VII. LAS MUJERES Y LAS POLITICAS DE DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL VIGENTES

El análisis de los efectos de las medidas de ajuste laboral y agropecuario sobre el sector rural realizado por Del Cid, Camazón, y Candanedo para 1988 concluye en que : parece claro que las políticas de ajuste no tienen ningún efecto positivo sobre la gran masa de productores que son los que se desenvuelven en explotaciones que no transan en el mercado... Por el contrario, las posibilidades de estos productores de obtener ingresos monetarios vendiendo parte de su producción son inexistentes, ya que las medidas impuestas eliminan o reducen las pocas políticas de apoyo que existían en favor de ellos (precios de sostén, mercadeo seguro, crédito). Igual efecto tienen las políticas de ajuste sobre los pequeños y medianos productores que transan en el mercado pero con niveles de rendimiento poco (o no) competitivos, quienes también están condenados a desaparecer en el mercado... Las tendencias parecen apuntar a una mayor concentración de la propiedad de la tierra y en la producción agropecuaria, a un deterioro en los ingresos de los pequeños y medianos productores y a un reforzamiento de los factores expulsivos que originan los movimientos migratorios rural-urbanos. (Del Cid et al: 1989: 53).

Las políticas actuales continúan en la línea de la política neoliberal y, por tanto, en el retrotraimiento de la participación del estado en la actividad productividad, la liberalidad del mercado y el estímulo a la empresa privada. Pasemos revista a la propuesta gubernamental vigente.

1. La política de ajuste estructural y su incidencia sobre la población panameña

1.1. Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica

El Gobierno de Panamá formuló, en junio de 1990 una **Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica, como un mecanismo para la creación de un sistema que genere oportunidades más equitativas a través de la eliminación de distorsiones y privilegios que impiden a las fuerzas del mercado su normal y dinámico funcionamiento** (R.P.,1991a).

Dicha Estrategia, incluye siete (7) programas: El Programa de Estabilización Financiera, el Programa de Política Económica, el Programa de Modernización del Estado, el Programa Social, el Programa de Inversiones Públicas y el Programa de Crecimiento, Empleo y Equidad.

Para efectos de este estudio destacan algunos de los planteamientos que hace el documento en discusión. Así en el Programa de Política Económica resulta interesante el planteamiento que se hace respecto a la legislación laboral. Veamos ésta.

Las normas laborales enmarcadas en el Código de Trabajo hacen costoso el uso de mano de obra e introducen distorsiones en la operación del mercado laboral. La cláusula de estabilidad y los altos costos de despido introducen una inflexibilidad en la operación del mercado de trabajo y restringen la libertad de acción empresarial...

Las reformas a la legislación laboral han sido calificadas como una condición sine qua non para ser competitivos en exportaciones de bienes y para atraer inversión de empresas extranjeras....

Existen otros temas de importancia que deben ser materia de negociación, entre ellos:

a) la inflexibilidad en el empleo y/o los costos excesivos de despido;
b) Los costos extras del manejo de personal;
c) Las normas sobre trabajo a destajo, pequeña empresa, definición de bonificaciones.
d) Principios de la obligatoriedad de la sindicalización, el cierre de la empresa en caso de conflicto laboral, la falta de flexibilidad en cuanto a los convenios colectivos.

e) Revisión de las normas jurídicas para reducir los costos de los litigios:

f) Reducción en el número de días libres, ya sea por razones personales, por enfermedad o por la cantidad de días feriados.

g) Democratización de las normas y principios sindicales, en particular en cuanto a escogencia de representación sindical. (R.P. 1990:13-15).

En el Programa de Modernización del Estado se señala que:

El Estado dejará de responsabilizarse por resolver directamente todos los problemas de la sociedad

Se plantean también reformas a la Caja de Seguro Social: En lo que respecta a las Reformas al Seguro Social se señala lo siguiente.

El sistema de Seguridad Social en Panamá cubre los programas de Salud y los Programas de Jubilaciones. Originalmente se concibieron como un beneficio pagado por los asegurados. En el gobierno anterior se extendieron las responsabilidades del programa de salud, primero para cubrir a los dependientes, segundo para integrar los servicios de los asegurados con los no asegurados. De esta forma un programa que respondía a un derecho pagado, se convierte en una responsabilidad estatal social....

A mediano plazo se contempla una reforma a la organización de la entidad. Primero, para separar su administración de las operaciones del Gobierno Central. Segundo, para separar y definirlos programas de salud y los programas de retiro, de forma que no se usen fondos de un programa para financiar el otro.

El otro elemento de ajuste en el sistema de seguridad social son las jubilaciones... De todas formas se considera la eliminación de las jubilaciones por adelantado (o su reemplazo por un sistema financieramente equivalente a la jubilación normal), reformas a la forma de calcular la jubilación, la edad de retiro y eliminación de las jubilaciones especiales. (R.P., 1990:45-47)

En lo que atañe al Programa Social se señala que:

El fundamento de la política social del presente gobierno es que la creación de un sistema económico, con capacidad degeneración de empleos productivos, será el principal mecanismo de solución de los problemas sociales relacionados a la pobreza. En la orientación de los programas hacia el mejoramiento de los grupos de menor ingreso se va a enfatizar la equidad en términos de oportunidades.

Un segundo elemento estratégico es que en la ejecución de los programas sociales y de pobreza se usarán en gran medida a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)...

En los próximos tres años, el objetivo es el de restablecer el nivel de servicios sociales alcanzado anteriormente, tomando en cuenta el aumento en la población. En el gasto público los programas sociales tienen la más alta prioridad... Se dará énfasis a programas orientados hacia los grupos marginados que han sido más afectados por la crisis económica. El programa del Fondo de Emergencia Social es un elemento clave puesta que está orientado a resolver problemas de empleo, de pobreza crítica, de desarrollo comunitario, y de mejoras a los grupos marginados. (R.P. 1990: 48-50)

Componentes del Programa Social son los siguientes:

a. Fondo de Emergencia Social (FES)

Es un programa de inversiones en pequeños proyectos con uso intensivo de mano de obra. El programa sirve como parte de la política de distribución del ingreso. El mismo tiene como objetivos:

Crear fuentes de empleo e ingresos para la población más necesitada.

- Aumentar los ingresos de los grupos pobres.
- Mejorar la infraestructura económica y social.
- Satisfacer necesidades básicas de la población.

Los proyectos serán promovidos preferentemente por organismos no gubernamentales, grupos organizados de las propias comunidades y por organismos gubernamentales del nivel local. La ejecución de los proyectos se hará mediante la contratación de empresas privadas, con la debida supervisión y fiscalización, que asegure la transparencia en el manejo de los fondos.

En cuanto a la contratación de mano de obra, se dará prioridad a los jefes de hogar desempleados, así como a los jóvenes y mujeres que constituyen los grupos más afectados por la presente crisis. Estos recibirán el salario mínimo vigente en el país, no así las prestaciones sociales establecidas por la ley, ya que ello minimizaría el efecto sobre el número de empleos generados por el programa. (R.P., 1990:50-51).

b. Otros programas sociales.

b.1. Programas para combatir la pobreza

Los actuales niveles de pobreza de la población del país reflejan un grave deterioro de la calidad de vida de un alto porcentaje de panameños, que no cuentan con los ingresos mínimos para satisfacer sus necesidades básicas. Se estima que 44% del total de los habitantes, o sea, más de un millón de personas viven en estado de pobreza.

En el área urbana, que es la más afectada por el desempleo y el subempleo, se promoverá la ejecución de programas y proyectos de autogestión, microempresas y pequeñas empresas y aquellos que utilizan mano de obra intensiva con carácter temporal. Entre ellos se destacan la reparación de calles, escuelas, instalaciones comunitarias, limpieza de drenajes pluviales y lotes baldíos entre otros.

En el área rural tendrá prioridad la ejecución de pequeños proyectos de desarrollo rural integrado, propiciándose mediante asistencia técnica la incorporación de mejoras tecnológicas en el cultivo de tierra y las crianzas pecuarias, mejoras en la construcción de viviendas, en el saneamiento ambiental, en la educación nutricional y la salud, en la alfabetización entre otras actividades. Así mismo, se fortalecerán los Centros Comunales para el Desarrollo Social (CECOPADES).

b.2. Sector Salud

Los lineamientos de política están orientados a frenar el deterioro producido en la cobertura de los servicios, por lo que los objetivos de la política de salud deben centrar sus esfuerzos en garantizar a la población una atención adecuada.

Para lograr este objetivo se aumentarán las acciones preventivas en materia de salud materno infantil; para el control de las enfermedades prevenibles, la inmunización tendrá alta prioridad así como los programas de nutrición y aquellos para erradicar enfermedades carenciales como el bocio, anemias, ceguera por la falta de vitamina A.

Para mejorar el ambiente se fortalecerán los programas de letrinación y de eliminación de la basura, se incrementará la fumigación contra el vector de la Malaria y el Dengue. Se asegurará el acceso al agua potable a toda la población cubierta y se extenderá la cobertura de la misma a las poblaciones postergadas.

Para un mejor resultado de los programas de salud una acción prioritaria es la de integrar y educar a la comunidad, o sea, enseñar a la población la práctica de buenos hábitos de higiene, adecuada alimentación, prevención de enfermedades y cuidado de la salud. Un programa importante es el de mejorar la eficiencia en la administración de las instalaciones. Para ello, se desarrollará un sistema de información de costos de los servicios, y una mayor descentralización en la administración de los servicios de salud. (R.P., 1990:52).

b.3. Sector Educación

La baja en la calidad de la educación en Panamá, y la alta rentabilidad social y económica de la inversión en educación primaria-secundaria, hace que éste sea el sector prioritario de la inversión pública. Es necesario aumentar significativamente la calidad de la educación en los niveles primario, secundario y universitario, particularmente en el área de la educación tecnológica. El objetivo central es el de dar mayores oportunidades al talento nacional para que pueda alcanzar los más altos niveles de destrezas y mejor calidad del acervo de capital humano del país, en los aspectos laborales y empresariales. La política de desarrollo educativo será parte del cuerpo principal de la política pública panameña, especialmente en lo que se refiere al desarrollo económico del país.

El mejoramiento cualitativo de la educación requerirá una evaluación profunda de : los estilos educativos, las formas de financiamiento de la educación y las normas pedagógicas vigentes. Por lo tanto, en la formulación de un programa específico de desarrollo del sector educativo deberán considerarse todos sus niveles, incluyendo asimismo, cambios administrativos, modos de financiamiento de la educación, metas concretas y verificables que el país deberá perseguir en la elevación de la calidad de los recursos humanos de la nación, tanto en un sentido económico como cívico. (R:P::1990:53).

La nueva política económica está orientada a crear un sistema más equitativo mediante una mayor igualdad de oportunidades. La eliminación de las distorsiones y privilegios son en sí la creación de un sistema más equitativo. Los incentivos serán para beneficiar a la sociedad como un todo y no para beneficiar a ciertos grupos o sectores. La creación de empleo productivo, la libertad de entrada de cualquier empresario a cualquier sector, son un primer elemento de mayor equidad de oportunidades. **Es el sistema y no el Estado el que ayudará a resolver el problema de los grupos de menor ingreso.**

El Estado no pudo, ni puede, ni debe, ni quiere garantizar ingresos vía el gasto público

La expansión selectiva de servicios públicos claves, en particular en educación, servirá para crear mayor equidad de oportunidades. La inversión en capital humano ha demostrado ser el mecanismo más eficiente para mejorar la distribución del ingreso y reducir o eliminar los problemas de pobreza crítica.

1.2. La Estrategia Nacional para reducir la Pobreza

Como complemento a la Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica, se elaboró la Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza, cuyo objetivo general es el de **incorporar a la población pobre al proceso de desarrollo económico y social, a través de la generación de empleos productivos, el gasto social y la organización comunitaria** (R.P.,1991a: 13).

Un elemento importante, aunque no suficiente para lograr ese objetivo, es el crecimiento económico sostenido que genere empleos y produzca ingresos al Estado de manera que éste pueda extender los servicios sociales a los pobres. La reducción de la pobreza, requiere de un compromiso del Gobierno de reorientar la política económica, la iniciativa privada para la generación de empleos, ingresos y oportunidades para la población más necesitada.

Igualmente, es necesaria la participación de las Organizaciones No Gubernamentales, la Comunidad Organizada y otros.

Paralelamente, el Gobierno tiene que reorientar el gasto público tendiente a reducir la erogación en servicios personales y aumentar la participación del mismo en inversiones dirigidas a reducir la pobreza, tales como educación pre-escolar, programas de nutrición, caminos de penetración e infraestructura de salud y educación, así como aquellas dirigidas a generar empleos productivos, al igual que fortalecer y/o modernizar la red institucional social para adecuarla a las metas establecidas para la reducción de la pobreza. (Ibid).

Como objetivos específicos de esta Estrategia se destacan:

1. Mejorar las condiciones de vida de los grupos pobres, brindándoles mayor acceso a los servicios básicos de salud, educación, vivienda, agua potable, letrinación y energía.
2. Reducir los niveles de analfabetismo, desnutrición, mortalidad infantil y maternal.
3. Incentivar las actividades económicas intensivas en mano de obra, tales como las zonas multisectoriales de exportación, la micro y la pequeña empresa, el crédito y capacitación al pequeño agricultor, y el apoyo al sector informal urbano, todo lo cual contribuirá a elevar los niveles de ocupación productiva entre los grupos pobres.
4. Brindar asistencia técnica y promover el desarrollo científico y tecnológico en las áreas de mayor incidencia de la pobreza: el sector agropecuario de subsistencia y el sector informal urbano.
5. Dotar a las poblaciones pobres, sobre todo del área rural, de medios adecuados de comunicación y transporte que les permita la comercialización de sus productos y mayor acceso a los servicios básicos.
6. Lograr la participación de las comunidades pobres en las actividades dirigidas a la reducción de la pobreza a través de la organización comunitaria.

1.3. Programa de Desarrollo y Modernización de la Economía

Con la misma orientación el Consejo de Gabinete aprueba en octubre de 1991 el **Programa de Desarrollo y Modernización de la Economía**.

Los fundamentos de la Política Económica a desarrollarse durante los años 1991-1993 son los siguientes principios.

a. El perfeccionamiento de una economía de mercado.

b. El sector privado como responsable de la actividad productiva.

c. La orientación e la economía hacia afuera.

d. Modernización de las operaciones del Estado . (R.P.,1991b:2-4).

Entre los Componentes del Programa Económico se incluyen: acciones para la modernización del Estado, una nueva política económica para el sector privado, un complejo programa financiero, un programa de compensación social, además de acciones para el área canalera y el medio ambiente.

1.3.1. Política Económica

El Programa Económico desarrolla una nueva política para el sector agropecuario, industrial, laboral y comercial. Además contempla una reforma tributaria y el desarrollo de zonas multisectoriales. Veamos algunos señalamientos de dicho Programa.

1.3.1.1. Sector Agropecuario

Las políticas económicas aplicadas en las últimas décadas en el sector agropecuario han creado un sistema de productores privados, pero no una economía de mercado. Se han establecido un conjunto de restricciones y distorsiones, entre las que se pueden citar: controles de precios, cuotas, permisos previos, barreras a la importación e intervención estatal.

Estas han dado como resultado altos precios, incentivos a la producción en actividades no competitivas y rentas privilegiadas a unos pocos productores.

Para iniciar el proceso de liberalización del mercado se cuenta con un programa que contempla las siguientes medidas:

- Se elimina el sistema de cuotas de importación, así como los permisos previos de importación y exportación.
- Se eliminan los mecanismos de controles de precios cuando se liberen las importaciones.
- Se eliminan los aranceles específicos.
- Se establecen aranceles que protegen razonablemente al productor agropecuario local.

Por otra parte, para proteger la producción agropecuaria local, se establece que las industrias que utilicen productos agropecuarios que se produzcan en el país (maíz, sorgo, leche, entre otros), pagarán los impuestos de importación correspondientes.

Para respaldar a los productores agrícolas se ha diseñado un programa de Acciones Gubernamentales entre las que se pueden mencionar las siguientes:

- Un programa de extensión agropecuaria para transferir tecnología y mejorar la productividad de los rubros, tanto tradicionales como no tradicionales.
- Un programa de diversificación del Crédito Agropecuario a través del Banco Nacional.
- Un programa de Crédito Agropecuario destinado al fomento de las exportaciones agropecuarias y productos no tradicionales.
- Un programa de rehabilitación de caminos de producción.
- Reducción de los costos de registro de marcas de los insumos agropecuarios.

1.3.1.2. Sector Laboral

En lo que al Sector Laboral respecta son de destacar los siguientes aspectos.

Se contempla una revisión de la legislación laboral, basada en una concertación entre los distintos sectores productivos, de acuerdo a lo establecido en el Programa de Directrices para la Modernización y el Desarrollo. Esta revisión incluye áreas como:

- Estudio del alto costo de los despidos.
- Cambios en las condiciones establecidas en los contratos de trabajo y en las convenciones colectivas, en presencia de graves perturbaciones económicas.
- Establecimiento de un Contrato Modelo para regular la relación de trabajo.
- Permitir la apertura de Agencias de Colocación.
- **No reglamentación del trabajo a domicilio**
- Abreviar los procesos laborales.
- **Legislación especial para trabajo en el campo**. (R.P.,1991b:18-19)

1.3.1.3. Política Comercial

El proceso de liberalización económica, también incluye modificaciones generales de aspectos comerciales como:

- Se libera el sistema de importación y exportación eliminando todas las restricciones cuantitativas.
- Se reducirán los aranceles de importación de productos industriales y agroindustriales, así como en algunos productos agropecuarios.
- Los insumos agropecuarios, medicinas, libros y otros seguirán exentos del pago de impuesto de introducción.
- A finales de 1992, se eliminará la Oficina de Regulación de Precios sustituyéndola por una Oficina de Protección al Consumidor.

1.3.1.4. Estabilización Financiera y Deuda Externa

Los programas de reducción del gasto y el empleo directo generarán recursos para financiar proyectos de inversión, que a su vez, aumentan el empleo en el sector privado.

Este Programa incluye: Metas de Ahorro, Racionalización del Gasto Público, Programa de Mejora en la Recaudación de Impuestos, Reformas al Seguro Social y Negociación de la Deuda Externa.

1.3.1.4.1 Racionalización del Gasto Público

El programa está orientado a reducir el Gasto Público y hacerlo más efectivo. Para el logro de este objetivo se contempla un Programa de Movilidad Laboral el cual coadyuvará, igualmente, reducir gastos indirectos, como espacio de oficina, viáticos, electricidad, papelería, etc. Este programa comprende varios componentes que son:

a. Programa de Retiro Voluntario

Este programa procura reducir el peso del Gasto Público con la finalidad de lograr la disposición de los recursos productivos para generar nuevos empleos en el Sector Privado y Cooperativo, y por ende, nuevas actividades en manos de trabajadores.

El mismo contempla el beneficio para los funcionarios públicos que se acojan a él, la retribución de doce (12) meses y hasta dos (2) meses de vacaciones, como un incentivo para el traslado y generación de empleo el Sector Privado.

De igual forma, se está procurando un mecanismo para que a través de las Organizaciones No Gubernamentales, se desarrolle un programa de crédito y capacitación a quienes establezcan pequeñas empresas, firmas de profesionales o desarrollo de actividades agrícolas y cooperativas.

b. Disminución del Gasto por efecto de la privatización:

La privatización de Empresas Públicas y funciones dentro de las entidades servirá para disminuir el tamaño del Estado y por ende reducir el gasto público. (SIC).

c. Reformas al Seguro Social

Este incluye la eliminación de la jubilación anticipada y proveer a la Caja del Seguro Social de mayor autonomía.

d. Programa de Compensación Social

El Programa de Compensación Social tiene el objetivo de reorientar y fortalecer el Gasto Público en la atención a las necesidades sociales más básicas de la población. Entre las acciones más relevantes de este componente se pueden mencionar:

d.1. Aspectos Sociales:

El Ministerio de Planificación y Política Económica elaboró y promueve la Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza.

d.2. Salud:

Se ha incrementado para 1992 el presupuesto de inversiones en el Sector; se han fortalecido acciones de tipo preventivo con respecto a enfermedades como la malaria, el dengue y el cólera; se ha dotado de recursos para aumentar la cobertura de población beneficiada con abastecimiento de agua potable, letrinación y recolección de basura; se contempla la remodelación de hospitales y otras instituciones de salud para elevar la calidad de los servicios de salud.

d.3. Alimentación-Nutrición

El Programa de Nutrición Escolar se ha fortalecido, con el apoyo del Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el Fondo de Emergencia Social (FES).

Se ha concluido la formulación del Programa de Alimentación Complementaria de Madres Embarazadas con problemas de desnutrición, para iniciarlo como proyecto piloto en áreas marginadas.

d.4. Educación

El Programa de Nutrición Escolar (merienda y huertos escolares) se ha fortalecido, atendiéndose a más de 135,000 niños en lo que va del presente año, para cubrir los deficitarios niveles alimenticios y nutricionales de la población escolar, factor que incide en el bajo rendimiento académico.

El Presupuesto de Inversiones Públicas ha sido fortalecido a fin de garantizar la expansión de la infraestructura física al servicio de la educación.

d.5. Menores en Circunstancias Difíciles

Se están llevando a cabo acciones para la atención de los menores en la calle con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Se elaboró un proyecto integral por cinco años, para ser financiado con fondos no reembolsables por el BID y la UNICEF, para extender la cobertura de atención a los menores que trabajan.

d.6. Vivienda

Se reactivó recientemente el Programa de Mejoramiento Habitacional, con préstamos de materiales de construcción a intereses bajos. Se ha elaborado el Programa Nueva Vida, para darle soluciones de vivienda a familias residentes en casas condenadas, abandonadas y albergues temporales. Las soluciones habitacionales se otorgarán con fórmulas de financiamiento no tradicional, adaptables a las condiciones socioeconómicas del beneficiario.

d.7. Fondo de Emergencia Social (FES).

Se logró poner en marcha el Fondo de Emergencia Social, para la promoción y el financiamiento de programas y pequeños proyectos de generación masiva de empleos de corto plazo, principalmente de carácter temporal.

1.4. Plan de Acción para el Desarrollo Humano, la Infancia y la Juventud. 1992-2000

El Plan de Acción para el Desarrollo Humano, la Infancia y la Juventud fue presentado por el Gobierno de Panamá ante la XI Cumbre de Presidentes Centroamericanos celebrado en Tegucigalpa, Honduras los días 12 y 13 de diciembre de 1991. Este se basa en la Estrategia Nacional para Reducir la pobreza y la Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica. Se parte del concepto de desarrollo integral que ubica al ser humano como centro del mismo, que amplía sus oportunidades y potencialidades para lograr su bienestar individual y social. (R.P.,1991c:2)

La formulación de la Estrategia para Reducir la Pobreza, además de identificar y focalizar los segmentos poblacionales y las áreas geográficas que requieren atención prioritaria, formula una serie de programas que se sustentan en una visión estratégica de crecimiento y desarrollo sostenido. Se definen así siete (7) áreas prioritarias a las que se señalan estrategias específicas y metas y programas prioritarios a corto plazo (1992-1994) y a largo plazo (1995-2000). La estrategia general persigue reducir la magnitud de la pobreza desde el 50% actual a niveles comprendidos entre el 30% y el 35% de la población a fines de siglo. Veamos dichas áreas y sus respectivas metas.

a. Alimentación y Nutrición

Las metas en materia de nutrición constituyen un interés prioritario. Así se propone:

- Eliminar la desnutrición severa en niños menores de cinco (5) años.
- Reducir en un 50% la desnutrición severa que afecta a un 6% de los niños de 6 a 9 años de edad.
- Reducir en 50% la desnutrición moderada que afecta a un 19% de los escolares.

Para el logro de tales metas se ha formulado el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición el que contempla una serie de intervenciones tales como : la atención integral inmediata a los grupos que presentan desnutrición protéico-energética aguda y deficiencias nutricionales específicas; mejorar en el individuo la utilización biológica de los nutrientes y desarrollar programas de educación alimentaria nutricional que orienten a la población y promuevan cambios apropiados en los hábitos de consumo. (R.P.,1991c: 27).

El Programa de Alimentación y Nutrición para grupos vulnerables prioritarios consta de cinco (5) Proyectos, a saber:

a.1. Nutrición y Salud Materno-Infantil en áreas prioritarias.

a.2. Alimentación complementaria para grupos de alto riesgo nutricional.

a.3. Proyecto integral de alimentación, nutrición y salud escolar para áreas prioritarias.

a.4. Recuperación de los desnutridos graves.

a.5. Proyecto Mejoramiento del Nivel Nutricional de los niños de las escuelas primarias.

Cada uno de los proyectos incluye un conjunto de acciones. Sus principales componentes son alimentación complementaria, educación alimentaria nutricional, sistema de vigilancia alimentaria nutricional, promoción de huertos familiares, distribución de alimentos, producción alimentaria y reforzamiento y ampliación de los centros de recuperación para menores con problemas nutricionales graves.

La población objetivo incluye mujeres embarazadas, mujeres que lactan a sus hijos, niños lactantes, menores hasta la edad primaria y desnutridos graves.

b. Salud Las principales metas son:

- Extender la cobertura del sistema ampliado de inmunización pasando del 82% actual al 100% a finales de la década.
- Erradicar el sarampión.
- Seguir acciones para evitar la aparición de la poliomielitis y la difteria en el país.
- Aumentar la cobertura de vacunación de la población de 1-4 años de edad del 80% actual a 90%.
- Incrementar la población cubierta con algún sistema de disposición de excretas alcanzando al 100% de la población urbana a fines de la década y al 95% de la población rural.
- Incrementar la dotación de agua potable hasta alcanzar al 100% de la población urbana y de la población rural.
- Disminuir la tasa de mortalidad materna de 7.8 (por 10,000 nacidos vivos) a la fecha a 3.9 a fin de siglo.
- Disminuir la tasa de mortalidad infantil de 25.2 (por 1000 nacidos vivos) a 14.7.
- Disminuir la tasa de mortalidad de menores de 5 años de 46.2 (por 10,000 en ese grupo de edad) a 20.8.
- Disminuir la tasa de mortalidad por enfermedades diarréicas agudas en menores de 5 años pasando de 3.8 (por 10,000 niños en ese grupo de edad) a 1.4.

- Disminuir la mortalidad por infecciones respiratorias agudas en menores de 5 años de 3.3 (por 10,000 niños en ese grupo de edad) a 2.3.
- Aumentar la atención profesional al parto pasando de 85.7% que es la cobertura actual a 95.0%.
- Aumentar el control del puerperio y el recién nacido pasando de una cobertura de 47.0% a 80.0%.
- Reducir el porcentaje de los niños con bajo peso al nacer de 9.0% a 7.0%.
- Aumentar la población de menores de un año que se benefician de los Programas de Control y Crecimiento pasando de 80.0% a 90.0%.
- Aumentar la población de niños entre 1-4 años que se benefician de los Programas de Control y Crecimiento desde 25.0% que es el nivel actual hasta 60.0%.

Para el cumplimiento de estas metas se formulan dos (2) programas, cada uno con cinco (5) proyectos. El primero es de Servicios de Salud. Entre las acciones propuestas destacan la capacitación del personal de salud, capacitación a líderes comunitarios, extensión de la cobertura de controles prenatales, extensión de la metodología de los sitios centinelas y áreas seleccionadas; capacitar y actualizar al personal de salud del nivel local, sobre todo en las áreas más marginadas, en las normas de atención de la embarazada, parto y del recién nacido, resaltando la importancia de identificar el grado de riesgo de la mujer y/o su recién nacido para su traslado oportuno a otro nivel de atención.

El otro programa es el de Acueductos y Alcantarillados Rurales. Este programa conlleva acciones encaminadas a mejorar el saneamiento básico mediante la construcción de letrinas y otros sistemas de disposición de excretas y de la dotación de agua potable a las poblaciones deficitarias.

c. Educación

Entre las metas propuestas se incluyen:

- Ampliar la cobertura a nivel primario pasando del 94% actual a 100% a fines de la década.
- En el ámbito de la educación especial se pretende ampliar la cobertura de atención de discapacitados de 63.0% en la actualidad a un 95.0%.
- Aumentar el nivel de retención escolar de 64.0% a 75.0%.
- Erradicar el analfabetismo.

Para el logro de tales metas se han identificado tres Programas a saber : Programa de Educación Rural (Primaria y Secundaria), Programa de Alfabetización, Programa de Educación Especial.

d. Vivienda

La meta propuesta es cumplir con 88,769 soluciones de vivienda para las familias de escasos recursos. A través de acciones como construcción de viviendas, mejoramiento habitacional, mensura y legalización, lotes servidos y los Nuevos Asentamientos Organizados (NAOS).

Para la ejecución de sus programas el Ministerio de Vivienda ha iniciado la concepción y desarrollo de una nueva filosofía habitacional sintetizada en la expresión NUEVA VIDA: concebida para atender en una primera fase a familias residentes en casas condenadas, abandonadas y otras estructuras habitacionales de carácter temporal, que han estado imposibilitadas para participar en los proyectos tradicionales por su situación de pobreza crítica.

e. Desarrollo comunitario y Generación de Ingresos.

El objetivo fundamental de esta estrategia se traduce en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más vulnerable del país. En este marco, los programas de desarrollo comunitario con enfoque multisectorial desempeñan un rol de primer orden.

En términos generales los proyectos están orientados a poner en marcha módulos agro-acuícolas y forestales, saneamiento ambiental, obras de protección y conservación de suelos en áreas críticas, actividades de educación ambiental, construcción de estanques, escuelas, caminos, puentes, puestos de salud, viviendas, acueductos; capacitación y alfabetización de adultos, asistencia técnica; producción agrícola; desarrollo cooperativo y artesanal; cría de animales de corral y mejoras comunales en general.

Los programas de generación de ingresos contemplan créditos para agricultores con menos de cinco (5) hectáreas; construcción de mercados artesanales; asistencia técnica y tecnológica a productores; organización de talleres en áreas indígenas; creación de fondos para el financiamiento, asistencia técnica y capacitación de micro y pequeñas empresas.

f. Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles

Estos se definen como menores de 18 años de edad de uno y otro sexo que provienen de familias pobres generalmente desempleadas, que habitan en viviendas precarias, carentes muchas veces de agua potable y de servicios sanitarios, que padecen de desnutrición con baja accesibilidad a la educación y a la salud, algunos son niños y jóvenes abandonados. Los programas y proyectos incluyen:

f.1. Centro de Madre Niña

Consiste en el establecimiento de un Centro piloto que brinde orientación y capacitación a las madres adolescentes, así como el cuidado de sus hijos.

f.2. Para que vivan los niños de la Comarca de San Blas.

La acción va dirigida a dictar charlas a las madres que acuden a los Centros de Salud para atender a sus hijos. Brindar atención ambulatoria y construcción de comedores y centros de orientación infantil.

f.3. Atención de Niños en Hogares de cuidado diario

Proyecto dirigido al cuidado de niños de madres trabajadores en las comunidades marginales a través de la modalidad de atención diaria del menor en un ambiente familiar que estimule su crecimiento y desarrollo sano.

f.4. Proyecto Experimental de Educación Abierta para Adultos en el Distrito de San Miguelito.

Consiste en alfabetización funcional primaria, secundaria y capacitación para el trabajo en el marco de programación y educación abierta.

f.5. Curso de Capacitación Post-Básica para Estudiantes de Escolaridad Incompleta.

Consiste en atender en su currículum los cambios bio-psicosociales, evidenciales de los jóvenes, con capacitación técnica y actividad artística y creativa.

f.6. Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles.

El proyecto consiste en una serie de acciones que van desde el análisis y diagnóstico de la problemática hasta la definición y puesta en marcha de modelos de atención de los menores.

Como se observa, los lineamientos económicos apuntan al desmantelamiento del estado benefactor, a la privatización de la economía, y, por ende, a una mayor participación de la empresa privada.

No obstante, la crisis social actual pretende ser encarada mediante la promoción del pequeño propietario. Esto incluye el incremento del sector informal y programas paliativos de la condición de pobreza, basados en la organización comunitaria y en una cada vez mayor responsabilidad del ciudadano frente a su entorno social, su grupo familiar y su propia persona.

En lo que respecta a la población rural, esta política tiene un doble obstáculo. De una parte, la tradicional forma de organización de la vida campesina que se basa en organizaciones familiares y comunitarias pequeñas, por lo que se requiere de un contingente importante de personal disponible para adiestrar a las comunidades en la búsqueda de soluciones nuevas a los viejos problemas; y de otra, el paternalismo a que se acostumbró la población por la década de los 70.

El papel que habrán de jugar las organizaciones no gubernamentales será de crucial importancia. Ello requiere de una instancia que oriente las acciones de dichos organismos, para que no ocurra lo de siempre: duplicidad de acciones en algunas áreas y ausencia total de ellas en otras.

2. Lineamientos de Política en materia rural y agraria [40]

2.1. Ministerio de Desarrollo Agropecuario: La Estrategia Agropecuaria 1992-1994

El crecimiento del sector agropecuario -agricultura, ganadería y silvicultura- está condicionado a muchos factores internos y externos:

a) Carencia de capitales de inversión, externos e internos.
b) Exodo de poblaciones rurales hacia los centros urbanos, del interior y la zona metropolitana.
c) Infraestructuras deficientes para el manejo de bienes perecederos.
d Deficiencia de los mecanismos de mercadeo interno y de exportación.
e) Subutilización de los recursos ganaderos de carne.
f) Insuficiencia de la producción lechera, causada por inseguridad del mercado interno y deficiencia del hato lechero.
g) Desaprovechamiento de las zonas de ladera y montaña en la producción agrícola y pecuaria.
h) Una concepción inadecuada de la rentabilidad del sector.
i) Distorsión del modelo de crecimiento nacional que refleja -como en el resto del continente- una tendencia hacia la economía de servicios, agravada por el énfasis oficial de la zona metropolitana.
j) Falta de infraestructuras de producción, como sistemas de riego, almacenamiento, mataderos, puertos, que sustentan el crecimiento de las exportaciones.

La situación requiere medidas urgentes, no sólo para revitalizar el sector, sino para ordenar el crecimiento de nuestra economía de servicios e industrial. Se trata de encontrar una nueva vial para el desarrollo, que cree una riqueza, capilarmente repartida en la sociedad nacional.

El conjunto de medidas que se ofrecen a continuación, están destinadas a sortear los obstáculos mencionados, para provocar un crecimiento cualitativo del sector, una política de exportaciones, la producción de bienes no tradicionales, la optimización de la producción tradicional y la interrelación de sectores primarios, los circuitos de manejo y la distribución.

Había que liberar al productor de los gravámenes a la exportación, concretados en los permisos y tasas que benefician, especialmente las instituciones gubernamentales parasitarias, y se han tomado las siguientes medidas legales:

1) La ingerencia del Instituto de Mercadeo Agropecuario (I.M.A.) en la comercialización del café, se convirtió en medio de corrupción y tráfico de influencias, con desmedro de los intereses de los cafetaleros. Para eliminar estas prácticas nocivas a los productores, el día 17 de enero de 1992 se

---

[40] *En este apartado haremos alusión a documentos que nos fueron proporcionados gentilmente en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, entre los que se incluye la Estrategia Agropecuaria 1992-1994, de fecha 27 de abril de 1992.*

anunció la eliminación de los permisos previos, tasas y gravámenes impuestas a los cafetaleros y se decretó la libertad absoluta de exportación, sin cuotas ni timbres. Por instrucciones del Señor Presidente, se hizo el anuncio correspondiente en la Feria de Boquete y se traspasó, formalmente, el archivo del rubro cafetalero al Instituto Panameño de Comercio Exterior.

2) Siendo la carne uno de los rubros más importantes de nuestra economía, los sistemas restrictivos de exportación han frenado su desarrollo, como observamos al compararlo con Costa Rica. La cadena de permisos funcionó negativamente por muchos años. Por ello, siguiendo instrucciones del Señor Presidente, el día 30 de enero de 1992, se anunció en la Feria de Concepción, la eliminación de todos los permisos previos, cuotas y gravámenes de exportación, quedando los ganaderos nacionales en condición de aprovechar el fruto de sus inversiones y sus trabajos.

3) Si cuantitativamente el ganado de ceba tiene la importancia mencionada, cualitativamente la posibilidad de criar y vender, en el mercado interno e internacional, animales de alto valor genético, representa una actividad económica importante, especialmente por estar nuestro país libre de pestes bovinas. Los argumentos tradicionales de protección al hato nacional son inaceptables hoy día, porque niegan la responsabilidad de los empresarios del sector. Siempre ha habido exportación de sementales y vientres, pero organizada y explotada por un número minúsculo de personas, en condiciones de monopolio y protección oficial. Por ello el Presidente anunció en la inauguración de la Feria de David, el día 13 de marzo de 1992, la eliminación de todos los permisos previos, que estrangulaban a los productores ganaderos y el Resuelto ALP-007-92-ADM de 3 de abril de 1992 legalizó esta medida al decidir que la exportación de vientres y sementales bovinos es libre.

4) Una política de incentivos a la producción del banano tiene que incluír al plátano, producto similar en manos de pequeños y medianos agricultores. Encontramos que los bananeros independientes tenían un tratamiento discriminatorio en cuanto a las exportaciones y por ello, uniformamos las tasas, eliminamos los costos excesivos de manejo, mediante decisión del Resuelto ALP-008-92-ADMI de 3 de abril de 1992.

5) Las exportaciones de hortalizas han sido liberadas de los obstáculos de gastos y permisos previos, como lo saben los exportadores de Cerro Punta, en el caso de la cebolla.

6) Ninguna parcela de uso agropecuario podrá causar una erogación superior a los B/.70.00 (setenta balboas) incluyendo los gastos de trámite y titulación. Por ello, con el apoyo de todo el Gobierno Nacional se procederá a una titulación masiva, dando respuesta a un problema sentido por los agricultores en todas las provincias. Con el Resuelto de 27 de abril de 1992, se abre una nueva etapa en este campo.

7) Se procederá a elaborar un listado de perforación de pozos con recalificación crediticia y el programa se mantendrá durante todo el invierno, junto a la construcción de embalses y represas, para prevenir los efectos de la estación seca sobre la ganadería.

8) El Instituto Nacional de Agricultura fue concebido como centro de transferencia tecnológica para los productores hace 50 años. Sin embargo, ni el I.N.A. escapó a la tempestad de la dictadura y salió de dicha experiencia destrozado, humillado e inoperante. No debemos culpar a esta Institución de los desmanes de los militares y sus acólitos. Por el contrario, el plan del Gobierno Nacional para construir en Divisa un centro tecnológico de primera fila, lo revaloriza como instrumento vital para el agro.

   En ese contexto, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario presentará para la consideración del Organo Legislativo, un Proyecto de ley que lo dota de autonomía funcional, para que la granja experimental se explote como una empresa privada, sirva de ejemplo a las explotaciones agrícolas particulares y pueda financiar -parcialmente- el bachillerato agropecuario.

El I.N.A. se integrará al complejo tecnológico de Divisa y recuperará su antiguo lustre. Con la colaboración de la Asamblea Legislativa, este proyecto popular aprovechará las partidas presupuestarias que se destinarán a su inmediata remodelación.

9) El control y la disponibilidad del agua es requisito indispensable no sólo para la seguridad de las inversiones, sino para la realización de muchos proyectos, entre los cuales figura la reforestación. Sólo si empezamos a resolver este viejo y angustioso problema, eliminaremos para siempre la palabra sequía de nuestro calendario agrícola y entraremos en una nueva etapa de la producción.

10) Los Asentamientos Campesinos fueron un proyecto de reestructuración del agro. Sus errores no invalidan el esfuerzo emprendido. Se corregirán las injusticias que se dieron en muchos casos, pero se dará la mano a los productores asociados que se organicen seriamente, cumplan sus compromisos económicos y operen competitivamente, dentro del marco que el Ministerio y los dirigentes de las unidades de producción están discutiendo....

Esta estrategia no es sencilla y estará dotada de la flexibilidad necesaria para rectificar el rumbo, según la conveniencia general de todos los panameños. Debe contar, sin embargo, con la colaboración sincera de todos, incluyendo las recomendaciones de la mayor gama de productores, consumidores y técnicos.

2.2. Acciones en materia de Reforma Agraria

En materia de Reforma Agraria, durante el año 1992 se han emitido una serie de instrumentos normativos de interés.

Así el Resuelto no. ALP-009-92 de 27 de abril de 1992 señala lo siguiente:

EL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO en uso de sus facultades legales, y,

CONSIDERANDO

Que el Artículo 2, de la Ley 12 del 25 de enero de 1973, por la cual se crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, faculta a esta institución a establecer los mecanismos que garanticen permanentemente la distribución racional y equitativa de las tierras estatales a los productores agropecuarios y a la vez otorgarles títulos de propiedad que le garantizaran la tenencia de la tierra, permitiéndoles éste un mejor acceso a los créditos bancarios.

Que es interés de este Ministerio incentivar a todos aquellos productores que explotan la tierra y cumplen con la función social establecida en el Código Agrario, y que a la fecha no han legalizado las parcelas estatales. En consecuencia:

RESUELVE

PRIMERO: Las solicitudes de adjudicación de tierras de uso agropecuario, se exoneran de los costos de tramitación siguientes:

1. Inspección ocular
2. Aprobación, corrección y copias de planos.
3. Confección de la Resolución de Adjudicación.
4. Cualquier otro pago administrativo ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

SEGUNDO: De conformidad con el Artículo 114 del Código Agrario, se fija el precio de venta de las tierras Estatales de uso Agropecuario en B/.6.00 por hectárea, de manera que el costo final de la titulación no sobrepase los B/.70.00 por hectárea.

TERCERO: Los interesados en acogerse a los beneficios del presente Resuelto, deben elevar las solicitudes ante la correspondiente oficina regional de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, antes del 31 de agosto de 1992 cumpliendo con los requisitos establecidos en el Código Agrario.

CUARTO: Se exceptúan de este Resuelto las solicitudes de tierras de más de 200 hectáreas por solicitante, las tierras sujetas a regímenes especiales y las solicitudes de Sociedades Anónimas.

En mayo de 1992 se emite el Resuelto no. ALP-012-92 que dice:

EL MINISTRO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

en uso de sus facultades legales, y ,

CONSIDERANDO:

Que mediante Resuelto ALP-009-92 del 27 de abril de 1992, se establecieron incentivos en los precios de Titulación de Tierras Estatales de uso agropecuario. Que es necesario delimitar el alcance de los beneficios establecidos en el referido Resuelto.

RESUELVE:

PRIMERO: Las solicitudes de adjudicación que ya se encontraren en trámite sobre parcelas dedicadas a la actividad agropecuaria también podrán acogerse a los beneficios del Resuelto ALP-009-92 de 27 de abril de 1992.

SEGUNDO: En el precio de B/.6.00 (seis balboas) por hectárea quedan incluidas las tierras baldías nacionales y patrimoniales, aún cuando estas últimas tengan precio fijado con anterioridad, siempre y cuando se encuentren dedicadas a la actividad agropecuaria.

TERCERO: No habrá lugar a devolución, bajo ningún concepto, en aquellos casos en que los pagos efectuados, sobrepasen la tarifa establecida en el referido resuelto.

CUARTO: Toda mensura que efectúe la Dirección Nacional de Reforma Agraria, se hará sin costo alguno para el peticionario, sujetándose a la programación de cada Departamento regional.

QUINTO: Quedan excluidos de la exoneración señalada en el mencionado resuelto, los siguientes pagos:

1. Timbres Fiscales.
2. Publicación de Edictos.
3. Derecho de inscripción en el Registro Público.

También con fecha 12 de mayo de 1992 la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario emite la siguiente Circular:

1. Para los efectos del Resuelto ALP-009-92, del 27 de abril de 1992, debe entenderse como uso agropecuario, cuando la parcela está dedicada fundamentalmente a una explotación agropecuaria. La Ley 2 de 20 de marzo de 1986, define como actividad agropecuaria lo siguiente:

   La producción de alimentos, madera, materia agrícola, pecuaria, acuícola, forestal y otros productos agrícolas. La actividad pecuaria incluye ganadería, porcinocultura, avicultura, apicultura y cria comercial de otras especies animales. . .

4. Queda entendido que el costo total de cada hectárea titulada, no rebasará la suma de B/.70.00 balboas. Este monto comprende los timbres fiscales, valor de la tierra, la mensura oficial, publicación de edictos y el derecho de inscripción en el Registro Público. . .

8. Se entiende por regímenes especiales las parcelaciones o lotificaciones que tienen como propósito principal fines habitacionales, recreativos o turísticos.

Posteriormente, el 28 de agosto de 1992 el Ministerio de Desarrollo Agropecuario emite el Resuelto no. ALP-031-ADM, mediante el que se resuelve:

Prorrogar hasta el 31 de diciembre de 1992, el plazo para formular solicitudes de adjudicación, en los mismos términos y condiciones de los Resueltos ALP-009-92 de 27 de abril de 1992 y ALP-009-92 de 17 de mayo.

La política económica del estado fomenta entonces al productor competitivo en el mercado. Para lo que se requiere aumentar tanto la producción como la productividad. Ello implica el acceso a tierras, insumos, asistencia técnica y asistencia crediticia.

La desaparición del estado benefactor y, en su lugar, la figura del estado normador, promotor y orientador de la actividad privada en el desarrollo agrario, significa la modernización de éste. Por ende, las economías tradicionales deberán modernizarse, lo que en muchos casos, significa desaparecer, frente a la competitividad de un mercado nacional e internacional en el que las economías tradicionales se encuentran en franca desventaja.

Los hombres y las mujeres del campo tendrán que insertarse en el mercado del trabajo -formal o informal- , rural o urbano para resolver sus problemas de subsistencia.

3. Cuál será el impacto de las políticas de ajuste sobre las condiciones de vida de las mujeres rurales?

Panamá no escapa a las tendencias internacionales de las políticas neoliberales. Las formas en que éstas afecten la vida de las mujeres rurales tiene relación de una parte, con el tipo de modelo económico distorsionado a favor del sector terciario imperante en Panamá y, de otra, con las condiciones y los problemas actuales que enfrentan estas mujeres.

En relación al primer aspecto, es suficiente recordar el escaso desarrollo capitalista del agro panameño en comparación con las actividades del sector terciario. Si el modelo promueve la gestión privada, el papel que le toca jugar a las masas campesinas es fundamentalmente el de proporcionar fuerza de trabajo. En este sentido, la persistencia de la economía campesina, sólo servirá para abaratar el valor de dicha fuerza de trabajo.

En este sentido una Misión de RUTA (Unidad de Asistencia Técnica Regional)[61] considera que : "Las perspectivas de mejora a mediano plazo para los grupos de agricultores pobres en general, y para los agricultores guaymíes en particular, no son muy promisorias, debido a que Panamá, en los próximos años, deberá entrar en procesos de ajuste económico que pueden afectar, por lo menos en sus fases iniciales, a los segmentos más pobres de la población de manera desfavorable.

Siguiendo la tendencia de las reformas económicas que están siendo adoptadas por los países de Centroamérica y por México, el país deberá ejecutar políticas de ajuste estructural, que deberán sustituir progresivamente las políticas tradicionales de protección al sector agropecuario en general, y a los pequeños agricultores en particular. Dichas políticas de protección se traducían, en el pasado, en programas de colonización y asentamiento, programas de crédito agropecuario en términos concesionales, políticas

---

[61] *RUTA: Informe Principal de la Misión de Formulación del Proyecto Ngobe-Panamá. Vol 1, Diciembre 1991.*

de control de precios y de precios mínimos, políticas arancelarias y programas de asistencia técnica gratuitos".

En lo que atañe a las condiciones y los problemas actuales que enfrentan las mujeres rurales, CEPAL los resume de la siguiente manera:

a) La existencia de un modelo patriarcal más acentuado en el área rural que dificulta el acceso de las mujeres a la tierra, a la propiedad y al crédito y que, además, limita sus posibilidades de estudio y de trabajo en forma independiente y nace invisible su trabajo productivo. Este modelo se hace más evidente al comprobarse que en la región la división del trabajo por sexo es muy flexible en las actividades productivas pero no en las reproductivas, donde son las mujeres las que asumen toda la carga de trabajo reproductivo.

b) La falta de empleos y de infraestructura para la educación, la salud y la cultura, y especialmente de una infraestructura mínima para el trabajo doméstico, lo cual provoca el éxodo rural-urbano de las mujeres jóvenes y se traduce en un aumento de las actividades informales de la economía y en un incremento del servicio doméstico en las ciudades.

c) La emergencia de un proletariado femenino en la agricultura ligado a la agroindustria y a los cultivos temporales e intensivos en mano de obra. El carácter temporal y precario del empleo rural se generaliza y la mujer es parte importante de ese nuevo contingente. (CEPAL, 1988:16-17).

Si - como señala el Informe del BID antes citado - las tendencias que se perfilan en la región se orientan hacia la modernización y el crecimiento productivo del sector privado, la racionalización del estado y el desarrollo de los recursos humanos, los Estados y los organismos de desarrollo deberán tener en cuenta la magnitud de la fuerza de trabajo femenina y las condiciones particulares de su trabajo.

De otra parte, se requiere de programas que incrementen la productividad de la mujer y, por ende, su nivel de salarios; es necesario también incrementar su acceso a los recursos productivos: tierra, capital, crédito, tecnología y aumentar también su capacitación para la producción.

Finalmente será necesario incrementar la productividad del trabajo doméstico. Así para mejorar la situación de la mujer que trabaja, no es suficiente aumentar la eficiencia de su trabajo fuera del hogar, es también necesario aumentar la del trabajo doméstico y la relacionada con la atención de los niños y el cuidado de la familia. Si por un lado habrá que mejorar la infraestructura ello no es suficiente. Será necesario facilitar el acceso a los insumos y a la tecnología doméstica, pero **sobre todo es urgente llamar la atención sobre el hecho de que esta actividad no debe visualizarse como responsabilidad exclusiva de la mujer** (BID,1990:263).

El mismo Informe además agrega:

El año 2000 encontrará en la región a 53 millones de mujeres en calidad de fuerza laboral. Esto es aproximadamente el 25% del total de la fuerza laboral disponible.

Las políticas que se diseñen a niveles internacionales y nacionales decidirán si dicha población se orienta hacia el aumento de la productividad y por ende del mejoramiento de las condiciones generales de vida de la sociedad, o, si por el contrario se produce una mayor de pauperización y una pobreza generalizada en la región.

VIII. SUGERENCIAS SOBRE LINEAS DE ACCION GUBERNAMENTAL Y PRIVADA

La situación de desventaja de la mujer en general y de la mujer rural en particular se ubica tanto a nivel de la estructura económica - ya se base ésta en la economía tradicional o la moderna-, así como a niveles legales, sociales y culturales, todo lo cual tiene un sustrato ideológico: la predominancia de la ideología patriarcal permea todas las esferas de la vida de la sociedad.

En este contexto, sugerir acciones para mejorar las condiciones de vida de la mujer rural implica una propuesta que incluya cambios en la ley, en las políticas estatales, en la orientación de los proyectos y programas no gubernamentales así como en la conceptualización tradicional que supedita el género femenino al masculino.

1. Líneas de acción en materia legal

En este sentido nos suscribimos a las propuestas de Estrategias para la real incorporación de la mujer campesina en la legislación (Ver FAO,1990). Así se requiere:

a) Determinar el nivel de conocimiento de las mujeres campesinas respecto a sus derechos y orientarlas para que ellas sean capaces de precisar los problemas específicos que enfrentan y que requieren una normativa legal apropiada.

b) En el caso panameño es necesario revisar las normas laborales sobre los trabajadores independientes o cuenta propia y sobre los empleados eventuales. De igual forma, lo relativo al trabajo doméstico, debe constituirse en una normativa que garantice que se respeten los derechos de las muchas mujeres que se desempeñan como trabajadoras domésticas.

c) Es también imprescindible revisar las normas sobre sociedad de gananciales para eliminar la potestad marital que en nuestra legislación subyace.

d) Es importante divulgar entre las mujeres los requerimientos para darle forma legal a las uniones de hecho.

e) Es recomendable revisar los señalamientos que hace la ley respecto al Patrimonio Familiar dado que esta figura legal resulta ser una garantía para las mujeres rurales y su familia.

f) En materia legal no sólo es importante la emisión de leyes antidiscriminatorias en beneficio de la mujer. Es por demás necesario capacitar a las mujer en el conocimiento y en las formas de utilización de las normas para la defensa de sus derechos.

2. Sobre las políticas estatales

Las nuevas políticas de modernización de la economía incluyen consideraciones en torno al medio ambiente y el desarrollo sustentable. Ello resulta de interés, por cuanto, la generación de riquezas no puede estar de espaldas a la naturaleza. Dado que existe una relación directa entre pobreza y degradación del medio ambiente haremos algunos señalamientos al respecto.

Así el Informe de la República de Panamá ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (ECO' 92) de noviembre de 1991 plantea lo siguiente.

"El pobre rural, con menor nivel educativo, a menudo sin tierra propia, pero que cultiva la tierra, demuestra una mayor tendencia a practicar la agricultura depredadora de corte y quema y además utiliza leña para cocinar sus alimentos. De otra parte, tendrá que cazar animales para su consumo. Pero, además el pobre rural, será igualmente instrumento de ganaderos medianos con mayor ingresos, que lo utilizaran para deforestar indiscriminadamente y crear nuevos potreros."

El mismo Informe incluye entre los aspectos culturales que inciden en el medio ambiente lo siguiente.

" Un ejemplo muy importante, por sus notables implicaciones ecológicas, de la mentalidad de la población panameña, en particular la rural, de su escala de valores, formada durante siglos, es el de las técnicas de cría ganadera, de una ganadería extensiva que ocupa mucho espacio abierto, al cual se ha removido la mayor parte de su vegetación natural. La cultura ganadera en Panamá, firmemente arraigada en la población campesina y en especial en las provincias centrales, de más temprana hispanización, es responsable, en parte fundamental, de prácticas nefastas para el desarrollo sustentable con respecto al medio ambiente. A ello se añade la práctica de las quemas, que empobrecen el suelo y propician la erosión de la agricultura itinerante heredada de la población amerindia y que, en muchos casos, es complementaria del avance ganadero del siglo XX en los piedemontes de la cadena central y hasta en las zonas montañosas más altas."

" De todos los grupos humanos, la población indígena es la que ha establecido mayores vínculos armoniosos con el bosque y sus recursos."

Frente a los problemas de degradación del medio, las dos últimas décadas han sido de grandes logros en materia de identificación y planificación sobre parques nacionales y reservas equivalentes que requieren de protección tanto institucional como de los pobladores en general.

En este sentido, el Informe de Panamá para ECO'92 señala la necesidad de definir una política nacional sobre medio ambiente y desarrollo sustentable que surja de una consulta en que se incluya la participación de la mujer, los grupos indígenas, el campesino, y las organizaciones no gubernamentales.

La discusión en torno al papel de la mujer en el desarrollo agrícola sostenible implica la discusión de la condición del género femenino en nuestras estructuras sociales actuales y las posibilidades de transformar tal situación, de forma que la mujer esté en capacidad plena de participar del nuevo concepto de desarrollo que implica crecimiento económico **más** protección ambiental **más** equidad.

Así lo consigna el documento resolutorio del Encuentro Internacional Mujer y Medio Ambiente en América Latina y el Caribe, realizado en Quito, Ecuador en junio de este año, cuando en su introducción apunta que:

"Las mujeres como parte de las voces que fueron silenciadas en los últimos siglos y ante la crisis a la que han sido conducidos los pueblos de América Latina y el Caribe, rechazan el actual modelo de desarrollo y declaran que un nuevo modelo debe partir de un replanteamiento de valores que excluya todo tipo de dominación sobre el entorno natural y los grupos humanos"[62]

En su trabajo "If women counted", Marilyn Waring ejemplifica la anterior aseveración cuando plantea que:

" Por qué un árbol cuando es cortado y vendido tiene un valor económico pero no lo tiene mientras está creciendo y dándonos oxígeno?"

Más adelante, la misma autora, establece un parangón entre medio ambiente y trabajo femenino al interrogarse acerca de : por qué el agua entubada tiene valor económico pero el agua que diariamente cargan las mujeres, a través de largas distancias, no lo tiene?

Son estas cosas a las que hay que cambiar y proponer nuevos sistemas que, en el fondo implican reformular el sistema de valores de la sociedad panameña.

---

[62] *Ayala, Alejandra. El desarrollo sustentable y las mujeres. En Fempress no. 117, julio 1991, Chile.*

De allí que una política consistente de desarrollo agrario debe incluír tanto la voz como la acción de la mujer para recobrar el equilibrio entre sociedad humana y naturaleza. Esa participación femenina debe lograrse con la activa incorporación de los organismos no gubernamentales comprometidos con el agro, con el medio ambiente, con la mujer, en las estrategias de acción que diseñe el gobierno.

3. Sobre proyectos y programas

En lo que se refiere a la participación de la mujer en el desarrollo CEPAL (CEPAL, 1989:20) plantea que :" Desde la perspectiva de la preocupación por la planificación del desarrollo, mejorar la situación de las mujeres rurales significa también acotar la distancia entre lo urbano y lo rural y, con ello, disminuir la heterogeneidad existente dentro de cada país para lograr así una mejor integración y equidad nacionales.

En relación con los criterios de eficiencia, es significativo el papel de las mujeres como agentes de desarrollo y su aporte a la producción agrícola, y especialmente alimentaria, de la región. La necesidad de garantizar la seguridad alimentaria plantea el desafío de mejorar la producción y de aumentar la productividad: para ello, es necesario y urgente introducir nuevas tecnologías a las que la mujer pueda tener acceso. A este respecto se debe tener presente que los proyectos donde participan activamente las mujeres son exitosos, y ello incide en un mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de la familia puesto que los mayores ingresos que perciben las mujeres se destinan a aumentar el bienestar familiar.

También se requiere una cierta transparecia de los objetivos y del financiamiento de los proyectos y programas. Es decir, es preciso que los objetivos estén bien explicitados y que las formas de puesta en marcha de los proyectos y programas sean coherentes con los objetivos planteados. Si el objetivo principal explicitado es la generación de ingresos, las acciones del proyecto deben orientarse a la obtención de esos ingresos y no desviarse hacia otros objetivos no previstos. En lo referente al financiamiento, es necesario contar con mayores recursos para los proyectos y programas para las mujeres del sector rural y reformular los proyectos de desarrollo incorporando desde sus inicios la metodología del análisis de roles de género, de modo que las mujeres no se transformen en el factor sorpresa de los programas y proyectos. También es imprescindible hacer un seguimiento y una evaluación durante la ejecución de los proyectos a fin de asegurar que los recursos lleguen efectivamente a las mujeres.

Un aspecto crucial para que funcionen los programas y proyectos para las mujeres rurales es la necesidad de contar con un marco institucional que establezca las relaciones entre entidades gubernamentales, no gubernamentales y organismos internacionales que se preocupan de la mujer y del desarrollo rural. Esta coordinación puede adoptar diferentes formas puesto que las condiciones que se dan en los diferentes países de la región son también muy distintas.

Así Cepal hace las siguientes sugerencias para la acción:

1. Los programas y proyectos de desarrollo para las mujeres rurales requieren que exista efectivamente voluntad política de modificar la situación de vida y de trabajo de las mujeres del sector rural.
2. Debe existir una articulación horizontal entre proyectos y programas que luego, en la planificación de las políticas públicas debe extenderse al nivel macrosocial.
3. Los proyectos deben poder autosustentarse. Ello significa que una vez finalizado el financiamiento externo, éstos tienen que proseguir en forma autónoma.
4. Para que un programa o proyecto tenga éxito es preciso que a **las mujeres se las considere como agentes de desarrollo y no como beneficiarias.**
5. Un programa para mujeres rurales que pretenda mantener su eficacia en el largo plazo debe incluír metodologías participativas en su diseño y ejecución.

6. El programa y proyecto debe ser eficiente en el corto y en el largo plazo. Eso significa que el desarrollo del programa y del proyecto debe ser congruente con los objetivos productivos planteados para el corto plazo y que en el largo plazo debe tender a modificar la situación de subordinación en que se encuentran las mujeres del sector rural.

7. Un programa y proyecto para las mujeres rurales debe considerar la necesidad de acceso de la mujer a la tierra, al crédito y a la capacitación, especialmente en las nuevas tecnologías.

8. Los programas y proyectos deben ser adecuados a las necesidades de las mujeres rurales, a la división genérica del trabajo ya existente y, sobre todo, al tiempo que tienen disponible.

9. El programa debe tener en cuenta las exigencias que el trabajo reproductivo impone a las mujeres rurales de modo que se incorporen formas alternativas que les permitan cumplir con el cuidado de los hijos menores.

10. El programa debe considerar desde sus inicios el hecho de que las mujeres rurales no tienen experiencia en materia de organización y , por tanto, debe contemplar el tiempo y la capacitación necesarios para adquirirla. (Cepal, 1983 20-23).

En resumen, muchos de los fracasos de programas de desarrollo rural se presentan porque la denominada **participación comunitaria** no logra siquiera iniciarse. Es necesario deponer las actitudes paternalistas (o maternalistas) de instituciones oficiales y de organizaciones no gubernamentales. De lo que se trata es de generar cambios en la actitud y en las actividades de la comunidad.

Overhold [63] plantea que los proyectos en que la mujer esté incluída deben partir de una base de datos que haga **visible** el trabajo femenino. Se debe saber qué hacen las mujeres y por qué lo hacen. Después habrá de incluirse un Perfil de Actividades que se base en la división por género del trabajo en la comunidad de que se trate, así como en consideración a la división por edad, grupo étnico, clase social etc. En dicho Perfil debe destacarse el uso del tiempo en las diversas actividades que realizan los miembros de la comunidad. (Overholt 1986:4).

Sobre estas premisas es claro que :

a) Se requiere de una política definida y un plan de acción científicamente elaborado para, en el marco de la política económica vigente, la mujer campesina no se empobrezca más aún. El gobierno debe ser responsable de delinear dicha política con la participación activa de mujeres organizadas, de profesionales y técnicos, de universidades, de organismos no gubernamentales, etc, pero dicha política debe emanar de una información realista y actual que de cuenta de la situación que viven las mujeres campesinas. Para lo anterior se requiere de la planificación de investigaciones participativas que propicien a las mujeres definir su situación, sus expectativas y sus ambiciones.

b) Ligado a lo anterior, pero de manera muy específica se requiere de investigaciones entre las poblaciones indígenas que permitan caracterizar plenamente a las mujeres aborígenes. Ello debe formar parte de la política de desarrollo de la población indígena que tampoco existe de manera expresa. La legislación actual garantiza las tierras indígenas, no obstante en la práctica la colonización de tales tierras por población no indígena pone en peligro tanto la vida física como la continuidad étnica de los indígenas del país.

c) Se requieren también investigaciones que den cuenta de las posibilidades reales de acceso a la tierra, a la asistencia técnica y al crédito de las mujeres campesinas, con el objeto de poder eliminar los

---

[63] *Overholt Catherine et al.Gender Roles in Development Projects. Kumarian Press. USA, 1986*

obstáculos en la política y los programas que se diseñen. En este aspecto es necesario definir la categoría **economía campesina**. En Panamá, el tamaño de la explotación no es un adecuado indicador para definir las características económicas de los productores. El tipo de suelo, la existencia de agua, las posibilidades de acceso al mercado, etc han de ser tomadas en cuenta a fin de precisar tales características.

d) Con el objeto de maximizar los recursos tanto estatales como privados y de organismos internacionales, es recomendable la creación de una instancia que coordine las acciones que todos ellos desarrollan con miras al cumplimiento de los planes y programas previamente diseñados como consecuencia de la política trazada para la promoción de la mujer campesina."

e) Los proyectos productivos deben atender a dos instancias fundamentales: el consumo familiar y la generación de ingresos.

   Para que ambas cosas se satisfagan es necesario que haya una producción excedente en la unidad familiar. Para ello se necesita, la mayor de las veces, acceso al crédito, a la tecnología y a la capacitación para elevar los niveles de productividad. Los organismos estatales y privados deben tomar en consideración esta necesidad, pues de lo contrario, la mujer rural se hará cada vez más pobre y con ella el resto de la unidad familiar, la sociedad rural y el país.

f) En este sentido es necesario hacer visible la participación de la mujer campesina en la producción alimentaria. En Panamá, en 1986 un equipo interdisciplinario elaboró una Propuesta de Proyecto para la producción de alimentos dirigido a la mujer del área rural. [64]

Es recomendable tomar en consideración dicha propuestas.

---

[64] *Ver Ministerio de Desarrollo Agropecuario-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación: Propuesta de Proyecto para la producción de alimentos dirigidos a la mujer del área rural. Panamá, 1986.*

ANEXO 1

CUADROS ESTADISTICOS

CUADRO No.1

PANAMA. Distribución de la población por regiones de planificación. Censos de 1940-1990. Censos de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980 y 1990. 'En porcentajes)

Año	Población según regiones.				
	Total	R. Metropolitana	R. Oriental	R. Central	R. Occidental
1940	100.0	35.4	7.1	37.0	20.5
1950	100.0	38.3	5.2	36.5	20.0
1960	100.0	41.4	4.6	33.5	20.5
1970	100.0	46.6	4.5	29.3	19.6
1980	100.0	51.3	4.3	25.8	18.6
1990	100.0	53.2	3.3	23.5	20.0

Fuente: Censos de Población y Vivienda de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980 y 1990

CUADRO No. 2

PANAMA. Densidad de población de la República según provincia. Censos de 1970 a 1990. (Densidad (habitantes por kilometros cuadrados))

Provincias	1970	1980	1990
Total	18.9	23.9	30.8
Bocas del Toro	5.0	6.1	10.7
Coclé	23.9	28.6	35.1
Colón	22.4	27.4	34.4
Chiriquí	27.3	33.2	42.8
Darién	1.4	1.6	2.6
Herrera	31.0	35.0	40.0
Los Santos	19.0	18.5	20.2
Panamá	48.5	68.1	90.2
Veraguas	13.5	15.4	18.1
Comarca de San Blas	10.5	12.1	14.4

Fuente: Censos de Población y Vivienda de 1990, DEC.

CUADRO No. 3

Panamá. Población urbana y rural de la República, por sexo según región de planificación. Censos de 1980 y 1990.

Regiones	1980			1990		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	1805287	911269	894018	2329329	1178790	1150539
R. Metropolitana	942933	465608	477325	1240421	613503	626918
R. Oriental	55145	27600	27545	77876	40427	37449
R. Central	466372	243329	223043	547444	286294	261150
R. Occidental	340837	174732	166105	463588	238566	225022
Urbana	910580	439768	470812	1251555	607025	644530
R. Metropolitana	689847	332751	357096	951847	461174	490673
R. Oriental	1623	862	761	1502	749	753
R. Central	111230	53178	58052	144871	69724	75147
R. Occidental	107880	52977	54903	153335	75378	77957
Rural	894707	471501	423206	1077774	571765	506009
R. Metropolitana	253086	132857	120229	288574	152329	136245
R. Oriental	53522	26738	26784	76374	39678	36696
R. Central	355142	190151	164991	402573	216570	186003
R. Occidental	232957	121755	111202	310253	163188	147065

Fuente: Censos de Población y Vivienda de 1990.

CUADRO No. 4

PANAMA : Saldos netos migratorios por sexo según provincias Período 1985-90. Censos de 1990.

Provincias	Saldo Migratorio	
	Hombres	Mujeres
Bocas del Toro	189	131
Coclé	-796	-2040
Colón	-706	-826
Chiriquí	-1308	-2249
Darién	384	-318
Herrera	-767	-924
Los Santos	-493	-699
Panamá	6094	11384
Veraguas	-2356	-4081
Comarca de San Blas	-241	-378

Fuente : DEC, Estadísticas Panameñas, Boletín Semanal No. 4, 27 de mayo de 1992

Nota: El saldo se obtuvo al cruzar las variables lugar de residencia permanente con lugar de residencia cinco años antes del Censo de Población y Vivienda de 1990.

CUADRO No. 5
PANAMA : Población total, población rural y población indígena según provincia y sexo. Censo de 1990.

Provincias	Total	P. Rural	P. Indígena
Total	2329329	1077774	194269
Hombres	1178790	571765	100149
Mujeres	1150539	506009	94120
Bocas del Toro	93361	65529	55405
Hombres	49131	34378	29067
Mujeres	44230	31151	26338
Coclé	173190	128442	221
Hombres	90362	68397	119
Mujeres	82828	60045	102
Colón	168294	69369	2684
Hombres	85436	36720	1466
Mujeres	82858	32649	1218
Chiriquí	370227	244724	63377
Hombres	189435	128810	32830
Mujeres	180792	115914	30547
Darién	43832	42330	15168
Hombres	24211	23462	7884
Mujeres	19621	18868	7284
Herrera	93681	52718	179
Hombres	47767	28227	113
Mujeres	45914	24491	66
Los Santos	76947	60973	38
Hombres	39634	32192	23
Mujeres	37313	28781	15
Panamá	1072127	219205	16840
Hombres	528067	115609	9116
Mujeres	544060	103596	7724
Veraguas	203626	160440	8555
Hombres	108531	87754	4471
Mujeres	95095	72686	4084
Comarca de San Blas	34044	34044	31802
Hombres	16216	16216	15060
Mujeres	17828	17828	16742

Fuente: Elaborado en base a los datos del Ceso de Población y Vivienda de 1990.

CUADRO No. 7

PANAMA : Población indígena por grupos de edad según provincia y sexo. Censo 1990

Provincia y Sexo	Población Indígena por grupo de edad									
	Total	menos de 1	01-04	05-09	10-14	15-24	25-34	35-44	45-54	55 y más
Total	194269	6468	27049	32551	25012	38928	24927	16729	11435	11170
Hombres	100149	3313	13843	16694	12993	19342	12602	8738	6352	6272
Mujeres	94120	3155	13206	15857	12019	19586	12325	7991	5083	4898
Bocas del Toro	55405	1975	8683	10079	7406	11468	6738	4273	2790	1993
Hombres	29067	1038	4499	5261	3906	5655	3447	2340	1721	1200
Mujeres	26338	937	4184	4818	3500	5813	3291	1933	1069	793
Coclé	221	4	21	27	30	60	30	19	17	13
Hombres	119	2	12	11	14	35	17	8	12	8
Mujeres	102	2	9	16	16	25	13	11	5	5
Colón	2684	57	234	315	299	583	433	301	225	237
Hombres	1466	27	110	148	147	335	241	164	144	150
Mujeres	1218	30	124	167	152	248	192	137	81	87
Chiriquí	63377	2132	9326	11248	8532	12416	7740	5067	3570	3346
Hombres	32830	1078	4755	5749	4428	6251	4017	2686	1949	1917
Mujeres	30547	1054	4571	5499	4104	6165	3723	2381	1621	1429
Darién	15168	600	2222	2774	1994	2859	1794	1357	789	779
Hombres	7884	295	1140	1439	1038	1480	930	706	430	426
Mujeres	7284	305	1082	1335	956	1379	864	651	359	353
Herrera	179	4	20	23	19	40	31	17	16	9
Hombres	113	4	11	16	12	20	18	13	12	7
Mujeres	66	0	9	7	7	20	13	4	4	2
Los Santos	38	1	1	1	1	9	7	8	1	9
Hombres	23	1	1	0	0	5	5	6	0	5
Mujeres	15	0	0	1	1	4	2	2	1	4
Panamá	16840	358	1518	2003	1760	4145	2954	1864	1212	1026
Hombres	9116	188	764	1001	878	2177	1645	1063	765	635
Mujeres	7724	170	754	1002	882	1968	1309	801	447	391
Veraguas	8555	310	1282	1453	1136	1599	1061	748	497	469
Hombres	4471	168	665	728	599	828	533	399	280	271
Mujeres	4084	142	617	725	537	771	528	349	217	198
Comarca de San Blas	31802	1027	3742	4628	3835	5749	4139	3075	2318	3289
Hombres	15060	512	1886	2341	1971	2556	1749	1353	1039	1653
Mujeres	16742	515	1856	2287	1864	3193	2390	1722	1279	1636

Fuente : Censos Nacionales de Población y Vivienda 1990, Resultados Finales Básicos Total del país

CUADRO No. 9

PANAMA : Tasas brutas anuales (por mil Habitantes)
1990-1995

	Total	Urbana	Rural
Crecimiento Natural	19.78	17.81	22.09
Natalidad	24.93	22.38	27.90
Mortalidad	5.15	4.57	5.82
Tasa global de fecundidad (hijos por mujer)	2.87	2.24	3.85
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacimientos vivos)	20.79	18.74	23.35

Fuente: Dirección de Estadística y Censo. Estadísticas Panameñas Boletín No.1 Panamá 3 de febrero de 1987. Proyecciones de Población por área urbana y rural según sexo y grupos de edad : Años 1980-2000.

CUADRO No. 10

PANAMA : Tasa global de fecundidad según estrato socioeconómico, zona de residencia y educación del jefe del hogar; 1976

Indicadores	Total
Total	4.1
Grupo Socioeconómico	
(a) Agrícola no asalariado	6.3
(b) Agrícola asalariado	5.5
(c) No agrícola no asalariado	3.7
(d) No agrícola asalariado	3.6
(e) Medio	2.8
Relación (a)/(e)	2.3
Zona de Residencia	
(a) Capital	2.8
(b) Ciudades principales	3.2
(c) Resto urbano	3.9
(d) Rural	5.4
Relación (a)/(d)	1.9
Años de estudio	
(a) 00-03	6.1
(b) 04-06	4.5
(c) 7 y más	2.8
Relación (a)/(c)	2.2

Fuente: CELADE, Boletín Demogáfico No. 39, Chile 1987.

CUADRO No. 11
PANAMA : Nacimientos vivos en al República según área 1990

Area	Nacimientos
Total	59904
Urbana	27332
Rural	32572

Fuente: Estadisticas Vitales, Cuadro Especial 1992. DEC.

CUADRO No. 12
PANAMA : Nacimientos vivos en la República, por asistencia profesional en el parto según área. Año 1989.

Area	Nacimientos Vivos		
	Total	Con Asistencia Profesional	
		Número	Porcentaje
Total	59069	50645	85.7
Urbana	26971	26735	99.1
Rural	32098	23910	74.5

Fuente: Davis E. , 1992 Situación de Salud-Enfermedad de las Mujeres Centróamericanas a inicio de la Década de los noventas un enfoque de género. El Caso de Panamá.

CUADRO No. 13
PANAMA : Mortalidad materna en la República según área. Año 1989. (por 10,000 nacimientos).

Area	Mortalidad Materna
Total	6.27
Urbana	4.82
Rural	7.48

Fuente: MIPPE, Aspectos Sociodemográficos de la Mujer.

CUADRO No. 14

PANAMA: NACIMIENTOS VIVOS SEGUN AREA Y EDAD DE LA MADRE
AÑO 1990

Area y edad de la madre	1990	
	Número	Porcetaje
Total		
Total	59904	100.0
< de 15 años	365	0.6
15-19	11230	18.8
20-24	18751	31.3
25-29	15125	25.3
30-34	8583	14.3
35-39	3537	5.9
40-44	938	1.6
45-49	140	0.2
50 y más	24	0.0
No especificó	1211	2.0
Area Urbana		
Total	27332	100.0
< de 15 años	112	0.4
15-19	4387	16.0
20-24	8635	31.6
25-29	7714	28.2
30-34	4312	15.8
35-39	1521	5.6
40-44	270	1.0
45-49	25	0.1
50 y más	4	0.0
No especificó	352	1.3
Area Rural		
Total	32572	100.0
< de 15 años	253	0.8
15-19	6843	21
20-24	10116	31.1
25-29	7411	22.7
30-34	4271	13.1
35-39	2016	6.2
40-44	668	2
45-49	115	0.4
50 y más	20	0.1
No especificó	859	2.6

Fuente: Elaborado en base a la Serie Situación Demográfica. Estadisticas Vitales de 1988 y 1989 y tabulados de 1990. Contraloría General de la República.

CUADRO No. 15

PANAMA: COMPARACION DEL PROMEDIO DE HIJOS POR MUJER, SEGUN EDAD Y AREA, DE ACUERDO A ALGUNAS FUENTES SELECCIONADAS AÑOS: 1976, 1979, 1984 Y 1990

Edad y Area	1976 (a)	1979 (b)	1984 (c)	1990 (d)
Total				
15-19	0.0	0.2	0.2	0.2
20-24	1.2	1.0	1.2	1.0
25-29	2.6	2.4	2.3	1.9
30-34	3.8	3.6	3.2	2.8
35-39	4.9	4.7	4.2	3.5
40-44	5.6	5.8	5.1	4.1
Urbana				
15-19	0.0	0.1	0.1	0.1
20-24	0.9	0.8	0.9	0.8
25-29	2.1	1.9	2.0	1.6
30-34	3.1	3.1	2.8	2.4
35-39	4.1	4.0	3.6	3.0
40-44	4.6	4.8	4.4	3.4
Rural				
15-19	0.0	0.2	0.3	0.2
20-24	1.6	1.4	1.5	1.3
25-29	3.4	3.0	2.7	2.4
30-34	4.8	4.2	3.8	3.5
35-39	5.9	5.4	4.8	4.5
40-44	7.2	6.4	5.9	5.5

(a) Encuesta Mundial de Fecundidad. Naciones Unidas/Ministerio de Salud. 1976.

(b) Encuesta de Planificación Familiar y Salud Materno Infantil. Ministerio de Salud. 1979.

(c) Encuesta Sobre Salud Materno Infantil y Planificación Familiar. Ministerio de Salud. 1984-1985.

(d) Tabulados inéditos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1990. Contraloría General de la República.

Nota: Los dato de 1990 para el área Urbana corresponden a la provincia de Panamá que se caracteriza de alta proporción de población urbana (80%) y para el área Rural se refiere a la provincia de Veraguas que es altamente rural (79%). No hay disponibilidad de datos a nivel nacional por área urbana y rural.

CUADRO No. 16

PANAMA: PORCENTAJE DE MUJERES CASADAS O UNIDAS, DE 15 A 44 AÑOS, CON CONOCIMIENTO DE LOS DIFERENTES METODOS ANTICONCEPTIVOS, POR NIVEL DE EDUCACION: ENCUESTA DE SALUD MATERNO INFANTIL Y PLANIFICACION FAMILIAR: AÑOS 1984 A 1985

Métodos Anticonceptivos	Total	Ningún grado	Nivel de Educación					
			Primaria			Secundaria		Universitaria
			1-3 grado	4-5 grado	Completa	1-5 años	Completa	
Esterilización Femenina	91.7	63.5	85.5	88.8	93.0	93.5	96.7	98.4
Esterilización Masculina	69.8	34.2	55.6	57.8	64.7	75.6	83.3	95.2
Píldora	95.4	65.3	89.8	93.4	96.7	98.4	99.3	99.3
D.I.U.	85.6	50.7	73.1	80.6	85.2	90.6	92.9	97.1
Condón	83.2	40.9	68.6	75.2	82.3	89.6	92.7	96.7
Inyección	85.5	47.9	71.9	81.7	84.7	90.5	93.7	97.6
Espuma	71.7	30.4	53.2	61.7	67.9	77.8	86.8	93.6
Diafragma	39.4	10.7	23.1	25.5	31.6	41.2	56.0	84.8
Método de Billings	17.9	4.6	10.3	13.1	14.9	19.4	23.1	37.4
Ritmo	47.5	18.2	23.6	24.8	35.3	55.7	71.1	92.2
Retiro	40.9	16.0	27.8	30.9	31.7	45.9	54.5	73.1

Fuente: Encuesta sobre Salud Materno Infantil y Planificación Familiar: 1984-85
Ministerio de Salud. Informe General 1986.

CUADRO No.17

PANAMA: PORCENTAJE DE MUJERES DE 15-44 AÑOS, QUE CONOCEN LOS DIFERENTES METODOS ANTICONCEPTIVOS POR AREA Y ESTADO CONYUGAL: ENCUESTA SOBRE SALUD MATERNO INFANTIL Y PLANIFICACION FAMILIAR: 1984-1985

Método anticonceptivo	Total		Urbana		Rural	
	Casada o unida	No casada o unida	Casada o unida	No casada o unida	Casada o unida	No casada o unida
Esterilización Femenina	91.7	85.4	94.8	86.4	88.5	83.7
Esterilización Masculina	69.8	61.7	78.6	67.2	61.0	52.1
Píldora	95.4	91.7	98.5	94.1	92.3	87.6
D.I.U.	85.6	72.0	91.2	74.3	80.1	68.0
Condón	83.2	74.8	90.6	80.8	75.7	64.1
Inyección	85.5	77.2	91.6	80.1	79.3	72.0
Espuma	71.1	57.5	81.2	62.5	62.2	48.8
Diafragma	39.4	33.5	49.9	38.2	28.9	25.1
Método de Billings	17.9	15.5	22.9	17.0	13.0	12.8
Ritmo	47.4	41.2	59.4	48.3	35.6	28.7
Retiro	40.9	32.6	49.7	36.8	32.1	25.3

Fuente: Encuesta sobre Salud Materno Infantil y Planificación Familiar: 1984-85
Ministerio de Salud. Informe General 1986.

CUADRO No. 18

PANAMA: PORCENTAJE DE MUJERES CASADAS O UNIDAS, DE 15-44 AÑOS, QUE USABAN METODO ANTICONCEPTIVO AL MOMENTO DE LA ENCUESTA, SEGUN METODO POR AREA AÑOS 1979 (1) Y 1984 (2)

Método anticonceptivo	Total		Urbana		Rural	
	1979	1984	1979	1984	1979	1984
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Usaban al momento de la encuesta	60.6	60.5	67.1	65.0	55.0	55.4
Esterilización (3)	29.7	34.4	29.0	35.4	30.3	33.3
Píldora	19.0	12.3	23.7	14.2	14.9	10.1
D.I.U.	3.7	6.4	5.5	7.5	2.2	5.2
Ritmo	2.9	2.1	3.1	2.5	2.7	1.6
Condón	1.7	1.7	1.9	1.4	1.5	2.1
Retiro	1.4	1.4	0.3	1.3	2.4	1.5
Otros (4)	2.2	2.2	3.7	2.7	1.0	1.6
No usaban (5)	39.4	39.5	32.9	35.0	45.0	44.6

(1) Encuesta de Planificación Familiar y Salud Materno Infantil, 1979
(2) Encuesta sobre Salud Materno Infantil y Planificación Familiar, 1984-1985. Para efectos de comparación, excluye toda la población indígena y la no indígena de Darién y San Blas.
(3) Incluye esterilización masculina y femenina.
(4) Incluye inyecciones, diafrgmas, espumas y tabletas.
(5) Incluye duchas y otros métodos ineficaces.

Fuente: Encuesta sobre Salud Materno Infantil y Planificación Familiar: 1984-85
Ministerio de Salud. Informe General 1986.

CUADRO No. 19

PANAMA: PORCENTAJE DE MUJERES CASADAS O UNIDAS, DE 20-44 AÑOS, QUE USABAN METODO ANTICONCEPTIVO AL MOMENTO DE LA ENCUESTA, SEGUN METODO POR AREA Y ALGUNAS FUENTES DE DATOS: AÑOS 1976, 1979 Y 1984

Método anticonceptivo	Total			Urbana			Rural		
	1976 (3)	1979 (4)	1984 (5)	1976 (3)	1979 (4)	1984 (5)	1976 (3)	1979 (4)	1984 (5)
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Usaban al momento de la encuesta	57.0	63.4	63.0	65.2	70.8	67.1	46.8	57.1	58.2
Esterilización	23.9	32.3	36.8	25.9	31.9	37.4	21.4	32.8	36.0
Píldora	18.7	18.9	12.2	22.0	23.8	14.0	14.5	14.8	10.1
D.I.U.	4.0	3.8	6.4	5.2	5.5	7.5	2.4	2.4	5.0
Ritmo	2.5	2.9	2.2	3.0	3.3	2.6	1.9	2.6	1.7
Condón	1.3	1.8	1.7	2.0	2.1	1.4	0.5	1.4	2.1
Retiro	2.9	1.4	1.4	2.0	0.3	1.3	4.1	2.4	1.6
Otros (1)	3.7	2.2	2.3	5.1	3.9	2.9	2.0	0.8	1.7
No usaban (2)	43.0	36.6	37.0	34.8	29.2	32.9	53.2	42.9	41.8

(1) Incluye inyecciones, diafragmas, espumas y tabletas.

(2) Incluye duchas y otros métodos ineficaces.

(3) Encuesta Mundial de Fecundidad, 1976.

(4) Encuesta de Planificación Familiar y Salud Materno Infantil, 1979

(5) Encuesta sobre Salud Materno Infantil y Planificación Familiar, 1984-1985.
Para efectos de comparación, excluye toda la población indígena y la no indígena de Darién y San Blas.

Fuente:

Encuesta sobre Salud Materno Infantil y Planificación Familiar: 1984-85

Ministerio de Salud. Informe General 1986.

CUADRO No. 20

PANAMA: MUJERES CASADAS O UNIDAS, DE 15 A 44 AÑOS, QUE USABAN ALGUN METODO ANTICONCEPTIVO AL MOMENTO DE LA ENCUESTA, SEGUN METODO POR GRUPO ETNICO: ENCUESTA SOBRE LA SALUD MATERNO INFANTIL Y PLANIFICACION FAMILIAR: AÑOS 1984-1985

Método Anticonceptivo	Total	No indígena	Indígena
Total	100.0	100.0	100.0
Si usaban	58.2	60.5	28.2
Esterilización Femenina	32.4	34.1	11.2
Esterilización Masculina	0.4	0.4	0.3
Píldora	11.8	12.4	5.2
D.I.U.	6.0	6.3	2.4
Condón	1.6	1.7	0.8
Inyección	0.8	0.8	0.1
Espuma	1.2	1.2	0.0
Diafragma	0.0	0.0	0.0
Ritmo	2.3	2.1	5.4
Retiro	1.4	1.4	2.0
Otros	0.3	0.1	0.8
No usaban	41.8	39.5	71.8

Fuente: Encuesta sobre Salud Materno Infantil y Planificación Familiar: 1984-85
Ministerio de Salud. Informe General 1986.

CUADRO No. 21

PANAMA: MUJERES CASADAS O UNIDAS, DE 15 A 44 AÑOS, QUE USABAN ALGUN METODO ANTICONCEPTIVO AL MOMENTO DE LA ENCUESTA, SEGUN CARACTERISTICAS POR NIVEL DE INSTRUCCION: ENCUESTA SOBRE LA SALUD MATERNO INFANTIL Y PLANIFICACION FAMILIAR: AÑOS 1984-1985

Características	Total	Ningún grado	Nivel de Educación					
			Primaria			Secundaria		Universitaria
			1-3 grado	4-5 grado	Completa	1-5 años	Completa	
Total	58.2	39.4	55.8	57.2	58.8	58.6	59.9	65.9
Edad:								
15-19	22.6	*	31.6	12.3	19.6	26.3	25.3	*
20-24	42.8	22.8	35.2	42.0	36.0	47.2	45.4	49.0
25-29	57.2	25.4	46.6	47.2	56.1	62.8	58.7	62.7
30-34	65.2	45.2	56.8	67.3	68.2	65.0	64.5	72.6
35-39	73.8	42.3	66.7	75.6	78.6	76.6	84.5	75.6
40-44	72.1	52.3	67.5	59.4	78.6	82.7	75.8	77.1
Residencia								
Urbana	64.5	55.3	70.4	69.6	67.1	62.5	61.6	68.0
Rural	51.8	36.9	51.0	53.0	54.1	51.3	55.3	55.6
Hijos vivos actualmente **								
0	14.3	*	*	*	11.9	12.7	15.7	20.1
1	38.7	*	23.6	20.4	33.7	35.0	45.0	59.7
2	61.1	23.7	47.9	46.7	54.3	62.8	74.0	73.7
3	73.7	33.9	62.4	63.2	72.8	77.9	79.5	88.4
4-5	71.1	45.4	64.0	70.2	69.8	80.5	79.7	93.3
6 y más	64.6	47.7	57.4	64.8	74.7	64.2	*	*
Estatus de trabajo								
No trabaja	56.6	42.5	56.1	57.7	57.9	55.9	58.7	60.8
Trabaja en casa	56.5	31.3	43.1	59.3	60.6	64.8	*	*
Trabaja fuera de casa	65.3	24.0	62.8	49.0	65.4	69.1	63.3	70.7

* Menos de 25 casos.

** Excluye 3 casos con número de hijos no declarado.

Fuente: Encuesta sobre Salud Materno Infantil y Planificación Familiar: 1984-85
Ministerio de Salud. Informe General 1986.

CUADRO No. 22

PANAMA: MUJERES CASADAS O UNIDAS, DE 15 A 44 AÑOS, QUE NO USAN NINGUN METODO ANTICONCEPTIVO PERO TIENEN DESEOS DE USAR' O Y SABEN DONDE CONSEGUIRLO, SEGUN CARACTERISTICAS SELECCIONADAS DE LA MUJER: ENCUESTA SOBRE SALUD MATERNO INFANTIL Y PLANIFICACION FAMILIAR: AÑOS 1984-1985

Características	Desean usar Anticonceptivos	Desean usar un método efectivo y saben donde conseguirlo
Total	29.6	79.2
Residencia		
Urbana	22.9	82.2
Rural	33.9	77.7
Edad:		
15-19	32.0	*
20-24	38.4	76.6
25-29	27.1	(76.8) (a) 79.8
30-34	20.4	(85.0) (b) *
35-39	29.6	*
40-44	25.0	*
Educación:		
Ningún grado y Primaria incompleta	34.2	72.4
Primaria completa	34.6	80.0
Secundaria incompleta	24.8	79.7
Secundaria completa	24.0	(94.6) (c) *
Universidad	10.8	*
Estatus de trabajo		
No trabaja	30.7	80.1
Trabaja en casa	33.7	(75.4) (d) *
Trabaja fuera de casa	20.9	*
Hijos vivos actualmente		
0	10.6	*
1	25.9	85
2	34.6	66.5
3	27.6	*
4-5	37.1	92.3
6 y más	39.8	74.8

* Menos de 25 casos.

(a) Combinación de las edades 15-19 años.

(b) Combinación de las edades 30-44

(c) Combinación de Secundaria completa y Universidad.

(d) Combinación de trabajo en casa y ama de casa.

Nota. Excluye las no usuarias por las siguientes razones: Embrazo actual, sub-fecundadas, deseo de embrazarse, recién dada a luz y relaciones sexuales poco frecuentes.

Fuente. Encuesta sobre Salud Materno Infantil y Planificacion Familiar: 1984-85 Ministerio de Salud. Informe General 1986.