LA CIUDAD DE PANAMÁ
Evolución de su Expansión Territorial 1960-1980[1]

Definición de la Ciudad

Para los fines de este trabajo se entiende por Ciudad de Panamá el área urbanizada de los corregimientos que componen los distritos de Panamá, San Miguelito, Arraiján y La Chorrera. Sin embargo, es conveniente indicar que en el análisis que se intentará a continuación se considerará por separado el conjunto urbano Arraiján-La Chorrera por no formar una entidad única con la ciudad de Panamá, de la que se encuentra físicamente separada por el espacio que constituyó la antigua Zona del Canal, situación que ha influido en las características de la expansión de ese conjunto. No obstante, se reconoce que el mismo debe considerarse, desde el punto de vista de su desarrollo urbano, como inseparable de esta ciudad en función de la cual existe, y por los estrechísimos vínculos de todo tipo que con ella mantiene.

Con el fin de facilitar el análisis de los cambios ocurridos entre 1960 y 1980, la ciudad fue dividida teóricamente en tres sectores para esos fines.

a) Occidente, que comprende los corregimientos de San Felipe, El Chorrillo, Santa Ana, Calidonia, Curundú, Bella Vista, Bethania, Pueblo Nuevo, San Francisco, Río Abajo y Parque Lefevre.
b) Oriente, con los corregimientos de Juan Díaz, Pedregal y Tocumen.
c) Norte, compuesto por San Miguelito y el corregimiento de Las Cumbres.

1 Este trabajo constituye un fragmento de la investigación realizada por la autora para el proyecto Plan Maestro de Abastecimiento de Agua de la Ciudad de Panamá, preparado por la Societé des Eaux de Marseille. Panamá, 1983.

El Sitio de Ubicación de la Ciudad de Panamá

Situada al Este del Canal, la ciudad se encuentra ubicada en la parte Norte del golfo de igual nombre, sobre una llanura baja, con tendencia a ser pantanosa, que se extiende a lo largo de la costa. Estrecha en la parte occidental, ella va ampliándose considerablemente hacia el Oriente, donde se hacen más frecuentes los pantanos y manglares. Por el Norte se encuentra bordeada por un paisaje ondulado de colinas de menos de cien metros de altura, las que se hacen más densas y adquieren mayor desarrollo a medida que se avanza en esa dirección.

Originalmente asentada sobre una pequeña península rocosa, el Siglo XX la vio expandirse mucho más allá de ella tomando características *sui generis* debido a obstáculos muy particulares que orientaron y prácticamente determinaron esa expansión. Esos obstáculos fueron básicamente de orden político, (presencia de la Zona del Canal), económicos, (determinación de las obras de infraestructuras a ejecutar, con la consiguiente valorización de los terrenos), y físicos, representados por ciertas características geográficas del área de posible expansión. Estos obstáculos actuaron con una fuerza determinante que en su magnitud respectiva guardan el mismo orden en que aquí han sido presentados.

Constreñida desde principios del Siglo XX entre el mar por el Sur, el límite de la Zona del Canal por el Oeste, y por una topografía accidentada por el Norte, la ciudad de Panamá se vio forzada hasta mediados de la centuria, a una expansión hacia el Este por la llanura próxima, cercana al mar.

El antiguo camino a las Sabanas y los obstáculos de orden natural representados por manglares y áreas pantanosas, más otros usos del suelo, (tierras de uso del ferrocarril), determinaron el área de expansión de la ciudad, la cual tuvo en sus inicios como eje de poblamiento a ese camino.

Posteriormente, costosas obras de infraestructura por medio de rellenos salvaron la dificultad de los pantanos, y la construcción de una avenida costera, todo ello más allá del cordón de casas de madera, (que en su momento fueron construidas para servir de residencia de obreros ocupados en las obras de construcción del Canal), que circundaba la ciudad, permitieron que ésta se acercara nuevamente al mar. Así valorizados esos nuevos terrenos, fueron dedicados a urbanizaciones de lujo, mientras que las clases menos favorecidas fueron buscando refugio a su necesaria expansión, básicamente al Norte del camino de Las Sabanas; en áreas

despreciadas por sus condiciones físicas; en rincones de fincas suburbanas, y a lo largo de carreteras, en lugares distantes del núcleo urbano más desarrollado.

La Ciudad en 1960

Tal era, –grosso modo– el panorama general, que con una población de casi 283,000 habitantes, presentaba la Ciudad de Panamá en 1960.

Vista en su conjunto, la ciudad presentaba en ese momento un extraño desaliño acusador de la ausencia de un plan regulador de su crecimiento y expansión, un aspecto bastante diferente por cierto, del que usualmente presenta una ciudad. Se podría describir como una faja de construcciones de anchura irregular y en ocasiones discontinua, a lo largo de la Vía España hasta su confluencia con la carretera a Panamá Viejo-Tocumen, más otra franja, mucho más irregular y discontinua, a lo largo de la carretera Transístmica desde su empalme con la Avenida Espinosa Batista hasta el que hace con la carretera a Tocumen. Entre ambas franjas de edificaciones existían amplias áreas desocupadas, que se repetían también entre la Vía España y el mar. Se daba al mismo tiempo una clara zonificación socioeconómica en los barrios residenciales, que implicaba peores condiciones mientras más distantes hacia el Este; hacia el Norte inmediato se encontraban los nuevos barrios residenciales de lujo.

Hacia el Oeste de esos barrios, el Casco Viejo de la ciudad, que después de la salida de la clase más acomodada hacia los barrios de lujo vino a ser ocupada por una población de clase media y media baja, había iniciado su deterioro, y los barrios de casas de madera para obreros, su "tugurización". Esta parte más estrecha de la ciudad, comprimida entre la Zona del Canal y el mar, a pesar de su fundamental papel histórico en el desarrollo del país, de la vida nacional y de la ciudad, había evolucionado hasta convertirse en una especie de apéndice sin vida propia que en su conjunto parecía destinado a transformarse en un enorme conjunto de tugurios. Como su límite podría considerarse al que separa a los corregimientos de San Felipe y Chorrillo. Ello no implicaba la inexistencia de áreas en terribles condiciones de tugrizació en el corregimiento de Calidonia. Sin embargo, enmarcado como se encuentra entre vías de alta circulación, éstas lo vitalizaban y le abrían perspectivas de renovación futura.

La Configuración Interna de la Ciudad

De los obstáculos antes señalados como frenos a la normal expansión física de la ciudad, no hay duda alguna de que la presencia de la Zona del Canal tenía una significación mucho mayor que la de aquellos de carácter físico, por cierto superables en su mayoría. Podría afirmarse con certeza que de no haberse visto la ciudad impedida de expandirse hacia el Oeste por la limitación que representaba la Zona del Canal, los obstáculos físicos habrían tenido un valor negativo muy limitado; el carácter de su superación habría sido diferente, la forma de la ciudad habría sido completamente distinta, al igual que la estructuración socio-económica de sus barrios. Las distancias entre el centro de la ciudad y su periferia habrían sido más cortas en cualquiera dirección, y por lo tanto se presentaría como un núcleo mucho más compacto y menos desaliñado.

Superada la pequeña península que le dio asiento en sus orígenes, la ciudad se habría desarrollado en forma semicircular teniendo al mar por el lado sur y tres vías de expansión orientadas por sus carreteras hacia el Este, el Oeste y el Norte. Por la misma naturaleza de las importantes vías que toman esas direcciones, forzosamente habrían aparecido otras de intercomunicación entre ellas. Se habría conformado así la ciudad de modo por cierto muy diferente de la forma de "Y" inclinada hacia el Noroeste que con el correr del tiempo y las circunstancias en que se expande ha ido adquiriendo.

Ante una expansión urbana del tipo que se describe, los pueblos de Arraiján y La Chorrera no tendrían precisamente las características que hoy muestran.

En las últimas décadas esta forma de "Y" inclinada se vio un tanto alterada tras la construcción de la Vía Ricardo J. Alfaro que abrió nuevas tierras a la expansión, cercanas al núcleo más desarrollado de la ciudad. De esta manera, la parte de la ciudad comprendida entre la avenida Federico Boyd y la carretera Panamá Viejo-Tocumen, tomó una configuración más o menos circular. Sin embargo, no se expandieron hasta la Vía Ricardo J. Alfaro suficientes accesos que unieran la costa con la carretera Transístmica o la de Tocumen. De tal manera, este nuevo sector urbano no ha sido debidamente incorporado al resto de la ciudad, por lo que trasladarse a él desde otro punto que no sea el del recorrido de las Avenidas Federico Boyd-Espinosa Batista, la Vía Brasil y la Once de Octubre implica un tránsito irregular y dificultoso por variadas calles y avenidas.

Al Oeste de la antigua Zona del Canal, pegada a su límite y sobre la carretera Panamericana, se asienta Arraiján, ubicada en un movido paisaje de colinas. Más al Oeste aún, en medio de una amplia llanura apenas ondulada se encuentra La Chorrera. Ambos centros urbanos a pesar de encontrarse físicamente separados de la Ciudad de Panamá, viven y se desarrollan en función de ella.

La Ciudad de Panamá se extendía como un núcleo bastante compacto desde el Casco Viejo, y al Sur de Vía España hasta el barrio de Campo Alegre. Un área poco poblada se extendía desde allí hasta San Francisco de la Caleta, y la relativamente recién abierta "Calle Cincuenta" había hecho factible el trazado de una nueva urbanización, Obarrio, aún poco edificada, entre esa calle y Vía España. Al Sur de Calle Cincuenta, áreas pantanosas inundables por el Río Matasnillo y otras cubiertas de manglares, frenaban la expansión de la ciudad en esa dirección. Más hacia el Sureste, la presencia del Aeropuerto de Paitilla imponía un trazado particular a la Avenida que limitaba por el Sur con el barrio de San Francisco, mismo que con la apertura de Calle Cincuenta y de la Vía Cincuentenario había tenido un fuerte impulso en su poblamiento con residentes de más altos ingresos que los de sus pobladores originales.

Al extremo Este de la Ciudad y al Sur de Vía España, Parque Lefevre y el barrio de Panamá Viejo, aún poco desarrollados estaban limitados en esa dirección por la carretera de Panamá Viejo-Tocumen. Mucho más hacia el este se encontraba el pequeño núcleo de Juan Díaz y esparcidas, diversas pequeñas agrupaciones de viviendas. El nuevo hipódromo ubicado en esa área comenzaba a fungir como elemento de atracción del poblamiento.

En el otro extremo de la Ciudad y al Norte de la Vía España, el núcleo estaba delimitado por la Avenida Frangipani y los alrededores del Estadio Olímpico y luego, por la carretera Transístmica en las proximidades de la Avenida Martín Sosa. La presencia del Cerro La Cresta ponía un alto a ese tipo de poblamiento compacto y de allí hacia el Este se daban amplios espacios residenciales aún poco densamente poblados hasta llegar a las localidades de Río Abajo y de Pueblo Nuevo.

Al Norte de la Transístmica comenzaban a desarrollarse barrios de clase media tales como Bethania, Villa Cáceres y Miraflores, hasta ese momento sin conexión entre ellos y con una densidad de poblamiento baja, y más hacia el Este, cuando la Vía España se transforma en la Carretera a Chepo, había surgido un nuevo núcleo de población, aún de reducidas dimensiones: Pedregal.

La ciudad se extendía básicamente en las áreas planas o de relieves muy suaves. Solamente las nuevas urbanizaciones surgidas en terrenos valorizados con la construcción de la Transístmica comenzaban a incursionar en topografías más accidentadas, (Los Angeles y El Cangrejo), aún poco edificados. Se trataba de áreas planificadas y dotadas de todos los servicios, cuya construcción lógicamente se había visto encarecida debido a la topografía, la que concurría también a presentar problemas especiales.

Con la construcción de este tipo de urbanizaciones comenzaron a experimentar inundaciones las áreas bajas vecinas, como resultado del escurrimiento de las aguas lluvias, ahora libres de correr por las calles pavimentadas.

En la periferia de la ciudad, en áreas con problemas de carácter físico, de difícil acceso o a distancia considerable del centro de la ciudad, existían espacios cubiertos por viviendas espontáneas, surgidas como resultado de invasiones de tierras por una población necesitada de viviendas y carente de los medios económicos para proporcionársela a través de transacciones comerciales legítimas; ello debido en buena parte a los altos costos alcanzados por la tierra urbana. Curundú, Loma de La Pava, Boca La Caja, Panamá Viejo, Puente del Rey, san Miguelito, Pan de Azúcar, San Isidro, Alcalde Díaz y Pedregal, constituían los más importantes. En total estas áreas cubrían una 180 hectáreas y albergaban alrededor de 20,000 personas. Constituían así el 6.7% de la superficie urbana y el 7% de su población total. Las condiciones físicas de estos barrios y de sus viviendas eran sumamente precarias. La densidad promedio de población que allí residía era de 111 personas por hectárea.

Las áreas de asentamientos espontáneos con mayor número de habitantes estaban ubicadas en corregimientos del Sector Occidente de la ciudad, es decir, la parte tradicionalmente más densamente poblada y edificada. Las ocupaciones de este tipo se daban en las áreas periféricas de los corregimientos de Curundú, (Veranillo), Bethania (Loma La Pava), San Francisco (Boca La Caja y San Sebastián) y Parque Lefevre (Panamá Viejo y Puente del Rey). En ellas residía la mitad de la población que en ese momento habitaban áreas de emergencia, registrando en conjunto una densidad promedio de 172 personas por hectárea.

La mayor superficie de tierras ocupadas por barrios de asentamientos espontáneos se encontraba en el Sector Norte de la ciudad, en San Miguelito y en el Corregimiento de Las Cumbres, (Alcalde Díaz), en localidades que por esta razón tenían densidades

menores, (70 personas por hectárea) Habían comenzado a surgir barrios de este tipo en el Sector Oriente de la Ciudad, (Juan Díaz, Pedregal y Tocumen), que ya en ese momento registraban densidades importantes (111 personas por hectárea).

Para este mismo año Arraiján y La Chorrera eran pequeños centros urbanos en plena expansión. En La Chorrera esa expansión ocurría a partir de un núcleo central bastante compacto hacia una periferia bastante dispersa. Según los datos del Censo de Población y Vivienda de 1960, ocupaba una superficie de 469 hectáreas aproximadamente, y tenía una población de 13,696 habitantes, con lo que su densidad resultaba ser apenas de 29.2 personas por hectárea, más propia de un pueblo que de una ciudad. A su vez Arraiján estaba constituido por un núcleo muy pequeño y una población sumamente dispersa ubicada a lo largo de la Carretera Interamericana en dirección a La Chorrera, al lado del límite de la Zona del Canal y de caminos interiores. El censo de población indicaba que contaba con una población de 1,396 habitantes.

La Ciudad de Panamá en 1980

En 1980 la Ciudad como núcleo compacto había sobrepasado el límite constituido por el enlace de la carretera de Panamá Viejo-Tocumen, al construirse al sur de Vía España el área residencial conocida como Reparto Chanis. En general, la expansión que había experimentado entre 1960 y 1980 se había caracterizado por cuatro rasgos principales a saber:

a) La expansión del Sector Occidente como consecuencia de la construcción de la Vía Ricardo J. Alfaro.
b) El surgimiento de numerosas pequeñas urbanizaciones a lo largo de las dos carreteras que van hacia el Este y del espacio comprendido entre ambas.
c) La proliferación de barrios de viviendas espontáneas así como la expansión de las previamente existentes hacia el Norte y hacia el Este de la Ciudad.
d) La densificación de la construcción residencial de lujo en Punta Paitilla, de toda el área antiguamente pantanosa al Sur de Calle Cincuenta y entre ésta y Vía España. Se da también una densificación entre ésta última vía y la carretera Transístmica, si bien no siempre con fines residenciales.
e) La ocupación de áreas hasta entonces no edificadas al Oeste de la Transístmica y la construcción de viviendas de tipo clase media y clase medias alta hasta las márgenes del Río Curundú, como consecuencia de la construcción de la Vía Ricardo J.

Alfaro. Por primera vez las nuevas urbanizaciones rodean colinas con alturas de 100 metros y más. Se repitió en estas áreas, aunque con caracteres más graves la situación descrita como consecuencia de la urbanización de El Cangrejo. Ahora las amplias avenidas construidas en dirección de la pendiente propiciaron el rápido escurrimiento de las aguas lluvias hacia el lecho del río, el cual incapaz de dar cabida a un caudal de tales proporciones y tan rápidamente acumulado, se desborda inundando las barriadas de emergencia y áreas bajas ubicadas aguas debajo de su curso. Este problema de las inundaciones del Curundú, que empezó a tomar importancia con la urbanización más antigua de La Locería, tiende a agravarse constantemente.

La Vía Ricardo J. Alfaro había atraído en primer instancia el establecimiento de industrias ubicadas entre ella y la Transístmica. Las nuevas urbanizaciones residenciales vinieron posteriormente a quedar insertadas entre ellas tomando todo el conjunto un carácter heterogéneo.

A lo largo de las dos importantes carreteras que van en dirección Este, surgieron en la década 1970-1980 un número importante de nuevas urbanizaciones, las que alternando con áreas fabriles se extendieron perpendicularmente a esas vías de tránsito, conformando verdaderos bolsones alargados, aislados y sin comunicación entre sí, de forma que para trasladarse de una a la otra forzosamente debe salirse a la carretera principal con los problemas consiguientes de tránsito. Caso similar se dio en la carretera Transístmica.

Las barriadas de viviendas espontáneas proliferaron en las cercanías de esas carreteras, pero más importante fue la enorme extensión territorial y el notorio aumento de población ocurrido en todo el conjunto de ellas. La población pasó de 74,000 en 1970 a 151,000 en 1980 y la superficie de 404 has. en la primera fecha a 1,172 en la segunda. En conjunto pasaron a constituir en 1980 el 25% de la población de la ciudad y a ocupar el 18.6% de su superficie.

Comparados los datos del total de la población residente en estos barrios y de la superficie que ocupan, con los de la ciudad total en 1960 se obtiene que mientras en 1959 ellas representaban un 7% de la población y 6.7% de la superficie de la ciudad, en 1980 pasaron a representar el 25% y 19% respectivamente. Es decir, la proporción de población aumentó en 3.5 veces en el período y la superficie lo hizo 2.8 veces con relación a la de la

ciudad total. Evidentemente las áreas pobres de la Ciudad se hacían cada vez más extensas.

Arraiján y La Chorrera continuaban creciendo a un ritmo muy importante. Según los datos del Censo de Población y Vivienda de 1980, el núcleo urbano de Arraiján había duplicado en 1980 su población del año 1970. Fue mayor aún el crecimiento de las localidades dispersas ubicadas a lo largo de la carretera Interamericana, muchas de las cuales comenzaban a conurbarse entre sí y con el propio Arraiján. Así, Cáceres, El Llano y Burunga triplicaron su población en la década, mientras que Nuevo Arraiján, Vista Alegre y Cerro Silvestres la duplicaron. En el mismo período había además surgido la localidad de Nuevo Chorrillo.

El crecimiento de las localidades a lo largo de la carretera había sido tan importante, que en 1980 se tenía la impresión de una clara tendencia hacia la conurbación con La Chorrera, que también continuaba extendiéndose, aunque con menos ímpetu, en dirección a Arraiján. La existencia de explotaciones agropecuarias de cierta importancia frenaba la expansión de la ciudad en esa dirección.

El Censo de Población atribuyó a La Chorrera en 1980 una población de 37,566 personas; habiendo incorporado a la ciudad para esa fecha las pequeñas localidades de El Coco y Guadalupe, tradicionalmente contabilizados por aparte.

Considerándoseles como un solo aglomerado La Chorrera sobrepasaría los 47,000 habitantes en ese momento.

Problemas Actuales y Posibilidades Futuras de la Expansión de la Ciudad.

La forma como se ha expandido la ciudad de Panamá, reflejo en primera instancia de los obstáculos ya señalados que encontró en el desarrollo de esa expansión, y de la ausencia de un plano regulador que le imprimiera ciertas pautas y normas de orden, ha dado como resultado una aglomeración urbana desaliñada y caótica, en donde los problemas de orden espacial son numerosos, tanto en la parte más desarrollada de la ciudad como en las áreas periféricas.

En el Sector Occidente, ya antes definido, la expansión se dio con un plan armónico hasta el barrio de La Exposición. Esta nueva urbanización tuvo buen cuidado de permitir una conexión fácil con el antiguo casco de la ciudad, garantizando así el acceso al entonces centro de las actividades urbanas. De allí en adelante las nuevas urbanizaciones no tuvieron ese cuidado, y buscando trazados económicos, interrumpieron calles, (caso de Bella Vista con relación a la Exposición), instauraron trazados caprichosos

que además de interrumpirlas hacían menos fluido el tránsito vehicular (Campo Alegre), o se construyeron verdaderos reductos aislados, con muy pocos accesos, y un eje central de circulación interna aprovechando las facilidades de la topografía, con lo que su calle principal quedó convertida en el vertedero de las aguas de las calles vecinas, el cual al desaguar en la Vía España causa serios problemas (El Cangrejo) Este deseo de aislamiento fue posteriormente imitado por otras nuevas urbanizaciones como Nuevo Reparto El Carmen y Villa Lilla. El posterior desarrollo de la ciudad, el consecuente aumento de vehículos, y el cambio de funciones que en forma total o parcial afectó a muchos de estos barrios, hizo indispensable la apertura forzada de nuevas calles, (por cierto aún muy insuficientes), las que hoy día se han convertido en tortuosas vías de alto tránsito. En otros casos como el de Villa Lilla fueron más poderosos los intereses particulares que los sociales y allí se mantiene interrumpiendo, con toda intención, el tránsito entre Vía Porras y Vía Brasil a la altura del IDAAN.

En general, cada nueva urbanización ha sido planeada como un mundo aparte sin preocuparse de su inserción armoniosa en el resto de la ciudad. Al no existir en su trazado calles paralelas a la Vía España más que en cortos tramos, las rutas tortuosas derivadas de calles interrumpidas entre una urbanización y otra, se convierten en obstáculos al tránsito vehicular y en vías de gran afluencia en aquellos tramos en que se da ese paralelismo con la Vía España o con el Boulevard Balboa. Se permitió que el pequeño río Matasnillo se convirtiera en obstáculo infranqueable a la continuación de esas calles paralelas.

A más de los problemas de tránsito vehicular ya señalados, esta falta de vías alternas trajo como consecuencia el rápido poblamiento de los alrededores de la carretera Transístmica desde su inicio al Oeste de la ciudad hasta la entrada de El Ingenio. El congestionamiento de vehículos que este tramo presenta ha asumido tales proporciones que la carretera ha dejado de tener las características de tal, y llena de semáforos se asemeja a una calle importante de cualquier ciudad. De igual manera, son muy pocas las vías que permiten un tránsito regular y expedito entre las partes Sur y Norte de la Ciudad por lo que las pocas existentes se sobrecargan de vehículos. En estas circunstancias, obstaculizado en ambas direcciones, el tránsito de automóviles presenta problemas de magnitud muy superior a la correspondiente normalmente a una ciudad con el número de habitantes y de vehículos que los que la Ciudad de Panamá posee.

La forma alargada de la ciudad implica distancias enormes que tampoco se compaginan con el tamaño de su población total. Medidas esas distancias desde el kilómetro cero (0) ubicado en la carretera Transístmica frente al Hospital Metropolitano, se obtienen cifras para 1980 que van de alrededor de 32 kilómetros hasta el poblado de Tocumen; 25 hasta Alcalde Díaz y de más de 30 hasta Chilibre, todas ellas distancias medidas hasta el punto de la carretera respectiva frente al cual se ubica el poblado. No se consideran, por supuesto, los caminos interiores que llevan a los pobladores a sus respectivos barrios. Estas enormes distancias, aunadas a un tráfico congestionado, consumen diariamente horas preciosas restadas al descanso y al compartir familiar de los trabajadores que allí residen.

La planta general de la ciudad ya descrita como la forma de una gran letra Y inclinada hacia el Noroeste, ha generado problemas aún no solucionados. Así, por ejemplo, no existen vías de comunicación que unan entre sí en forma más o menos directa los dos ejes de expansión, hacia el Norte y hacia el Este, y tampoco desde aquel con la parte Occidental de la ciudad.

El crecimiento de las urbanizaciones de distintas categorías socio-económicas establecidas a lo largo de estas carreteras dista de tener cohesión. Existen entre ellas amplias superficies no edificadas y alternan áreas residenciales con otras fabriles con la consiguiente contaminación del medio ambiente en perjuicio de los moradores. No existe comunicación entre estos bolsones edificados perpendicularmente a la carretera ni vías alternas para obviar el uso de ésta. Sin embargo, no hay restricciones para el desarrollo de nuevas urbanizaciones de este tipo y ellas continúan proliferando. Las perspectivas de expansión urbana a lo largo de las carreteras del Norte hacia Colón y del Este hacia Chepo, al parecer son las que presentan más posibilidades ya que no existe la infraestructura necesaria para la expansión en otra dirección.

La valorización experimentada por los terrenos no edificados entre estas urbanizaciones aisladas torna imposible que en ellas se establezcan en el futuro otras dedicadas a la población de bajos recursos, las que continuarán siendo relegadas a áreas distantes o de difíciles condiciones físicas. Con ello la prestación de servicios públicos se hará cada vez más dificultosa y cara. En todo caso, de ser dedicadas tales tierras a nuevas urbanizaciones residenciales de clase media, lo más probable es que respondan a un plan propio que no se compaginará con el de la urbanización vecina ya existente. Si con el transcurso del tiempo y merced a su crecimiento

se unen entre sí, se tendrá el mismo panorama de calles interrumpidas y de tránsito en zigzag constante, que tienen las partes de la ciudad con urbanización más antigua, y los consiguientes perjuicios que estos hechos generan.

A pesar de encontrarse físicamente separada de la Ciudad de Panamá la distancia entre Arraiján y ésta es prácticamente la mitad del que separa a Tocumen del punto 0 kilómetro. Sin embargo, los problemas que implican una carretera angosta, congestionada de tráfico, determinan que el recorrido no se realice en la mitad del tiempo. A pesar de ello, la afluencia de nuevos moradores hacia Arraiján es considerable ya que allí encuentran costos menos elevados de terrenos, de construcción o de arriendo de viviendas. De esta manera, se han desarrollado numerosas urbanizaciones con características similares a los "bolsones" antes descritos, con las circunstancias agravante de que muy pocas de ellas han sido producto de un trazado previo. Estos bolsones ubicados en forma dispersa en las áreas con mejores condiciones topográficas y en los entronques con caminos interiores, se prolongan a lo largo de la carretera en dirección a La Chorrera, por unos 15 kilómetros. Poblados con bajas densidades las más de las veces y carentes de un plano adecuado, presentan perspectivas de problemas futuros de magnitud, ya que tienden a constituirse en un solo aglomerado al que habrá de brindársele los servicios correspondientes.

La Chorrera también ha experimentado una notable expansión física, pero, tal vez estimulado por una topografía que presenta muy pocas dificultades, tiende a mantener una estructura con mucha más cohesión que Arraiján, pese a mostrar tendencia a expandirse a lo largo de la carretera.

No es fácil imaginar mejores perspectivas futuras a la estructuras de la Ciudad de Panamá dadas su conformación física actual, el hecho de estar condicionada en su expansión por los elementos antes descritos, y de no contar con un plano regulador. Su expansión física, fruto de la especulación, de la improvisación y del aprovechamiento de la escasa infraestructura existente en su periferia, han generado problemas cuya solución parcial requeriría fuertes inversiones. Sin embargo, se hace necesario afrontarlos cuanto antes, especialmente en aquellas áreas de más rápida ocupación como es el Sector Oriente.

Allí será necesario encarar varios problemas urgentes tales como:

a) La gran dispersión de las áreas ocupadas, con la consiguiente baja densidad de población y de edificación de todo el sector.

b) La falta de comunicación directa entre las distintas urbanizaciones.
c) El congestionamiento de las carreteras principales. Pareciera ser que la construcción de vías interiores paralelas a esas carreteras, y de otras perpendiculares que las unieran entre sí, sería una medida altamente beneficiosa que tendría como resultados inmediatos, además de unir las diferentes urbanizaciones, la apertura al uso de los espacios comprendidos entre ellas aumentando las posibilidades de densificación, al mismo tiempo que ayudaría a descongestionar las carreteras principales y contribuiría a disminuir la tendencia a la prolongación hacia el Este del poblamiento.

Al Oeste del Canal, el área de Arraiján y de la Chorrera presenta grandes posibilidades de expansión lo que debería implicar un esfuerzo serio por ordenarla. La prolongación de la autopista desde Arraiján a Panamá convertiría a aquel lugar prácticamente en un barrio más de la ciudad capital con la consiguiente afluencia de personas que buscarán radicarse en él. Resulta entonces urgente prever esta situación y tomar las providencias necesarias para evitar que se torne caótica.

La Chorrera aumenta su potencial agro-industrial amparada por leyes especiales de protección que la favorecen. Su poblamiento, más concentrado que el de Arraiján, habrá de continuar aumentando y recibirá un impulso especial cuando sea completada la autopista hasta la ciudad de Panamá. De aquí resulta evidente la necesidad de que ella cuente con un plano regulador cuanto antes.

De los análisis anteriores puede concluirse que hacia fines de la década de 1980, la ciudad de Panamá y áreas aledañas, huérfanas de un plan que regule su desarrollo presentaran un crecimiento aun más desordenado, y en alguna medida caótico.

****

(1983)

Población, Ambiente y Salud

LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL Y LAS MIGRACIONES DE LA POBLACIÓN DE PANAMÁ

Ligia Herrera J.
Guillermo Castro H.

Introducción

Históricamente, la población humana ha estado en constante redistribución, ya que la estructuración del espacio en que ella se asienta experimenta cambios al mismo tiempo que los países evolucionan en su desarrollo. Siendo así, la forma en que se distribuye la población es, en esencia, una expresión física de la estructura de la sociedad que la contiene, reflejándose en esa distribución el nivel de desarrollo económico y técnico que ésta ha alcanzado, y las características de las relaciones sociales que en cada etapa histórica se estableció entre sus miembros.

Los espacios físicos pueden ser caracterizados por el conjunto de actividades económicas, sociales y políticas que en ellos ocurren, así como también por los nexos económicos y de población que los liga con otros espacios concretos. Ello origina una compleja gama de interrelaciones que se traducen en articulaciones de distintas naturalezas: entre regiones de un mismo país, entre campo y ciudad, entre el país y el resto del mundo. Ese sistema de articulaciones se modifica en los distintos períodos históricos y aún en el mismo período si aparecen nuevos elementos en el sistema económico-social o si ocurre un cambio en los existentes. Todo ello resultará luego traducido en la manera como se distribuye la población, como reflejo que ella es, tal como ya se ha expresado, de las relaciones sociales existentes.

Breve Referencia a la Evolución Histórica del Tipo de Desarrollo Panameño

En el un conjunto de verdades que caracterizan la sociedad panameña destaca la que define como principal función del país a la de servir de vía de tránsito al comercio internacional, tanto el de

mercaderías como el de capitales en sus más diversas formas. Esto implica el reconocimiento de varios factores fundamentales en nuestro desarrollo histórico. De esos factores, y como primera aproximación al tema que nos interesa, cabe destacar los siguientes:

- El sector de servicios ha tenido un desarrollo privilegiado en nuestra economía.
- Dicho sector a su vez ha privilegiado al área más estrecha del istmo, y la ciudad de Panamá en particular, como base territorial de su desarrollo. Ello ha sido así a partir del siglo XVI y durante toda la etapa colonial.
- Estas características se modificaron a partir de mediados del siglo XIX, cuando con la construcción del ferrocarril transítmico primero, y del canal interoceánico después, se adquirió un ritmo acelerado y de mayor de tránsito entre los dos mares.
- Esta situación ha provocado grandes desigualdades entre el sector metropolitano y los del interior del país dando lugar al contraste entre el atraso de los centros urbanos del interior y de la población rural, y la concentración de recursos de inversión y de posibilidades de bienestar en el sector metropolitano.

Esta combinación de formas de desarrollo desiguales en beneficio del área metropolitana, ha provocado a lo largo del tiempo una tendencia migratoria desde el sector rural al metropolitano, que ya ha creado como factor característico de nuestra realidad una creciente concentración demográfica y económica en la capital del país y sus áreas aledañas.

Esta creciente concentración ha sido objeto de valoraciones culturales y teóricas. A principios de la década de 1950 fue considerada por algunos como rasgo de progreso y una consecuencia "natural" de nuestra ubicación geográfica y nuestras posibilidades de inserción en la economía mundial. Sin embargo, desde fines de la década de 1960 empezó a ser vista como factor de desequilibrio en el conjunto del desarrollo económico nacional. Esto no significa que al presente haya desaparecido del debate la posición determinista inicial y además se han desarrollado formulaciones teóricas más o menos elaboradas que pueden ir desde explicaciones de tipo funcionalista que interpretan las migraciones como adaptación espacial a la actividad económica que conforma mercados de trabajo, hasta las que la interpretan como producto del desarrollo histórico de estructuras globales que deben ser

cambiadas si se quieren modificar las consecuencias sobre el país en su conjunto.

En cualquier caso, resultan evidentes desde hace tiempo algunos hechos que todo análisis debe tomar en consideración, a saber:

a) Que la migración a la región metropolitana no se explica tanto por la riqueza de ésta cuanto por la pobreza del resto del país.
b) Que en estas circunstancias la solución a los problemas que plantea esta migración debe darse mediante el desarrollo interrelacionado y simultáneo tanto del punto de llegada como del punto de partida de los migrantes.

En ambos casos lo que resulta es el hecho de que estamos frente a un fenómeno específico cual es la migración desde las áreas rurales, que solo puede explicarse en el marco de una relación más amplia, de carácter estructural, se establece entre el sector rural y el urbano en un proceso de desarrollo capitalista tardío, que a su vez depende de un contexto más amplio aún: el de las contradicciones inherentes a un proceso de desarrollo dependiente en un país que ha debido luchar durante casi 80 años de su vida independiente por lograr acceso al usufructo verdadero de su principal recurso natural, en este caso, su posición geográfica.

La Redistribución de la Población de Panamá. Visión Somera de Algunas de sus Características

Siempre se hace referencia a que la distribución de la población de Panamá presenta una alta concentración urbana y una gran dispersión rural. En realidad el problema es más grave, dado que la concentración ocurre en áreas muy específicas y muy poco numerosas, mientras que la dispersión ocurre en todo el ámbito rural del país.

A las razones históricas que causaron esta distorsión de la distribución ya se hizo referencia, por lo que convendría dar apenas un vistazo general a la manera como se fue plasmando la que hoy presenta el país. Para ello se analizará brevemente lo ocurrido en el último siglo, tomando como punto de vista aproximado la puesta en marcha del ferrocarril transístmico, cuya construcción significó para Panamá la entrada a una etapa moderna en subdesarrollo.

Se iniciará entonces el análisis de la participación que le ha cabido a la población de las distintas provincias en el total del país tomando como fecha de partida el año de 1870 (Cuadro Nº 1). En ese momento cinco provincias que en su conjunto constituían el

78% de la población total, participaban en esa población, cada una de ellas con porcentajes superiores al 10%, los cuales estaban comprendidos entre el 11% de la provincia de Los Santos hasta el 18.8% de la de Panamá. Las de Coclé, Chiriquí y Veraguas completaban el grupo y junto con la de Panamá presentaban proporciones muy similares.

En 1911 la construcción del Canal de Panamá estaba en pleno apogeo, de allí que resulta interesante la fecha para observar las variaciones ocurridas en la participación de las provincias. Como puede observarse el grupo de aquellas con participación del 10% o más se había reducido a 4 con la eliminación de Los Santos que ya no lo alcanzaba. Panamá a pesar de su importancia como centro de acción en relación con la construcción del canal, apenas había mejorado ligeramente su participación y había cedido el primer lugar a Chiriquí.

El año de 1920 marca una etapa importante en la vida económica del país por constituir el de la apertura del canal al tráfico internacional. En la participación porcentual de la población de las provincias con relación a la total del país ocurren cosas interesantes en esa fecha: aparece Colón en el grupo que se viene analizando, Panamá experimenta un notable aumento, y el resto de las provincias inician un estancamiento o una baja en la proporción de su participación. A partir de ese año la provincia de Panamá inicia un proceso de concentración con carácter marcadamente progresivo que se va haciendo cada vez más distante mayoritariamente de la proporción que representan las demás provincias. Al llegar a 1980 puede observarse que prácticamente todas las provincias han disminuido notablemente su participación proporcional, excepto Panamá que la ha multiplicado dos veces y medio, y Colón, que apenas sobrepasa la original y que muestra una tendencia hacia la disminución. Chiriquí, cuyo porcentaje se había mantenido bastante estable, a partir de 1960 registra una declinación. A su vez Los Santos y Darién participan en una proporción menor que la mitad de aquella con que lo hacían en 1870, y Coclé y Veraguas experimentaron una merma similar aunque un tanto menos acentuada. A escala provincial se advierte pues, una clara traslación de población hacia Panamá, con la consecuente pérdida paulatina de importancia relativa de las demás provincias; esta tendencia se agudiza a lo largo del tiempo, haciéndose especialmente evidente en los decenios 1960-1980 en la mayoría de las provincias y en especial en Los Santos, Herrera y Veraguas (véase el cuadro a continuación).

Cuadro Nº 1

PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN DE LAS PROVINCIAS EN LA POBLACIÓN TOTAL DEL PAÍS EN ALGUNOS AÑOS SELECCIONADOS

Provincia	*Habitantes*						*Porcentaje*					
	1879	1911	1920	1960	1970	1980	1870	1911	1920	1960	1970	1980
República	211,119	336,742	446,098	1,075,541	1,428,082	1,830,175	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
B. del Toro	5,259	22,732	27,239	32,600	43,531	53,579	2.5	6.8	6.1	3.0	2.9	2.9
Coclé	31,883	35,011	45,151	93,156	118,003	140,320	15.1	10.4	10.2	8.7	8.3	7.7
Colón	17,345	32,092	58,250	105,416	134,286	166,439	8.2	9.5	13.0	9.8	9.4	9.1
Chiriquí	32,440	63,364	76,470	188,350	236,154	287,801	15.4	18.8	17.1	17.5	16.6	15.7
Darién	7,421	8,992	10,728	19,715	22,685	26,497	3.5	2.7	2.4	1.8	1.8	1.4
Herrera	16,730	23,007	28,984	61,672	72,549	81,866	7.9	6.8	6.5	5.5	5.1	4.5
Los Santos	23,225	30,075	34,638	70,554	72,380	70,200	11.0	8.9	7.8	6.6	5.0	3.8
Panamá	39,610	61,855	98,035	372,393	576,645	830,278	18.8	18.4	22.0	34.7	40.8	45.4
Veraguas	37,210	59,614	66,603	131,685	151,489	173,195	17.6	17.7	14.9	12.2	10.6	9.5

Una forma de expresar cuantitativamente la reiterada afirmación de que el curso seguido por el crecimiento económico panameño ha generado una organización espacial de la población que combina la concentración en pocos lugares urbanos con una dispersión acentuada de una gran cantidad de pequeñas localidades, consiste en observar cómo se distribuye la población en los lugares poblados de distintos tamaños existentes, y cómo evoluciona esa distribución a lo largo del tiempo. Para tal efecto se han utilizado los datos censales de 1950, 1960, 1970 y 1980.

En general, continúa habiendo a través de todo el período estudiado una proporción muy alta de asentamientos de una población muy reducida, (menos de 500 habitantes), los cuales en las fechas extremas del período equivalieron a un 97.8% en 1950 y un 96.1% en 1980. Lo interesante sin embargo es, que a pesar de que estas localidades pequeñas habían aumentado su número en 1980 en un 45% en relación con las de 1950, albergaban una proporción de población bastante menor con relación a la total (49.7% en 1950 y 32.8% en 1980). No obstante en números absolutos esta población había aumentado. El aumento indicado de la proporción de la población, es debido básicamente al aumento que experimentó el tamaño de las localidades con población entre 100 y 499 habitantes.

Por otro lado, los lugares urbanos mayores de 10,000 habitantes se cuadruplicaron en su número en el período y su población pasó de constituir un 25.5% del total en 1950 a un 43% en 1980. En ese grupo fue muy importante el aumento de las localidades entre 10,000 y 24,999 habitantes las que se multiplicaron seis veces en el período, y su población prácticamente 8 veces. En cambio, la proporción que el conjunto de localidades con población entre 500 y 9,999 habitantes representa en la total, permaneció prácticamente inalterada, no obstante, su población aumentó un 43% durante el período analizado (ver Cuadro N° 2, a continuación).

En resumen: aumentó en número de las localidades de menor tamaño (menos de 50 habitantes), hecho explicable por haberse dado en este período un fuerte movimiento de colonización de fronteras agrícolas, aunque la proporción en que se dio el cambio fue muy pequeña (0.6%). Disminuyeron las proporciones de población en las demás localidades pequeñas (menos de 500 habitantes); las del grupo de localidades entre 500 y 9,999 personas mantuvieron sus proporciones prácticamente estables; las de 10,000 habitantes y más experimentaron apreciable aumento en su número y en la proporción de habitantes.

Cuadro N° 2

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN EL TAMAÑO DE LOS LUGARES POBLADOS

Tamaño de Lugares Poblados	*1980*				*1980*				*1980*				*1980*			
	Lugares	*%*	*Población*	*%*	*Lugares*	*%*	*Población*	*%*	*Lugares*	*%*	*Población*	*%*	*Lugares*	*%*	*Población*	*%*
TOTAL	9,625	100.0	1,778,063	100.0	9,313	100.0	1,428,082	100.0	8,595	100.0	1,075,541	100.0	6,638	100.0	805,285	100.0
Menos de 50 habitantes	5,990	62.2	110,887	6.2	5,897	63.3	109,492	7.7	5,669	66.0	105,363	9.8	4,086	61.6	84,001	10.4
50-99	1,570	16.3	110,685	6.2	1,530	16.4	108,170	7.6	1,341	15.6	94,937	8.8	1,195	18.0	83,717	30.4
100-499	1,711	17.8	351,191	19.8	1,597	17.1	320,672	22.4	1,391	16.2	276,113	25.7	1,196	18.2	232,997	28.9
500-999	205	2.1	130,540	7.8	187	2.0	124,999	8.7	124	1.4	83,360	7.8	100	1.5	67,708	8.4
1,000-4,999	125	1.3	246,367	13.9	88	0.9	159,601	11.2	61	0.7	104,990	9.8	52	0.8	99,228	12.4
5,000-9,999	9	0.08	54,360	3.1	6	0.06	39,670	2.8	4	0.05	30,408	2.8	5	0.08	32,678	4.0
10,000-24,999	12	0.12	194,369	10.9	3	0.03	38,989	7.7	3	0.03	47,332	4.4	2	0.03	24,878	3.1
25,000-99,999	3	0.03	181,695	10.2	4	0.04	177,785	12.4	1	0.01	59,598	5.5	1	0.02	52,204	6.5
100,000 y más	1	0.01	389,900	21.9	1	0.01	348,704	24.5	1	0.01	273,440	25.4	1	0.02	127,874	15.9

De todo lo anterior podría deducirse que tanto la disminución de la proporción de lugares muy pequeños y la de su población, como el aumento de ambos en los lugares de más de 10,000 habitantes, son indicios de que la población tiende a hacerse menos dispersa en el campo y más concentrada en las áreas urbanas El poco aparente de dinamismo de los lugares del conjunto intermedio entre las dos agrupaciones a que se ha hecho referencia, pareciera ser un indicio de que se trata de lugares con fuerte emigración, la que podría estar teniendo como destino, bien la fronteras agrícolas, o bien los centros urbanos mayores. No obstante el análisis se dificulta en el grupo de localidades que el Censo de Población incluye como de 1,000-4,000 habitantes, pues de acuerdo con este organismo estatal se considera como urbano un centro con población a partir de 1,500 habitantes, si es que reúne otras condiciones específicas por él señaladas. En estas condiciones no es posible determinar la calidad de urbano o de rural en ese conjunto de localidades, ni la forma en que cada uno de ellos aumentó o disminuyó su número o su población. Este hecho es importante pues es bien conocido el carácter diferencial en el comportamiento demográfico y de las características sociales y económicas de esos dos tipos de asentamientos.

El predominio de la región metropolitana en la población urbana nacional es un hecho muy antiguo, el cual comienza a reforzarse como se ha indicado antes, con la construcción del ferrocarril transístmico, y toma ímpetu inusitado en la segunda década de este siglo. En 1950 pareciera haber llegado a su punto cumbre cuando albergó al 77.4% de la población urbana del país y de allí en adelante comienza a producirse una leve atenuación en la tendencia. En estas circunstancias, aunque la región metropolitana absorbió el 73% del crecimiento urbano registrado en el último período intercensal, (1970-1980), su participación en la población urbana descendió a 76.4%.

De todo lo anterior puede concluirse que la red urbana nacional continúa siendo débil y mal articulada, y que su crecimiento y mejor articulación podría contribuir a la generación de otras oportunidades de destino para las corriente migratorias que ahora se dirigen mayoritariamente hacia la región metropolitana, así como también a un posible desarrollo más equilibrado para el país en su conjunto.

Desarrollo Económico y Social y Migraciones. Resultados de un Experiencia de Investigación

Paralelamente a investigación que sobre migración hacia la región metropolitana viene realizando el MIPPE, la Caja de Seguro Social, preocupada también por los problemas de población y desarrollo del país, ha venido realizando una investigación al nivel de los distritos administrativos en que está dividido, con el fin de esclarecer las características económicas y sociales que atañen a la seguridad social de los mismos, para con base a este conocimiento establecer regiones o zonas más o menos homogéneas en esas características de manera de poder atender en forma más eficiente los problemas que en ellas puedan estarse presentando. Esta investigación que se realiza a través de la Unidad Técnica de la Secretaría General de esa Institución está usando como fuente de información a datos emanados de los Censos de Población y Vivienda de 1980, así como también estadísticas de la misma fecha procedentes de diferentes instituciones estatales. La investigación, que se encuentra en su etapa final, puede presentar ya datos preliminares sobre los niveles de desarrollo relativo de los diferentes distritos de la república, los que han sido clasificados en las siguientes categorías: "Muy Bajo", "Bajo", "Medio", "Medio Alto", y "Bajo".

A su vez, la investigación que realizara el MIPPE sobre migración en la región Metropolitana, ha preparado una clasificación de los distritos del país según sus características migratorias en el período 1975-1980, en cinco categorías a saber: "Altamente Expulsores"; "Expulsores"; "Medianamente Expulsores"; "Atractivos"; "Altamente Atractivos".

Si bien las fechas de las dos investigaciones no se corresponden exactamente, la proximidad de las mismas y la lentitud con que ocurren los cambios sociales principalmente en el campo, permite que se establezcan comparaciones entre los resultados obtenidos por ambas investigaciones, las cuales dan resultados altamente esclarecedores para la interpretación de los interrogantes que cada una de ellas se plantea. En forma muy general pueden mencionarse los siguientes:

a. Todos los distritos con clasificación de Grado de Desarrollo "Muy Bajo" son expulsores de población en alguna de sus diferentes categorías, primando sin embargo la de "Altamente Expulsivo". Sólo se exceptúa de esta generalización los distritos que constituyen fronteras agrícolas de apertura bastante reciente (Chimán y Donoso).

b. Los distritos con nivel de desarrollo "Bajo" son en su gran mayoría (77%) distritos de expulsión en alguna de sus categoría. Se exceptúan los que en este rango son fronteras agrícolas, (Portobelo, Chepo, Chagres, Santa Isabel), y también otros que son centros de turismo, (Balboa con el desarrollo de Contadora, Chame y San Carlos), con sus oportunidades de empleo en funciones de servicios. Se da además un caso, Capira, en el que tal circunstancia se debe al desarrollo de agroindustrias locales.
c. La categoría "Media" está constituida en su mayoría por distritos que cuentan con una ciudad pequeña que incapaz de absorber en su totalidad la migración procedente de su propio hinterland, se convierten en centros de "Mediana Expulsión". Se exceptúan en este grupo los distritos de Arraiján y de La Chorrera, ciudades dormitorio de la ciudad capital lo que los convierte en distritos de "Atracción".
d. La categoría de desarrollo "Medio Alto" está formada por cinco distritos que albergan ciudades importantes. Dos de ellas parecen haber copado su capacidad de retención plena de migrantes y se han convertido en distritos de "Mediana Expulsión" (Colón y David). Los tres distritos restantes de este grupo Chitré, Aguadulce y San Miguelito, son distritos dinámicos de atracción de migrantes.
e. La categoría de desarrollo "Alta" está constituida por solo el distrito de Panamá el cual se mantiene como centro de atracción de todo el país.
f. Los únicos distritos del país con una categoría migratoria "Altamente Atractivos" corresponden sin excepción a fronteras agrícolas: Portobelo, Chepo y Chimán. De ellos solamente Chimán tiene nivel de desarrollo "Muy Bajo". Es sin duda la frontera agrícola más recientemente abierta.

Algunas Reflexiones sobre los Problemas Analizados

Hay suficientes motivos para pensar que es necesario un análisis mucho más profundo acerca de la influencia que algunas políticas públicas y ciertas acciones del sector privado han jugado en la configuración actual de la distribución de la población en Panamá. Existen suficientes indicios que inclinan a pensar que la política económica del Estado en la década 1970-1980 tuvo, en general, una acción benéfica en cuanto a mejorar el desarrollo del sector rural y, en consecuencia a disminuir la migración desde el campo. La paralización de algunos de esos proyectos de desarrollo

habrá de tener ciertamente repercusiones demográficas cuya importancia en este momento no es posible medir. En todo caso, las tendencias observadas en la distribución de la población son factibles de ser modificadas si al conocimiento de la forma en ellas operan se añade la decisión política y la capacidad de gestión para llevar a la práctica medidas adecuadas de reorientación, las que necesariamente habrán de tener una base económica.

****

(1986)

EL IMPACTO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE DE LAS ACTIVIDADES GANADERAS EN PANAMÁ

El medio ambiente inicial

A su llegada a Panamá, los españoles encontraron un territorio ampliamente cubierto de sabanas, principalmente en la vertiente del país que mira hacia el Pacífico. De igual modo, se encontraba establecida allí una numerosa población indígena, responsable de la existencia de la mayor parte de esas sabanas, que eran en alto grado el resultado de la tala y quema de los bosques a lo largo de los siglos, con el fin de obtener tierras para labores agrícolas. Por esta razón, fue evidente para los españoles que la cubierta vegetal variaba de acuerdo a la densidad de la ocupación humana.[1]

Fue en esta misma vertiente del Pacífico donde también se establecieron los españoles. La diferencia estacional de las lluvias que caracteriza a esta región se traducía en un clima que ofrecía menos dificultades para adaptarse, facilitaba el desplazamiento durante el verano y el desarrollo de la agricultura de roza. A su vez, la existencia de las sabanas era propicia para la introducción y cría de ganado, y existía en ellas además una numerosa población indígena que sería utilizada como mano de obra para las labores agrícolas.

Fue así como desde muy temprano durante la época de conquista y colonización española, se inició en el país la ganadería. Sus comienzos han sido ubicados para principios del Siglo XVI y se conoce que en la primera parte del siglo XVII la cría del ganado de carne estaba bien desarrollada en varias partes de la vertiente Sur del país, constituyéndose en una de las metas económicas más importantes de los colonizadores hispanos.

1 de Alba, Georgina y Rubinoff, Ira: "El valor de nuestros bosques", en *La agonía de la Naturaleza*. Stanley Heckadon y Jaime Espinosa, editores, Panamá, 1985.

La introducción del ganado tuvo repercusiones ecológicas importantes en Panamá. La drástica disminución de la población indígena de los primeros siglos de la Colonia trajo como consecuencia la declinación de la superficie de las tierras explotadas, de tal forma que los bosques volvieron a ocupar extensas zonas de las antiguas sabanas, y se considera que –de no haber sido por la presencia del ganado–, la transformación vegetal de la antigua zona de sabanas hubiera sido mucho mayor. Se ha establecido que, ya en 1790, existía en Panamá un hato ganadero de 193,000 cabezas, calculándose que deberían ocupar una extensión aproximada de 466,000 hectáreas[2] en condiciones de pastoreo en soltura[3]. Aún así, se considera que, para el año 1800, cerca del 93 por ciento del país se encontraba cubiertos de bosques.

No existe información confiable sobre la superficie de bosques en Panamá hasta 1947, cuando se calculó que cubrían el 70 por ciento del país. Para 1980, ese porcentaje se había reducido a entre un 38 y un 45 por ciento de la superficie, estimándose la existencia de un proceso anual de pérdidas de 50,000 hectáreas. A ese ritmo de deforestación, las posibilidades de que los bosques se regeneren como lo hicieron en el período colonial son muy reducidas[4]. Factores como el crecimiento de la población, el desarrollo de la agricultura, una creciente ganadería más extensiva que intensiva y una demanda siempre creciente de los productos forestales, son acicates permanentes a la deforestación en un país en el que, por otra parte, no existe una educación apropiada sobre el tema y prevalece una gran laxitud en el cumplimiento de las disposiciones legales en la materia.

El Binomio Deforestación-Ganadería

Los numerosos beneficios que se derivan de los bosques son bastante conocidos y su importancia viene ganando un reconocimiento cada vez mayor en todo el mundo. Entre esos beneficios se cuenta la influencia moderadora de los bosques, que reducen las inundaciones en tiempo de lluvias y aumentan la descarga de agua en ríos y arroyos durante la estación seca. Se sabe también que son protectores de las cuencas hidrográficas,

2 Bennett B., Charles: *Influencias Humanas en la Geografía de Panamá*, Editorial Universitaria, Panamá, 1975, pp. 56 y 57.

3 Illueca B, Jorge. *Demografía histórica y ecología del Istmo de Panamá*. En "La Agonía de la Naturaleza", Op.cit.

4 Alba, Georgina y Rubinoff, Ira, Op.cit.

conservadores de nutrientes en el suelo y que actúan como pantalla protectora de éste. A eso se agrega, por otra parte, el hecho de que los bosques actúan en todo el planeta como filtros gigantescos para extraer del aire las emisiones de gases de carbono que resultan del uso masivo de combustibles fósiles, en particular por los países más desarrollados. De esta manera, el bosque contribuye a proporcionarle al ambiente una atmósfera de mejor calidad.

El contraste con los perjuicios que provoca la deforestación hace todavía más evidente estos beneficios. En efecto, cada vez se conocen con mayor exactitud las profundas repercusiones de la deforestación en la erosión de los suelos, por ejemplo. Estudios realizados en esta década señalan que el promedio de erosión anual en un terreno quebrado del trópico americano cubierto de bosque, equivale a una tonelada de suelo por hectárea, mientras la pérdida fluctúa entre 60 y 200 toneladas por hectárea cuando está cubierto de potrero[5].

De igual manera, estudios realizados en las tierras altas de Chiriquí muestran que, en los suelos altamente permeables y de aproximadamente 50 cm de profundidad de la región, esa capa superficial puede perderse en 17 años si la tierra se mantiene desnuda y en cambio, la pérdida resulta mínima si se mantiene una buena cobertura vegetal. Tales estudios indican también que, en condiciones extremas, las pérdidas de suelo pueden superar las 200 toneladas por hectárea por año, por lo que no se pueden recomendar pastos en pendientes mayores del 50 por ciento, ya que el suelo no resiste el pisoteo del ganado.

Es conocido el hecho de que en Panamá entre el 80 y el 90 por ciento de la superficie talada de bosques revierte en potreros de ganado. El proceso mediante el cual se da esta reversión ha sido descrito en detalle para el área de Tonosí y otras del Darién en los últimos años[6]. Así, a los efectos negativos de la deforestación se añaden los que se derivan del pisoteo del ganado, que lleva a una aceleración de la erosión en terrenos quebrados, y a una compactación del suelo tanto en laderas como en superficies planas, hasta hacerlas casi irrecuperables para cualquier tipo de cultivo.

Los efectos de estos procesos de erosión y compactación constituyen actualmente características propias de las áreas ganaderas del país. Así, por ejemplo, se pueden apreciar en esas

5 Citado por Alba, Georgina, Ibidem.

6 Véase Heckadon, Stanley: *"Cuando se Acaban los Montes"*, Editorial Universitaria, Panamá, 1983. Idem.

áreas, tierras inclinadas destrozadas por la erosión; cambios evidentes en la morfología de los terrenos, especialmente en los cerros pequeños a los que el pisoteo en círculos del ganado va otorgándoles una configuración muy peculiar; cursos de los ríos colmados por la sedimentación de los materiales derivados de la erosión y propensos por esta circunstancia a desbordamientos e inundaciones, para mencionar sólo algunas consecuencias del problema.

Los cambios ocurridos en el paisaje geográfico del país, en los cuales tiene mucho que ver el binomio deforestación/ganadería, se hacen palpables al comparar la situación actual con la descrita en 1631 por Diego Ruiz de Campos respecto a las costas panameñas entre la ciudad de Panamá y Punta Burica. En las cercanías de la ciudad de Panamá hay ejemplos muy elocuentes.

Así, por ejemplo, aquel cronista nos habla de la "mucha madera" existente en el Cerro Cabra. En otra parte de su crónica, se refiere al uso para la navegación comercial de ríos como el Caimito, descrito como caudaloso y ancho, con tres brazas de profundidad en su desembocadura en marea alta, y poco menos de una en la baja; el Sajalices, donde entran barcos pequeños; el Perequeté, en el que entran barcos medianos y tiene pozas fondeables en donde se escondieron naves mercantes en 1624, huyendo del "enemigo holandés que había pasado al Pacífico". Indica que otras naves se escondieron en el río Chame, el cual tenía tres brazas de profundidad en la boca durante la marea alta y más de una en la baja.

A todos estos ríos entraban barcos a comprar productos agrícolas de los que había, según el cronista, en abundancia. Se hace especial mención también de la enorme cantidad de peces que entraban a los ríos con la marea, y de la abundancia de otros productos del mar.

Los comentarios huelgan. El panorama actual es radicalmente diferente. Los cauces de los ríos abundan en sedimentos lodosos que han mermado su profundidad. Difícilmente navega por ellos entrando por su desembocadura, barco de ningún calado, y la producción agrícola local para la venta es prácticamente inexistente. En efecto, lo fundamental del área está dedicado a la producción de ganado.

El Medio Ambiente del Siglo XX

A lo largo de tres siglos de explotación ganadera de pastoreo libre, el paisaje natural a lo largo de la vertiente del Pacífico fue

modelándose poco a poco, con un signo de gran similitud. Pastos naturales, vegetación arbustiva resistente al fuego, con las asociaciones del parque tropical: nance, marañón, chumico, malagueto y guarumo. El bosque premontano húmedo retrocede y pierde la capacidad de renovarse, lo mismo que el bosque de galería[7].

Este paisaje se matiza, a finales del Siglo XIX, con la aparición –todavía limitada–, de los cercados de alambre de púas en postes "vivos", que proporcionan alguna sombra y verdor permanente al espacio. A fines de siglo, este panorama inicia una nueva modificación, al introducirse al país algunos pastos más nutritivos, que se adaptan con mayor éxito a las frescas vegas aluviales[8]. Tal es el paisaje a la entrada del Siglo XX, momento en que la ganadería experimenta un fuerte colapso como resultado de la Guerra de los Mil Días.

El Desarrollo de la Ganadería en los Últimos Veinte Años.

La época de paz y estabilidad política posterior a las guerras civiles y a una independencia que consolidó el poder político de los grandes terratenientes y comerciantes de Panamá, favoreció un repunte de la ganadería, el cual a su vez se tradujo en un crecimiento sostenido del hato ganadero. Entre 1904 y 1910, ese hato pasó de 81,000 a 155,000 cabezas de ganado y, para 1930, llegó a contar con 450,000 reses. Todo ello estuvo acompañado de una consecuente modificación de la superficie utilizada para pastos y de la densidad ganadera.

El incremento del hato ganadero permitió al país empezar a autoabastecerse a mediados de la década de 1950. A finales de la misma, se inició la exportación de ganado en pie, estimulada con un "pequeño subsidio" que ofrecía a los ganaderos el Instituto de Fomento Económico para compensarlos por la diferencia de precios entre el mercado local y el exterior.

Entre 1960 y 1970, el hato ganadero se incrementó de manera considerable: valga señalar que, para el último de estos años, había crecido en un 65 por ciento con respecto al primero. Por primera vez en la historia se sobrepasó, y con creces, el millón de cabezas de ganado, y el aumento continuó en la década siguiente, aunque a

7 Sarmiento Chía, Marta Cecilia, en *La Agonía de la Naturaleza*, cit.

8 Jaén, Omar: *Hombres y Ecología en Panamá*, Editorial Universitaria y Smithsonian Tropical Research Institute, Panamá, 1981 , p. 54

un ritmo menor. De este modo, para 1980, el hato ganadero se aproximaba ya al millón y medio de cabezas.

Los pastos existentes en 1960 permitían sostener un promedio superior a una cabeza de ganado por hectárea. Esos pastos, sin embargo, no aumentaron en la misma proporción que el hato, lo que obligó a disminuir la superficie de tierra dedicada a cada animal. Esa diferencia entre pastos y ganados en el período 1960-1980 fue de tal magnitud que, mientras la masa ganadera había aumentado en un 88 por ciento para finales del período, el aumento de los pastos no llegaba siquiera a la mitad de esa cifra. Los pastos, que en 1960 representaban el 50 por ciento de la superficie agrícola, llegaron a ocupar el 57 por ciento de ésta en 1980. Lo que ocurrió con la superficie dedicada a cultivos fue, evidentemente, resultado de la política expansiva de ganado y pastos. Por ello, mientras que en 1960 la superficie dedicada a pastos era algo más de dos veces y media mayor que la dedicada a cultivos, en 1980 había llegado a serlo mas de tres y media.

Paradójicamente, parecía ocurrir que se estaba prestando mayor atención al alimento para el ganado que al requerido por al población. Si se observa a través de los 20 años la proporción de la superficie agrícola dedicada a cultivos, se verá que ha venido disminuyendo de manera constante, habiendo pasado de 18.3 por ciento en 1960 a 15.3 por ciento en 1980, una proporción bastante exigua para las necesidades de nuestra población.

En estas circunstancias, resultaba inevitable que la expansión que se venía dando en los rubros indicados exigiera un aumento de la superficie agrícola, esto es, aquélla dedicada a cultivos, a pastos, a los bosques y montes dentro de las explotaciones agropecuarias, a las áreas en descanso y a las llamadas "otras tierras", como se designa a las ocupadas por instalaciones, caminos y otras obras de infraestructura. Tal aumento sólo se podría lograr, en el marco de las estructuras y las prácticas características de la modalidad de desarrollo agropecuario que venimos describiendo, mediante la expansión de la frontera agrícola en áreas que se encontraban cubiertas de bosques, disminuyendo el área de bosques y montes dentro de las explotaciones, o poniendo a trabajar tierras en descanso.

Como consecuencia de lo anterior, la superficie de la tierra cubierta de bosques y montes dentro de las explotaciones agrícolas disminuyó en 56,205 hectáreas, lo que representa un promedio de 2,182 hectáreas al año. Sin embargo, en el período de mayor expansión ganadera, correspondiente a la década 1960-1970, la

cifra de bosques destruidos dentro de esas explotaciones fue superior en promedio a las 7,000 hectáreas por año.

De igual modo, resulta motivo de preocupación el uso de las tierras en descanso, equivalente a 64,094 hectáreas, definidas en 1980 por la Dirección de Estadística y Censo como "tierra que no ha sido cultivada en el año 1980 pero que fue cultivada en algunos de los últimos cinco años, es decir, entre 1975 y 1979". Tierras con estas características han sido catalogadas, de acuerdo a los usos y costumbres de los campesinos de Azuero, como "monte delgado", rastrojos o vegetación inmadura con menos de cinco años de haberse cultivado" y, se añade, "sólo desesperadamente alguien haría una roza en un rastrojo delgado", en razón de su bajísima productividad[9].

El proceso de crecimiento del hato ganadero no operó de igual manera en explotaciones de diferente tamaño. En general, entre 1970 y 1980 se produjo un aumento en el número de explotaciones ganaderas en todos los estratos de tamaño, con excepción del mayor de todos (2,500 hectáreas y más), el cual disminuyó en una tercera parte. Es probable que se hayan dado fraccionamientos reales o supuestos de algunas de estas explotaciones, dado el incremento casi equivalente que experimentaron aquéllas con superficies de entre 100 y 999.9 hectáreas.

En general, los incrementos porcentuales son mayores en el número de explotaciones de casi todos los diferentes rangos, que en las proporciones en que aumentó el ganado. Tan sólo se exceptúan de este comportamiento las explotaciones de menor tamaño (aquéllas de entre 10 y 99.9 hectáreas), en las que proporcionalmente aumentó más la cantidad de ganado que el número de nuevas explotaciones. De contarse con la superficie de la explotaciones de este rango, es muy probable que se podrían comprobar relaciones de aumento de la densidad ganadera. En todo caso, en estas explotaciones parece haberse dado un mayor esfuerzo por aumentar el hato ganadero.

Para 1980, el primer lugar dentro de las explotaciones ganaderas de acuerdo con el número de cabezas de ganado con que contaban, fue ocupado por aquellas con una superficie entre 100 y 999.9 hectáreas. A nivel provincial, esas explotaciones se ubicaban sobre todo en Chiriquí, Veraguas, Panamá y Darién. El

9 Moreno, Luis H. *La Ganadería de Ceba en Panam*á, The Chase Manhattan Bank, 1964.

segundo mayor productor de ganado fueron las explotaciones de entre 10 y 99.9 hectáreas, que primaron en Coclé, Colón, Herrera y Los Santos. Estas suponen, como es evidente, una mayor cantidad de productores.

Por su parte, las haciendas ganaderas de 2,500 hectáreas y más, presentan en varios casos cifras de ganado que hacen pensar en una marcada subutilización del suelo. Únicamente en Bocas del Toro se dio el caso de una sola finca de este tamaño que resultó ser el mayor productor de la provincia.

Algunas Implicaciones Sociales

Las implicaciones sociales de la tala de bosques con el propósito de abrir nuevas zonas agrícolas han sido ampliamente tratadas en estudios realizados en esta década[10]. Los problemas generados con la apertura de fronteras agrícolas de manera autónoma por campesinos sin tierras son similares en las distintas zonas del país.

Tales problemas implican el establecimiento de los pioneros a costa de grandes sacrificios y luego, cuando las tierras han sido valorizadas con su trabajo y ha aumentado su población, la llegada de los comerciantes en tierras, el acaparamiento, el establecimiento de explotaciones ganaderas, el neolatifundio y la expulsión de los grupos más pobres de la población. Como se ha indicado, la ganadería no resulta rentable en explotaciones pequeñas, y la agricultura de roza necesita de bosques para talar. En ausencia de estas dos posibilidades y ante la escasez de oportunidades de empleo –puesto que la ganadería es parca en crearlos–, resulta mejor emigrar.

Existen sin embargo, otras implicaciones que no se refieren ya a la apertura de nuevas tierras sino más bien a la ganadería ya establecida. Se trata de relaciones aparentes, que merecen una investigación más profunda. Tal es el caso, por ejemplo, de la clara coincidencia entre la relación de hectáreas de superficie por cabezas de ganado, por un lado, y el nivel de desarrollo socioeconómico relativo alcanzado por los distritos donde ella está establecida.

En efecto, a los niveles de desarrollo socioeconómico más bajos, corresponde una proporción mayor de tierra por cabeza de ganado. Esto es, que aquellos distritos del país en los que se utiliza

11 Heckadon, Op. cit.

1.2 hectáreas de tierra y más por vaca, tienen, por lo general, niveles de desarrollo relativo muy bajo. Por otra parte, pueden darse también relaciones de este tipo, en los casos de fronteras agrícolas. Esta relación supone, además, una población muy dispersa.

Este hecho, combinado con una evidente subutilización del suelo, induce a pensar en el primer caso, en un territorio extremadamente deteriorado. Los nombres de los distritos que muestran estas condiciones parecen confirmar lo aquí supuesto: Olá, Calobre, Santa Fe, Cañazas, San Francisco, Las Palmas[11]. Se trata de áreas de antiquísimo uso en rozas y ganadería extensiva, con suelos desgastados, vegetación xerófita y alta erosión.

Parece ser evidente que sistemas de cultivo y ganadería de estos tipos conducen no sólo al empobrecimiento y deterioro de los suelos sino, y sobre todo, al de la población que depende de esas tierras para su sustento.

Conclusiones

La ganadería no sólo es la actividad económica más antigua del país; también es la que involucra un mayor número de "accionistas". El censo agropecuario de 1980 registra 17,434 explotaciones, lo que significa un crecido número de propietarios, aún en el caso de que más de una explotación pertenezca a una misma persona.

Se trata de una actividad productiva: las ventas de ganado vacuno registradas por el censo de ese año representaron cerca de 62 millones de Balboas. Sin embargo, el crecido número de personas vinculadas a la ganadería hace difícil, a menudo por ignorancia y desconocimiento, el manejo adecuado de los pastos y del pastoreo, lo que acarrea como consecuencia el deterioro e incluso la destrucción de tierras otrora valiosas.

Siendo una actividad lucrativa, resulta natural que la ganadería tienda a expandirse. Ya en 1964, un conocido ganadero[12] reflexionaba en el sentido de que la disponibilidad de tierra para la ganadería no debía ser vista únicamente con la óptica de lograr mayores extensiones, sino con la de hacer un uso más racional e intensivo de los suelos, y concluía afirmando que el ganadero más grande no es necesariamente el que posee más tierras, sino el que utiliza las suyas con mayor eficiencia.

11 Véase Herrera, Ligia: *Regiones de Desarrollo Socioeconómico de Panamá*. CSS, Panamá, 1985.

12 Moreno, Luis H., Op. cit.

El desarrollo de la agricultura en Panamá implica el uso para ese fin de las tierras más fértiles y planas. Con la mayor demanda, la tierra se encarece y resulta lógico que ello afecte el deseo de mayor expansión en superficie por parte de muchos ganaderos. Por lo tanto, para que la ganadería subsista a los actuales niveles de producción, resulta indispensable que mejoren sus técnicas. De lo contrario, se producirá el sobrepastoreo y, con éste, el deterioro total de los suelos, tal como ha ocurrido en amplias zonas de las cuales el pie de monte de Coclé nos ofrece uno de los ejemplos más dramáticos.

El desarrollo de la ganadería no debe implicar por necesidad el sacrificio de la población. Se hace necesaria una legislación adecuada, que planifique y regule la apertura de fronteras agrícolas en el sentido de trabajar en ellas con la naturaleza, sin destruirla. Esto, a su vez, implica el desarrollo de técnicas adecuadas a nuestro clima y nuestros suelos. Por lo demás, técnicas de esa naturaleza ya han sido desarrolladas por comunidades indígenas y afroamericanas de las regiones selváticas de Panamá. Tal es el caso de la "siembra en crudo", sistema de producción en que se deja intacta la cubierta forestal, se corta el rastrojo y se siembra entremezclando con cultivos permanentes, de modo semejante a lo que en Italia se denomina "cultura promiscua".

Ha pasado el tiempo, y cada vez resulta más evidente que la socorrida expresión sobre la capacidad del hombre para "dominar" a la naturaleza tiene en realidad muy poca validez. La experiencia, por el contrario, viene demostrando que es mucho mejor trabajar con la naturaleza que intentar hacerlo contra ella. Encontrar los medios para hacerlo de acuerdo a las exigencias de un Siglo XX que concluye en medio de una severa crisis ambiental nos obligará, entre otras cosas, a probar que nuestra creatividad no es menor que la de quienes nos precedieron en tiempos anteriores a la era del ganado en nuestras tierras en el poblamiento del Istmo que habitamos.

****

(1990)

LA SALUD EN LA CIUDAD DE PANAMÁ
¿Afecta la Salud las Condiciones Sociales de la Población?

Los adelantos que en el control de las enfermedades significaron el uso generalizado de la vacuna como protección contra un número importante de enfermedades infecciosas, el desarrollo de la higiene ambiental y el descubrimiento de los antibióticos, entre otros factores, dieron pie en la segunda mitad del siglo XX a que se desarrollara entre la clase médica marcado optimismo en cuanto a la posibilidad del control de muchas enfermedades. Así, se llegó a pensar que las enfermedades infecciosas tales como la tuberculosis, el cólera, la viruela, el polio, etc., irían en constante disminución en el futuro inmediato, y que muchas de ellas podrían ser totalmente erradicadas del todo, en el mundo.

El optimismo fue tal, que instituciones internacionales de alto prestigio como la Organización Panamericana de la Salud, instituyeron entre sus programas el que se denominó de "***Erradicación de la Malaria***". Este objetivo, a pesar del esfuerzo desplegado, nunca logró hacerse realidad, por lo que posteriormente el nombre del programa fue cambiado por el de "***Control de la Malaria***". Tampoco las otras enfermedades arriba mencionadas, salvo la viruela, han sido erradicadas. Por el contrario, se ha dado un resurgir de ellas y han aparecido otras más que se consideran del todo nuevas, como el ***Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida*** (SIDA). Esta situación ha determinado que hoy se les designe como ***Enfermedades Infecciosas Emergentes***. (EIE).

¿Cuáles han sido las causas de ese resurgir de las enfermedades infecciosas? La explicación médica que más corrientemente se escucha es la de que "diversos agentes de las enfermedades han empezado a mostrar resistencia a medicamentos y productos

químicos que antes las habían eliminado eficazmente"[1]. También se ha hablado de la adaptación y el cambio de los microbios, y del fracaso de las medidas de salud pública.

No obstante, han surgido otras voces que se refieren a "la naturaleza múltiple del surgimiento de las enfermedades"[2], incluyéndose los factores sociales. Todo parece indicar la validez de este conjunto de posibles causas. Siendo así, resulta conveniente dilucidar el efecto real que en este problema tienen las condiciones sociales.

Sería importante preguntarse cómo se presenta el problema de las enfermedades infecciosas emergentes en la ciudad de Panamá. Estadísticas de la Región Metropolitana del Ministerio de Salud permiten formarse una idea de la incidencia de tres de estas EIE y de su evolución durante 1996, 1997 y 1998 en los corregimientos que conforman la ciudad de Panamá. Al comparar los datos estadísticos relativos a ellas con otros de carácter social, se observan relaciones de la mayor importancia.

Debido a la calidad de las estadísticas de salud de que se dispone, se ha decidido considerar como ciudad de Panamá, para el fin que aquí se propone, solamente los corregimientos del distrito del mismo nombre que conforman el núcleo central urbano de la ciudad; es decir, en orden alfabético, los de Bella Vista, Betania, Calidonia, El Chorrillo, Curundú, Santa Ana, San Felipe y San Francisco. Se decidió no incluir en este análisis al corregimiento de Ancón, pues los datos que sobre el mismo presenta el Censo de Población y Vivienda de 1990, básicos para este análisis, son incompletos, y por lo tanto no comparables con los de los demás corregimientos.[3]

La información que se manejará sobre el estado de la salud de la población de los corregimientos indicados tomará en

1 *El Surgimiento de Nuevas Enfermedades*. Grupo de Trabajo de Harvard sobre enfermedades nuevas y recurrentes. 1994.

2 Farme, Paul. *Desigualdades sociales y enfermedades infecciosas emergentes*. En Revista Tareas Nº 102. Panamá, 1999.

3 Tal como se indica en los Censos de Población y Vivienda de 1990, no se registran datos sobre el "personal civil y militar residente en áreas bajo control militar de los Estados Unidos de América ni de soldados norteamericanos ubicados en cualquier parte del país por motivo de la intervención militar en nuestro país". Además, -" las personas residentes en viviendas bajo jurisdicción de la Comisión del Canal sólo se incluyen en los cuadros 1, 2 y 5 de población y en el cuadro 13 de viviendas"; es decir, únicamente en 4 de los 18 cuadros del total que componen el volumen correspondiente al Distrito de Panamá. Ambos hechos ─pensamos influyen─ para que la información estadística de este corregimiento no sea comparable al de los otros 8 incluidos en este trabajo.

consideración tres enfermedades endémicas de considerable prevalencia en la ciudad: la tuberculosis, el SIDA y el dengue clásico. Aunque las tres son consideradas enfermedades infecciosas emergentes, la tuberculosis resulta más bien re-emergente. Se trata de una antigua y bien conocida enemiga de la salud de nuestra población que, tras haber sido prácticamente controlada años atrás en nuestra ciudad, ahora reaparece con fuerza y vigor mostrando resistencia a múltiples medicamentos.

Comprender el surgir y resurgir de estas enfermedades y las causas que lo provocan requiere un análisis crítico nada fácil de realizar a plenitud. No obstante, se intentará lograr una aproximación a esa realidad. Como método de trabajo, se describe en primera instancia la magnitud de la ocurrencia de estas enfermedades en cada uno de los corregimientos y su evolución a través de los años ya indicados. Luego, se procura descubrir las condiciones sociales asociadas a la diferente intensidad con que se presentan esas enfermedades en cada uno de ellos.

Conviene recordar que algunos de los corregimientos que conforman la ciudad, tal como se define en este trabajo, presentan fuerte contraste entre los grupos sociales que constituyen su población. Calidonia, por ejemplo, comprende los barrios de Calidonia y de La Exposición, que tienen entre si evidentes diferencias socioeconómicas. Más marcado aún es el contraste al interior de San Francisco, que incluye barrios tan dispares como Punta Paitilla y Boca La Caja, San Sebastián o La Playita. Esas diferencias internas afectan de manera significativa los promedios estadísticos que se manejan y conviene tenerlo en consideración al intentar analizar la información respectiva.

En el Cuadro N° 1, los corregimientos han sido ordenados tomando en consideración a grosso modo, la magnitud de la tasa de incidencia anual de cada una de las enfermedades estudiadas. Si se observa la tendencia con que se presentaron las enfermedades en los distintos corregimientos comparando los años 1996 y 1998, puede notarse con preocupación, que en este último año cinco de ellos (62.5% del total) registraron aumentos de diferentes grados en el caso de la tuberculosis; cuatro (50.0%) lo hacían en relación con el SIDA; y siete (87.5%) respecto al Dengue. Lo anterior indica claramente que no se ha logrado el control de estas enfermedades en la ciudad de Panamá. ¿Cuáles pueden ser las razones básicas que impiden que esto se logre?

Como puede observarse en el cuadro que se expone a continuación, los corregimientos constituyen prácticamente dos

grupos, cada uno con características de salud bastante semejantes entre sí. En casi todos los casos, los que muestran las tasas de incidencia más bajas son siempre los mismos: Bella Vista, Betania y San Francisco. Se presenta una excepción en el caso del Dengue, en el que San Francisco mostró en 1997 una tasa de incidencia muy alta y, aun cuando ésta disminuyó en 1998, siguió siendo superior a las de El Chorrillo, Calidonia y Curundú. De acuerdo con lo expresado por funcionarios de la Región Metropolitana de Salud, este hecho se debe, no solo a la existencia en el corregimiento de barrios marginales, sino también a la poca colaboración que los moradores de los barrios de altos recursos prestan a los Inspectores de Salud al momento en que éstos pretenden hacer las debidas inspecciones sanitarias. Calidonia, Chorrillo, Santa Ana, San Felipe y Curundú, constituyen el segundo grupo, de tasas más elevadas.

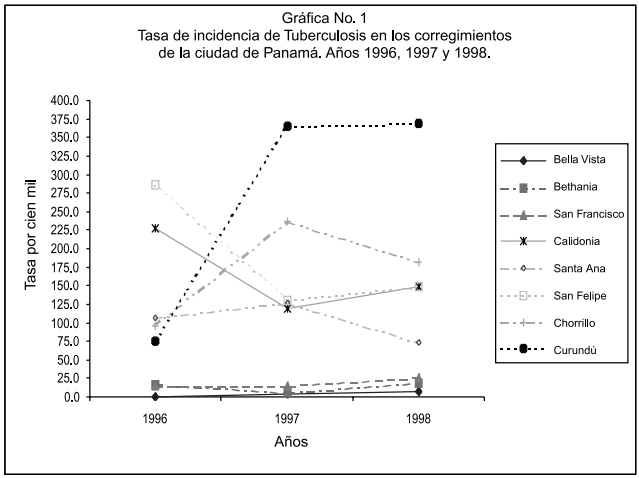
Cuadro N° 1
Tuberculosis, SIDA y Dengue Clásico. Tasas[a] de Incidencia en Corregimientos de la Ciudad de Panamá. Años 1996-1997-1998

Corregimientos	Tuberculosis			SIDA			Dengue		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Bella Vista	0.0	4.1	8.1	8.4	12.4	4.0	12.6	61.9	28.5
Betania	16.6	6.1	18.1	6.2	12.3	14.0	60.0	120.5	76.4
San Francisco	14.6	14.4	25.6	11.7	8.7	14.2	105.0	372.2	110.9
Calidonia	228.1	119.9	148.6	72.0	27.0	35.0	31.5	84.3	100.5
Santa Ana	107.2	127.4	73.2	32.4	56.6	62.7	25.1	56.6	174.2
San Felipe	286.3	131.1	148.9	51.1	20.2	19.8	20.0	60.5	190.6
El Chorrillo	95.9	236.5	181.1	91.0	84.0	67.9[b]	15.9	52.6	93.1
Curundú	75.0	364.6	369.3	79.9	84.1	67.3	96.4	174.4	26.0

[a] Tasas por 100,000 habitantes. [b] Dato actualizado a marzo 1999.
Fuente: Región Metropolitana de Salud. MINSA.

Si los datos se representan gráficamente, se obtiene una visión muy clara de la situación descrita. El caso más representativo es el de la tuberculosis (Gráfica Nº 1)

Resulta evidente la gran diferencia que ocurre entre las menores y las mayores tasas de incidencia de la enfermedad en los dos grupos de corregimientos ya indicados. Así, tal como lo indican los datos del Cuadro N° 1, mientras que la menor tasa de tuberculosis en 1996 en el primer grupo fue de 0,0 (Bella Vista), en el segundo fue de 75.0 (Curundú). A su vez, las mayores tasas en los dos grupos ese mismo año fueron de 16.6 en Betania y 286.3 en San Felipe. Las diferencias son obvias.



Diferencias similares ocurren en el año 1998. No obstante, pareciera que hubo un esfuerzo especial para mejorar la situación en los corregimientos de Calidonia, Santa Ana y San Felipe, donde la enfermedad presentaba las mayores tasas de incidencia. Para 1997 esas tasas habían disminuido. Sin embargo, en 1998 aumentaban nuevamente en Calidonia y en San Felipe. En Santa Ana se lograba, al parecer, el éxito en la lucha contra la enfermedad, si bien su tasa de incidencia continúa siendo mucho más alta que la de cualquiera de los corregimientos del primer grupo; es decir, de los de Bella Vista, Betania y San Francisco. No obstante, en estos tres últimos corregimientos la tasa de incidencia de la tuberculosis ha venido en aumento constante desde 1996 hasta 1998, sin que ello signifique que sus niveles sean comparables a los del segundo grupo de corregimientos, mucho más elevados.

De este modo, en lo relativo a la tuberculosis, lo expuesto anteriormente permite llegar a tres conclusiones:

a) La enfermedad prevalece selectivamente con mayor vigor en determinados corregimientos.
b) No solo no se ha logrado controlar la incidencia de la enfermedad en la ciudad, sino que ésta ha adquirido un nivel realmente alarmante en algunos de sus sectores.
c) La enfermedad aumenta su incidencia aún en los corregimientos cuyos datos estadísticos indican que su población ha alcanzado mejores condiciones socioeconómicas.

Bueno es recordar aquí lo indicado sobre las marcadas diferencias sociales que existen al interior de algunos de los

corregimientos considerados como los de mejores condiciones de salud. Cabe preguntarse si en esos corregimientos la enfermedad aumenta por igual en los dos grupos sociales que los conforman o si más bien aumenta con mayor intensidad en solo uno de ellos. Este trabajo no intentará dilucidarlo, pero no hay duda de que aclarar este interrogante sería un paso importante en la planificación del combate a la enfermedad.

En el caso del SIDA, las diferencias entre los dos grupos de corregimientos, aunque resultan evidentes, son menos amplias. Es en el Dengue donde las diferencias se hacen menores debido principalmente a la situación ya descrita que ocurre en el corregimiento de San Francisco; al evidente desinterés de la población de la ciudad en tomar una actitud más responsable con relación a esta enfermedad, y al hecho de que es trasmitido por un agente que con relativa facilidad puede desplazarse de un corregimiento a otro vecino.

En todo caso, la gráfica pone en evidencia una ciudad que presenta diferencias internas profundas. Las causas que las originan ameritan ser investigadas. Con tal intención se ha recurrido a estadísticas pertinentes, que tienen como fuente, –a falta de otras más recientes y de igual credibilidad–, al Censo de Población y Vivienda de 1990. Se eligieron básicamente tres tipos de indicadores y se les comparó en cada corregimiento con la tasa de prevalencia de la enfermedad. Los indicadores elegidos fueron:

a) El ingreso familiar, del cual dependen aspectos fundamentales como la alimentación, la calidad de la vivienda, el medio ambiente y la vida en general.
b) El hacinamiento, como condición que propicia la infestación de la población. Con el objeto de lograr la mayor precisión posible, se consideró para medirla la proporción de viviendas del corregimiento en las que residen cinco o más personas, y además, la proporción de personas que residen en ese tipo de viviendas. Ciertamente en familias de altos recursos pueden vivir cómodamente cinco o más personas en una vivienda sin que eso signifique hacinamiento; sin embargo, ese no es el caso cuando en la familia impera la pobreza.
c) El nivel de educación de las personas. Se midió tomando como base el promedio de años escolares aprobados. Se optó por considerar también el porcentaje de personas con algún año aprobado de estudios universitarios, como manera de afinar más la información debido a la alta difusión de la educación primaria y secundaria en todos los corregimientos.

Con este conjunto de datos se preparó el cuadro que a continuación se presenta:

Cuadro N° 2
Tasa de Tuberculosis, Mediana de Ingreso Familiar, Nivel de Educación y Viviendas con 5 o más Personas en Corregimientos Seleccionados de la Ciudad de Panamá

Corregimientos	Tasa de Tuberculosis[a] 1998	Mediana de Ingreso Fliar. Mensual[b] (En B/.)	Nivel de Educación[c]		Viviendas con 5 ó más personas[b]	
			Prom. años aprobados	Algún año de Universidad	(%) de Viviendas	(%) de Población
Bella Vista	8.1	1272.4	11.7	35.8	10.1	22.1
Betania	18.1	1040.2	11.1	32.9	16.8	30.2
San Francisco	25.6	843.4	10.5	27.9	17.1	32.9
Calidonia	148.6	434.6	9.1	17.4	11.7	26.5
Santa Ana	73.2	373.8	8.6	12.3	14.0	29.5
San Felipe	148.9	340.3	8.7	13.1	14.7	31.5
Chorrillo	181.1	261.7	7.8	7.1	16.5	33.9
Curundú	369.3	232.1	6.7	4.2	24.3	44.4

[a] Tasa por 100.000 habitantes. Fuente: Región Metropolitana del Ministerio de Salud.
[b] Censo Nacional de Población 1990. Distrito de Panamá. Cuadro N° 11.
[c] Censo Nacional de Población 1990. Distrito de Panamá. Cuadro N° 7.
Fuente: Región Metropolitana de Salud. Ministerio de Salud.

Como puede observarse en los datos, resulta evidente la correlación negativa que ocurre entre la magnitud de la tasa de tuberculosis y el ingreso mensual de la familia. Es decir, a mayor ingreso de la familia, menor tasa de tuberculosis y viceversa. Existe una aparente excepción en el caso del Corregimiento de Santa Ana, el que con su tasa de tuberculosis de 73.2 rompe el ritmo de aumento que se venía registrando en los corregimientos. Desafortunadamente, esa tasa pareciera significar más bien un error estadístico si se le compara con la información relativa al SIDA y al Dengue en el Cuadro N° 1, así como la que le corresponde al corregimiento en los demás indicadores en el Cuadro N° 2.

Entre la prevalencia de la tuberculosis y el nivel de educación imperante en los corregimientos, existe una correlación del mismo tipo, ya que la enfermedad se presenta con tasas más altas cuando el nivel de educación es bajo.

A su vez, la relación resulta directa cuando se compara la tasa de tuberculosis con el grado de hacinamiento en que vive la familia. Resulta entonces que cuando aumenta la proporción de viviendas con indicios de hacinamiento (donde residen 5 o más personas) y la proporción de personas que viven en esas condiciones, también

es mayor la tasa de tuberculosis. Esta situación no tiene nada de sorprendente si se toma en consideración la forma de transmisión de la enfermedad.

Si se considera la cadena de relaciones que el cuadro N° 2 pone en evidencia (tuberculosis - nivel de ingreso - nivel de educación - grado de hacinamiento), no puede menos que concluirse que los factores más importantes relacionados con la presencia esta enfermedad son las deficientes condiciones de vida, generalmente asociadas a la pobreza, mal social que como sabemos, agobia a un sector importante de la población. Se produce dentro de nuestra ciudad lo que Paul Farmer llama "***una morbosidad diferencia***l", que nosotros preferimos llamar ***morbosidad desigual***, porque como Guillermo Castro indica, "***la diferencia es una categoría natural, la desigualdad es una construcción social***[4]".

****

(2002)

4 Castro, Guillermo. *"De la diferencia a la igualdad. Una historia ambiental para América Latina".* Inédito. Conferencia dictada en la Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica, Octubre 1999.

Desarrollo Social

LA POBREZA Y LOS PROBLEMAS DE LA INFANCIA EN PANAMÁ

Introducción

Los problemas que más visiblemente afectan a un gran número de los niños panameños surgen, aunque no con exclusividad sí fundamentalmente, del estado de pobreza e indigencia en que está sumido un número apreciable de familias panameñas. Este estado de pobreza tiene su origen principalmente en la falta de ingresos debido a una irregular y poco productiva inserción en la actividad económica.

Este último aspecto está decisivamente influenciado por las características estructurales del país en lo geográfico, histórico y económico-social. La dinámica demográfica del pasado agrega dificultades adicionales a la ya limitada capacidad de absorción en actividad productiva del sistema imperante. Siendo así, el análisis de la situación actual debería considerar principalmente tres aspectos a saber:

a) Las principales características estructurales que han determinado la actual organización económica y social del país, que hace prácticamente inevitable la aparición del flagelo de la pobreza.
b) La pobreza desde el punto de vista de los ingresos personales y familiares.
c) Los principales problemas que aquejan a la niñez panameña como derivados de todo ello.

Considerados estos aspectos podría, tal vez, encontrarse algunas orientaciones para posibles líneas de acción que conduzcan por lo menos a la mitigación del problema de la niñez que se investiga.

Principales Determinantes Estructurales de la Situación Actual

a) Los Geo-Históricos

Conviene analizar en forma sucinta algunos aspectos de carácter geográfico-físico, demográfico, económico y social, que han incidido en el desarrollo del país y en especial, en las condiciones de vida de los grupos que son objeto de este estudio.

La República de Panamá se encuentra ubicada en un estrecho istmo geográfico situado en la zona tropical y que, uniendo la América Central con la del Sur, separa las aguas de los océanos Atlántico y Pacífico. El istmo está conformado como un doble arco, cóncavo poco desarrollado en el sector poniente, y convexo y cerrado en el oriente. En donde ambos arcos se unen la tierra se prolonga hacia el Sureste en una especie de apéndice que constituye la amplia península de Azuero. De un extremo a otro el territorio está recorrido por una cordillera que lo divide en dos vertientes, –la del Norte y la del Sur–, introduciendo modificaciones importantes en el clima tropical general y en sus condiciones topográficas y ecológicas, diferenciadas en primera instancia por un clima más lluvioso en el lado Atlántico lo cual trae como consecuencia una vegetación muy abundante. A su vez la vertiente del Pacífico es mucho menos húmeda y de llanuras más amplias, razones por las que, históricamente el hombre la escogió en forma preferente para su establecimiento. En contraposición, la vertiente del Caribe está caracterizada por un poblamiento muy escaso, gran aislamiento debido a falta de vías de comunicación y un desarrollo socio-económico muy limitado. La ubicación del país, la configuración y el relieve descritos han tenido profunda influencia en su destino histórico, en su desarrollo económico y en las condiciones sociales de distintos grupos panameños.

La capital del país, asiento del gobierno central, está ubicada en la parte del Istmo convertida en ruta de tránsito en la que se concentran las actividades políticas, económicas y culturales más importantes.

A partir del siglo XVI el espacio físico panameño, y muy especialmente esa faja estrecha y de relieve menos pronunciado del Istmo, se constituye en zona de tránsito entre los dos grandes mares que la bordean y en base territorial de parte importante de su desarrollo económico, papel que jugó durante toda la etapa colonial con magnitudes modestas de comercio y de tránsito, las que a partir de mediados del siglo XIX, adquirieron mayor ímpetu y un ritmo más acelerado con la construcción del ferrocarril

transístmico primero y, sobretodo, con la del canal interoceánico entre 1904 y 1914. Transcurridos los años, ese papel de esta faja del territorio nacional se reafirmó y se hizo permanente.

Como consecuencia de estos hechos se han dado situaciones como las siguientes[1]:

a.1) El sector Servicios ha tenido un desarrollo privilegiado en nuestra economía.

a.2) Dicho sector a su vez ha privilegiado al área más estrecha del istmo y en particular, como base territorial, a la ciudad de Panamá allí ubicada.

a.3) Esta situación ha provocado grandes desigualdades entre el sector metropolitano y las áreas rurales del país, dando lugar a realidades muy desiguales entre las que sobresale el contraste entre el atraso rural y la concentración de recursos de inversión y posibilidades de bienestar en el sector metropolitano.

a.4) Esta combinación de formas desiguales de desarrollo en beneficio del sector metropolitano ha provocado a lo largo del tiempo una tendencia migratoria del sector rural, que se agudiza en respuesta a coyunturas internacionales, y que ya ha creado como factor característico de la realidad del país, una creciente concentración poblacional y económica en su capital y áreas aledañas en ambas márgenes del canal.

Esta creciente concentración que a principios de la década de 1950 fue considerada por algunos como rasgo de progreso y una consecuencia natural de nuestra ubicación geográfica y de nuestra posibilidad de inserción en la economía mundial, desde fines de la década de 1960 empezó a ser vista como un factor de desequilibrio en el conjunto del desarrollo económico nacional.

En la actualidad la migración a la región metropolitana se explica tanto por las oportunidades que presenta esta región como por la pobreza del resto del país. Ante esta realidad la solución de los problemas que al presente se plantean tanto la zona urbana como la rural, deben enfocarse de manera integral y buscar su solución de manera simultánea para las dos áreas. De no hacerse así solo se lograrían soluciones temporales y transitorias.

Más del 80 por ciento de la actividad económica nacional está vinculada al comercio internacional, por lo que su economía

1 Herrera. Ligia. *La distribución espacial y las migraciones de la población de Panamá*.

difícilmente puede escapar al impacto de problemas económicos externos. A lo anterior habría que añadir el reducido mercado interno y la estructura económica poco diversificada. Otro aspecto importante se refiere a la dependencia financiera.

Los capitales provenientes del exterior se han dedicado con preferencia al financiamiento de actividades que no son precisamente las que el país debe priorizar.

Lo señalado trae como consecuencia una deformación de la economía nacional. Así, actividades claves como las del sector primario han quedado postergadas en su desarrollo, debido a que las inversiones allí no son atractivas por su bajo rendimiento y alto riesgo.

En resumen, de las funciones de tránsito asumidas por el país para el aprovechamiento de su posición geográfica, surgieron relaciones de dominación y explotación por parte de centros internacionales basadas en diferentes mecanismos de control. De tales relaciones se derivaron situaciones como: una especialización extremada y selectiva en el uso del territorio ístmico para el tránsito interoceánico y la defensa militar, y un incremento en la importancia relativa de ese eje de tránsito interoceánico, con la consiguiente aceleración del proceso de desarticulación con el resto del territorio nacional, que acentuó las desigualdades estructurales históricamente existentes entre la región de tránsito y resto del país, así como también entre los diferentes grupos sociales que habitan ambas áreas del territorio nacional.

b) Los Demográficos

La dinámica demográfica de Panamá no ha escapado a la influencia que las características histórico-económicas descritas anteriormente han tenido en otros aspectos de la vida nacional dadas las relaciones recíprocas existentes entre los fenómenos demográficos y el proceso de desarrollo económico y social.

Como resultado de las múltiples relaciones entre la población y el desarrollo, se da en Panamá gran heterogeneidad en el plano regional y entre estratos sociales. Esta gama de diferencias se ven reflejadas en el desequilibrio del desarrollo regional, en las insuficiencias en las oportunidades de empleo en relación con el crecimiento demográfico, en el éxodo rural y en las tendencias a la urbanización con deterioro de la calidad del medio ambiente; en las distorsiones en los patrones de consumo y en la desigual distribución social del ingreso, entre otras.

Estas situaciones han determinado la distribución geográfica de la población panameña, que se caracteriza por una alta concentración metropolitana (53% en 1980) y un elevado grado de dispersión en el resto del país a causa de los constantes flujos migratorios hacia la metrópoli, de la población que no encuentra cómo satisfacer sus necesidades vitales o sus aspiraciones en el medio rural.

Esta tendencia a la concentración de la población que se da también – aunque en menor grado– en otros sectores del país, ha propiciado la iniciación de un proceso de transición demográfica: Panamá que se había caracterizado por sus altas tasas de crecimiento demográfico durante las décadas 1950 y 1960, inicia a partir de mediados del decenio 1960-70 un descenso importante en la fecundidad precedido de una baja en la mortalidad, que trajo como efecto una disminución en la tasa de crecimiento. Esta nueva fase de evolución se ve reflejada en una tasa de crecimiento natural del orden de 2.3% anual en el quinquenio 1980-85[2], un cambio en su composición por edad a favor de una mayor importancia relativa de la población en edades productivas (15-64 años), con relación a los menores de 15 años (población infantil), que pierde peso relativo debido a la disminución sostenida de la fecundidad.

En términos absolutos, la población panameña-según cifras oficiales-, se estimó a mediados de 1984 en 2,134,236 habitantes, de los cuales 813,871 (38%) eran menores de 15 años. La distribución espacial de esta población se ha visto afectada por la función que, como ya se señaló, cumple la región Metropolitana. Esto ha llevado a una alta concentración demográfica, principalmente en la provincia de Panamá, que aloja en 1984 un 45% de la población total del país. En contraste, provincias como Bocas del Toro y Darién, con extensiones significativas del territorio nacional, registran bajas densidades y alto grado de dispersión de su población. Cabe anotar, además, que la segunda provincia que compone la Región Metropolitana, la de Colón, llega sólo a concentrar el 9.1% del déficit total de la población de la República.

Estos contrastes en términos de concentración poblacional también se ven reflejados en las desigualdades de acceso a los beneficios y a la participación en el desarrollo socioeconómico y

2 En 1960-65 la tasa de crecimiento natural era de 3.1% anual.

en la satisfacción de las necesidades vitales de salud, vivienda, educación y empleo en la población residente en las áreas rurales de alto grado de dispersión.

La concentración antes mencionada en realidad implica una elevada urbanización en la que, como es de esperar, los más altos niveles ocurren en la ciudad de Panamá, incluyendo San Miguelito. Así, según datos censales en 1980, la ciudad capital absorbió el 61% de toda la población urbana a nivel nacional.

Conviene destacar que, mientras al nivel nacional la proporción de población urbana aumentó ligeramente de 48% a 49% en el decenio 1970-1980, la capital del país registró un 31% de aumento en el mismo período, incremento determinado en forma significativa por los flujos migratorios desde el resto del país. Generalmente las características y condiciones socioeconómicas de la población migrante están en desventaja con la no migrante que reside en la capital, situaciones que afectan directamente a la población infantil que forma parte de estas familias migrantes.

Debe tenerse en cuenta que no sólo existen diferencias entre la población urbana y rural o entre los migrantes y no migrantes, ya que entre grupos sociales dentro de una misma área sea urbana o rural hay grupos socioeconómicos que se benefician del desarrollo en forma desigual.

Entre estos grupos en el área rural, se encuentra por ejemplo la población indígena concentrada principalmente en las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí, Darién y la Comarca de San Blas, con patrones socioculturales propios y que, en términos de satisfacción de sus necesidades esenciales, han sido históricamente los menos favorecidos.

La fecundidad ha experimentado descenso continuo a partir de la mitad de la década de 1960. Así, mientras en 1960 la Tasa Global de Fecundidad a nivel nacional se estimó en 6 hijos por mujer, llegó a 3.6 en 1980. Este descenso ha sido el resultado de diversos factores sociales y económicos que han actuado entrelazados, tales como el mayor acceso a ciertos programas y servicios por razón de la movilización hacia áreas urbanas, la mayor cobertura territorial de los mismos, o por el cambio de actitudes que la vida urbana trae aparejado. Tal es el caso de los programas materno-infantil, de la regulación de la natalidad, el aumento de las oportunidades educativas y sanitarias de la población y de la más amplia y mejorada participación laboral de la mujer.

La fecundidad presenta diferencias significativas principalmente entre áreas urbanas y rurales. De acuerdo a estudios

realizados por el Ministerio de Planificación y Política Económica[3], se estimó que en 1965 la Tasa Global de Fecundidad para el área urbana fue de 4.56 hijos por mujer mientras que en la rural alcanzó 7.15. De igual modo estos valores fueron en 1970 de 3.87 y 6.24, mientras que en 1980 descendieron a 2.90 y 4.62, respectivamente. Las diferencias entre ambas áreas en términos del número de hijos por mujer se han ido reduciendo a través de los años. Sin embargo, vale la pena advertir que 15 años después, el área rural no lograba todavía igualar su nivel de fecundidad al que ya tenía la urbana en 1965.

Estas diferencias están asociadas a las condiciones socioeconómicas existentes en cada una de estas áreas y a la diferente accesibilidad a los servicios sociales como producto del proceso de desarrollo del país en su conjunto.

Esto queda claramente evidenciado cuando se examinan los niveles de fecundidad de acuerdo a las características socioeconómicas de las mujeres. En primer lugar se confirma en Panamá lo que muchos estudios muestran: que existe una relación inversa entre el nivel de instrucción de la mujer y su fecundidad, observándose que las mujeres analfabetas registran tasas más altas (TCF=7 hijos) que aquellas con un número mayor de años de instrucción (2.1), las que iniciaron el proceso de descenso mucho antes que las de menor instrucción[4].

A diferencia de la fecundidad, la mortalidad en Panamá comenzó a descender desde hace más de 30 años y lo ha hecho en forma continua y sostenida. A ello han contribuido por un lado, los avances tecnológicos logrados en materia de saneamiento ambiental y control de enfermedades previsibles y, por otro, el mejoramiento en el nivel de vida experimentado por sectores de la población panameña. Al igual que en el caso de la fecundidad, los niveles de la mortalidad están asociados a las condiciones socioeconómicas de los distintos grupos de la población, vinculadas éstas al ingreso familiar, a la accesibilidad de los servicios de salud, educación, vivienda adecuada, saneamiento ambiental y a las facilidades de comunicación, entre otros aspectos. Como estas condiciones son diferentes entre regiones y entre estratos sociales, también los niveles de mortalidad presentan una

3 Proyecto PAN/78/PO1 sobre *Población y Desarrollo Social*. MIPPE/CELADE. 1983.

4 Proyecto PAN/78/PO1. El descenso de la fecundidad según variables socioeconómicas en Panamá. MIPPE/CELADE, 1983.

gama de situaciones diferentes de acuerdo al área donde reside la población y al estrato en que está ubicada dentro de la sociedad.

La disminución de la mortalidad puede apreciarse a través del comportamiento de la esperanza de vida al nacer que varió, de 61 años en 1960 a 65 en 1975, estimándose que llegará a 71 años en el quinquenio actual (1980-85). Estos promedios nacionales esconden las tremendas diferencias que se dan entre provincias del país. Así, en Darién, provincia eminentemente rural con una muy baja densidad de poblamiento (1.5 habitantes por Km2), las estimaciones oficiales colocaban la esperanza de vida al nacimiento entre 22 y 17 años menor que la de la provincia de Panamá que presentaba mejores condiciones de vida.

Más adelante se examinará la mortalidad infantil, seguro índice de desarrollo social, lo que permitirá relacionar de manera más directa el nivel de mortalidad y nivel de vida.

c) Los Económicos

Como resultado de las particularidades del desarrollo económico panameño, así como también de la evolución de su estructura, los beneficios del crecimiento se distribuyen de manera tan desigual, que grandes sectores de la población se encuentran cada vez más marginados de ellos tanto en el área urbana como en la rural, produciéndose el fenómeno del desempleo y del subempleo que, al acarrear insuficiencia en los ingresos personales y familiares, genera todo tipo de problemas sociales.

c.1) En el Área Rural

A pesar del notorio crecimiento de la población urbana que el país ha experimentado en las dos últimas décadas, la población rural continúa siendo mayoritaria y los problemas derivados de la estructura económica en que se encuentra inserta, son particularmente serios. Resulta importante analizar, aunque sea en forma sucinta, la manera en que los hechos operaron para que tal situación se conformara, tanto por la importancia que ello tiene para la propia población rural, como por las consecuencias que implica para el área urbana.

Aunque en los últimos veinte años el país experimentó tasas de crecimiento económico promedio de 6.3% al año, la participación de los diferentes sectores de la economía fue muy desigual. A más de la industria, fueron importantes los sectores vinculados principalmente al movimiento comercial y de capitales extranjeros, así como también a la infraestructura, tales como

construcción, electricidad, gas y agua. Entre los menos dinámicos sobresalió el sector agropecuario, que en el período analizado bajó su contribución al Producto Interno Bruto, de 23% en 1960 a 14% en 1979. El proceso de industrialización por sustitución de importaciones no contribuyó a la expansión de la agroindustria, para lo cual se habría necesitado una correspondiente ampliación de la producción agropecuaria. La situación del agro en la década de 1960, mostraba condiciones de atraso que hacían difícil que tal desarrollo ocurriera.

En el período 1960-1980 se dio en la agricultura una mayor expansión de los rubros de exportación (banano, azúcar y, en menor grado, café), y una tendencia al debilitamiento de la producción de aquellos de consumo interno tales como el arroz, maíz y frijoles, productos básicos de la dieta panameña. En conjunto, redujeron su participación dentro del valor total de la producción agrícola de 24% en 1960 a 15% en 1980[5]. La expansión del sector dependió en forma creciente del mercado exterior, tratándose de rubros producidos por fincas de grandes superficies y alta tecnología a las que habría que añadir aquellas mayoritariamente dedicadas a la ganadería, todas ellas de reducido uso de mano de obra Al mismo tiempo se produjo fuerte detrimento de la producción para el uso interno y la población activa empleada por el sector agropecuario experimentó fuerte disminución entre 1960 y 1980, fechas en las que representaron respectivamente el 50% y el 29.6%. Este proceso ha incidido de manera significativa en la evolución de los patrones de tenencia y uso de la tierra como se verá a continuación.

c.1.1) El Acceso a la Tierra

La forma en que ha evolucionado la distribución de las explotaciones agropecuarias hace evidente que se acentúa la dificultad del campesino para tener acceso a la tierra en la cantidad suficiente como para poder derivar de ella en forma adecuada su sustento y el de su familia.

Las tabulaciones del Censo Agropecuario, Muestra del 20% de1980, y los datos del III Censo Agropecuario de 1970, Compendio General, permiten reconocer cambios de importancia ocurridos en el período 1970-1980 en la forma como se distribuye la tierra y la población que en ella reside. En primer lugar, el

5 PREALC, *La evolución de la pobreza rural en Panamá*, 1983. p. 3.

aumento registrado en el número de las explotaciones, de su superficie y de la población residente en ellas. La incorporación de nuevas tierras ganadas a las fronteras agrícolas y la puesta en explotación de otras hasta entonces incultas, explican el aumento de la superficie total y también deben haber influido en el incremento del número de las explotaciones. Sin embargo, la razón principal de este aumento ha sido la proliferación de las pequeñísimas propiedades de menos de una hectárea cuya proporción en el conjunto total pasó de 19% en 1970 a 40.2% en 1980. Como consecuencia de este notable aumento, bajaron las proporciones que en el total representaron todas las propiedades menores de 100 hectáreas, pues las de las mayores de ese tamaño no sufrieron alteración. El origen del fraccionamiento habría que buscarlos pues, en las explotaciones menores de 100 hectáreas, sobre todo a partir de aquellas menores de 50 hectáreas. En este grupo se dio una notable disminución en el rango 10-49.9 hectáreas, como puede observarse en el Cuadro N° 1, a continuación.

Cuadro N° 1
Explotaciones Agropecuarias según Población, Tamaño y Superficie
Años 1970 y 1980

Tamaño de las explotaciones agrícolas (hectáreas)	*Población*			
	1970		*1980*	
	N°	*(%)*	*N°*	*(%)*
Total	**575,153**	**100.0**	**768,616**	**100.0**
Menos de 1.0	100,597	17.5	304,560	39.6
1.0 – 4.9	180,080	31.3	194,139	25.3
5.0 – 9.9	76,614	13.3	74,398	9.6
10.0 – 49.9	164,512	28.6	146,267	19.0
50.0 – 99.9	32,044	5.6	30,353	3.9
100.0 – 499.0	18,234	3.2	18,039	2.3
500.0 – 999.0	1,478	0.3	646	0.1
1000.0 – 2499.0	1,027	0.2	205	0.002
2500.0 – y más	567	0.1	9	0.00

Tamaño de las explotaciones agrícolas (hectáreas)	*Explotaciones*				*Superficie*			
	1970		*1980*		*1970*		**1980**	
	N°	*(%)*	*N°*	*(%)*	*N°*	*(%)*	*N°*	*(%)*
Total	104,669	100.0	150,815	100.0	2,098,062	100.0	2,258,483	100.0
Menos de 1.0	19,953	19.1	60,456	40.2	5,242	0.2	11,306	0.5
1.0 – 4.9	34,265	32.7	38,351	25.4	71,852	3.4	77,892	3.4
5.0 – 9.9	13,897	13.3	14,179	9.4	89,971	4.3	91,226	4.0
10.0 – 49.9	28,224	27.0	27,704	18.4	597,529	28.5	585,672	25.9
50.0 – 99.9	5,493	5.3	6,010	4.0	363,439	17.3	390,620	17.3
100.0 – 499.0	2,632	2.5	3,789	2.5	490,532	23.4	649,390	28.8
500.0 – 999.0	148	0.14	214	0.14	138,360	6.6	138,891	6.1
1000.0 – 2499.0	43	0.04	90	0.05	105,940	5.0	118,579	5.3
2500.0 – y más	14	0.01	22	0.01	235,196	11.2	194,907	8.6

Fuentes: Tabulaciones del Censo Agropecuario de 1980. Muestra del 20%; III Censo Agropecuario. Compendio General. 1970.

En resumen, se constata que menos del 2.5% de la población reside en el 55.8% de la superficie agrícola, que es la que ocupan las explotaciones de 100 y más hectáreas, que constituyen sólo el 3% del total de explotaciones. Esta enorme disparidad ilustra de manera clara la excesiva desigualdad en el acceso a la tierra.

Esta desigualdad se confirma cuando se considera el régimen jurídico de tenencia de las explotaciones, de las cuales en l980 el 66.8% estaban ocupadas sin títulos de propiedad (ver Cuadro N°2 : *Régimen de tenencia de la tierra según número de explotaciones y población. 1980, a continuación).*

Si se considera que en ellas residía el 68% de la población del agro habría que deducir que la mayoría de esas explotaciones correspondían a aquellas con menos de 10 hectáreas de superficie. Esta situación tiene como consecuencia, entre otras, que la gran masa campesina queda excluida de apoyo financiero y técnico a través del crédito agropecuario, y marginada de la mayoría de los programas estatales de fomento agropecuario.

Cuadro N° 2
Régimen de tenencia de la tierra, según N° de explotaciones y población. 1980

Régimen Jurídico	*Explotaciones*		*Población*	
	N°	*(%)*	*N°*	*(%)*
Total	**150,815**	**100.0**	**768,616**	**100.0**
Ocupadas, con título	34,935	23.2	169,631	22.1
Tomadas en arriendo	3,024	2.0	14,078	1.8
Ocupadas, sin título	100,802	66.8	523,113	68.1
Bajo régimen mixto (*)	12,054	8.0	61,794	8.0

Fuente: Tabulaciones del Censo Agropecuario de 1980. Muestra del 20%.
(*) Las mayores proporciones en este régimen de tenencia, tanto de explotaciones como de población, corresponden a: "Propia, con título y ocupada sin título"; y "Arrendada y ocupada sin título".

c.1.2) El Acceso a la Tecnología

La evolución de la agricultura panameña se ha caracterizado por un acceso desigual de los productores al proceso de modernización tecnológica de sus unidades productivas, el cual es mayor cuanto mayor es el tamaño de las explotaciones[6]. Es así como esa modernización se ha concentrado en los rubros de exportación como el banano, y la caña de azúcar, y también el arroz, principal cultivo de consumo interno. Por otro lado, a pesar de que en 1971 el 54% de las tierras agrícolas estaban dedicadas a pastos, no pareciera que la ganadería haya mejorado su tecnología,

6 PREALC. Opus cit. Cuadro 12 ,pp.14-15.

no obstante la atención primordial que les brinda el apoyo crediticio y técnico; por el contrario, según los datos de los censos agropecuarios de los años 1950, 1960 y 1970, pareciera existir una íntima relación entre latifundio, ganadería extensiva y subutilización de la tierra. A su vez en las explotaciones menores de 10 hectáreas la utilización para fines agrícolas sobrepasa el 50%. Esa relación se invierte a partir de tal superficie pasando a ser el uso pecuario el preponderante sobre todo a partir de las explotaciones de 100 hectáreas y más[7]. Sin embargo, el limitado acceso de la pequeña propiedad campesina al proceso de modernización reduce sus explotaciones a niveles de poca productividad y aún al deterioro de la capacidad productiva de la tierra. De allí la escasa vinculación de estos campesinos con el mercado y la necesidad a que se ven inducidos de vender su fuerza de trabajo, al tiempo que combinan este hecho con la producción para el autoconsumo, a producir bienes en pequeña escala, a participar en el comercio al por menor, a ejercer diversas actividades de servicios, o por último, a migrar en busca de mejores oportunidades de ingreso y de empleo. Ello queda reflejado en la evolución de la composición de la fuerza de trabajo, especialmente en el hecho de la reducción constante de la población económicamente activa dedicada a la agricultura, una marcada incorporación de fuerza asalariada en el mercado de trabajo agropecuario, una reducción de los trabajadores familiares así como también, aunque en menor grado, de los trabajadores por cuenta propia. La tasa de desempleo abierto en actividades no agropecuarias llegó a 11.6% en 1979, dándose además altos niveles de subempleo. Tampoco en las nuevas estrategias de sobrevivencia que la población campesina ensaya en su propio ámbito parece obtener lo suficiente para cubrir sus necesidades básicas.

c.2) En el Área Urbana

En Panamá se inició un proceso de crecimiento económico con la puesta en ejecución del Tratado Remón-Eisenhower de 1955, que permitió ampliar el mercado interno, al limitar exclusivamente a fuentes panameñas el acceso a los puestos de venta de la antigua Zona del Canal. Otros elementos tales como el inicio de la industria camaronera y la revitalización en la bananera contribuyeron al arranque de ese proceso. Sin embargo, en 1960 todavía la sub-utilización de los recursos humanos en Panamá era muy alta: uno

7 PREALC. Opus cit. Cuadro 11 pp.12-13

de cada diez miembros de la fuerza de trabajo carecía de empleo, en circunstancias que la mitad de la población activa estaba en la agricultura donde el desempleo abierto era muy bajo. La incidencia de la desocupación era por lo tanto mucho más alta en los centros urbanos.

El impulso expansionista de la economía se intensificó en los años sesenta con el incremento registrado en las inversiones del sector público, gracias a la mayor disponibilidad de financiamiento externo a plazos y tasas atractivas, y por un relativo fortalecimiento de las finanzas públicas como resultado de reformas introducidas al sistema tributario. El incremento de la producción manufacturera fue aún mas alta debido a la fuerte demanda por materiales de construcción y a un mayor grado de sustitución de importaciones facilitado por el incremento de los niveles de protección arancelaria[8]. La economía tomó características sumamente dinámicas habiéndose registrado un crecimiento promedio en el período 1960-1970 de 8.1%. Sin embargo, el crecimiento económico y el aumento del empleo, se distribuyeron en forma muy desigual, ya que, en general, los frutos de la expansión de las actividades productivas tendieron a concentrarse en el área metropolitana y beneficiaron de manera relativamente escasa al resto del país. Ello se debió en gran parte a que los sectores que experimentaron un crecimiento más rápido y en los que se concentró la mayor parte de las inversiones externas -Bancos, seguros, actividades financieras, industria y construcción-, estaban radicados mayoritariamente en las ciudades principales, y en especial en la de Panamá. También las exportaciones se originaron principalmente en el área metropolitana, (servicios, derivados del petróleo, camarones). En cambio, la inversión extranjera en el sector agrícola, casi no aumentó en el período. A su vez, la relativamente baja magnitud del gasto público y su asignación espacial restringió la posibilidad de transferencia interregional e intersectorial de recursos.

Todas estas circunstancias trajeron como consecuencia un movimiento migratorio rural-urbano que aumentó constantemente a través de la década, provocando el crecimiento acelerado de la ciudad de Panamá, movimiento al que se ha señalado como la causa más importante del aumento simultáneo que se dio tanto en la

8 Chapman, Jr. Guillermo O. *Factores que afectan la demanda por mano de obra en Panamá*. Panamá, dic. 1979.

ocupación como en el desempleo en los años finales del decenio en lugar de disminuir.

El virtual estancamiento del empleo en el sector agropecuario significó que los demás sectores tuvieron que absorber la totalidad del aumento de la fuerza de trabajo y al mismo tiempo reducir las muy altas tasas de cesantía que existía en las ciudades al comienzo del decenio. Esta tarea fue lograda con cierto éxito en la primera mitad de la década debido al rápido desarrollo de la economía urbana y a la limitada tecnología empleada en sus principales sectores. Pero después de 1966 el volumen del desplazamiento de los trabajadores rurales hacia las ciudades resultó excesivo*.

En la década de los años setenta la situación económica del país se mostró menos dinámica que en el decenio anterior. La tasa de desempleo abierto estuvo en un promedio de 7.3%, variando entre 5.8% y 8.8%,[9] pero a partir de 1976 tal porcentaje estuvo en constante aumento anual, como resultado de un crecimiento económico de escaso dinamismo al cual se añadiría una oferta de mano de obra en aumento, que la economía panameña no es capaz de absorber en empleo productivo.[10]

Según el trabajo del Ministerio de Planificación y Política Económica, era posible identificar una serie de problemas causantes del desempleo de los cuales se resumen los siguientes:

c.2.1) La economía nacional no fue capaz de absorber la nueva mano de obra ni de disminuir los niveles altos de desempleo existentes.

c.2.2) La concentración del desarrollo y de las oportunidades de empleo en la región metropolitana han ejercido fuerte atracción a la migración acentuando allí los problemas de desempleo.

c.2.3) La economía del país viene fortaleciendo e incrementando al sector moderno o formal, pero no se han llevado a cabo medidas paralelas para fortalecer igualmente al sector agrícola del área rural o al informal de la urbana.

---

* En el período intercensal 1960-1970 se registró en la Región Metropolitana una tasa de 3.0% de crecimiento vegetativo anual y 4.4% de crecimiento global como resultado de la transferencia de personas hacia esta área. Este contingente representó un saldo migratorio neto de 55.068 personas provenientes de otras regiones del país.

9 Ministerio de Planificación y Política Económica. *Bases para el desarrollo económico y social de Panamá*. 1980. Pág. 84.

10 Miró, Carmen. *Problemática demográfica panameña en relación con el desarrollo del país*. Pág. 8.

c.2.4) El desempleo abierto afectó al 8.8% de la población económicamente activa en 1979.

c.2.5) La población femenina ha sido la más duramente afectada por altas tasas de desempleo. Ella es en un 20 por ciento de los casos jefe de familia.

c.2.6) En los primeros años de la década del 80 pareciera que el ciclo de recesión iniciado en 1976 se acentúa. Las circunstancias negativas permanecieron durante 1983 y se preveía que continuarían en 1984[11]. Esto es así, mientras continua en aumento la población en edad de trabajar y las demandas de empleo insatisfechas, y las áreas urbanas hacia donde tradicionalmente se han dirigido los migrantes, comienzan a dar muestras evidentes de un deterioro socioeconómico importante. Es evidente que ellas además se ha iniciado un franco deterioro de sus estructuras físicas[12].

d) Los Sociales

El tipo de desarrollo ya descrito ha generado en Panamá una estructura social que en sus vertientes urbana y rural tiene características que propician la existencia de algunos de los problemas sociales a que se hará referencia más adelante.

En la cúspide de la pirámide con que podría simbolizarse la estructura social panameña encontramos como grupo dominante una burguesía propietaria del capital nacional o intermediario para la inversión local del capital extranjero que ha controlado tradicionalmente el comercio, la banca, los seguros y la industria y más recientemente tierras, y que con el correr del tiempo aumenta su dependencia con respecto al capital externo, que logra así determinar en forma creciente la orientación del desarrollo nacional.

El dinamismo que la economía panameña experimentó hacia fines de la década del 50 y que continuó en 1960-1972, contribuyó a ampliar las capas medias que, supeditadas a la burguesía y en ocasiones en contradicción con ella, realizan una serie de funciones que resultan indispensables para el adecuado funcionamiento de la estructura productiva. (los pequeños productores, comerciantes al por menor, empleados públicos y privados, los que operan

11 Ministerio de Planificación y Política Económica. *Informe Económico 1983*.

12 Herrera, Ligia. *Regiones Socioeconómicas de Panamá Modificaciones experimentadas en la década 1970-1980*. Panamá, 1984. En prensa.

establecimientos que prestan servicios tanto personales como profesionales), preferentemente en el área urbana. En la rural hay que añadir, además, a los agricultores medianos y a los intermediarios que hacen llegar los productos agrícolas al mercado.

El acceso a la educación ha permitido que, en un proceso de movilidad social vertical, ingresen a estas capas medias algunos grupos inicialmente ubicados en los niveles más bajos de la estructura social. Son estas capas medias, núcleo heterogéneo por la diferente extracción social de los grupos que las integran, las que constituyen el soporte del patrón consumista en que se apoya la organización económica que la burguesía impone.

En los niveles más bajos de la estructura social, y constituyendo la amplia base de la pirámide que la caracteriza, se encuentran los grupos populares mayoritarios del país: trabajadores manuales, obreros y peones en general de las empresas privadas y públicas de la ciudad y del campo; los excluidos de empleo regular en la ciudad que conforman el llamado sector informal, y la gran masa de campesinos que, ligada al minifundio, está marginada del mercado produciendo sólo para su subsistencia.

No es éste tampoco un sector homogéneo, pues las condiciones de vida de los distintos grupos que lo componen están determinadas por el grado de estabilidad y la naturaleza de su inserción en el mercado de trabajo. En general las capas populares subsisten en muy deficientes niveles de vida y son las más vulnerables a los cambios negativos que el proceso de desarrollo económico experimenta periódicamente. Son los niños de las familias de estos grupos populares los que enfrentan todo tipo de problemas derivados de las precarias condiciones en que viven.

d.1) La Desorganización Familiar

Estas condiciones generan situaciones de tipo social fácilmente identificables en sus raíces. Una de las más importantes, por las repercusiones que tiene en la infancia es la desorganización familiar, problema que afecta, aunque en grado diferente, tanto a la familia campesina como a la del obrero urbano. Las relaciones con el régimen productivo imperante conducen a esa desorganización.

En efecto, como ya se ha visto, los problemas derivados de la estructura agraria prevaleciente dan lugar a una de las principales razones que impulsan a la población campesina a emigrar. En general, pareciera que el hombre rural prefiere permanecer en sus tierras tanto como le es posible y que la emigración ocurre

principalmente desde las explotaciones menores de 5 hectáreas, de las que, a pesar de las diversas estrategias empleadas, no puede derivar ya lo suficiente para su subsistencia y la de su familia. Es así como en las explotaciones de esos tamaños son menores las proporciones de población masculina que femenina (ver Cuadro N° 3). Sin embargo, en las más grandes, la estrategia de sobrevivencia cambia y son las mujeres las que salen hacia la ciudad en proporciones mayoritarias.[13]

Cuadro N° 3
Población de las Explotaciones Agropecuarias, por Sexo y Tamaño de las Explotaciones. 1971

Tamaño de las explotaciones (En hectáreas)	Población Total	Hombres		Mujeres	
		N°	(%)	N°	(%)
TOTAL	575,153	306,461	53.3	268,692	46.7
Menores de 1.0	100,597	50,831	16.6	49,766	18.5
1.0 – 4.9	180,080	95,578	31.2	84,502	31.4
5.0 – 9.9	76,614	41,296	13.5	35,318	13.1
10.0 – 49.9	164,512	88,666	28.9	75,846	28.2
50.0 – 99.9	32,044	17,796	5.8	14,248	5.3
100.0 – 499.0	18,234	10,442	3.4	7,792	2.9
500.0 – 999.0	1,478	840	0.3	638	0.2
1000.0 – 2,499.0	1,027	567	0.2	460	0.2
2,500.0 – y más	567	445	0.1	122	0.05

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, III Censo Agropecuario. 1971. Vol. IV. Compendio General.

En ambos casos la familia sufre los efectos de la desintegración con la ausencia de parte de sus miembros que, como lo indican numerosos estudios realizados, son en general los jóvenes del conjunto familiar, quedando en el hogar preferentemente las personas de más edad y los niños, conformándose de esta manera una estructura familiar anormal.

A su vez los jóvenes migrantes habrán de insertarse en la vida urbana, donde pasarán a engrosar el grupo mayoritario del sector informal en el que las empleadas domésticas son dominantes. Como parte de este sector, pasan a experimentar todas sus limitaciones; entre ellas, la de la segregación espacial dentro de la ciudad, por lo que quedarán ubicados- en la mayoría de los casos- en áreas residuales de la misma que albergan las más altas proporciones proporciones de desocupados masculinos en la Región Metropolitana[14].

13 Dirección de Estadística y Censo. III Censo Agropecuario 1971. Vol. IV. *Compendio General.*

14 Ministerio de Planificación y Política Económica. *Informe de la encuesta sobre la situación de la familia y la niñez en la Región Metropolitana*. Panamá, 1981.

Rotos los vínculos familiares del campo, el nuevo inmigrante intenta incorporarse a una nueva unidad familiar, lo que da lugar a familias extendidas en algunos casos (que en las áreas marginadas alcanzan la mayor proporción de la Región metropolitana) y, en otros, a matrimonios o uniones en edades muy jóvenes. La encuesta citada, que investigó la Región Metropolitana en sus áreas urbana y rural, indica que en más del 50% de los hogares los jefes tienen edades que oscilan entre 20 y 39 años, pero que en las áreas marginadas de la ciudad tal proporción sobrepasa el 60%. Indica además que, si bien en general el jefe del hogar es el padre, "en un volumen cada vez más creciente de casos se da el hecho de que esta responsabilidad la asume la madre", ya sea por el abandono del hogar por parte del padre, o por ausencia de éste por diversos motivos tales como casos de madres solteras, o afectadas por el divorcio o por la separación. Esta situación toma caracteres graves para el bienestar del niño por la necesidad que tiene la mujer de trabajar, lo que la obliga a permanecer mucho tiempo fuera del hogar sin poder darle a sus hijos la atención necesaria.

No existen, en general en la comunidad, centros apropiados en donde puedan permanecer durante esas horas y si los hay son insuficientes. Esta situación de mujer jefe de hogar se dio en la encuesta en más del 22% de los hogares.

Las mayores proporciones de uniones consensuales y de divorcios o separaciones ocurren en estas áreas marginadas de la Región Metropolitana. Si bien en el primer caso podría pensarse que la mayoría de las uniones son de este tipo tanto en el área urbana como en la rural, no puede pensarse de igual forma en relación a las separaciones, que en el área rural se dan en proporciones muy bajas. Habría que considerar que, a nivel nacional, las mujeres separadas de unión consensual con edades de 15 años y más superaron en número a las separadas de matrimonio o divorcio.

Se ha indicado[15] que esta mayor inestabilidad entre las uniones de hecho responde a diferencias de estratos sociales donde la unión consensual caracteriza a los menos favorecidos, y por consiguiente sujetos a mayor inestabilidad social y económica. Las cifras de la muestra del Censo de Población y Vivienda de 1980 indican que la situación se mantiene y que los grupos de edad más afectados por las separaciones de unión son los de 20 a 24 años. Se señala

15 Ministerio de Planificación y Política Económica. *Una Década de Desarrollo Social en Panamá. 1970-1980.* Panamá, 1984.

que ello "puede ser el resultado de la falta de preparación para la vida conyugal y para el desempeño de roles tan complejos como el de padres de familia, llegando a ser causales de ruptura". Sin embargo, parece lógico pensar que existen otros elementos que proporcionan un estado de desorganización familiar en el que ha tenido responsabilidad importante todo el proceso migratorio y sus raíces, causantes últimos de tal inestabilidad económica y social.

Estudios realizados por la Comisión Nacional para la familia[16] han indicado que, al nivel nacional, los principales problemas que aquejan a las familias y que contribuyen a su desintegración pueden resumirse en: insatisfacción de las necesidades básicas del grupo familiar; bajos niveles de educación; hogares incompletos y falta de recreación adecuada.

Estos hechos a su vez se reflejan en una crisis de valores que llevan a la paternidad irresponsable; la promiscuidad y el hacinamiento; la maternidad precoz; la prostitución; la drogadicción y la delincuencia juvenil.

En general, esos estudios consideran que el rasgo más notorio de la condición de la familia panameña es la debilidad estructural, determinante de su inestabilidad. La unión de la pareja, indican, se efectúa en parte por consenso determinado casi al azar por un impulso biológico o por la falsa ilusión de superar en el nuevo estado algunos de los problemas que enfrentan los jóvenes. Un considerable número de las mujeres unidas son adolescentes sin madurez orgánica para la procreación de hijos, o capacidad cultural para la educación de éstos, abundando también los casos de impreparación del varón para las responsabilidades familiares. Por consiguiente, una cantidad considerable de uniones se disuelven.

Por otra parte, la carencia de idoneidad profesional de los jefes de familia determina un grado apreciable de trashumancia ocupacional y la eventualidad y escasez de salario, hechos que atentan contra la estabilidad de la unión. Sin embargo, ello no es exclusivo de las familias unidas consensualmente; dentro de las familias legalmente constituidas hay también una creciente inestabilidad como lo demuestra el aumento del número de divorcios. En los casos de segundas nupcias las uniones son frecuentemente más estables, debido a una mayor madurez de parte de los miembros de la pareja, pero aún así los niños crecen en

16 Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Comisión Nacional de la Familia. Documentos: *"La familia-La juventud". "Aspectos demográficos, políticas de población y familia". "Aspectos históricos y filosóficos".*

hogares incompletos. En estos casos es frecuente que padres de familia con hijos de varias mujeres no ganen lo suficiente para proveer pensiones alimenticias a todos.

La crisis de la familia, concluyen los estudios aludidos, es en efecto, parte de la crisis de la sociedad, la que a su vez responde a la crisis del régimen económico vigente.

d.2) Falta de Estructura Comunitaria

Es un hecho bien conocido que la distribución de la población en el espacio nacional está caracterizada por una gran concentración demográfica localizada en las cercanías del canal interoceánico, un reducido número de pequeñas ciudades esparcidas por el territorio, y uno muy elevado de localidades menores. De éstas, aquellas con menos de 500 habitantes sobrepasan el 96% del total de las existentes y albergan a más de la tercera parte de la población del país. Constituyen la población dispersa.

Esta peculiar distribución de la población, así como la conformación y características de los asentamientos humanos, ya se ha indicado, son consecuencia directa de nuestro particular desarrollo económico y de sus modalidades. Como resultado, una mayoritaria población campesina se encuentra residiendo en pequeños lugares poblados con una muy pobre estructura comunitaria, mientras que unas cuantas ciudades, en especial las de la Región Metropolitana, poseen una estructura de servicios mayor, aunque insuficiente, y poco equitativamente distribuida.

Las condiciones del área campesina se tornan aún más desfavorables debido al difícil acceso que la mayoría de las pequeñas localidades tienen a los centros de mayor jerarquía con los que mantienen relación. Servicios como escuela, asistencia a la salud, de administración pública, de comunicación, etc., van apareciendo conforme aumentan de tamaño los lugares poblados, no así los recreativos y culturales y los de asistencia a la infancia, que aunque existen en forma limitada, han quedado reservados para las ciudades mayores. En estas circunstancias la estructuración física y la integración social de las comunidades ha dejado mucho que desear y lo que se observa pareciera ser frecuentemente obra del azar o de coyunturas políticas, más que de una intención planificada.

En el decenio 1970-1980 se hizo un importante esfuerzo por lograr la participación comunitaria en el desarrollo nacional, vinculando organizaciones de diferentes características a un

ordenamiento político-institucional. Esa participación comunitaria se manifestó en el ámbito productivo, a través de las organizaciones campesinas, en el social, a través de los comités de salud, asociaciones cívicas y organizaciones femeninas, y en el político ,a través de la organización de las Juntas Locales, Juntas Comunales, Consejos Municipales, Consejos Provinciales de Coordinación y la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. Si bien se crearon algunos Centros de Orientación Infantil, esta red de organizaciones comunitarias no parece haberle prestado suficiente atención a la creación de mecanismos tendientes a promover la participación de la niñez. Esta estructura de participación comunitaria que jugó papel importante en la distribución de recursos, en el desarrollo de proyectos agropecuarios y de carácter productivo en general, así como también en el mejoramiento de las condiciones ambientales y de salud comunitarias, poco a poco fue perdiendo su intención inicial hasta caer en una situación de instrumento meramente político que la ha desvirtuado y hecho perder su dinámico impulso inicial.

La experiencia sin embargo, es indicadora del gran potencial que representa la masa campesina y el pueblo panameño en general, en la certera posibilidad de mejorar sus propias condiciones sociales y económicas y como consecuencia, las del país en su totalidad.

2. La Pobreza, Consecuencia de Características Estructurales

La interacción de una serie de factores que se dan como consecuencia de las características estructurales descritas, conducen a una de las situaciones sociales más dramáticas, que concita preocupación no sólo en Panamá sino en todos los países en desarrollo, y aún en los desarrollados: la pobreza.

a) Definición

La pobreza puede definirse como un estado en que se encuentran ciertos grupos sociales que se caracterizan por una inserción no estable en sectores de baja productividad en la actividad económica, lo que conduce a ingresos monetarios sumamente bajos y aún a la ausencia de estos últimos, que son reemplazados por retribuciones en especie.

La limitación en los ingresos genera restricciones severas en el consumo, llevando a la desnutrición, la vivienda inadecuada e insalubre, malas condiciones de salud y la incapacidad de mejorar la educación del Jefe y otros adultos de la familia así como dificultades serias para proveer la de los niños.

b) Magnitud

La pobreza, como queda dicho anteriormente, tiene múltiples caras, pero la que con mayor precisión permite definir su dimensión es la que se relaciona con la estructura del ingreso personal o familiar. De acuerdo con los datos de la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, es posible formarse un juicio acerca de cómo se comporta la estructura del ingreso en Panamá, y en alguna medida de cómo ha evolucionado en tiempos recientes. Esa información confirma la elevada regresividad de la distribución del ingreso en el país.

Mientras que el 20 por ciento de más bajos ingresos recibía menos del 2 por ciento (1.57) de los ingresos personales totales, en el otro extremo de la distribución el 20 por ciento de los que recibieron los más altos ingresos acumulaba la casi increíble proporción de 60 por ciento (59.81). La distribución era levemente menos regresiva en el Área Metropolitana, por lo menos cuando se comparan las diferencias entre los promedios de ingreso de los grupos colocados en los extremos inferior y superior y el promedio general de cada área. En el caso del Área Metropolitana la distancia entre los valores extremos es menor, como puede apreciarse de la siguiente comparación:

Ingreso	Area Metropolitana (En B/)	Resto de la República (En B/)
Mayor	8,685.00	3,665.00
Manor	245.00	77.00

No obstante, hay grandes diferencias en los promedios de los dos sectores del país para los cuales se obtuvieron datos. La diferencia más dramática es la que se da en los ingresos de los más pobres. El nivel promedio, ya bajo, del Área Metropolitana (B/.245.00) es 3 veces más elevado que el del Resto de la República (B/.77.00), en el que las áreas rurales deben constituir la proporción más elevada en este sector. Aunque en la estimación de este promedio no se incluyen como percepciones las compensaciones en especie que tienen cierta significación en el área rural, hay que convenir que él es francamente irrisorio.

El análisis de la distribución de ingresos de los hogares revela mayor desigualdad aún entre sectores del país. En el Área Metropolitana, en la parte superior de la escala el 17 por ciento de los hogares percibía el 51 por ciento de los ingresos con un ingreso anual promedio de B/.11,379. En cambio, el 17 por ciento de los

hogares recibían el 1.8 % con un ingreso promedio de B/144.00 La desigualdad en el Resto de la República es mayor que en el Área Metropolitana.

Tabla N° 1
Personas en Estado de Pobreza en 1970, de acuerdo al ingreso por Hogar, en el Área Metropolitana y en el Resto del País.

Hogares de acuerdo a ingresos:	*Personas en estado de pobreza, en 1970*		
	Total	*Área Metropolitana*	*Resto del País*
a) Inferiores a B/ 100.00 per cápita	253,442	43,316	210,126
b) Superiores a B/ 100.00 pero inferiores a B/ 150.00 per cápita	225,222	29,952	195,270
Total	**478,664**	**73,268**	**405,396**
(%) de población total	**33.5**	**10.7**	**54.6**

Como puede observarse en la tabla anterior, estimaciones realizadas en base a los ingresos por hogares, de ser válidas, indicarían que la condición de pobreza afectaba en 1970 cerca del 55% de la población que residía fuera del área metropolitana. Interesa destacar que a esta proporción contribuyen en mayor grado las personas de hogares cuyo ingreso per cápita no llega siquiera a los B/.100.00 en 1970. El porcentaje de personas en estado de pobreza dentro del área metropolitana era bastante más bajo (10.7%), aunque aquí también eran más numerosas las personas de hogares que bien pueden calificare en estado de indigencia, es decir, que reciben menos de B/.100.00 de ingreso per cápita.

PREALC[17] estimó que las familias bajo el límite de pobreza (que no satisfacen sus necesidades básicas) sumaban 100,875. Si suponemos un promedio de 4.9 personas por familia, según estas estimaciones habían existido 494,287 personas en estado de pobreza, cifra bastante cercana a la estimada para este trabajo.

Cuadro N° 4
Porcentaje de Familias que no Satisfacían sus Necesidades Básicas, por Área. 1970, 1975 y 1980

Años	Área Urbana	Área Rural
1970	24.4	75.6
1975	31.9	68.1
1980	43.6	56.4

Fuente: PREALC. 1-b Ibid

17 PREALC. La Evolución de la Pobreza Rural en Panamá. Marzo 1983. Cuadro 19

Como bien puede observarse en los cuadros anteriores, en el caso del área rural se trata de la gran masa de campesinos sin tierras que viven de una agricultura de subsistencia. En el área urbana pareciera que la fuerte inmigración hacia ella, combinada con la creciente incapacidad de ésta de absorber en empleo productivo a una masa importante de población ha hecho aumentar en forma significativa a los "pobres de la ciudad". Lo que resulta importante es que se registra una tendencia hacia el aumento de la pobreza en las áreas urbanas, la cual en un lapso de tan solo 5 años crece en 7.5% (entre 1970 y 1975); y en el último quinquenio al que se hace referencia, en 11.7%. El crecimiento de la pobreza en cuanto a familias que no satisfacen sus necesidades básicas para la década, es de 19.2%, casi un quinto de la población del país.

Al nivel nacional estas estimaciones dan resultados muy cercanos a los obtenidos en un trabajo de Ligia Herrera[18] en que los 46 distritos del país clasificados como de desarrollo "Muy Bajo" y "Bajo", que en 1970 contenían 492,090 habitantes, (34.4% de la población total), pueden considerarse como los distritos "pobres" del país.

En el análisis de la pobreza lo que resulta motivo de mayor preocupación es que el número de personas afectadas por esta condición parece aumentar. En un trabajo similar de la misma autora se determina que en 1980 existían 47 distritos en condiciones de desarrollo socio-económico "Bajo" y "Muy Bajo", que contenía 566,182 personas, lo que representaría un aumento de 74,092 personas en una década. En otras palabras los "pobres" estarían aumentando a un promedio de 7,400 por año. Es cierto que la proporción en el total de la población bajó de 34.4 a 31 por ciento, lo que realmente es poco significativo, especialmente frente al aumento en términos absolutos que ya ha sido mencionado. Podría tal vez argumentarse que no toda la población de los distritos incluidos en las dos categorías de desarrollo mencionadas ("Bajo" y "Muy Bajo") está en condiciones de pobreza..

La circunstancia anotada induce a calificar de muy conservadora la estimación Herrera para 1980, especialmente si se considera que la población "marginal" de distritos de mayor desarrollo relativo ha aumentado considerablemente en la década 1970 -1980 y no aparece incluida entre la población de niveles

18 Herrera, Ligia. *Regiones de Desarrollo Socioeconómico de Panamá.* En: Temas de Seguridad Social. Boletín Informativo No. 12. Caja de Seguro Social. Panamá.

"Bajo" y "Muy Bajo" por haber quedado clasificada en la categoría que le correspondió el distrito, nivel de desagregación al que se trabajó.

Otras fuentes indican situaciones aún más dramáticas tanto para el mismo año de 1980 como para el quinquenio anterior en 1975 y que reflejan deterioros progresivos de la situación. Podría mencionarse, por ejemplo, el trabajo "*El Niño en Panamá*, del Ministerio de Planificación y Política Económica (1980).

c) Algunas Manifestaciones Específicas de la Pobreza

c.1) La desnutrición

No es una casualidad que las primeras estimaciones sobre pobreza utilizaran los requerimientos nutricionales de la familia para determinar una canasta mínima de alimentos como base para estimar la fijación de un límite para el umbral de pobreza. En efecto la CEPAL[19] clasificó "los hogares como en situación de pobreza si su poder de compra es inferior a dos veces el costo de una canasta de alimentación nutricionalmente adecuada". Esto implica reconocer la importancia que tiene el estado nutricional de una población como expresión de sus condiciones de vida.

El estado nutricional de una población no depende exclusivamente de la disponibilidad de recursos monetarios o de otra índole al alcance de ella para adquirir alimentos. En ese estado inciden diversos aspectos, tales como los relacionados con la producción, distribución y disponibilidad de alimentos, nivel de educación de la población y sus costumbres alimentarias, entre otros.

Vista la elevada prevalencia de la pobreza que se señaló en la sección anterior, no debe sorprender que los pocos datos disponibles sobre nutrición en Panamá, confirmen que el problema de la desnutrición es importante, particularmente entre los niños y sobre todo en las áreas rurales. En 1967 el Ministerio de Salud levantó una Encuesta Nutricional que examinó en forma detallada cómo se cumplían en la población panameña los requerimientos de ciertos nutrientes básicos. Esta situación constituye en general un problema serio de salud pública. La encuesta reveló una frecuencia elevada de los parásitos intestinales en el área rural y menos importante en la Ciudad Capital y probablemente en las otras

19 Altimir Oscar. *La dimensión de la Pobreza en América Latina*. 22 septiembre de 1978. CEPAL.

ciudades grandes. Los anteriores problemas se asocian en la encuesta con la condición Socioeconómica de las familias que en un elevado porcentaje "no tienen capacidad para satisfacer sus necesidades mínimas de alimentación".

La misma encuesta levantada en 1980 revela que se han producido algunas mejoras en la nutrición al nivel de la población general. Se subraya la existencia de una "distribución de alimentos más desigual entre hogares de zonas urbanas, que en los hogares de la zonas rurales". En resumen, el informe señala que "en Panamá existe un problema nutricional que afecta a más del 20% de las familias" y que al comparar datos de 1967 con los aportados por la Encuesta Nacional de Nutrición de 1980, se aprecia una disminución en los estadíos leves y moderados de desnutrición y apreciable aumento en los casos agudos y graves. Los problemas más serios se dan entre los niños menores de 5 años. Concluye el informe afirmando que "la historia de la desnutrición está fuertemente ligada con el ingreso per cápita, tanto en sector rural como en el urbano".

No es pues aventurado afirmar que, aunque no exclusivamente, pero si en forma mayoritaria, los afectados por los problemas asociados a la desnutrición son precisamente aquellos sectores de la población que están bajo el límite de pobreza.

c.2) La Vivienda Deficiente y el Hacinamiento Habitacional

Al igual que otros aspectos que caracterizan una situación de deterioro social, en Panamá se presenta un crecimiento del déficit. Según publicaciones del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), en 1970 el déficit de viviendas superaba las 76,000 unidades[20], mientras que en 1980 éste se estimaba en 132,250[21]. Según estas estimaciones, en la década de 1970-1980 se habría producido un aumento en el déficit de 56,250 viviendas.

Este fenómeno de ausencia de viviendas adecuadas es uno de los que da lugar al crecimiento de las llamadas "barriadas de emergencia", a la ocupación de casas "condenadas", al aumento de viviendas "improvisadas" y al mantenimiento de insalubres "casas de vecindad".

No se dispone de datos sobre las "Barriadas de emergencia" para el año de 1980, pero se estimó que en 1970 existían 20 de estas barriadas en la región metropolitana y que en la ciudad de

20 MIPPE. *Radiografía de la Pobreza*. 1979. Pág. 59.
21 MIPPE. *Una Década de Desarrollo Social en Panamá 1970-1980*. Pág. 209

Panamá estas contenían 10,859 unidades de viviendas ocupadas por 59,649 personas (17% de la población de la ciudad). La estrecha relación que existe entre este tipo de condiciones de vida y el ejercicio de una ocupación lucrativa queda evidenciada al considerar que de las 39,800 personas económicamente activas que forman parte de esa población, sólo estaba efectivamente trabajando el 40 por ciento y entre ésos el 20 por ciento era "trabajador por cuenta propia, típica condición de actividad de baja productividad[22]. En la ciudad de Colón el fenómeno parecía tener características menos dramáticas.

El hecho de que el Censo de Vivienda de 1980[23] haya registrado un crecimiento en el número de las viviendas "improvisadas" de 8.613 en 1970 a 9,055 en 1980 podría inducir a pensar que el problema de las "barriadas de emergencia" continúa ampliándose, suposición que guardaría relación con el aumento del número y la proporción de familias que no están en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas.

El Censo de 1980 aporta un nuevo elemento a la evaluación de la deficiente situación habitacional del país. Por primera vez se incluye como categoría separada a las viviendas "condenadas" que están ocupadas. Estas fueron definidas como aquellas que "por su mal estado, sus condiciones higiénicas y deterioro, constituyen grave peligro para la seguridad y salud de los que la habitan". Los ocupantes de estas viviendas no pagan alquiler y asumen los gastos de agua y luz.

El Censo empadronó 8,760 de estas viviendas, estando la mayoría de ellas (99 por ciento) ubicadas en áreas urbanas, probablemente en una alta proporción en la Ciudad de Panamá. Si se atribuye a estas viviendas un promedio de 4.8 personas se tendrá que alrededor de 42,000 personas, entre ellas quizás como 16,000 menores de 15 años, estarían viviendo en las terribles condiciones descritas anteriormente.

Las viviendas en casas de vecindad disminuyeron de 46,891 según el Censo de Vivienda de 1970, a 37,890 de acuerdo a lo registrado en el de 1980. En la práctica esta disminución debe haberse producido al ser "condenadas" las casas de vecindad que estaban en peores condiciones. La casa de vecindad es también

22 MIPPE. Ibid. Pág. 63.

23 Las cifras citadas en esta parte del texto han sido tomadas del Volumen II Características de la Vivienda; del III Censo de Vivienda de 1970 y del Volumen I: Vivienda y Hogares. Resultados Avanzados por Muestra del IV Censo de Vivienda, 1980.

un fenómeno predominantemente urbano (91% de las viviendas empadronadas estaban localizadas en áreas urbanas). Si se utiliza el mismo promedio de persona por vivienda aplicado anteriormente, se tendría que 181,872 personas estarían ocupando viviendas que, según la definición censal "no tienen servicio sanitario ni baño de uso privado"; su uso es compartido con los ocupantes de otras viviendas del mismo edificio. Otra cara de la pobreza en lo que atañe a la vivienda.

Las deficiencias habitacionales ya discutidas afectan principalmente a los habitantes de las áreas urbanas. Los residentes de las áreas rurales, principalmente los campesinos, enfrentan otro tipo de limitaciones como son, viviendas de materiales muy precarios de duración muy limitada, enseres mínimos y muy rudimentarios, ausencia de agua potable, servicio sanitario, y electricidad.

Panamá ha hecho considerables avances en la provisión de estos servicios a la población pero todavía es elevado el número de viviendas y personas que aún no disfrutan de ellos. Datos del Censo de 1980 indica en 83,240 el número de viviendas sin agua potable; 54,530 sin servicio sanitario y 124,645 sin electricidad. Si se calcula un promedio de 4.8 personas por vivienda se tiene que son muchos miles los que carecen de estos servicios indispensables para el buen estado de la salud y el bienestar de la población.

Uno de los aspectos que más atenta contra ese bienestar es el alto grado de hacinamiento en que vive un elevado porcentaje de la población, lo que además propicia una promiscuidad nociva para la salud y el desarrollo armonioso de la familia. Se define hacinamiento como la ocupación de un cuarto por tres y más personas. El Censo de 1980 empadronó 98,430 viviendas que no tenían un lugar separado o cuarto para dormitorio, lo que representaba el 27 por ciento de las viviendas particulares ocupadas. Las cifras no eran muy diferentes para las áreas urbanas (47,990 viviendas) que para las rurales (50,440) aunque por el diferente número de viviendas totales en cada sector los porcentajes fluctuaban entre 24 para el primero y 31, para el segundo. Debe señalarse que la situación en este aspecto había mejorado con respecto a los niveles registrados en 1970.

Los análisis hechos anteriormente no dejan duda de que la vivienda deficiente es uno de los elementos que contribuye al síndrome de la pobreza.

c.3) La Salud

El nivel de salud de una población está íntimamente relacionada con las condiciones del medio ambiente, la disponibilidad y calidad

de servicios de salud y el acceso que los distintos grupos sociales tengan a ellos, el nivel de nutrición y de educación de la población, aspectos todos que en última instancia en una sociedad como la panameña depende del nivel de ingreso de las familias, lo que a su vez guarda estrecha relación con la forma y grado de inserción productiva de los miembros de esas familias en edad de trabajar.

Panamá ha experimentado indudables avances en cuanto a la erradicación y disminución de ciertas enfermedades infecciosas. En el primer caso están la viruela, la fiebre amarilla, la poliomielitis y la difteria. Entre las que han disminuido su incidencia están la tosferina, el tétano, el sarampión y la tuberculosis. Se han ampliado también los servicios de salud en términos de número de instituciones y recursos humanos disponibles para prestarlos. Sin embargo, todavía la población de algunos sectores del país continúa siendo deficientemente atendida por los servicios de salud.

Una de las características de la pobreza es la escasa participación política y social que los que la sufren tienen en la vida pública nacional. Ante un Estado que da prioridad a las áreas altamente urbanizadas para la provisión de infraestructura, no sólo de salud sino de otros rubros igualmente importantes, los pobres del campo y de la ciudad carecen de los mecanismos con que podrían presionar para que se atiendan sus necesidades básicas. En estas circunstancias estas poblaciones continúan para los fines de indicadores de salud agregando "más años a la vida aunque no más vida a los años".

El patrón de enfermedades que sufren cambia, pero la desnutrición, la vivienda insalubre y la salud precaria les acompañan por muchos años. Así Veraguas, que en 1970 tenía una esperanza de vida al nacer de 59 años, la amplió a 64 en 1980, pero incluso este último nivel es más de 10 años menor que el alcanzado por la Provincia de Panamá en el mismo año.

c.4) Educación, Clave para Superar la Pobreza

Al igual que en otros campos Panamá ha logrado avances significativos en la educación: se ha disminuido el analfabetismo, se ha incrementado la escolaridad y se ha retenido en la escuela por un mayor número de años a un creciente contingente de estudiantes. Quizás el índice más decidor en este sentido es el de la mediana de años aprobados. Se han dado avances importantes en este sentido; no obstante, aunque se ha acortado la brecha entre los dos extremos (Panamá y Veraguas), se ha ampliado en otras provincias, como entre Panamá y Darién o Bocas del Toro. Así lo

indican los Resultados Avanzados por Muestra, en el Vol. II Población, 1983.

Cuadro N° 5
Mediana de años de instrucción aprobados, por provincia. Años 1950 y 1980

Provincias	*1950*	*1980*
República (Total)	**3.2**	**5.8**
Bocas del Toro	3.4	4.1
Coclé	2.8	4.7
Colón	4.9	6.1
Chiriquí	2.1	5.1
Darién	3.1	3.4
Herrera	1.0	4.6
Los Santos	1.4	4.6
Panamá	5.2	7.0
Veraguas	0.8	3.9

Fuente: Dirección de Estadística y Censo. VIII Censo de Población. Resultados Avanzados por Muestra. Vol. II de Población. 1983. Págs. 33-35.

Los datos permitieron apreciar que se ha dado diferente atención a las provincias en materia de educación. Herrera, Los Santos y Veraguas parecen haber recibido atención preferente. En cambio Darién y Bocas del Toro parecen pospuestas. A pesar del gran salto que dio Veraguas, todavía ella y Darién tienen medianas de años de educación aprobados inferiores a 4.

El 54% de la población activa masculina del área rural (108,500 personas) o no tenía instrucción o declaró tener instrucción primaria incompleta. Es bien conocido el fenómeno que en su momento la UNESCO designó como de "analfabetismo por desuso". No es improbable que la mayoría de las personas mencionadas carezcan en efecto de la capacidad de leer y escribir y en general de adoptar nuevos métodos e ideas, lo que sin duda influye en su capacidad productiva. El porcentaje de hombres económicamente activos de las áreas urbanas con niveles bajos de instrucción no es tan alto, pero tampoco es insignificante (16.5%). Llama la atención que en ambas áreas la proporción de mujeres de baja educación sea bastante más baja que la de los hombres, aunque en el caso del área rural es casi tres veces más elevada que en la urbana. En conjunto las dos áreas y los dos sexos reúnen más de 162,000 personas.

En general, estos son los trabajadores que están colocados en los niveles de ingresos que reflejan bajo nivel de pobreza. Si se calcula que de ellos dependen en promedio 3 personas, se tiene

una aproximación de 486,000 personas que no pueden subvenir sus necesidades básicas.

Se ha examinado el síndrome de la pobreza. Los síntomas en términos de niveles de ingreso, de desnutrición, de condiciones de salud y de vivienda, así como de educación, no dejan lugar a la duda que el cuerpo social panameño está profundamente afectado por la enfermedad de la pobreza.

3. Principales Problemas de la Niñez

a) La Niñez en el Marco Demográfico

Las altas tasas de fecundidad que el país había experimentado durante las décadas 1950 y 1960 generan una estructura por edad en que los menores de 15 años alcanzan niveles considerables. En efecto, habiendo llegado en 1950 a ser 344,240, veinte años después prácticamente se habían duplicado (677,646), constituyendo entonces el 46% de la población total. Sin embargo, como ya se ha indicado, a mediados de la década 1960-1970 se inició un importante descenso de la fecundidad lo cual permitió que el aumento absoluto de esta población también se moderara. En el período entre 1960 y 1980 su aumento fue menor del 50%, llegando en esta última fecha a constituir 713,428 menores, con lo que su proporción descendió a 39% de la población de ese año.

La proporción de población en los grupos de edades 0-4, 5-9 y 10-14, fue mucho más alta en el área rural (44.7%) que en la urbana(33.5%). También lo fue en números absolutos: 889,093 personas en el área urbana y 925,703 en la rural. La distribución por sexos también fue muy semejante, si bien en números absolutos los hombres fueron ligeramente mayoritarios, como se puede observar en el Cuadro N^{0} 6.

La diferencia en las oportunidades de educación y de acceso a los servicios que en detrimento de la población se da en las áreas rurales en comparación con las urbanas, podría explicar la existencia de un nivel de fecundidad más elevado en estas últimas, lo que conjuntamente con las migraciones internas influye en la magnitud que alcanzan las proporciones de niños en ambas áreas.

Las cifras sugieren que la familia rural tiene en general un mayor número de niños, lo que de alguna manera pareciera confirmar la relación inversa frecuentemente citada, que implica que a menores posibilidades para que la familia logre niveles de adecuados, se da una familia más numerosa. Esa situación se hace

Cuadro N° 6
Población de la República, por Sexo y Grupo de Edad, en Áreas Urbanas y Rurales.

Área y Grupo de Edad	*Total de Población*		*Hombres*		*Mujeres*	
	N °	*(%)*	*N °*	*(%)*	*N °*	*(%)*
Total del País	**1,824,796**	***100.0***	**925,916**	***100.0***	**898,880**	**100.0**
Menores 15 años	713,428					
0-4 años	235,491	12.9	119,779	12.9	115,712	12.9
5-9 años	246,277	13.6	124,107	13.4	122,170	13.6
10- 14 años	231,660	12.7	119,393	12.9	112,267	12.5
Área Urbana	**899,093**	**100.0**	**435,241**	**100.0**	**463,852**	**100.0**
Menores 15 años	316,386					
0-4 años	101,436	11.3	51,700	11.9	49,736	10.7
5-9 años	106,140	11.8	53,221	12.2	52,919	11.4
10- 14 años	108,810	11.9	53,818	12.4	52,992	11.4
Área Rural	**925,703**	**100.0**	**490,675**	**100.0**	**435028**	**100.0**
Menores 15 años	399,042					
0-4 años	134,055	14.5	68,079	13.9	65,976	15.2
5-9 años	140,137	15.1	70,886	14.5	69,251	15.9
10- 14 años	124,850	13.5	65,575	13.4	59,275	13.6

Fuente: Censos Nacionales de 1980. Resultados Avanzados por Muestra. Vol. II Población. Cuadro P-3.

evidente también cuando se observa la distribución de este grupo de edad en las provincias del país, pues aquellas con mayor ruralidad son las que tienen las proporciones más altas de población menor de 15 años, al extremo de que en el caso de Darién ella se acerca a la mitad de su población total. En el otro extremo, en la provincia de Panamá tal proporción sólo alcanza el 36%. Con todo, no es esta provincia del país la que tiene las proporciones menores de población de menos de 15 años de edad sino la de Los Santos. En estos tres casos, al efecto de la fecundidad habría que agregar el de la emigración e inmigración que se da en ellas.

Resulta importante destacar, dadas las precarias condiciones de vida que imperan en el área rural, en la que en 1980 residían 400,000 niños, o sea el 56% de toda la población menor de 15 años del país. En consecuencia lógica, y a pesar de las dificultades que ello puede implicar, las áreas rurales deberían recibir la atención prioritaria de los programas y acciones de protección a la infancia.

El análisis de las cifras permite esperar que, si bien el número absoluto de menores de 15 años continuará en aumento, ese aumento irá perdiendo velocidad. Así lo comprueba, por ejemplo, el hecho de que entre 1960 y 1970 se dio un aumento de 233,000 niños, o sea de 23,300 en promedio anual. A su vez, en el período 1980-2000, de acuerdo con estimaciones del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), ese aumento alcanzaría a 197,000, lo que daría un incremento anual de 19,700, bastante más bajo que el registrado en el período 1960-1970. Esta modificación en la tendencia del crecimiento de este grupo queda evidenciado por las tasas de crecimiento de la población total y de la de menores de 15 años en las últimas dos décadas. La de este grupo que fue de 4.0 % por año en el decenio 1960-1970 pasó a ser 1.3 % en el siguiente. A su vez la de la población total pasó de 3.1 % anual en la primera década a 2.5 % en la segunda. No hay duda que de continuar esa tendencia, la presión ejercida por la demanda de atención a los niños disminuiría en el futuro, lo que permitiría al Estado mejorar la que ahora presta a este grupo de la población.

b) Los Niños de Familias Pobres

b.1) Sus Padres y sus hogares

No se cuenta con información estadística que permita establecer una relación directa entre esa población y sus padres de manera de poder tener una apreciación adecuada de sus características. Sin embargo, existen publicaciones e investigaciones cuyos datos permiten una aproximación al conocimiento de algunas de ellas en forma general. Así, las Estadísticas Vitales publicadas por la Dirección de Estadística y Censo permiten conocer que la mayoría de los nacimientos ocurridos entre 1966 y 1980 (713,000), provienen de padres entre los cuales no media matrimonio, y que se ha dado una tendencia hacia el aumento de las proporciones de tal hecho (70% de los casos en 1966, y 71.4% en 1980). Queda en evidencia que en la mayoría de los casos, las madres son mujeres menores de 25 años de edad y la tendencia es hacia el aumento de la proporción de nacimientos entre madres jóvenes.

Por otra parte preocupa el hecho, por lo que pueda implicar de inseguridad emocional, de ser frecuentes los nacimientos entre madres menores de 15 años, y sobre todo, la tendencia hacia el aumento de esta proporción de nacimientos.

Merece mencionarse también la importancia que tiene el nivel de educación de la madre en el de la fecundidad, dándose una la relación inversa entre el número de años de estudios y el de hijos nacidos vivos[24].

A pesar del interés por todos los niños, es preciso dedicar particular atención a los niños provenientes de los hogares pobres que son los que experimentan los mayores problemas, tanto de orden económico como social.

b.2) ¿Cuántos son?

La numerosa población de menores de 15 años de edad del país no puede escapar a los problemas que agobian a las grandes mayorías de su población, tanto del campo como de la ciudad. Ello queda demostrado si se considera que en 1970, el 54% de los niños de ese grupo de edad, (que significaba entonces más de 355,000 niños), vivían en todo el país en familias con ingresos menores de 200.00 balboas anuales per cápita[25]. Si se toma en cuenta que estudios realizados en ese mismo año consideraron que los ingresos mínimos per cápita que una familia necesitaba para cubrir sus necesidades básicas en el área metropolitana eran de que una familia necesita para cubrir sus necesidades básicas era de 254 balboas, y de 160.00 en el resto del país, se podrá tener una idea de la situación económica en que vivían estos niños. Se ha considerado que en ese momento más de un tercio de las familias del país no satisfacían con sus ingresos tales necesidades. Estimaciones posteriores han indicado para 1975 y 1980 que esa proporción de familias ha ido en aumento: 56% para la primera fecha y de un 58% para la segunda. Si se toma en consideración que, excluyendo las áreas indígenas y hogares colectivos, existían en el país 365,740 hogares en 1980, se obtendría la cifra de 197,500 familias sin ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Si se calcula un promedio de 3 niños por familias tendríamos como resultado que alrededor de 600,000 panameños sufrían los efectos de la pobreza en 1980.

b.3) ¿Dónde se ubican y en qué condiciones familiares?

Tanto las estimaciones de 1970 como las de 1975 y 1980 han estado acordes en que las familias campesinas son las más afectadas

24 Behm, Hugo y Rodríguez, Nelly. *El descenso de la fecundidad en Panamá*. San José, Costa Rica, 1983.

25 Ministerio de Planificación y Política Económica. *Radiografía de la Pobreza*. 1979.

por las condiciones de pobreza[26]. De allí en buena parte, el flujo incesante de migrantes que van del campo hacia las ciudades.

En el estudio de las características de los hogares y de su estructura familiar, en Panamá ha recibido más atención el área urbana por motivo de constituir ellos en esta área un fenómeno más visible y más fácil de estudiar y cuantificar; en cambio en el campo, la dispersión de población y su menor visibilidad, determinan que el problema haya sido poco estudiado.

Las oportunidades de empleo y salarios que impone la estructura urbana, obliga a la conformación y diferenciación interna de los espacios habitacionales, que tienden a segregarse en áreas en las cuales las formas de adquisición, subarrendamiento o alquiler de vivienda dependen del ingreso. En estas circunstancias los estratos más bajos de la sociedad se ubican en las áreas residuales urbanas constituyendo barriadas marginales, o habitando áreas en deterioro. Las primeras surgen como producto de una instalación espontánea no controlada, de trabajadores sin casa ni medio de obtenerla, que se ubican en terrenos periféricos sin equipamiento, con viviendas de los más diversos materiales y que en la mayoría de los casos no presentan condiciones mínimas de habitabilidad. Aparecieron durante crisis económicas específicas. Sus inicios en la ciudad de Panamá coinciden con la de los años 30. A su vez las áreas en deterioro son las zonas urbanas que debido a la propia dinámica de crecimiento del área metropolitana han sufrido un proceso de desvalorización permanente de sus condiciones habitacionales que condujo a la aparición de tugurios rentados. Son viviendas por lo general de un sólo cuarto que alberga a una familia en un alto grado de hacinamiento.[27]

El informe de la Encuesta Sobre la situación de la Familia y la Niñez en la Región Metropolitana de Panamá realizado por el Ministerio de Planificación y Política Económica en el año de 1978, brinda valiosa información dividida en: Área Urbana: Ciudades de Panamá y Colón; Áreas Marginadas; Otras Áreas Urbanas, y Área Rural de la Región.. Las características de los hogares y estructura familiar se resumen a continuación:

- Una proporción equivalente al 47.4% de la población de la región correspondía a menores de 15 años. En las áreas marginadas esa proporción se elevaba a 49% y en las rurales a 52%.

26 PREALC. *La evolución de la pobreza rural en Panamá*. 1983. pp. 354 y 36.
27 Leis, Raúl Alberto. *La Ciudad y los Pobres*. CEASPA, Panamá, 1980

- La estructura de la familia era básicamente nuclear, aunque en las áreas marginadas más del 15% de ellas eran de tipo extendida, y un promedio de habitantes por vivienda de 5.6 personas para la región, pero de 6.0 tanto en las áreas marginadas como en las rurales.
- Los jefes de hogar eran mayoritariamente jóvenes, con edades que fluctuaban entre 20 y 39 años. Ellos representaron el 54% del total de jefes de hogar de la región, pero en las áreas marginales alcanzaron proporciones de más de 60.0. Sin embargo, hubo un grupo considerable de mujeres jefes de hogar que correspondió al 21% del total de éstos. Estaba constituido por mujeres divorciadas o separadas y por madres solteras, lo que hacía necesario que la madre asumiera todas las responsabilidades frente al hogar, por lo que debía trabajar y permanecer mucho tiempo fuera de éste, disminuyéndose así considerablemente las horas que podía dedicar a sus hijos quienes quedaban, en su mayoría, bajo el cuidado de otros familiares en ese lapso de tiempo.
- En la región en su conjunto, el estado conyugal mayoritario del jefe de hogar fue de casado. En las áreas marginadas y las rurales, prevalecieron las uniones consensuales que alcanzaron a 48% en las primeras y 56% en la segunda.

Los resultados de la encuesta permiten afirmar que las peores condiciones que presentan los hogares de la región metropolitana corresponden a aquellos de las áreas marginadas y rurales, en donde residen los más pobres de la región como quedará confirmado al analizarse las condiciones sociales en que viven.

c) Problemas Asociados a las Condiciones Sociales

c.1) Educación

Durante las últimas décadas el Estado panameño ha prestado especial atención a la educación. El esfuerzo realizado ha tendido sobre todo a expandir la enseñanza haciéndola llegar a áreas y estratos socialmente marginados. Este esfuerzo se ha visto reflejado en un considerable aumento de la matrícula escolar en los últimos diez años, la que ha experimentado incrementos considerables tanto en la educación primaria como en la media, como puede apreciarse en la siguiente tabla:[28]

28 Ministerio de Planificación y Política Económica. *Una Década de Desarrollo Social, 1970-1980*. Panamá, 1984.

Tipo de Educación	Matrícula		Incremento
	1970	1980	(%)
Primaria	255,287	337,522	32.2
Media	78,259	171,273	118.8

Como puede apreciarse, se ha realizado un considerable esfuerzo cuantitativo que, sin embargo, no ha sido acompañado por uno cualitativo de igual magnitud, porque si bien los promedios de años escolares aprobados en 1960, 1970 y 1980, (3.9, 4.8 y 5.6) han ido en constante aumento, todavía subsisten diferencias importantes entre las áreas urbanas y rurales y sobre todo, entre la población indígena y no indígena. El esfuerzo desplegado ha repercutido notablemente en la población de menores de 15 años. En los grupos de edad de interés especial en la educación, las tasas de escolaridad aumentaron. La correspondiente a edades entre 6 y 11 años pasó de 79% en 1970 a 95% en 1980; en el grupo de 12 a 14 años, que teóricamente corresponde a las edades del primer ciclo de enseñanza media, la tasa pasó de 75% a 80% en el mismo período.

Sin embargo, las diferencias a que antes se hizo referencia se hacen evidentes cuando se analizan distintos aspectos relacionados con el tema de educación. Así por ejemplo, en relación con el analfabetismo al nivel nacional en la población de 10 a 14 años, los datos se presentan de la siguiente manera, de acuerdo con la información que suministra la muestra del Censo de Población de 1980:

Porcentaje de Analfabetismo

Nivel	*Total*	*Hombre*	*Mujer*
Nacional	9.0	10.0	7.8
Urbano	3.7	4.2	3.1
Rural	13.5	14.9	12.0
Pobl. Indígena	40.0	36.7	44.8

- Las diferencias se dan tanto entre sexos como entre áreas y grupos sociales. Son pequeñas y favorables a las mujeres excepto cuando se trata de población indígena en donde se amplían y los términos se invierten. Entre áreas urbana y rural son considerables en detrimento de estas últimas. Sin embargo,

en el caso de la población indígena ellas son tan notables que llaman a una profunda reflexión. ¿Cómo puede darse una situación tan grave en un país que hace gala de su proceso de modernización? Esto solamente para no hablar de democracia y de derechos humanos igualitarios.

- Diferencias igualmente radicales se dan en aspectos como nivel de instrucción alcanzado y asistencia escolar. En el primer caso, en la población entre 10 y14 años de edad se observa que el nivel nacional promedio es de 4.7 grados, el urbano de 5.4, el rural de 4.2 y el de la población indígena de 1.6. La asistencia escolar ha sido medida a niños entre 6 y 14 años, con el siguiente resultado: Nacional, 86%; urbana 94.6%, rural 78.9%, indígena 50%.

A más de estos problemas que tienen que ver con la desigual distribución de los beneficios de la educación a los niños panameños, existen otros relacionados más bien con sus condiciones sociales. Uno de ellos es la deserción escolar de los niños que cursan escuela primaria, la que en 1980 fue de 2.2%, lo que equivaldría a que alrededor de 7,500 niños dejan las aulas sin terminar el año escolar. De tal forma, la tasa de retención escolar total también se ve afectada. Es así como de cada 100 alumnos que ingresaron al primer grado de educación primaria en 1970, sólo 57 se graduaron seis años después (1975). En el período 1976-1981 la tasa de retención alcanzó su más alto nivel registrando 62%. Entre los factores que inciden en esa baja cabe señalar la deserción que alcanzó los 11,000 alumnos en 1981 y el rápido crecimiento que se observa en los reprobados anuales que en promedio sobrepasa los 42,000 alumnos[29] en los últimos años.

En resumen, es necesario reconocer que ha existido de parte del Estado panameño un esfuerzo considerable por mejorar cuantitativamente la educación de la niñez pero que subsisten problemas en la educación que podrían ser mejorados con un esfuerzo en sentido de darle una más alta calidad. Al mismo tiempo, esta situación es reflejo del estado de inestabilidad en que vive una gran parte de la población de niños del país.

c.2) Nutrición

La desnutrición es uno de los aspectos peores de la pobreza, por las consecuencias que ella puede tener en la salud y el desarrollo del ser humano. Se ha comprobado científicamente que una mala

29 Ministerio de Planificación y Política Económica. *Informe Económico. 1983.*

nutrición afecta seriamente a las mujeres gestantes y a los niños, preferentemente aquellos en edad pre-escolar y escolar, en los que las consecuencias del problema nutricional pueden ser irreversibles. Existen datos que sugieren que la desnutrición desde temprana edad trae por resultado un retardo en el desarrollo mental, y se sabe que una limitación en el consumo proteico-calórico es la causa más importante del retardo del crecimiento.

En Panamá se han realizado varias encuestas nacionales de nutrición, lo que permite conocer el problema de la carencia alimenticia en el país y la forma en que ha evolucionado en el tiempo. La primera de ellas fue realizada por el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá, (INCAP), en 1967 y la última por el Ministerio de Salud en 1980.

Usando métodos diferentes, los investigadores de ambas encuestas llegan a resultados bastantes similares, si bien en las conclusiones de la del Ministerio de Salud se indica que, en comparación con los datos de 1967, los datos de la Encuesta Nacional de Nutrición de 1980, como queda dicho, señalan una disminución en los estados leves y moderados de desnutrición y apreciable aumento en los casos agudos y graves,[30] tal como lo demuestran los resultados de las cifras obtenidas en ambos casos, las que traducidas a la clasificación llamada de Gómez indican que el primer grado de desnutrición en 1967 fue de 42.7% y del 37.7 en 1980. Los grados segundo y tercero de desnutrición fueron respectivamente de 10.3% de 11.6%

Un resumen de las conclusiones referidas indica que el problema nutricional afecta a más de un 20% de las familias; que por lo menos el 30% de los niños en edad pre-escolar acusan alteraciones de crecimiento que indican antecedentes de desnutrición y que aproximadamente 10.6% de los menores de cinco años padecen actualmente una franca desnutrición. Traducidos a números absolutos estos porcentajes podrían estimarse en 73,148 familias con problemas nutricionales; en 237,809 niños en edad pre-escolar con antecedentes de desnutrición, y en 23,212 los menores de 5 años con una franca desnutrición actual.

Las conclusiones indican asimismo que las cifras urbanas llevan a la mejoría global de los resultados, pero que en el área rural la desnutrición persiste, y que la desnutrición urbana afecta a

30 Parillón, Cutberto. *Alimentación y Nutrición en Panamá*. Ministerio de Salud, Panamá. 1982.

un gran número de familias. Los niños, tanto del sector urbano como del rural, sufren episodios de desnutrición pero mientras los primeros tienden a recuperarse en forma relativamente rápida, los del área rural sufren episodios repetidos que muestran la persistencia de los problemas nutricionales en el campo.

Los investigadores de las dos encuestas coinciden en que el problema de desnutrición es fundamentalmente infantil y que es el reflejo de las condiciones de inestabilidad social y económica que vive la familia.

c.3) Salud

Si bien no existen en Panamá estadísticas que permitan apreciar el grado de salud de los niños y la forma como ella evoluciona a través del tiempo, si se dispone de la información necesaria para poder apreciarlo de manera indirecta mediante el conocimiento de los logros alcanzados en el combate a las enfermedades que ellos padecen, la disminución de las muertes infantiles, y los factores sociales asociados a ambos hechos.

Un problema que ha preocupado seriamente al Estado panameño durante las últimas décadas es el de la mortalidad infantil. En el combate para disminuirla se han invertido grandes esfuerzos y fuertes sumas de dinero. A pesar de los evidentes progresos alcanzados, aún en 1980 una de cada siete muertes ocurría antes de cumplir la persona un año de edad.[31] De allí la importancia muy especial que los investigadores han dado al análisis de las características y condiciones determinantes de esta mortalidad como medio de contribuir a su reducción.

Sin lugar a dudas el descenso de la mortalidad infantil ha sido considerable en Panamá. Behm señala que de una tasa de 100 por mil en 1950-1955 se pasó a una de 32 en 1975-1980. Sin embargo, esta situación no es homogénea. En su trabajo logra establecer diferencias sustanciales en la mortalidad infantil entre área geográficas, estratos socioeconómicos y niveles de educación de la madre principalmente. Así por ejemplo, después de advertir que la diferencias de mortalidad no dependen de la geografía, sino que expresan las diferencias de los contextos socioeconómicos que éstas áreas geográficas representan, señala que los datos disponibles muestran que en 1968 la población rural estaba expuesta a una mortalidad infantil, (60 por mil), que casi duplicaba a la del sector

31 Behm, Hugo. *Panamá:* L*a Mortalidad Infantil según variables Socioeconómicas y Geográficas 1966-1976.* Panamá, 1983.

urbano (cerca de 35 por mil), pero que la brecha que separaba las dos áreas ha tendido a reducirse debido a un descenso mayor de la tasa en el área rural. Ello posiblemente es el resultado de la intensificación en esa área de programas como los de suministro de agua potable, el de disposición adecuada de excretas, de la ampliación de los servicios médicos-sanitarios, más que de una situación económica mejor de la población, la que se encuentra, especialmente en el área rural, muy limitada en sus posibilidades de mejoramiento. De ser así, sería lógico esperar un futuro estancamiento en el descenso de las tasas puesto que la ampliación de esos programas y servicios tiene un límite posible, especialmente en el campo, donde la población se distribuye de manera muy dispersa.

Entre las variables socio-económicas que establecen diferencias en los niveles de mortalidad infantil, Behm señala como muy importante el nivel de educación de la madre. Cita trabajo realizado en Panamá en el que encontró para el período 1940-1974, que en los hijos de madres con menos de 6 años de escolaridad, la probabilidad de morir antes del año de edad era de 65.8 por mil, y que descendía a 36.7 por mil en las mujeres con mayor escolaridad. Esta situación persiste en todas las edades y se observa de igual modo en el medio rural como en el urbano. Por su parte muestra con estimaciones obtenidas para la mortalidad infantil. la estrecha asociación negativa que existe entre nivel de educación de la madre y esa tasa de mortalidad, y cómo ella ha ido disminuyendo a lo largo de los años.

La brecha de mortalidad infantil entre los hijos de mujeres sin ningún grado de instrucción y los de aquellas con 10 años y más, en lugar de disminuir a lo largo del tiempo se amplía ligeramente. De igual modo puede comprobarse observando que las disminuciones de mortalidad infantil a lo largo del tiempo son menores en los hijos de mujeres sin ningún grado de escolaridad y aquellos que la tienen de 10 años y más. Estos hechos ocurren a pesar del aumento de la atención médica y del mejoramiento de algunos servicios fundamentales para mejorar la salud en el país. Habría que buscar su razón de ser más bien en el comprobado aumento de la pobreza, en este caso el de las madres sin instrucción (Cuadro N° 7).

Reveladores resultan los datos del trabajo de Behm sobre cómo se dan las diferencias en los niveles de mortalidad infantil según el tipo de inserción ocupacional de sus padres.

Cuadro N° 7
Mortalidad Infantil, por mil nacidos vivos, según nivel de instrucción de la mujer: 1966-1976

Años de Escolaridad	*1966-1969*	*1970-1971*	*1972-1974*	*1975-1976*
Ninguno	80	74	68	60
1-3	58	55	48	43
4-6	40	36	32	26
7-9	23	--	21	22
10 y más	21	--	18	15

Utilizando los datos de Behm, Carmen Miró[32] lo deja claramente expresado a continuación.

Cuadro N° 8
Panamá: Evolución de los diferenciales de la Mortalidad Infantil, por estratos Socio-Ocupacionales, 1968 – 1976

Estratos Socio-Ocupacionales	*1968*	*1975-76*	*Porcentaje de reducción*
Medio Alto	27	17	37.0
Bajo No Agrícola			
a. Asalariados	41	21	48.8
b. No Asalariados	42	27	35.7
Bajo Agrícola			
a. Asalariados	61	42	31.1
b. No Asalariados	71	49	31.0
Exceso de Bajo Agrícola No Asalariado Medio Alto (en %)	163.9	188.2	

Fuente: Miró, Carmen. *América Latina: Transición Demográfica y Crisis Económica, Social y Política*. Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo. México, noviembre de 1983.

Si se examinan las cinco principales causas específicas de muertes certificadas por médicos en menores de un año en el país, llama la atención de que para la mayoría de ellas se cuenta con medios para combatirla exitosamente. Esas enfermedades en el

32 Miró, Carmen. *América Latina: Transición Demográfica y Crisis Económica, Social y Política.* Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo. México, Nov. 1983.

orden de su mayor incidencia son: 1. Anomalías Congénitas 2. Infección intestinal mal definida. 3. Neumonía. 4. Bronquitis crónica y la no especificada, enfisema y asma. 5. Meningitis.

De estas enfermedades, la infección intestinal y la neumonía son parte de las cinco principales causa de muerte tanto en el área urbana como en la rural, siendo en esta última las que ocupan los dos primeros lugares. A más de ésas dos indicadas, en el área urbana las anomalías congénitas, los accidentes y la meningitis conforman el grupo de las cinco principales. En el campo lo completan las anomalías congénitas, la tosferina y la bronquitis.[33]

Cuando se examinan éstas cinco causas por edades se notan muy pocos cambios para las distintas áreas, dándose más bien una cierta modificación en el orden de prevalencia. Así en el área urbana los accidentes, homicidios y otra violencia son la primera causa de muerte desde un año de edad hasta los 14. En el área rural en el grupo de 1 a 4 años esa primera causa está representada por las infecciones intestinales, y de 5 a 14 los accidentes, homicidios y otra violencia. Aparecen también en esta área rural entre las cinco principales causas la tos ferina y el sarampión en los niños de 5 a 9 años de edad, y la anemia, la septicemia y la tuberculosis entre los de 10 a 14 años.[34]

Resulta entonces evidente la necesidad de una mayor acción médico-sanitaria preventiva y curativa en el campo, en donde la ignorancia, la difícil accesibilidad a los servicios y la pobreza, están cobrando innecesariamente numerosas vidas de niños.

Las estadísticas del Hospital del Niño permiten identificar, especialmente dentro de la Región Metropolitana, las áreas de procedencia de mayor morbilidad de los pacientes egresados con algunos diagnósticos específicos tales como desnutrición, diarreas y parasitosis. En relación a la desnutrición, tanto de primero como de segundo grado, deben señalarse de acuerdo con el orden de importancia en la Ciudad de Panamá, los corregimientos de Curundú, Pedregal y Chorrillo, y en el resto del distrito, los de Tocumen, Chilibre y Pacora. En el Distrito de San Miguelito merece muy especial atención en este aspecto el corregimiento de Belisario Porras. Existen datos para el resto de la República al nivel de provincias; su examen parece indicar que están afectados por la distancia y accesibilidad de éstas a la ciudad de Panamá. En

33 Dirección de Estadística y Censo. *Situación Demográfica. Estadísticas Vitales.* Panamá, 1980.

34 MIPPE. Departamento de Población. Cuadro Estadístico.

los diagnósticos de diarreas y parasitosis, los corregimientos de mayor morbilidad son los mismos que en el caso de la desnutrición.

La relación entre lugar de residencia de los afectados por desnutrición, diarreas y parasitosis, las condiciones deficientes de las viviendas en relación con agua potable y disposición adecuada de excretas, y la pobreza general de la población, es evidente. En esos corregimientos residen en precarias condiciones una parte muy importante de los niños más pobres de las áreas urbanas del país. Tienen sin embargo la ventaja sobre los niños pobres de las áreas rurales, de que se encuentran concentrados, lo que facilitaría la aplicación de cualquier plan tendiente a su mejoramiento.

c.4) El Niño como Trabajador

Muchos niños deben incorporarse al mercado laboral como resultado de las condiciones en el hogar y como una manera de lograr un ingreso monetario extra que les permita contribuir a cubrir las necesidades de este.

El Censo de Población proporciona útil información sobre las características de los niños que trabajan en edades entre 10 y 14 años los cuales fueron en 1980, según sus datos, más de 8,600 en el país. Sin embargo, existe información[35] que proporciona indicios de que el número de niños que trabajan es bastante más alto. Se considera que en la Región Metropolitana el 43.5% de estos niños se incorporaron a la actividad económica. Esta fuente indica que 22.6% de los que trabajaron ingresaron al mercado laboral antes de los 6 años de edad y que 39.9 lo hicieron en edades que fluctuaban entre 6 y 9 años. Se señala que alrededor del 3.4% de los niños en edades de 6 a 14 años trabajaban en diversas actividades y que la mayoría asistían a la escuela. Considera, sin embargo, que las cifras pueden estar sub-estimadas ya que para algunas madres, fuente de la información, ciertas labores realizadas por los hijos no constituyen a su juicio, un trabajo.

Los resultados de la encuesta indicaron que el 94% de los niños que trabajaban procedían de viviendas en donde el jefe del hogar era un trabajador ocupado pleno, lo que indica que el salario percibido por éste era insuficiente por lo que se hacía necesario complementarlo con el trabajo del niño. Habría que considerar además, que la cantidad de los que trabajan es bastante más alta en

35 Ministerio de Planificación y Política Económica. Informe de la encuesta sobre la situación de la familia y la niñez en la Región Metropolitana de Panamá. 1981.

el campo que en la Región Metropolitana donde se realizó la encuesta. Mientras que en la parte urbana alcanzaba solamente a 1,990 personas, (0.7% de la total en esa área), en la rural llegaba 6,615, equivalente al 3% de las personas ocupadas en el campo. Por esta razón las proporciones de los niños trabajando relacionadas con la primera rama de actividad y servicios comunales, sociales y personales fueron más altas en las áreas rurales.

Como era de esperarse, los salarios devengados por estos menores eran bajos, dándose una mediana nacional semanal de 10.3 balboas. Los pequeños servicios de la ciudad dieron una mediana semanal de B/.9.6, mientras que en el campo fue de B/.11.1, en la que debe haber influido el monto de la retribución de trabajos estacionales como la cosecha del café, del tomate, y aún el duro trabajo que significa el corte de caña.

Según los datos censales de 1980 la población de niños entre 10 y 14 años que trabajaba disminuyó en la última década en un 55%. Las razones de este hecho deberían buscarse en la migración de las familias hacia las ciudades y en la ampliación de la cobertura de atención escolar. Las ocupaciones relacionadas con la primera rama de actividad dieron trabajo en el campo al 26% de los niños que habían ingresado al mercado laboral. Fueron niños que se ocuparon preferentemente como trabajadores familiares en las labores del campo. A su vez en las áreas urbanas fueron las empresas privadas las que dieron más oportunidades de trabajo a estos niños.

Como era de esperarse, los salarios devengados en sus trabajos por estos menores eran bajos, dándose una mediana nacional semanal de B/.10.30. Las labores de la ciudad y del campo fueron retribuidas de manera diferente. Los pequeños servicios de la ciudad dieron una mediana semanal de B/.9.60, mientras que en el campo fue de B/.11.10. En esta mediana mayor del campo debe haber influido el monto de la retribución de los trabajos estacionales tales como la recolección del café, del tomate, y aún el rudo trabajo que significa el corte de la caña.

A pesar de esta mediana más alta de los salarios semanales de los niños que trabajan en el área rural se nota –si se comparan los datos de 1970 con los de 1980– un descenso en su participación en el sector de la agricultura y de igual manera en la categoría de ocupación de trabajadores familiares.

Si la incorporación de los niños al mercado de trabajo a edades tan tempranas y contraviniendo la ley, contribuye a mejorar el ingreso familiar, el problema se torna sin embargo preocupante

desde el punto de vista social por las repercusiones negativas que puede tener en la salud, la educación y el desarrollo social de estos menores.

c.5) La Vivienda

Como derecho social, se ha dicho, la vivienda ha significado una de las aspiraciones de todos los individuos, y su calidad ha estado estrechamente ligada con el nivel de ingreso y las condiciones de vida de las familias. La vivienda del niño pobre, por consiguiente, es la vivienda pobre de sus padres pobres. Sus características corresponden en las áreas urbanas a las que la encuesta sobre la situación de la familia y la niñez en la región metropolitana señala para las áreas marginadas, sean las de las barriadas espontáneas, o las de las áreas deterioradas de la ciudad. También aparecen en la encuesta las características de las viviendas rurales de la Región Metropolitana las cuales no corresponden exactamente a las de todas las áreas rurales del país puesto que presentan condiciones menos desfavorables.

Estas viviendas pobres de las barriadas marginadas pueden ser caracterizadas como individuales, permanente o semi permanentes, y que albergan un promedio de seis personas. Construidas generalmente de madera o de bloques, piso de cemento y techo de zinc. De tamaño reducido, la vivienda cuenta en total, en más de un tercio de los casos, con dos cuartos y en una menor proporción con tres cuartos; ambos casos constituyen alrededor del 66% de las existentes. En las de un cuarto habita un promedio de 5.1 personas por cuarto y en las de dos cuartos uno de 2.8 personas. En resumen, las condiciones físicas de las viviendas son inadecuadas al clima. El calor sofocante derivado de sus estrechas dimensiones y de los materiales de construcción, especialmente el del techo, se ve acrecentado por el alto número de personas que en ellas residen y que en una altísima proporción significa verdadero hacinamiento.

Si bien los servicios públicos han sido mejorados, todavía en 1978, el 71% de las viviendas tenían como servicios sanitarios letrinas o huecos, pese a la alta densidad de población en esas áreas. El 92% disponían de electricidad y el 100 % de agua para beber de acueducto. Habría que indicar que en una proporción muy alta este servicio de agua no se proporciona diariamente ni las 24 horas del día, no estaba dentro de la vivienda sino en sus cercanías desde donde debía ser acarreada. Sin embargo, el estudio de Ligia Herrera ya citado, en que se comparan las condiciones

socioeconómicas de los distritos en los años 1970 y 1980, muestra que la proporción de viviendas con agua potable y disposición adecuada de las excretas ha disminuido tanto en el distrito de Panamá como en el de San Miguelito.

En las áreas deterioradas de la ciudad la vivienda pobre adquiere ciertas características particulares. En general está constituida la mayor parte de las veces por un cuarto y en ocasiones por dos, con acceso a través de un pasillo común; los cuartos se hacinan alrededor de un patio con servicios comunes. Son viviendas muy deterioradas por el uso y por la falta de mantenimiento, verdadero tugurios con altas densidades de población en donde los niños son numerosos. Se les conoce con la designación de "casas de vecindad". El promedio de ocupantes por vivienda es de 5.2 personas. Ellas constituyen más del 18% de las de la Región Metropolitana.

Las viviendas pobres rurales son en general las que peores condiciones presentan. Esas condiciones aparecen un tanto atenuadas en los resultados de la encuesta por tratarse de áreas rurales de la Región Metropolitana. Son en el 93% casas individuales permanentes o semi permanentes. Las paredes son construidas cada vez más con elementos como bloques y madera, pero todavía existe un 14% de viviendas en que se utiliza paja, penca, cañas o palos para construir las paredes. El piso de la casa cada vez más es de pavimento aunque un tercio de las viviendas lo tienen de tierra. Los techos prevalecientes son de zinc o de paja, siendo el primero un símbolo de estatus y de modernización pese a lo poco adecuado que resulta para el clima local. Cerca de la mitad de las viviendas sólo poseen un cuarto lo que da lugar a problemas de promiscuidad. En estas viviendas se da un promedio de 5.8 personas por cuarto. El 45% de ellas no tienen dormitorio. Poco más de la mitad de las viviendas tienen servicio sanitario del tipo de letrina o hueco; menos de la mitad tienen agua de acueducto que la mayor parte de las veces está fuera de la vivienda, y apenas el 38 por ciento se alumbraban con luz eléctrica. Son sin duda alguna las viviendas más pobres de los pobres.

En consecuencia, de las características descritas de estas viviendas de los niños pobres resultan evidentes las limitaciones de todo tipo, para el niño que vive en ellas. Limitaciones que comprenden desde el espacio físico para vivir con un mínimo de comodidad, hasta condiciones adversas para la salud, para la convivencia social, para el estudio y para un comportamiento psico-social adecuado.

c.6) Patología Social

En este trabajo se ha indicado anteriormente que con alguna frecuencia al estado de pobreza se asocian actitudes de desaliento y anomia, entendida esta como una "enfermedad" de la sociedad en la que las estructuras económicas y políticas se reflejan y dan lugar a una especie de desintegración, que puede llevar a la delincuencia y a actitudes antisociales, que afecta por igual a los adultos y a los niños. Es esta la razón de la denominación de patología social a esta parte de este trabajo. Entre los síntomas de ese estado de "enfermedad" de la sociedad hay dos de especial relevancia: la mendicidad y la delincuencia infantil. Ellos se analizan a continuación con los escasos datos de que se dispone. Representan sólo una muestra de problemas que tienen una incidencia mucho más alta.

c.6.1) La Mendicidad de los Niños

La pobreza con sus características de reducidos ingresos, bajo nivel de educación, desintegración familiar y otras tantas ya analizadas en este trabajo, resulta excelente caldo de cultivo para el desarrollo de la mendicidad infantil. Este problema que progresivamente va adquiriendo mayores proporciones en el país, recién comienza a ser objeto de estudio e investigación. En los últimos años se han desarrollado dos investigaciones sobre el tema: una en 1977 realizada por el Municipio de Panamá en colaboración con varios Ministerios y entidades gubernamentales,[36] con base a una muestra de 109 niños que se ubican a pedir limosnas en distintos puntos de la ciudad. Otra investigación posterior fue realizada por una profesional que se desempeña en el Instituto de Criminología de la Universidad Nacional y en el Tribunal Tutelar de Menores, quien utilizó para su muestra a niños mendigos del área de la Universidad citada y a los atendidos por el Tutelar de Menores. Si bien ambos estudios llegaron a conclusiones generales similares, los resultados obtenidos en cada uno de ellos complementan y enriquecen el conocimiento del problema.

Un resumen de las conclusiones de la encuesta de 1977 permite saber que:

- Los niños limosneros provienen de numerosos corregimientos del distrito de Panamá y por lo menos uno, del de San Miguelito. La mayoría correspondió a Curundú, en el primero

36 Municipio de Panamá. *Investigación Socio-Económica de 109 menores que piden limosna en el Área Metropolitana.* Panamá 1978.

de los distritos; Belisario Porras en el segundo, y Chorrillo, en el distrito de Panamá.

- La concentración más grande de niños limosneros se da entre los 12 y 14 años de edad. En su mayoría ejercen esta función con la anuencia de sus padres o tutores quienes dicen utilizar el dinero que el niño les proporciona para solucionar los problemas económicos.
- Estos niños proceden en su mayoría de hogares completos pero en el 50% de los casos el jefe de familia es su padrastro. Son hogares de familias numerosas que habitan en la promiscuidad. Los ingresos son bajos y también lo es el nivel de escolaridad de los componentes del hogar.
- Los menores en su mayoría residen preferentemente en casas de emergencia, casas de vecindad, algunas de ellas condenadas, o en pequeños departamentos multifamiliares de El Chorrillo o Curundú.
- Se detectó que en algunos casos son las madres las que patrocinan la acción de los menores como un medio de aliviar la situación precaria de sus hogares.
- Algunos menores investigados manifestaron que si no llevan al hogar un mínimo de B/.6.00 diario son castigados por sus padres.
- La mayoría de estos niños tienen varios años de pedir limosna por lo que se deduce que se iniciaron en esa actividad muy pequeños.
- Existen grupos organizados que obedecen a líderes quienes distribuyen la ubicación en que debe actuar el limosnero, y el dinero colectado por el grupo.
- El menor mendicante generalmente pertenece al sexo masculino.

La otra investigación encontró que el promedio típico de los niños limosneros son menores cuyas edades oscilan entre los 6 y 11 años de edad. La diferencia con las edades encontradas por la encuesta anterior podría deberse a varias causas, entre ellas al ingreso a la mendicidad de más niños en edades muy jóvenes dado el deterioro económico que en general han experimentado las familias panameñas en los últimos años.

Por otra parte, esa investigadora opina haber encontrado datos significativos que de alguna manera indican que la mendicidad puede actuar como paso previo a la comisión de un acto delictivo, ya que el 80% de la muestra del Tribunal de Menores resultó ser

de niños mendicantes que habían llegado allí por cometer un delito.

Otros hechos encontrados en esta investigación se resumen así:

- Existe relación entre quién es el jefe del hogar y el destino que el niño da al dinero producto de la mendicidad. Lo entregan a su madre cuando ella es jefe de hogar para contribuir a los gastos familiares, y lo invierten en golosinas y otros caprichos si vive con ambos padres. Es decir, el niño sin padre en parte asume responsabilidades de jefe de hogar.
- Predomina el núcleo familiar desintegrado por lo que el 60% de estos niños viven sólo con su madre.
- La práctica de la mendicidad contribuye a que el menor abandone su actividad escolar de manera definitiva o le dedique poco tiempo a la misma. Sólo alrededor del 47% de estos niños asisten a la escuela y es frecuente que estos menores mendicantes estén sobre la edad cronológica en relación con el nivel escolar en que se encuentran debido al poco tiempo que dedican a la actividad escolar, por lo que su rendimiento es pobre. No son raros los casos en que desertan de la escuela antes de finalizar el año escolar.

No puede ser más desolador el panorama que presenta un número apreciable de los niños de las áreas urbanas del país, que teóricamente deberían gozar de la protección, educación y posibilidades de desarrollo físico, mental y moral por parte del Estado tal como lo preconizan la Constitución Política y las leyes de Panamá.

c.6.2) La Delincuencia Infantil y Otros Problemas de Conducta

Es un hecho ampliamente reconocido que la delincuencia infantil está profundamente ligada a la injusticia social y a su corolario, la desigual distribución de los recursos y de las oportunidades.

Según información del Tribunal Tutelar de Menores,[37] centenares de niños y jóvenes panameños deambulan por las calles sin ningún objetivo, víctimas pasivas del abandono y de la explotación de adultos. En número de 6,000 fueron atendidos por

37 Círculo de Amigos del Tribunal Tutelar de Menores. *Estudio para el Anteproyecto de Construcción e Instalación del Centro de Observación y Administración de Justicia de Menores y Familia*. Panamá. 1984.

ese Tribunal en el año de 1983. En general se trataba de menores que carecían de un hogar adecuadamente estructurado y que ejercían labores ocupacionales eventuales en la calle, habiéndose evadido del hogar en edades tempranas como manera de buscar solución a sus problemas personales, terminando por caer en actividades delictivas. De 1980 a 1983, un número creciente de menores infractores ha sido atendido por el Tribunal: en un total de casi 12,000 casos, las proporciones anuales pasaron de 24% en 1980 a 26% en 1983. De los involucrados en diversas faltas en ese último año (3,136), el 66% provenían de hogares incompletos en los cuales la mujer era mayoritariamente la jefe de hogar. Un grupo de 377 menores que indicaron vivir en forma independiente o no especificaron la forma en que lo hacían, fue considerado "sin tener un lugar fijo donde residir.

Las estadísticas muestran que las menores mujeres delinquen en proporciones mucho menores que los hombres. Entre ellas las infracciones más frecuentes son el robo y el hurto, siguiendo en orden de importancia la prostitución, que si bien no es un fenómeno estrictamente criminal, tiene en Panamá facetas inquietantes ya que se inicia con la pubertad, habiendo quienes hablan además de una prostitución a edad temprana, o sea la infantil. Con la prostitución a edades tan tempranas puede aparecer el embarazo indeseado y la secuela de problemas psicológicos de frustración y ansiedad de la futura madre. En el año de 1983 el Tribunal Tutelar de Menores atendió 75 casos de prostitución, lo que muestra una práctica ilegal real.

Los datos sobre delitos consumados por menores bajo el efecto de alguna droga indican que el problema existe desde los 12 años de edad y que se agudiza cuanto más alta es ésta.

Entre los años 1980-1982, los menores infractores hombres sumaron 7,654. De ellos el 45% (3,434 menores), cometieron diversos actos delictivos (hurtos, robo, atraco, lesiones, homicidio, agresión, etc.), bajo el efecto del uso de marihuana y otras drogas como la cocaína, estimulantes, sustancias volátiles, etc. Si a ellos se les suma los que delinquieron por posesión, uso y tráfico ilegal de marihuana y otras drogas, se tiene que un 54% del total de las infracciones estuvieron relacionados con este tipo de problema. Las menores mujeres delinquen en relación con las drogas en una proporción mucho más reducida.

La información aquí manejada, sobre delincuencia infantil es por la naturaleza de su fuente, sólo una muestra aproximada de la situación del país especialmente en las áreas urbanas metropoli-

tanas. Convendría tener una idea de la magnitud de los problemas a nivel más desagregado. Sin embargo, sólo se cuenta con datos de la situación de las provincias. Como es natural, el mayor número de casos corresponden a la provincia de Panamá. El segundo lugar corresponde a la provincia de Chiriquí y el tercero a la de Veraguas.

Los delitos más comunes, por provincia, en que incurren los niños son aquellos "contra la propiedad", siendo en este grupo principalmente los de hurto incluyendo tentativa, y el robo, incluyendo atraco. En segundo lugar vienen los "delitos contra personas", en el que la mayoría de los casos se refieren a lesiones, incluso lesiones por imprudencia. El tercer lugar en el conjunto de delitos está representado por hechos "contra la buenas costumbres y el orden de las familias", sobresaliendo en este grupo la "conducta irregular" (que incluye actitud sospechosa, prostitución clandestina, deambular a altas horas de la noche e irrespeto a sus padres o tutores), el abandono del hogar de sus padres y la violación carnal incluyendo tentativa. En cada uno de estos delitos los números más elevados corresponden a las provincias de Panamá, Chiriquí y Veraguas. La situación de esta última provincia llama poderosamente la atención y la única explicación posible de lo que ocurre tal vez puede encontrarse en la gran pobreza que la caracteriza.

Existe un juzgado seccional de Chiriquí y Bocas del Toro que atiende la parte más importante de los casos de esas provincias. En ellos, el mayor número de casos se observa en los denominados "Contra las buenas costumbres y el orden de la familia" y en ese grupo la mayoría corresponde a los de "Conducta irregular" ya explicada, viniendo en segundo lugar aquellos "Contra la propiedad" y en tercero los denominados "Contra las personas", con un número mayoritario en el renglón de lesiones.

Si la delincuencia de los menores se observa por el distrito de donde ellos provienen en las provincias de Panamá y Chiriquí, únicas para las que se cuenta con esta información, se tendría que en ambas son los distritos con mayor población urbana los que registran mayor incidencia delictual. Así en el caso de la primera, resultan ser los de Panamá y San Miguelito, La Chorrera y, a cierta distancia también, Arraiján. En Chiriquí son los distritos de David, Bugaba y Barú.

En el caso del distrito de Panamá puede hacerse desagregación al nivel de corregimiento de acuerdo con el lugar de residencia de los niños delincuentes. En orden de importancia estos son: Chorrillo, Curundú, Calidonia y Pedregal. Con su identificación quedan prácticamente definidas también las áreas más críticas de la pobreza

de los menores en la ciudad de Panamá. No existen datos concretos para el distrito de San Miguelito, pero a través de lo observado por vías indirectas, allí el corregimiento que presenta los mayores problemas es el Belisario Porras, sin que eso signifique que los otros que lo conforman estén libres de ellos. Algo similar debe estar ocurriendo en mayoría de los corregimientos de la ciudad de Panamá y del resto del distrito.

Esta apretada síntesis de lo que constituye la delincuencia juvenil y otros problemas de conducta sugieren que el problema tiene una mayor incidencia urbana. Quedan aún por reconocer cuáles serían los principales problemas que en este orden afectan al niño rural, el que por su aislamiento esté quizás más protegido de los efectos deletéreos del medio.

4.) Conclusiones y Posibles Líneas de Acción

Este trabajo deja como saldo la conclusión de que la solución a los problemas de la niñez panameña sólo puede darse a cabalidad si se modifican las condiciones económicas y sociales en que están inmersas las familias a las que los niños pertenecen.

Es posible concluir también que, si bien muchos de los problemas que aquejan a los niños se dan en todos los estratos que componen la sociedad panameña, la situación más crítica ocurre entre los menores cuyas familias están ubicadas bajo el límite de pobreza, condición que no les permite subvenir sus necesidades básicas. Las áreas rurales son las más afectadas por el fenómeno de la pobreza. Sin embargo, el efecto de ésta en los niños de las áreas urbanas presenta facetas que las diferencian del que se da en las rurales.

A pesar de la observación formulada anteriormente, no parece razonable esperar hasta que se produzcan transformaciones sociales profundas para brindar atención a la niñez, atención sin la cual su situación ya crítica puede tornarse catastrófica. Con esa reflexión en mente se ofrecen a continuación algunas posibles líneas de acción. Por su carácter de paliativos, de ser convertidos en programas, éstos deben quedar sujetos a evaluación periódica a fin de determinar si efectivamente están cumpliendo un papel positivo. Su éxito podría contribuir a ir creando espacios que, debidamente aprovechados, pueden adquirir carácter acumulativo, que propicie su utilización para cambios más profundos. Tales líneas de acción se presentan en forma muy esquemática, sin intentar analizar en detalle las razones que llevan a proponerlas, ni las vinculaciones que tienen con el problema más general de la pobreza, ni tampoco los logros que se espera alcanzar de su posible ejecución programática.

Líneas de Acción

a) Complementación de la nutrición de los niños. Por los efectos que eventualmente pueda tener la desnutrición en el desarrollo físico y mental de los infantes, los programas de complementación nutricional tienen prioridad. Considerarse ampliar esta acción a los niños hasta los 14 años.
b) Ampliación del número y de la distribución geográfica de los Centros de Orientación Infantil. Hasta ahora han beneficiado principalmente a los hijos de la mujer de clase media. Los Centros regentados por Madres Maestras que la Iglesia Católica ha promovido atienden a niños de los estratos bajos. Debe examinarse la bondad de esta iniciativa y de resultar positiva, expandirla.
c) Fomento a la creación de organizaciones comunitarias de madres que incluyan aspectos recreativos, deportivos y culturales.
d) Servicios de orientación para migrantes menores de 15 años.
e) Programas de Educación Sexual para adolescentes. Los embarazos de madres menores de 20 años constituyen riesgos para ellas y para sus hijos. Aprender a regular la fecundidad podría contribuir a evitar estos embarazos.
f) Programas para la Educación de Madres pobres. Estos deben orientar a este tipo de madres acerca de patrones de consumo apropiados a sus reducidos ingresos. Talvez, inclusive, a la planificación de sus exiguos gastos.
g) Ampliar servicio materno-infantiles en áreas rurales y marginales urbanas, buscando reducir la mortalidad infantil y la materna.
h) Examinar en mayor detalle los problemas del niño indígena, para determinar qué programas convendría ejecutar en las áreas en que ellos residen. Tener presente que pueden surgir obstáculos si se intenta aplicar indiscriminadamente los mismos programas destinados a otros niños. Las diferencias culturales juegan papel importante en este caso.
9) Promover la investigación sobre problemas de la niñez dando apoyo a organizaciones que puedan realizarlas. Muchas fuentes estadísticas permanecen inexploradas y muchos problemas ignorados en sus principales detalles.

****

(1984)

LA MEDICIÓN DEL DESARROLLO
Metodología Empleada en el Estudio "Regiones de Desarrollo Socioeconómico de Panamá"

El desarrollo ha sido preocupación constante de los diseñadores de políticas gubernamentales, economistas y científicos sociales. Sin embargo, no ha existido mucho consenso en torno al significado de lo que se considera desarrollo, a su correcta medición y a las formas de alcanzarlo.

Los pioneros de la medición de la producción y el ingreso nacionales hacían énfasis en la importancia de los problemas sociales, no obstante, después de la segunda guerra mundial la atención comenzó a centrarse en el crecimiento económico. Se consideraba que el crecimiento del capital social era la forma de conseguir el desarrollo, y la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), per cápita se convirtió en casi la única medida. Al convertirse el PIB en meta del desarrollo durante las décadas del 50 y el 60, la promoción del bienestar individual fue perdiendo importancia.

No obstante, las experiencias de numerosos países en desarrollo ponían de manifiesto que el crecimiento del ingreso no abordaba el problema de la pobreza masiva. La distribución de ese ingreso y la equidad de su distribución adquirieron importancia como objetivos adicionales del desarrollo. Desde entonces ha variado la percepción del desarrollo: Primero, de desarrollo económico a desarrollo socioeconómico con un nuevo énfasis hacia la pobreza. Ahora el cambio se orienta hacia el desarrollo humano, que considera que el objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida saludable y creativa. Se concluye que el bienestar de una sociedad depende del uso que se da al ingreso, no del nivel de ingreso mismo, y se señala que la experiencia de los países muestra muchos casos de altos niveles de desarrollo humano con niveles

modestos de ingreso, (Jamaica, Costa Rica, Sri Lanca). A su vez existen casos con niveles de ingresos bastante altos y deficiente desarrollo humano, (Brasil, Oman, Arabia Saudita).

El PNUD, (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), definió el desarrollo humano como un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. Consideró que esas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo, pero que a todos los niveles del desarrollo las tres esenciales son: La primera, disfrutar de una vida prolongada y saludable, (que se mediría por esperanza de vida al nacer). La segunda, adquirir conocimientos (que inicialmente se midió por la magnitud del analfabetismo, ampliada posteriormente al incorporársele el promedio de los años de escolarización). La tercera, tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente, (medido por el ingreso). Por lo tanto, el desarrollo debe abarcar más que la expansión de la riqueza y el ingreso. Su objetivo central debe ser el ser humano. Es decir, el crecimiento del Producto Nacional Bruto se considera necesario, pero no suficiente para el desarrollo humano.

El índice de desarrollo humano, según el PNUD, está formado por: longevidad, (esperanza de vida), nivel de conocimiento medido, mediante una combinación de analfabetismo y promedio de años de escolaridad, y nivel de vida que se mide mediante el poder adquisitivo sobre la base del PIB per cápita ajustado al costo local de vida. Estas medidas de desarrollo humano adolecen de una falla común ya que son grandes promedios que ocultan amplias divergencias internas.

Las regiones de desarrollo socioeconómico de Panamá

¿Qué es una región? Como se ha indicado en otras ocasiones, la región es un concepto creado por los geógrafos. Para este profesional la región es un área que presenta cierta homogeneidad con relación a una serie de condiciones afines, las que pueden referirse tanto a los aspectos físicos del territorio como a los de población. Por lo tanto pueden existir regiones de muy diversos tipos. Ellas pueden estar determinadas por un solo tipo de característica o por un conjunto de ellas. En todo caso esa o ese conjunto de características le dan al área en que se localizan una particularidad que las diferencia de otras áreas vecinas.

Atendiendo al concepto arriba descrito, para definir regiones de desarrollo relativo en Panamá hemos seleccionado un conjunto de indicadores agrupados en distintas variables, y empleado un

método muy sencillo de índices de indicadores que se promedian entre sí en cada variable. Posteriormente se promedian los valores obtenidos para cada una de las distintas variables y se obtiene de esta manera un índice promedio final. A ese método se hará referencia a continuación.

a) Condiciones necesarias para efectuar una medición de características sociales y económicas: son básicamente dos:

a.1 La clara definición del tema que se desea tratar y la identificación de sus características.

a.2 Tener muy clara la finalidad perseguida al realizar la investigación.

b) El desarrollo socioeconómico en Panamá.

Para llevar a cabo la investigación fue necesario:

b.1 Definir lo que se entiende por desarrollo.

b.2 Definir lo que se entiende por una región.

b.3 Tener muy clara la finalidad con que se realizaba el estudio, la cual fue, a su vez:

b.3.1 Conocer la realidad nacional identificando las características sociales y problemas socioeconómicos que aquejan a la población.

b.3.2 Identificar en el espacio nacional las áreas afectadas por ellos.

b.3.3 Delimitar regiones homogéneas en sus características sociales con el fin de facilitar así la ejecución de acciones que contribuyan a mejorarlas. Así lo entendió al solicitar un estudio de este tipo la Caja de Seguro Social (1980).

c) La identificación de las variables

La investigación social implica considerar numerosos interrogantes sobre diversos campos. No obstante esa diversidad es unificada por las variables.

La elección de cada variable ha de tener una clara justificación. En el trabajo que se analiza las variables fueron elaboradas con datos estadísticos con una fecha común hasta donde fue posible, que en su mayor parte tuvieron como origen datos del censo de población y vivienda, y además otras fuentes oficiales.

En la investigación "Regiones de Desarrollo Socioecnómico de Panamá", las variables elegidas fueron las siguientes:

c.1 Grado de urbanización.

c.2 Nivel de educación.
c.3 Nivel de vida.
c.4 Atención Médico–sanitaria recibida por la población.

d) Los indicadores

Cada variable fue constituida por un número plural de indicadores. No siempre fue posible incluir todos los que eran deseables de obtener, debido a inexistencia de la información al nivel administrativo requerido. A continuación se indican aquellos que conformaron cada una de las variables indicadas, a saber:

d.1 Para grado de urbanización:

Tasa anual de crecimiento demográfico.
Proporción de población no dispersa.
Proporción de población económicamente activa no agrícola.
Medios de comunicación a disposición de la población.

d.2 Nivel de Educación:

Sin grado de educación.
Población de 15 años y más con estudios primarios completos.
Población con algún grado de educación secundaria.
Poblaciòn con algún grado de universidad.

d.3 Nivel de vida:

Desnutrición de niños entre 6 y 9 años de edad.
Mortalidad infantil.
Características de la vivienda.
Ingreso familiar mensual.

d.4 Atención médico sanitaria:

Instituciones estatales de salud.
Personal médico y técnico en esas instituciones.
Atención médica (Nacimientos con atención profesional y defunciones certificadas por médico).

Los Índices

Los indicadores de las diferentes variables fueron preparados de forma tal que a mejor valor de los mismos correspondiera mejor clasificación. La mayor parte de las veces esa mayor calificación correspondió al índice con el valor más alto, por ejemplo, en casos

como vivienda con electricidad, ingreso familiar, etc. Ese valor mayor sirvió de base (100) para calcular los índices de los distritos en tales aspectos. En otras ocasiones la mejor calificación corresponde al índice con el valor menor, como ocurre en casos como la desnutrición o el analfabetismo por ejemplo. En esos casos ese valor menor sirvió como base (100), utilizándose esa base para calcular el índice de los demás distritos. De tal forma, **los resultados en cada caso son resultados relativos.**

A continuación se preparó para cada variable un cuadro en el que se incluyó, para cada distrito, la información de los indicadores que componen esa variable en números absolutos y en el porcentaje correspondiente de acuerdo con su población.

La Tipología

Una vez calculados los índices se procedió a construir una tipología representativa de la situación que presentó cada distrito al momento de su clasificación.

Como las variables reúnen un número desigual de indicadores, considerados cada uno de ellos fundamental para expresar el nivel de desarrollo, se hacía necesario darles a todas ellas el mismo peso. Se procedió entonces a calcular independientemente cuatro subtipologías como forma de llegar a una ponderación igual. Para ello se calculó el promedio aritmético de los índices de cada una de las cuatro variables. Por último se calculó la tipología final mediante el cálculo del promedio de los obtenidos por cada una de las cuatro subtipologías.

Se procedió a continuación a ordenar los distritos según la magnitud del índice final alcanzado por cada uno de ellos y a su clasificación por niveles de la siguiente manera:

Niveles de Desarrollo Relativo	Índice Promedio
Muy Bajo	Hasta 20.0
Bajo	Entre 20.1 y 40.0
Medio	Entre 40.1 y 60.0
Medio Alto	Entre 60.1 y 80.0
Alto	Más de 80.0

Se construyó con esta información un cuadro en el cual se incluyó, además, la proporción de población y de superficie con relación a las del territorio nacional, con el fin de facilitar análisis posteriores.

Al trasladarse a un mapa del país la información derivada de la clasificación de los distritos, se hizo patente que, en general aunque no siempre, aquellos con un mismo nivel de desarrollo colindan entre sí, lo que hizo sencilla la delimitación de regiones con un mismo nivel de desarrollo.

Posteriormente se hizo un análisis de las características principales de cada una de las regiones de acuerdo a sus niveles de desarrollo; se observó la distribución de ellas dentro del territorio nacional y se intentó un análisis explicativo de la situación social y económica que evidenciaba esa distribución.

****

(1985)

La Ciencia Geográfica

LA GEOGRAFÍA COMO CIENCIA

La Geografía como ciencia ha sido objeto de múltiples definiciones a través de los años. Sin embargo, como apunta el geógrafo francés Pierre George, una ciencia no debe definirse de manera restrictiva, por la razón tan simple y fundamental, de que toda ciencia evoluciona continuamente y modifica sin cesar su campo de acción y sus métodos. Habría que buscar tal vez en estas razones, la causa de esa multiplicidad de definiciones, muchas de ellas intentos poco satisfactorios.

Se ha indicado que la geografía ocupa un lugar de transición entre las ciencias naturales, los estudios sociales y las humanidades, y que si bien por su concepto y su contenido representa un conjunto unitario, se relaciona con otras ciencias con las que mantiene mutuas influencias. Tal aseveración es correcta en el sentido de que en sus análisis la Geografía toma en consideración los múltiples aspectos con que se presenta ante nuestros ojos una realidad del entorno natural, social y humano. Para ello utiliza el apoyo que otras ciencias le pueden brindar, lo que hace posible la visión más completa de esa realidad.

Para la mejor comprensión de lo que es la ciencia geográfica, conviene que se indique que su objetivo principal de estudio es el espacio como un producto histórico. Es decir, es el espacio del hombre, del hombre-habitante, o dicho de otro modo, el espacio social. El espacio vendría a ser entonces, la naturaleza modificada por el trabajo del hombre, o sea, la naturaleza social. La Geografía estudia esa naturaleza en función del hombre que la habita; de la sociedad que en ella se asienta y por lo tanto, para lograr una mayor comprensión del desenvolvimiento social y económico de esa

sociedad, es necesario conocer también las características del territorio en que ella se asienta.

Como ciencia que es, la Geografía posee un método de investigación: el analítico-sintético. Como ya se ha indicado, los hechos que se refieren al origen, el funcionamiento y la evolución del espacio social, son sus intereses primarios de la geografía. Para estudiarlos los analiza en sus diferentes aspectos y luego, en un proceso de síntesis reconstruye ese espacio nuevamente como un todo. Esa metodología es la que permite al geógrafo identificar las otras disciplinas que han de servirle de auxilio en la interpretación de la realidad estudiada. El uso adecuado de los elementos tomados de esas otras disciplinas de manera que formen un conjunto coherente, constituye una de las dificultades mayores del análisis geográfico.

Dada la naturaleza del objeto de estudio, la Geografía ha sido dividida tradicionalmente en dos grandes ramas: la Geografía Física que se ocupa del estudio del medio ambiente físico (relieve, hidrografía, clima, suelos, etc.) y la Geografía Humana, que se ocupa del hombre y sus actividades. De ésta se ha dicho que es el estudio de la proyección de las sociedades sobre la superficie de la tierra.

El estudio de las numerosas y diferentes actividades que el hombre desarrolla en la sociedad ha llevado a la especialización de la Geografía Humana en diferentes capítulos tales como, la Geografía Económica, la Geografía de la Población, la Geografía Médica, la Geografía Histórica, etc. No obstante, el geógrafo, cualquiera que sea su especialización, debe tener siempre presente en su trabajo el origen común de las dos grandes ramas de la Geografía. Ello le permitirá una mejor interpretación del problema que analiza.

Los Métodos de la Geografía

Puede indicarse que el método descriptivo original del cual deriva el nombre esta ciencia, es el más elemental de todos. Se reduce a describir las formas de la superficie de la tierra sin realizar un análisis interpretativo del conjunto de ellas. Puede describir las formas de un paisaje sin llegar a comprender éste como un todo. En este método se le da especial énfasis al relieve, lo que se justifica por el marcado efecto de éste en el clima y en la distribución de la red hidrográfica. Como consecuencia de él, se desarrolló el Determinismo, que se planteó la idea de que el medio físico tiene especial efecto en la vida del hombre y en su trabajo,

llegándose en ocasiones a señalar que el hombre es controlado por el medio.

Como métodos específicos de trabajo existen en la Geografía dos ramas esenciales: la Geografía Sistemática y la Geografía Regional. La primera investiga un grupo particular de fenómenos, su distribución y sus características en un área dada, los analiza en sus componentes y observa los elementos que lo diferencian de fenómenos similares en otras áreas. Estas comparaciones entre espacios similares le concede especial valor al método ya que una estructura geográfica jamás es del todo idéntica a otra pues cada una posee una identidad espacial propia. Así, la originalidad de una situación geográfica se hace visible únicamente a través de las comparaciones. Son ejemplos de este tipo de método, estudios sobre sistemas climáticos, o estudios sobre sistemas agrarios, etc. El método de la Geografía Regional a su vez, investiga las características de la superficie terrestre que resultan de la combinación de los ambientes físicos y humanos, resaltando las que le dan unicidad y la determinan como una región. La Geografía Regional ha sido considerada por muchos como la Geografía por excelencia.

En resumen, la Geografía Sistemática toma como objeto de estudio y análisis un tópico separado de todos los demás en un lugar dado, mientras que la Geografía Regional selecciona un área y estudia los fenómenos que le dan unicidad y la diferencia de otras áreas. Hoy se considera que ambas geografías son complementarias en la elaboración del análisis geográfico total.

La Geografía Regional, se ha indicado, se ocupa del estudio de las regiones. Pero, ¿qué es una región?. Las definiciones son múltiples. Sin embargo, la más generalizada es aquella que indica que se trata de áreas que contienen un cierto número de características que las individualizan. Esto supone una cierta homogeneidad con relación a una serie de condiciones afines. La selección de criterios adecuados que han de caracterizar la región plantea un problema importante. De acuerdo con los criterios seleccionados puede darse una gama muy amplia de diferentes tipos de regiones. Por otra parte, del objetivo con que se estudia la región, dependerán los criterios que se seleccionen. Así pueden conformarse por ejemplo, regiones económicas, regiones agrícolas, regiones de influencia urbana, regiones naturales, regiones administrativas, regiones culturales, regiones industriales, regiones médicas, y muchas otras. Las relaciones de dependencia hacia un centro común puede ser también uno de los criterios a adoptar.

La regionalización es un instrumento de trabajo. Debe definir y caracterizar la región como parte de un sistema, identificando la función que desempeña o que deberá desempeñar. El tamaño de la región a estudiar dependerá del grado de intensidad que se desee dar al estudio. Sea cual fuere ese tamaño, el análisis de la región puede iniciarse ya sea, partiendo desde las unidades más pequeñas posibles de una área, o, partiendo del conjunto de la región disectándolo después. En ambos casos habrá de llegarse a una síntesis final. Es opinión generalizada que el primero de estos métodos permite un estudio más profundo y torna más sencillo el problema de la delimitación de la región.

Existen dos maneras diferentes de emplear el método regional: el estudio de regiones formales o el de regiones funcionales.

Se considera ***región formal*** aquella que constituye una unidad homogénea. Implica que lo que se enuncia para una parte de la región es cierto para cualquier otra parte de ella. Cuando se trata de regiones con una sola característica esto no implica mayor complicación en el logro de la uniformidad, no así cuando se trabajan múltiples características.

La ***región funcional*** es diversificada. En ella ocurren ambientes físicos diferentes y contrastantes que permiten una variedad de actividades complementarias. Sus partes trabajan en conjunto y guardan cierta dependencia unas de las otras. Ponen énfasis especial en la actividad económica. El vínculo de cohesión entre esas partes generalmente es una ciudad que se convierte en el centro de la actividad económica regional. Un ejemplo muy claro de este tipo de región en Panamá lo constituye el área occidental de la provincia de Chiriquí en donde el relieve, el clima y los suelos, permiten una variada actividad económica, basada en una producción agrícola ganadera muy diversa; ocurren además en ella las circunstancias políticas de la cercanía de la frontera con Costa Rica y la presencia de la cabecera de la provincia, David, vínculo de cohesión del área y de la actividad comercial allí generada.

Ninguno de los dos métodos descritos es completamente satisfactorio. La tendencia actual de los geógrafos es la de usar los dos puntos de enfoque con el fin de lograr una visión más completa de la región estudiada.

Existe pues, todo un sistema y una metodología de investigación al servicio de la Geografía. Su aplicación le ha permitido a esta ciencia darnos a conocer ese espacio en que se mueve el hombre sobre la inquieta tierra en que habitamos, así

como también conocer las estructuras sociales que lo modifican. No hay que olvidar que la tierra es la morada del hombre y que el hombre constituye, en última instancia, una unidad con la tierra y parte de la naturaleza.

****

(1998)

INTRODUCCIÓN A LA GEOGRAFÍA MÉDICA EN PANAMÁ

A Ligia Castro, nieta y geógrafa
quien se interesa y profundiza
en estos temas.

Una rama importante de la Geografía Humana es la Geografía Médica, poderosa herramienta para lograr la comprensión de los problemas relacionados con la salud.

El Concepto de Geografía Médica

La Geografía Médica ha sido identificada frecuentemente como el estudio de la distribución geográfica de las enfermedades y de las causas de muerte; se le ha designado a menudo con nombres tales como: Ecología Médica, Geografía Ecológica, Ecología de la Enfermedad, etc. No obstante, si se entiende la salud tal como la define la Organización Mundial de la Salud, es decir, como un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente como la ausencia de afecciones o enfermedades, resulta indispensable para lograr comprender su razón de ser, que se investigue una serie de otros factores además de aquellos que dan origen directo a la enfermedad. Solo con una valorización de esta naturaleza es posible lograr el conocimiento real del estado de la salud de la población, predecir la posibilidad de nuevas afecciones y entender las distintas condiciones que las motivan. Sin ese conocimiento detallado, es casi imposible realizar la tarea de planificar debidamente las acciones que garanticen la salud de la comunidad. Por lo tanto, la Geografía Médica, constituye una herramienta útil en la planificación de acciones para el logro de esa salud.

Hasta hace poco tiempo en la mayoría de los estudios realizados en el campo de la Geografía Médica se había enfocado la atención básicamente hacia los factores patológicos, los cuales

se tomaban como marco de referencia mientras que los factores sociales y ambientales solo se consideraban cuando se sabía o se sospechaba que influenciaban los factores patógenos. No obstante, existe hoy el convencimiento de que la investigación debe realizarse en el sentido inverso, es decir, primero analizar o diagnosticar la comunidad, para así poder captar más fácilmente lo que ocurre en ella en lo que se refiere a salud y enfermedad. Esta sería la base que permitiría un efectivo desarrollo de la medicina preventiva.

Los factores ambientales con una manifiesta influencia en la salud son muy numerosos. A ellos se hará referencia a continuación:

a) Factores físicos

a.1) Clima

El estudio del clima en su relación con la salud comprende aspectos tales como la latitud, la humedad y la lluvia, la temperatura, la presión barométrica, los vientos, la radiación, etc. Conocidos son por ejemplo, la estrecha relación que existe entre el ciclo de precipitaciones y la presencia de casos de malaria; el calor y la humedad y el desarrollo de hongos. Existe toda una rama de la climatología, la climatología fisiológica, que estudia los efectos de las condiciones climáticas y atmosféricas en el funcionamiento del cuerpo humano y de los mamíferos de sangre caliente.

a.2) Relieve

El relieve es de influencia decisiva en la distribución de enfermedades tales, por ejemplo, como la malaria que solo se desarrolla hasta determinados límites de altura. Influye también de manera muy importante en factores del clima tales como frecuencia y magnitud de las lluvias, dirección de los vientos cargados o no de humedad, etc. y por lo tanto, en la naturaleza del suelo, tipo y variabilidad de las comunidades bióticas.

a.3) Suelos

Se ha demostrado entre otras cosas por ejemplo, la correlación de los distintos tipos de suelos con la mayor o menor presencia de diferentes tipos de parásitos intestinales: así, suelos arenosos favorecen el desarrollo del anquilostoma duodenal y son hostiles al de la ascárides. Por otro lado se sabe, que el grado de infección del suelo aumenta en aquellos poco permeables y con mal drenaje.

a.4) Hidrografía

De importancia fundamental como fuente para el suministro de agua para las poblaciones humanas, animales y vegetales. Por otra parte, las condiciones de drenaje de una región determinan en gran medida la posibilidad de la presencia de distintas enfermedades, siendo la malaria y el cólera algunas de ellas. Apenas como un ejemplo se indica que se ha demostrado que la variación estacional del Ph del agua del Ganges y la fisiografía de sus llanuras de inundación tienen relación de importancia epidemiológica en el cólera.

b) Factores Humanos o Sociales

La comprensión de la importancia que estos factores tienen en relación con la salud de las personas adquiere cada vez mayor relevancia. Su análisis requeriría un estudio minucioso y específico. En esta ocasión apenas se enumerarán aquellos cuya consideración parece ser de la mayor importancia. Por ejemplo:

- La densidad y la manera como se distribuye la población en el espacio. Estas características pueden estar relacionadas con el hacinamiento que favorece la contaminación ambiental y propicia el contagio de enfermedades como la tuberculosis, o la dispersión, que dificulta la prestación de servicios a la población.
- El nivel de educación, básico en el manejo de las condiciones que propician la salud.
- El nivel de vida de los habitantes (ingreso, rama de actividad en que se ocupan, condiciones de la vivienda, etc.).
- La cantidad y calidad de la atención médico sanitaria que recibe la población.
- Cultura. Costumbres religiosas y supersticiones. Uso de drogas, etc.
- El estudio de otros elementos también ha sido altamente revelador. Investigaciones tales como tenencia de la tierra, usos del suelo y transporte, han llevado a encontrar la clave de la irregularidad de la distribución de algunas enfermedades.

c) Factores Biológicos

Son numerosos los que merecen analizarse, así por ejemplo: Vida animal. Vida vegetal terrestre y acuática. Parasitismo humano

y animal. Enfermedades prevalecientes. Grupos sanguíneos predominantes, etc.

Metodología de Trabajo

Como disciplina, la Geografía Médica se basa en la investigación de los varios componentes ambientales, etiológicos y sociales de la enfermedad, de tal manera que sea posible determinar los límites que la circunscriben, y dentro de estos límites identificar las interacciones existentes.

Una vez delimitada el área se analizará la posible relación entre la configuración de la zona delimitada y los procesos espaciales que se dan dentro de ella, pues muchos de los aspectos de salud varían según la configuración del área delimitada y el comportamiento social de la población que contiene, ya que las enfermedades y otros procesos biológicos operan de distinta forma cuando éste es diferente. En síntesis, la investigación geográfico-médica está estrechamente ligada a los contextos sociales y ecológicos.

La Geografía Médica y su Desarrollo en Panamá

El conocimiento de la distribución de las enfermedades en nuestro país, está basado fundamentalmente en los informes enviados por las instituciones dependientes del Ministerio de Salud a los servicios de estadística del propio Ministerio y a los de la Contraloría General de la República. La fuente directa de la información son los médicos que laboran en las instituciones de salud y de ellos depende en forma muy importante la validez de los datos, pues la utilidad de la información depende de la precisión aplicada por el médico en el criterio usado en el diagnóstico de la enfermedad o en el certificado de defunción expedido. Pareciera clara la necesidad de estandarizar los criterios y los métodos en los registros de enfermedad y de muerte, datos de la mayor importancia para la realización de trabajos en el tema que nos ocupa.

Las investigaciones en el campo de la Geografía Médica han tenido escaso desarrollo en Panamá, pese a que se cuenta con apreciable información básica que permitiría realizarla, como son los datos censales disponibles en la Dirección de Estadística y Censo y las estadísticas del Ministerio de Salud. Este Ministerio ha preparado tres Atlas de Salud en los cuales los mapas que lo componen fueron acompañados de un riguroso análisis de la información en ellos contenida. La riqueza de información que

encierra el Atlas de Salud y Desarrollo Humano publicado en 1995 está a la espera de ser usada como base de investigaciones.

En la segunda mitad de la década del 90 el Instituto Gorgas fue objeto de nueva orientación y se le denominó Instituto Gorgas de Estudios en Salud. Se crearon departamentos de análisis e investigación que estudiaron en forma interdisciplinaria problemas de salud, dándosele oportunidad para la investigación a diversos profesionales y entre ellos a geógrafos. Como resultado, y pese al desinterés y poca atención prestados por la mayoría de los profesionales de la medicina de la Institución, vieron la luz importantes trabajos de Geografía Médica. Algunos de estos trabajos, por medio de cuidadosos análisis de factores físicos y ambientales tuvieron el acierto de predecir problemas de salud tan graves como la epidemia del Antavirus. No obstante, este pareciera ser el único esfuerzo de esta naturaleza entre las instituciones oficiales en el país.

De manera particular, algunos geógrafos[1] panameños han investigado problemas de Geografía Médica de distinta naturaleza en el territorio nacional. También lo han hecho como tesis de grado estudiantes de la licenciatura en Geografía de la Universidad de Panamá.

El tema no es pues, ajeno a los intereses de los profesionales de la Geografía, si bien es necesario un esfuerzo importante para darle un mayor desarrollo a este fundamental campo de la ciencias geográficas.

****

(1999)

1. Entre otros: Herrera J. Ligia; y Douglas, Lasford.

"Convertirse en geógrafo es una tarea de aprendizaje de toda la vida"

(Carl Sauer)

La Dra. Ligia Herrera Jurado nació en David, Chiriquí, en 1918. Tras formarse como maestra y bibliotecóloga, primero, en 1962 obtuvo el título de profesora de Geografía e Historia en la Universidad de Panamá, y en 1967 el de Doctora en Filosofía con Mención en Geografía en la Universidad de Chile, con honores en ambos casos. A partir de ese momento –desde organismos internacionales e instituciones como el Ministerio de Salud, el Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá, y el Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena, y en todo momento por su propia cuenta y esfuerzo– desarrolla una incansable labor de investigación en el campo de la geografía humana, y en el estudio de los problemas del desarrollo social en Panamá y América Latina.

Este libro recoge apenas algunos frutos de la parte de esa labor que la Dra. Herrera ha dedicado a conocer y dar a conocer el país que somos, en la esperanza de que ese conocimiento ayude a transformarlo en el país que ella desearía llegar a ver. Aparte quedan sus estudios sobre la geografía del Chile central, sobre el modo en que crecen las ciudades de América Latina, sobre las relaciones entre la estructura agraria y la distribución de la población en México. Pero incluso así, su amor vasto y profundo por la América Latina, y el lugar que en su corazón ocupan Emiliano Zapata y Ernesto Guevara, también aportan su parte de luz a lo que nos dice sobre quiénes somos, y quiénes podríamos llegar a ser.

El lector encontrará, aquí, lo que el índice que presentamos le ofrece. Nuestro territorio; la distribución y las migraciones de nuestra población; las relaciones de los panameños con su entorno natural y entre sí mismos; las zonas en que los problemas sociales y el medio natural se combinan para hacer mayor el riesgo de que ocurran desastres naturales, y la promesa que encierran las regiones que el desarrollo de la economía de tránsito marginó a todo lo largo del siglo XX, al Este y al Norte de Panamá, son apenas algunos de los temas tratados aquí. Y quizás nunca fue tan necesario conocer esos temas como hoy, cuando el país debe enfrentar, finalmente, las graves disyuntivas que le plantea la crisis por la que viene atravesando desde fines de la década de 1980.

"Saber pensar el espacio para
Saber organizarse en él para
Saber combatir en él"
(Ives Lacoste)

1903 2003
2003 "Año del Centenario de la República"