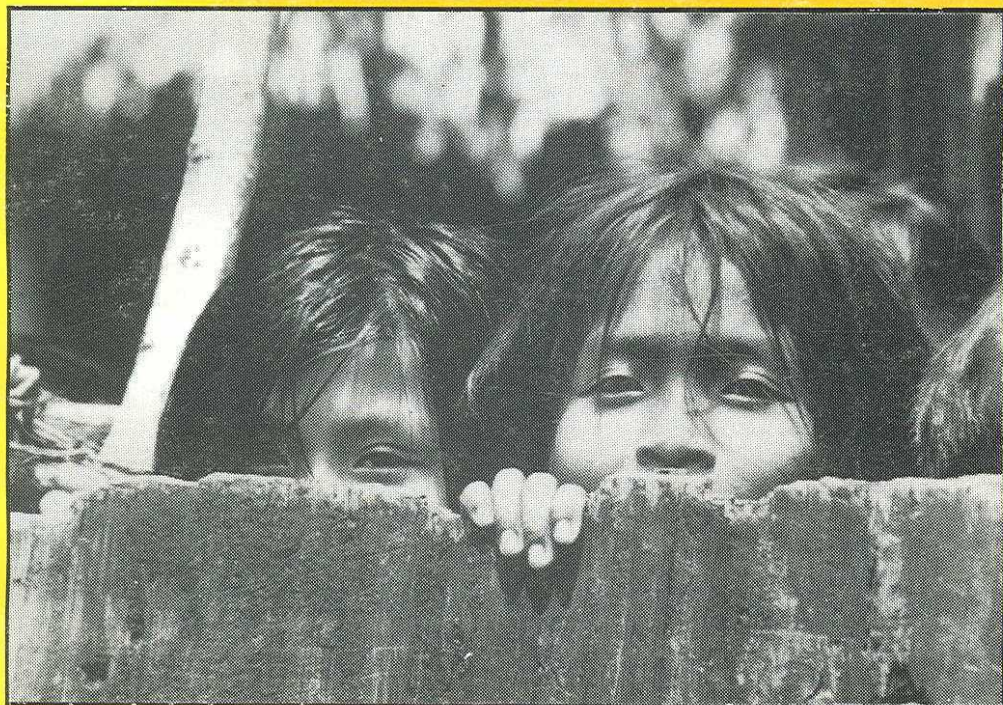


Panamá:
la niñez y la mujer
en la encrucijada
del año 2,000



Panamá: la niñez y la mujer
en la encrucijada del año 2,000

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
Ministerio de Planificación y Política Económica

Panamá: la niñez y la mujer *en la encrucijada del año 2,000*



Panamá: la niñez y la mujer en la encrucijada del año 2,000

Copyright © Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Fotografías: Fernando Martínez

Diseño gráfico: Pablo Menacho

Índice

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	11

CAPÍTULO I CONTEXTO NACIONAL

1. Perfil demográfico	17
1.1. Tamaño y crecimiento de la población	17
1.2. Distribución espacial de la población y migración interna	19
1.3. Estructura de la población por sexo y edad	21
1.4. Niveles y tendencias de la mortalidad y fecundidad	25
2. Aspectos condicionantes del bienestar y el desarrollo	26
2.1. Caracterización de la economía panameña	26
2.2. La evolución económica reciente	28
2.3. Distribución del ingreso	32
2.4. El mercado de trabajo	34
2.5. Pobreza	36
2.6. Lineamientos de la política económica del Gobierno Nacional	40
2.7. Gasto social y descentralización	43
2.8. Marco institucional de la política social	48

CAPÍTULO II LA SALUD Y NUTRICIÓN DE LA NIÑEZ Y MUJER

1. Salud y nutrición de la niñez	55
1.1. Mortalidad y morbilidad	55
1.2. La situación nutricional	58
1.3. La inmunización	65
2. Salud y nutrición de la mujer.....	67
3. Agua y saneamiento ambiental	75

CAPÍTULO III LA EDUCACIÓN

1. Situación educativa de la población panameña	87
1.1. La educación inicial.....	89

1.2. La educación primaria	90
1.3. La educación especial	95
1.4. Alfabetización de adultos	97

CAPÍTULO IV
MUJER Y DESARROLLO

1. Legislación y discriminación	101
2. La violencia contra la mujer	102
3. La mujer y el mercado laboral	103
4. Poder, participación y gestión pública	106
5. Mujer y comunicación social	108

CAPÍTULO V
NIÑEZ Y ADOLESCENCIA AL MARGEN
DEL DESARROLLO

1. Marco legal	109
1.1. El Código de la Familia	109
1.2. El Código de Trabajo	110
2. La dimensión de la problemática	111
2.1. Educación y marginalización	111
2.2. Trabajo y marginalización	113
3. Factores que conducen a la marginalización	119

CAPÍTULO VI
OPORTUNIDADES PARA LA DISMINUCIÓN DE LAS
DISPARIDADES Y EL DESARROLLO EQUITATIVO

Desafíos para el futuro	129
Democracia y participación de la sociedad civil	130
La política económica y social	136
Los recursos para el desarrollo	140
El proceso de integración centroamericana	142
Los medios de comunicación masiva	144

CONSIDERACIONES FINALES

1. El Análisis de Situación y la Convención de los Derechos del Niño	147
---	-----

ANEXOS.....	151
--------------------	------------

Prefacio



La importancia de este documento radica en su intención: promover un amplio conocimiento de la realidad que permita sensibilizar a los sectores capaces de jugar un papel protagónico en las políticas, planes y programas requeridos por una población a la que no le queda otra alternativa que tejer, para bien o para mal, su propio futuro.

También es importante como punto de partida. Las cifras frías recogidas en este documento hablan por sí solas. Pero no bastan. La situación de niños/as y mujeres, que pudo ser recogida y compartida en un proceso continuo de consulta y revisión con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, entre empresarios, partidos políticos, sindicatos, organismos internacionales y sectores indígenas, debe convertirse en una práctica permanente para mantener no sólo el propósito sino el rumbo. Pero, además, en el futuro debe servir para que se considere muy especialmente la participación y consulta a los niños/as, no sólo por la ayuda que pueda significar la percepción que tienen de su realidad y de sus problemas sino para convertirlos en actores del cambio y de su propio bienestar.

Este análisis sobre la mujer y la niñez panameña apunta, por un lado, a reconocer las carencias y

por el otro, esfuerzos de distinto origen que constituyen o crean oportunidades valiosas para superarlas. Se tiene razón en más de un sentido cuando, con registros objetivos a mano, comunidades, individuos y organizaciones de índole diversa reclaman acciones de solidaridad humana, justicia elemental e inteligencia para resolver problemas que, de una u otra forma, al afectar a una de las partes afecta a las demás. Sin embargo, las demandas, válidas e incuestionables, sólo tienen y tendrán sentido si se sustentan en la reflexión y la concertación de los distintos estratos de la sociedad en torno a objetivos comunes.

Es necesario garantizar una estrategia que elimine todas las desigualdades, tanto económicas o sociales como de género, y aquellas que persisten como consecuencia de los rezagos culturales. Y esta estrategia, tal como apunta el documento, tiene que ser integral.

La impaciencia existe, pero se avanza. La impaciencia también ayuda a moverse con rapidez. Tanto la *Convención de los derechos del niño* como la *Convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer* —marcos de referencia de este análisis— son instrumentos ratificados por Panamá y entrañan el compromiso de una nueva ética para la convivencia social y el desarrollo humano.

Cada vez es más cierto y se tiene más conciencia de que las carencias de los unos desmejora al resto. Estados, gobiernos, empresarios, gremios, estratos sociales urbanos y rurales requieren, ahora más que

nunca, recursos humanos capacitados: hombres y mujeres creativos de todas las edades, sanos, emprendedores, seguros de sí mismos, conviviendo en una sociedad abierta, democrática y participativa. No debe olvidarse que los individuos, así como las sociedades, están cada vez menos aislados y el desarrollo será recíproco o no será humano, porque la vida en relación con los demás, en una sociedad planetaria, se basa en principios de igualdad de oportunidades y en el reforzamiento de acciones encaminadas a incorporar a la vida social plena a los grupos históricamente aislados, discriminados y marginados. Y hay razones sencillas. Por ejemplo, si la mujer no se incorpora con todos los derechos y capacidad a la vida laboral la sociedad será la mitad de lo productiva que podría ser. De la misma manera, si no se trazan políticas adecuadas para mejorar la calidad de vida de la población infantil emergente será muy duro participar en el mundo competitivo de este, nuestro tiempo, y en el que se anuncia con el advenimiento del tercer milenio de la Era vigente.



Introducción



Panamá es un país de contrastes y contradicciones. No obstante estar clasificado como país de desarrollo humano alto, con elevado ingreso *per cápita* respecto a otras economías de la región, y con indicadores globales de salud y educación comparables a países de mayor nivel de desarrollo relativo, se caracteriza —en términos mundiales— por poseer una de las más concentradas distribuciones del ingreso.

Algunos autores, basados en esta desproporcionada distribución del ingreso, anotan la existencia de dos Panamá. Por un lado, se percibe el Panamá rico, moderno, capaz de registrar espectaculares tasas de crecimiento de su producto interno, que mantiene estrechas y competitivas relaciones con el mercado internacional —cuyos ingresos promedio superan con creces los niveles de satisfacción de necesidades básicas— y que capta y concentra los beneficios del vertiginoso avance tecnológico.

Por otro lado está el Panamá pobre, cuyos hogares muestran ingresos que no le permiten satisfacer sus necesidades básicas. En este caso, la población rural e indígena registra indicadores de educación, salud y saneamiento sólo comparables con los de

Porque los adultos deben dejarnos expresarnos, para conocernos mejor por dentro. Porque se nos debe poner, tanto la atención que se les pone a los adultos, ya que nosotros también somos importantes."

Michelle González
(11 años)

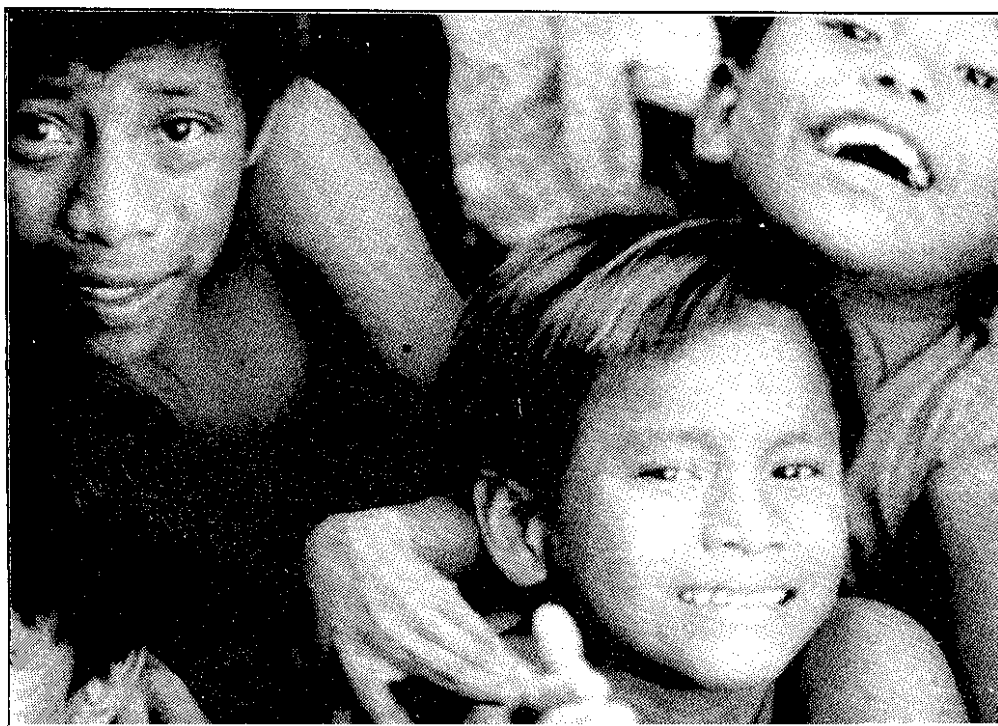
países del más bajo nivel de desarrollo humano y que pone en evidencia la falta de equidad que genera un estilo de desarrollo que se define como concentrador y excluyente¹. En este sentido, los residentes de áreas rurales, los indígenas, los pequeños productores agrícolas, los trabajadores de los sectores tradicionales o informales así como una alta proporción de niños, niñas, adolescentes y mujeres menos favorecidos se convierten en grupos de alta vulnerabilidad y riesgo.

En términos generales, el proceso de desarrollo del país combina logros con insuficiencias, porque si bien el Estado no ha sido capaz de corregir los profundos y crecientes desequilibrios económicos y sociales, y menos garantizar igualdad de oportunidades a toda la población del país, una serie de hechos de trascendencia ocurridos durante la presente década, y otros próximos a darse antes de fines de siglo, permite vislumbrar las opciones futuras con renovado optimismo.

En efecto, después de atravesar por un difícil período de libertades tanto colectivas como individuales conculcadas, por una traumática invasión armada y sus secuelas, Panamá inicia un proceso de recuperación democrática. El gobierno de transición, como expresión sine quanon de la búsqueda del equilibrio, el entendimiento y la convivencia, organiza las primeras elecciones democráticas en muchos años. El siguiente paso, vigente en la actua-

1 Panamá: «Plan de Acción para el Desarrollo Humano, la Infancia y la Juventud 1992-2000».

Panamá: la niñez y la mujer *en la encrucijada del año 2,000*



de los Derechos del Niño y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, así como las metas sociales definidas en las declaraciones de foros internacionales (*Cumbre Mundial de la Infancia, cumbres centroamericanas, entre otras*).

La estrategia económica y las acciones en el área social expresan la voluntad de articular programas coherentes dirigidos, en términos generales, al desarrollo integral del ser humano, y de la niñez en particular, con el propósito de reducir las profundas disparidades estructurales existentes en la sociedad panameña y avanzar hacia la consolidación de la democracia real.

El documento que se presenta a consideración —enriquecido con los aportes de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y de las agencias de la Organización de las Naciones Unidas que participaron en la *Jornada Niñez y Políticas Sociales* en octubre de 1994 y en la *Consulta ampliada sobre el análisis de situación* en enero de 1995— resume la evolución reciente, la situación actual y las perspectivas futuras de los principales componentes del desarrollo económico y social que son, a su vez, los que determinan desbalances, desigualdades y falta de equidad entre el Panamá de desarrollo humano alto y el Panamá de desarrollo humano bajo.

En el primer capítulo se hace un análisis resumido del comportamiento de las variables demográficas, sociales y económicas que condicionan el proceso de desarrollo, así como de las políticas públicas

que constituyen el respectivo marco de referencia a corto y mediano plazo.

Los capítulos 2 y 3 presentan el diagnóstico de las áreas de salud y nutrición de la niñez, así como de la mujer y la educación, estableciendo la forma como las disparidades regionales y sectoriales afectan a los grupos más vulnerables.

La situación de la mujer, los niños/as y adolescentes, en relación con el proceso de desarrollo, es abordado en los capítulos 4 y 5.

En el capítulo 6 se presenta un panorama que resume los retos y oportunidades que tiene la sociedad panameña para reducir las disparidades y el logro del desarrollo equitativo.

Por último, y a manera de “consideraciones finales”, se trata de establecer una relación entre el análisis de situación y el cumplimiento de los postulados de la *Convención de los derechos del niño*.

Un mejor conocimiento de la realidad y el logro de consensos y apoyos, tanto internos como externos, frente al compromiso de elevar la calidad de vida de los sectores más carenciados de la sociedad panameña, especialmente la niñez, justifica el esfuerzo realizado y constituye el principal aliciente para acciones futuras.



Capítulo 1

Contexto Nacional

1. PERFIL DEMOGRÁFICO

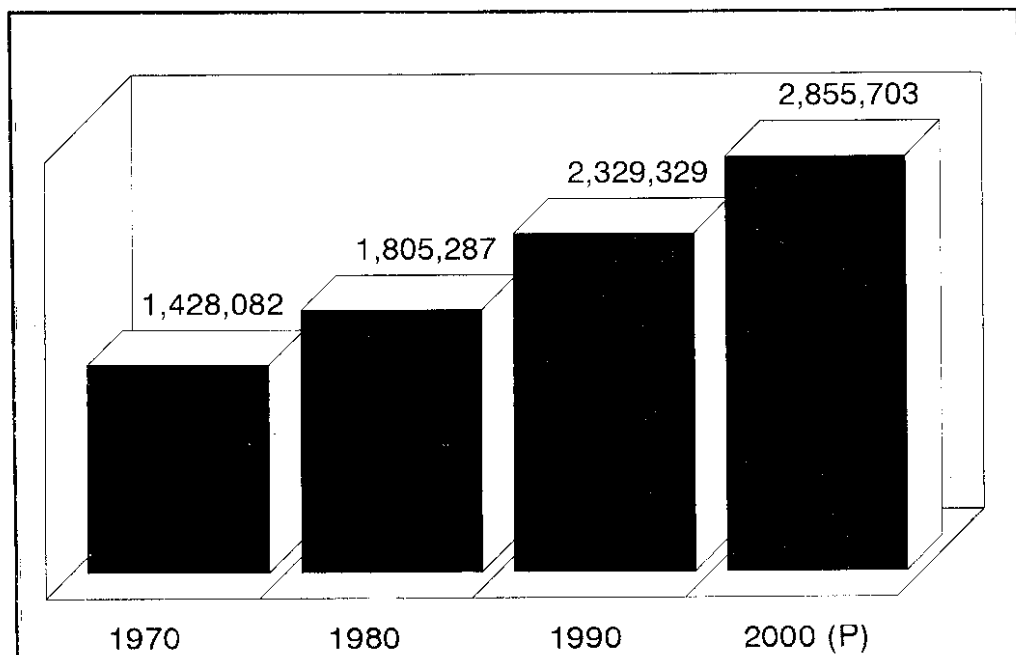
La diversidad étnica es uno de los múltiples contrastes que caracteriza a la sociedad panameña. En un pequeño territorio coexiste una población mestiza e indígena, autóctona, con importantes grupos de ascendencia oriental, afro-antillana, hebrea, hindú, árabe y europea, lo que a su vez influye en la constitución y evolución demográfica.

Los principales indicadores presentados a renglón seguido reflejan los cambios que registran variables como la mortalidad, natalidad y fecundidad. Según estos registros el país entra en un avanzado proceso de transición demográfica cuya característica más notable es el crecimiento cada vez más lento de la población.

1.1. TAMAÑO Y CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

Según el último censo, realizado en 1990, la población del país —en un territorio de 75,517 km²— ascendía a 2,329,329 personas, registrando una tasa de crecimiento durante el decenio de 2.6% anual. Para 1995, la población se estima en 2,631,013 personas. De acuerdo a la tendencia observada, para el año 2000 ascenderá a 2,855,703. Está proyec-

GRÁFICA Nº 1
Población de la República
(Años 1970-2000)



(P) Cifras proyectadas
Fuente: Dirección de Estadística y Censo.
Contraloría General de la República. Elaborado en UNICEF-Panamá.

ción indica que el ritmo de crecimiento de la población durante la última década del siglo descenderá a 2.1% anual.

Por su parte, la población indígena, históricamente marginada del proceso de desarrollo —y entre quienes prevalecen elevados niveles de insatisfacción de necesidades básicas— ascendió a 194,269 personas, equivalente al 8.3% del total de habitantes del país, distribuidos en las etnias Ngobe-Buglé (64%), Kunas (24%), Emberá-Waunana (9%) y Teribes y Bokotas (3%).

1.2. DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA POBLACIÓN Y MIGRACIÓN INTERNA

En 1990 la densidad de la población panameña era de 30.8 habitantes por km². Según estimaciones, esta densidad se elevará a 37.8 en el año 2,000. No obstante, la población se distribuye a lo largo del país con marcada heterogeneidad tanto a nivel intra como interprovincial: densidades de 2.6 y 10.7 en Darién y Bocas del Toro frente a 42.8 y 90.2 en Chiriquí y Panamá. En esta última, la provincia más poblada, se encuentran distritos tan densamente y tan poco poblados como San Miguelito, con 4,800 habitantes por km², y Chimán con 3.0 habitantes por km².

Las densidades relativamente bajas en la república de Panamá reflejan la alta dispersión de la población. Se corrobora este fenómeno al constatar que de los 10,654 lugares poblados a lo largo y ancho del país, el 75% tiene menos de 100 habitantes. Esta dispersión, sin duda, dificulta la atención de las necesidades básicas de la población.

La distribución espacial de la población, así como su carácter y formas de evolución, han sido determinados históricamente en el territorio nacional debido en gran medida a factores de orden natural, económico, social y geopolítico.

La falta de empleos, de tierras para trabajar y de acceso equitativo a los servicios de salud y educación, así como el interés en satisfacer otras necesidades, inducen a la población a migrar a zonas ale-

jadas de su lugar de origen. En Panamá, este proceso se ha acelerado en la última década y los migrantes generalmente se alojan en las principales ciudades, conformando los llamados “bolsones de pobreza” o asentamientos espontáneos en áreas marginadas. Este fenómeno es más evidente en el caso de las mujeres.

La rápida concentración de migrantes con destino final a las ciudades es demasiado evidente como para ignorarla. Entre 1950 y 1990 la población urbana del país se cuadruplica: pasa de casi 290,000 a más de 1,250.000 habitantes.

Actualmente el 54% de la población panameña reside en áreas urbanas². El movimiento migratorio interno favorece principalmente a la provincia de Panamá. En 1980 esta provincia concentraba el 44.3% de la población total del país, en 1993 concentró el 46.3% y para el año 2015 se estima concentrará al 50.7%.³ Sólo en la región metropolitana se concentran más de las tres cuartas partes de los residentes urbanos. En el resto de la provincias, por el contrario, más de dos tercios de la población vive dispersa en áreas rurales.

Aun cuando la población indígena se encuentra diseminada a lo largo y ancho de todo el territorio nacional, más de tres cuartas partes reside en las provincias de Chiriquí (33%), Bocas del Toro (28%)

2 Según la definición censal de área urbana, sólo 60 de los 10,564 lugares poblados se consideran urbanos.

3 Véase **Panamá: Informe Nacional sobre Población**. Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, 1994, El Cairo, Egipto.

y la Comarca de San Blas (16%). Es importante destacar que el 93% de la población residente en el área de San Blas es indígena.

El grupo indígena mayoritario –Ngobe Buglé– se encuentra distribuido en las provincias de Chiriquí, Bocas del Toro y Veraguas. La etnia Kuna habita la Comarca de San Blas. Los Emberá–Waunana se ubican en la provincia del Darién. Una proporción considerable de indígenas Kunas ha emigrado a la ciudad de Panamá y desempeña generalmente actividades domésticas y de baja calificación. Por otro lado, en el área occidental del país se observan significativos movimientos migratorios de población indígena hacia Costa Rica, especialmente durante la temporada de cosecha del café.

1.3. ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN POR SEXO Y EDAD

La distribución de la población panameña según sexo presenta niveles bastante homogéneos: 50.5% hombres y 49.5% mujeres. Este porcentaje se ha mantenido durante las últimas décadas y se estima que persistirá para el año 2000.

La estructura etaria constituye uno de los aspectos más sensibles del proceso de transición demográfica en virtud de los cambios que registra. Dos grupos son particularmente importantes para el análisis: los menores de edad y la población que se ubica dentro o fuera de los límites en edad de para trabajar.

“La democracia existe en todas partes y en actividades que uno realice. ... Debe considerarse la opinión del niño en todos los sentidos, no importa la sociedad, el color, la religión ni de donde venga, ya que la libertad de expresión no sólo corresponde al adulto.”

David Vargas
(11 años)

En el primer caso, en 1990, el 42% de la población era menor de edad. En 1995 este porcentaje disminuyó a 39%. Se estima que en el año 2000 se reducirá a un 37%. Es incuestionable la tendencia del proceso de transición demográfica.

En el segundo caso sucede todo lo contrario. La población comprendida entre los 15 y 64 años se incrementa. Crece lenta pero en forma sostenida. Mientras que en 1990 este grupo constituía el 60%, se estima que para el año 2,000 representará el 63% del total de los habitantes. También hay que destacar que la población de más de 65 años, que ya registra un ligero incremento, se estima que pasará del 5.2%, en 1990, al 5.5% en el año 2000. Esta transi-

CUADRO N° 1
Población de la República por sexo, según área de interés y grupos específicos de edad
Año 1995⁽¹⁾

Área y años de edad	Total		Hombres		Mujeres	
	Número	%	Número	%	Número	%
Total	2,631,03	100.0	1,330,145	50.50	1,300,868	40.50
Educación						
4 y 5	121,420	4.6	62,140	4.7	59,280	4.6
6 - 11	349,063	13.3	178,156	13.4	170,907	13.1
Salud						
Menores de 1 año	60,704	2.3	31,035	2.3	29,669	2.3
Menores de 5 años	304,996	11.6	156,070	11.70	148,926	11.4
Edad fértil (15 - 49)	686,059	53.0	n.a.	n.a.	686,059	53.0
Trabajo						
10 - 14	276,567	10.5	140,784	10.6	135,783	10.4
15 - 18	207,374	7.9	105,590	7.9	101,784	7.8
15 - 64	1,614,812	61.4	814,329	61.2	800,483	61.5
65 y más	138,324	5.3	67,494	5.1	70,740	5.4
Menores de 18 años	1,034,131	39.3	527,869	39.7	506,262	38.9
Indígenas⁽²⁾	194,269	8.3	100,149	8.5	94,120	8.2

(1) Cifras proyectadas

(2) Cifras correspondientes a 1990.

FUENTE: Dirección de Estadística y Censo. Contraloría General de la República. Elaborado en UNICEF Panamá.

ción demográfica tendrá, sin duda alguna, incidencias significativas en la estructura económica-social del país.

Los menores de 5 años y aquellos cuyas edades tienen correspondencia con la educación básica, por ser sujetos de políticas definidas, son grupos que merecen destacarse.

En el año 2000 —según proyecciones oficiales— la población de 0 a 4 años disminuirá en términos de porcentaje con respecto a la población total del país. En términos absolutos tendrá un crecimiento mínimo. De igual manera, la población en edad de asistir a educación básica tendrá menos peso relativo en la estructura etaria de la población.

El cuadro N° 1 muestra —de acuerdo a diferentes áreas de interés de la política social— la distribución poblacional por sexo y grupos específicos de edad. En la gráfica N° 2 se aprecian los cambios en la estructura etaria que se prevé ocurrirán en el año 2000.

La estructura por edades varía significativamente en el caso de los grupos indígenas. En 1990, el 47% de la población indígena era menor de 14 años. Idéntico porcentaje alcanzaban las personas con edades entre 15 y 54 años. En contraste con los 22 años a nivel nacional, la edad mediana de los indígenas es de 16 años.

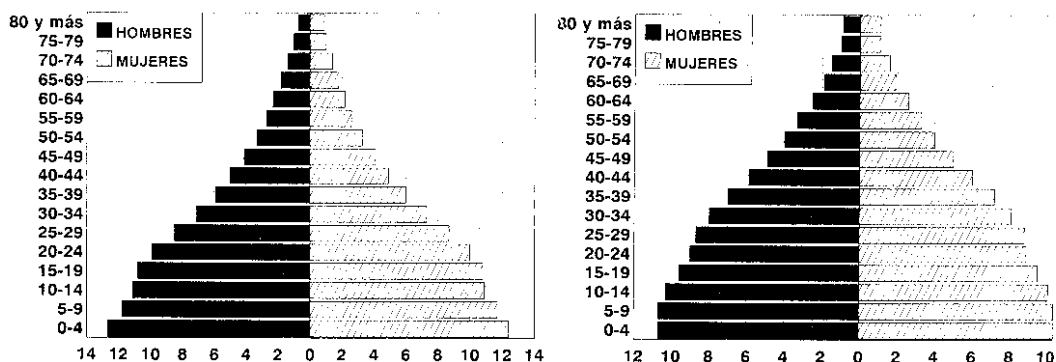
La modificación de la estructura etaria de la población reflejada en los párrafos precedentes impli-

can, en el futuro inmediato, cambios de la clientela y una mayor intensidad en la demanda e inversión de servicios.

En la medida en que el número de nacimientos y la proporción de menores de edad descende, en esa misma medida se reduce la demanda y cobertura de servicios concomitantes (salud infantil, educación primaria) y lógicamente aumenta la demanda de servicios de la población en edad activa (vivienda, educación superior, capacitación laboral, empleo, seguridad social).

Sin embargo —y como consecuencia de los cambios en las variables demográficas, de la evolución diferenciada y de déficits históricos acumulados— las necesidades de la población indígena, así como de los asentamientos de las áreas rurales, son diferentes a las del resto del país. Según muchos análisis

GRÁFICA Nº 2
Distribución
de la
población por
sexo y grupos
de edad
(Años 1990-2000)



(a) Cifras proyectadas

FUENTE: Dirección de Estadística y Censo. Contraloría General de la República. Elaborado en UNICEF-Panamá.

tas estas diferencias no equitativas deben ser objeto de especial consideración a la hora de ejecutar las inversiones sociales para garantizar el desarrollo humano homogéneo y sostenible.

1.4. NIVELES Y TENDENCIAS DE LA MORTALIDAD Y FECUNDIDAD

La estructura demográfica del país, así como las tendencias de su evolución, resulta de los cambios que ocurren en mortalidad, natalidad, fecundidad y esperanza de vida.

El examen del comportamiento de estas variables refleja evidentes disminuciones en 1990 con respecto a 1950. En 40 años la tasa bruta de la natalidad disminuye de 40.3 a 24.9 por mil. La tasa de mortalidad pasa de 13.2 a 5.1 por mil. De igual manera, la tasa de fecundidad baja de 5.9 a 2.9 hijos por mujer.

Esta evolución, a todas luces positiva, es producto del progresivo grado de desarrollo y bienestar social, de la modernización y ampliación de la cobertura de salud y educación pública, del incremento de la educación universitaria, del acceso cada vez más expedito a la información y de la aplicación de los programas de planificación familiar.

Las mismas razones han incidido en el aumento de la esperanza de vida al nacer de los panameños —estimada actualmente en casi 76 años— sólo comparable con el de países de desarrollo humano alto.

Vale la pena resaltar que los indicadores demográficos encubren disparidades regionales. Es evidente, por ejemplo, la heterogeneidad de los niveles de desarrollo entre los asentamientos rurales y urbanos. La brecha entre unos y otros es más perceptible si se comparan las áreas que arrojan asentamientos establecidos en Bocas del Toro, Veraguas, parte de Chiriquí y la comarca de San Blas. En la provincia de Panamá, por ejemplo, en 1993, la esperanza de vida al nacer se calculó en 75.8 para ambos sexos. Sin embargo, para el mismo período, en Darién, Bocas del Toro y Veraguas la esperanza de vida al nacer se estimó en 64, 67 y 68, respectivamente. Situación análoga ocurre con los otros indicadores demográficos. Así, por ejemplo, la mortalidad infantil en estas provincias y entre los indígenas es actualmente 3 o 4 veces superior a la estimada para la provincia de Panamá.

2. ASPECTOS CONDICIONANTES DEL BIENESTAR Y EL DESARROLLO

2.1. CARACTERIZACIÓN DE LA ECONOMÍA PANAMEÑA

No cabe duda de que el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de la población panameña y el aumento de su calidad de vida está condicionado, en gran medida, por los procesos económicos y la distribución de sus beneficios.

En ese sentido hay que destacar que la estructura económica de Panamá se define por la marcada

relevancia que el Sector Terciario o de Servicios tiene dentro de la composición del Producto Interno Bruto (P.I.B.) debido, en gran medida, a la función transítmica que configuró y orientó el proceso de acumulación capitalista panameño desde épocas coloniales.

La vía interoceánica, como centro mundial del transporte, las facilidades e incentivos que la Zona Libre de Colón brinda al comercio mundial, el Centro Financiero Internacional —el cual funciona sin mayores restricciones cambiarias para la transferencia de fondos desde y hacia Panamá—, la libre circulación del dólar y todas las actividades complementarias que estos polos requieren, ha condicionado la dinámica de la economía panameña sobre una estructura de servicios.

Cerca de tres cuartas partes del P.I.B. son aportadas por el sector servicios mostrando tendencia ascendente en los últimos 25 años. Por su parte, los sectores primario y secundario reflejan un ritmo descendente y, en conjunto, aportan sólo un poco más de un cuarto del P.I.B.

Esta evidente debilidad del sector productivo no sólo ha sido condicionada por la dinámica de los servicios que caracterizan a la economía panameña. La política ejecutada en las áreas agrícola e industrial a lo largo de las últimas décadas no se constituyó en un mecanismo de promoción efectiva, lo que trajo como consecuencia el aumento de los desequilibrios intersectoriales e interregionales existentes.



2.2. LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA RECIENTE

Período pre-crisis

Durante la década de 1980 la economía panameña mostró evidentes signos de deterioro, luego de una década en la que el P.I.B. creció a razón de 5.5% anual. Las primeras evidencias del deterioro se observaron durante los años 1983 y 1984. Durante esos años la producción de bienes y servicios dejó de crecer por primera vez en más de dos décadas. La crisis internacional de la deuda externa y los efectos que ésta provocó en las economías de los países con los que Panamá tiene relaciones, así como los indicios de agotamiento del modelo de desarrollo se encuentran entre las principales causas que explican este comportamiento.

La crisis

Luego de 1985 y 1986, años en los que se registró una leve recuperación, el país se vio envuelto en una de las más dramáticas y profundas crisis de su historia. La inestabilidad política y económica, así como el deterioro generalizado de la situación social, fueron sus manifestaciones principales.

Entre 1987 y 1989 el P.I.B. disminuyó en 16%. La economía, en consecuencia, se contrajo al nivel que existía en 1980. La construcción, la industria manufacturera, el comercio, las finanzas y el transporte fueron los sectores más afectados. De forma similar, el producto por habitante y el ingreso nacional *per-cápita* registraron un descenso de 20% y 16% respectivamente. Al margen de los problemas distributivos, la contracción afectó de manera adversa

los niveles de bienestar de la población panameña.

Durante este período los ingresos globales del gobierno se redujeron prácticamente en un 50% como consecuencia de la caída de los ingresos corrientes, tanto tributarios como no tributarios, y de las sanciones económicas impuestas por Estados Unidos. Se produjo, por esta razón, un déficit en el presupuesto del sector público y se dejaron de cumplir los compromisos financieros con la banca nacional e internacional. El gasto público se redujo de manera drástica, especialmente en el componente de inversiones, lo que se tradujo en el deterioro de los servicios sociales y la infraestructura estatal. Los acreedores endurecieron sus exigencias, la deuda externa se incrementó y el Estado —sin credibilidad— tuvo serios problemas de liquidez.

El Sector Externo también se vio seriamente afectado. Como consecuencia de la eliminación de las cuotas y preferencias arancelarias en el mercado norteamericano, las exportaciones de bienes y servicios se redujeron en un 23%. Las importaciones, debido a la contracción económica, las dificultades financieras y la falta de mecanismos de pago viables, descendieron en 34%. Esta contracción general de la actividad económica agudizó los problemas sociales. La pobreza alcanzó el nivel sin precedentes del 50%. La desocupación cíclica agravó los problemas del desempleo estructural que, de por sí, tiene la economía panameña. En efecto, la tasa de desempleo abierto aumentó de 11.8% en 1987 a un nivel estimado superior al 20%⁴ para fines de 1989.

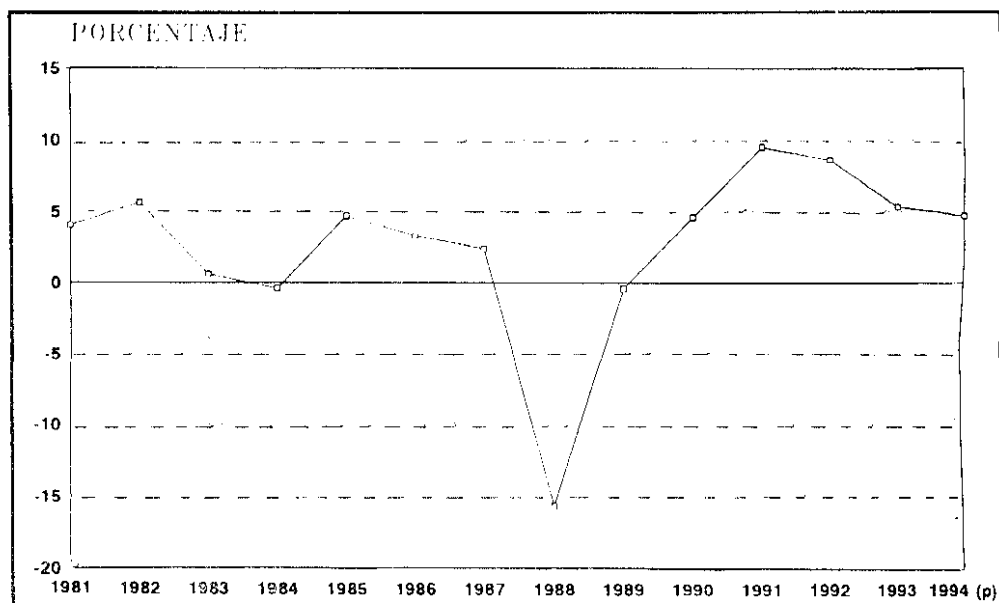
4 Las cifras oficiales para agosto de 1989 señalan una tasa de desempleo abierto de 16.3%, sin embargo, para los meses que siguieron a la invasión norteamericana, se estima que el desempleo superó el 20%.

Período de post-crisis

Superada la encrucijada política, la economía entró en una fase de recuperación a partir de 1990. El P.I.B. durante los tres primeros años de este decenio creció a un ritmo de 8% anual. Las importaciones y exportaciones de bienes y servicios aumentaron a razón de 13% y 5%, respectivamente, por año.

La construcción es la rama de la actividad económica que mostró mayor dinámica al alcanzar el 67% en este período. Le siguieron, en importancia, el comercio, el transporte, la industria y las finanzas con 8% cada una.

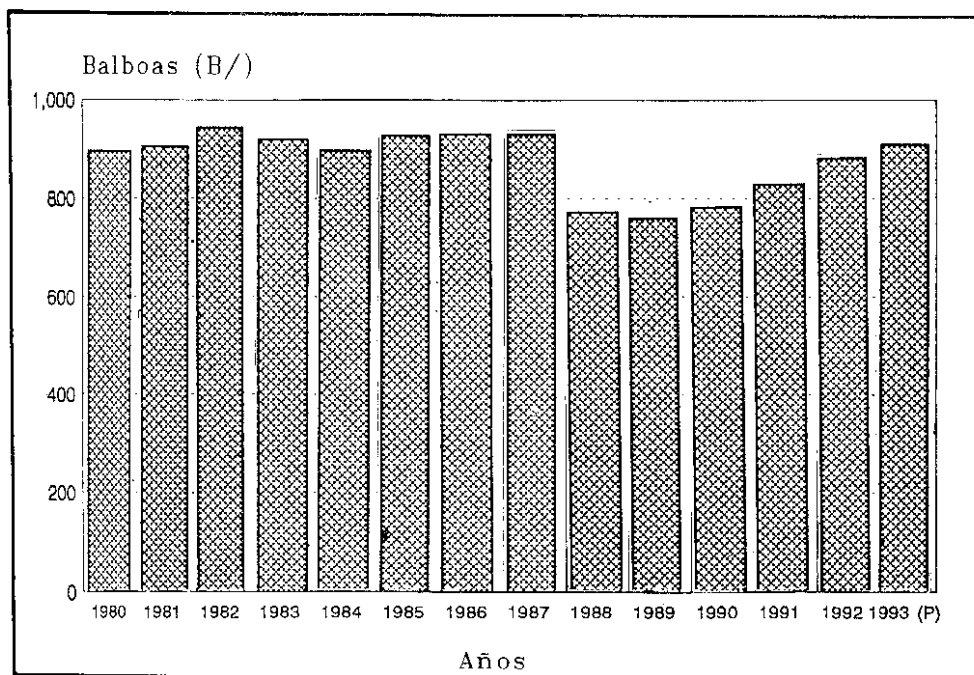
GRÁFICA Nº 3
**Crecimiento
anual del
producto
interno bruto**
Años 1981-1994



(P) Cifras preliminares

FUENTE: Dirección de Estadística y Censo. Contraloría General de la República.
Elaborado en UNICEF-Panamá.

GRÁFICA Nº 4
Producto interno bruto per cápita
Años 1980-1993



No obstante, esta dinámica de crecimiento también refleja las disparidades que prevalecen a lo interno de la economía. Así, por ejemplo, el crecimiento de la construcción contrasta con el que experimentó el sector primario, en su conjunto, que fue de apenas 4.3%. Esto indica que la población rural, cuyos ingresos provienen de actividades agrícolas, no se benefició equitativamente del proceso de recuperación.

Desde otra perspectiva, sólo tres ramas de actividad económica (construcción, transporte y finanzas) concentraron el 66% del crecimiento total acumulado en el período de referencia. Estas activida-

(P) Cifras preliminares
FUENTE: Dirección de Estadística y Censo.
Contraloría General de la República.
Elaborado en UNICEF-Panamá.

des económicas expresan dos hechos relevantes: su concentración en la región metropolitana y –con la excepción de la construcción– su relativa baja capacidad de absorción de mano de obra.

En la actualidad, el proceso de crecimiento y recuperación económica muestra evidentes signos de desaceleración. De acuerdo a cifras preliminares el P.I.B. creció 4.7% en 1994, nivel muy bajo comparado con el 8.5% y 5.4% de los años 1992 y 1993.

Por otro lado, durante el período 90–93, el P.I.B. real *per cápita* se incrementó en un 19%, lo que representa una tasa de crecimiento promedio anual de

5.8%. A pesar de ello, su valor en 1993 era aún inferior al existente en 1987 e, inclusive, al de inicios de los años 80. En términos corrientes, el P.I.B. *per cápita* en el año 1993 ascendió a B/.2,590.00, lo que lo ubica entre los más altos de América Latina, pero a su vez entre los más desigualmente distribuidos.

2.3. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

El ingreso *per cápita* en Panamá, B/.2,440.00 al año en 1993, supera en más de dos veces el nivel que define la línea de pobreza y, prácticamente, quintuplica el de la pobreza extrema.



Sin embargo, y como se ha señalado— la concentración del ingreso, que naturalmente no se refleja en el promedio nacional, oculta notables desigualdades que explican, en gran parte, las brechas sociales y los niveles de pobreza en algunas regiones y estratos marginales del país. Al respecto, según informes del Ministerio de Planificación y Política Económica, “el 20% más rico de la población tiene ingresos que son 45 veces mayores que los ingresos medios del 20% más pobre.”⁵

En cambio, las familias pobres, que para 1991 se estimaban en 49%, sólo percibían el 20% del ingreso declarado, mientras que el 51% de las familias del país, catalogadas como no pobres, captaba el 80% de ese total,⁶ situación que explica como, a pesar de haber alcanzado un nivel de ingreso calificado por las Naciones Unidas como aceptable, persista la pobreza en una magnitud considerable.

Los indicadores disponibles, tanto en el plano macroeconómico como a nivel de los hogares, tienden a confirmar la desigual distribución del ingreso. Es más: la tendencia a concentrar el ingreso en pocas manos, así como el significativo deterioro de los ingresos reales de los grupos ubicados en los deciles inferiores* —en oposición a aumentos correspondientes en los deciles superiores durante los últimos años— amplía la brecha entre pobres y ricos.

5 Ministerio de Planificación y Política Económica. *Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica*. Panamá, 1994.

6 Datos provenientes de procesamiento especial de la Encuesta de Hogares, realizado por PREALC/OIT.

* Los deciles inferiores se refieren a los grupos de hogares, de 10% c/u, menos favorecidos en la distribución del ingreso.

El problema de la falta de equidad, desde la óptica del ingreso, también se evidencia al analizar el coeficiente de Gini, el cual —de acuerdo a los Informes de *desarrollo humano* del P.N.U.D.— se ubica entre los más elevados a nivel mundial (0.57). Por este camino la distribución del ingreso se inclina más hacia la desigualdad absoluta que hacia la igualdad absoluta.

2.4. EL MERCADO DE TRABAJO

Históricamente la economía panameña ha mostrado debilidades para absorber la oferta de mano de obra aún en períodos de alto crecimiento. Por ejemplo, en las décadas de 1960 y 1970 la economía evolucionaba a un ritmo de 8% y 5% anual respectivamente. Sin embargo, el desempleo oscilaba entre 6% y 8%. Durante el período de la crisis el desempleo alcanzó un nivel sin precedentes: 16.3% a nivel nacional y 20.4% en el área metropolitana. La recuperación *a posteriori* que ha experimentado la economía, en lo que va del decenio de 1990, no ha tenido una relación directamente proporcional con la reducción de la tasa de desempleo. En otras palabras, mientras la economía crecía a un ritmo de 8% anual, el desempleo descendía en menos de tres puntos porcentuales. En 1994, luego de varios años de leve pero sistemática disminución, el desempleo aumentó a 13.8%.

La actividad laboral, en más de un sentido, afecta con mayor intensidad a las mujeres. Generalmente —y así ha sido a través del tiempo— el desempleo femenino duplica al masculino. En 1994,

Sí esta proporción de hogares pobres se traduce en personas, y dado que las familias pobres tienen un mayor número de miembros (4.7) que las no pobres (3.6), se deduce que aproximadamente el 55% de los habitantes del país con ingresos conocidos está afectado por el flagelo de la pobreza. Según la Encuesta de Hogares 68 de cada 100 panameños menores de 15 años vive en condiciones de pobreza. Es decir, el ingresos familiar apenas les permite sobrevivir o, simplemente, no cubre sus necesidades básicas.

Al analizar la pobreza región por región se observa que un 40% de las familias residentes en el área urbana es pobre. En el área rural esta proporción, en vez de disminuir, alcanza el 65%, siendo mayor su incidencia en la zona de pobreza crítica. Son cifras dramáticas.

Es conveniente resaltar que la magnitud e intensidad de éste flagelo, que afecta con mayor rigor a las familias del área rural, pudiese estar subestimada, al excluirse de las mediciones a la población residente en áreas indígenas y a los trabajadores agrícolas por cuenta propia.

Una de las principales causas de la pobreza rural es la desigual estructura de tenencia y distribución de la tierra, habida cuenta de que el "47% de las explotaciones agropecuarias poseen menos de 1 hectárea de extensión y controlan apenas un 0.5% de la superficie bajo explotación; mientras que en el otro extremo, tan sólo el 0.8% de las explotaciones contaba con una extensión superior a 200 hectáreas,

concentrando el 37% de la superficie total”⁹. Desde el punto de vista de la propiedad, cabe mencionar que las dos terceras partes de las tierras sujetas a explotación son ocupadas sin título.

Cifras de otro orden ayudan a tener una visión integral de la estructura social del país. Consistente con las proporciones existentes en términos globales, el 70% de los hogares pobres son sostenidos económicamente por hombres. El resto, el 30%, está bajo responsabilidad de mujeres. La incidencia de la pobreza en hogares bajo responsabilidad de mujeres es muy alta. Mientras el 55% de los hogares jefaturados por mujeres es pobre, sólo es pobre el 46% de los hogares jefaturados por hombres. En el área rural la situación es aún más crítica: el 71% de

9 **Ministerio de Planificación y Política Económica.** «Desigualdades e Inequidades en el Desarrollo Económico y Social de Panamá. Informe de Consultoría». Panamá, 1994.

