

Panamá:
Niñez y Políticas Sociales
Prioridades para el Bienio 1995-1996

Panamá: Niñez y Políticas Sociales
Prioridades para el Bienio 1995-1996

Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Panamá: Niñez y Políticas Sociales Prioridades para el Bienio 1995-1996

*Los integrantes del equipo que elaboró los documentos
técnicos fueron:*

Bernt Aasen

Nadya Vásquez

Miguel Cuellar

Daniel Camazón

Edición: Hans Roeder

Panamá, República de Panamá
Mayo 1995

Fotos: Casa Esperanza (portada y contraportada); Luis Romero (texto)
Copyright © Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) -
Panamá, 1995
Impreso en Panamá por Poligráfica, S.A., 1995.

Contenido

- 7 Bernt Aasen:
Presentación
- 10 Aida Moreno de Rivera:
El objetivo del desarrollo tiene que ser la niñez
- 13 Las políticas sociales son las políticas para la niñez
- 17 1. Políticas nacionales para el desarrollo social y humano
- 27 2. Niños al margen del desarrollo
- 41 3. Educación para el desarrollo
- 55 4. Salud para todos
- 73 5. Los servicios de agua y saneamiento ambiental
- 85 Rosa Elena de De la Cruz:
Prioridades para el bienio 1995-1996
- 91 Participantes de la Jornada "Niñez y Políticas Sociales"
- 95 Reseña fotográfica de la Jornada "Niñez y Políticas Sociales"

Presentación

Desde 1990, año en que el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) realizaron el "Análisis de la Situación de Niños y Mujeres de Panamá", la actualización de conocimientos sobre la situación de la niñez y la mujer en nuestro país se ha constituido en un ejercicio vital para la formulación y ejecución de propuestas de políticas en favor de los grupos prioritarios en el campo social: los niños y niñas, los adolescentes y las mujeres panameñas.

Con "Panamá: Niñez y Políticas Sociales - Prioridades para el Bienio 1995-1996", damos seguimiento a este ejercicio de analizar la situación de nuestra niñez y medir los progresos alcanzados en las políticas sociales que se han diseñado para este sector poblacional desde 1990, año en que la Asamblea Legislativa ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño. En este mismo año el país participa en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia y se compromete a cumplir las metas globales, reafirmadas por el Gobierno Nacional en el "Plan Nacional de Acción para el Desarrollo Humano, Infancia y Juventud, 1992-2000".

Ejecutar la Convención sobre los Derechos del Niño y progresar hacia las metas establecidas no son responsabili-

dades exclusivas del gobierno y del aparato estatal. Al contrario, sin la participación de la sociedad civil, las políticas y los programas quedarían como buenas intenciones. Es indispensable que en este trabajo se involucren aún más las organizaciones privadas de desarrollo, organizaciones comunitarias, clubes cívicos, iglesias, gremios y asociaciones del sector productivo privado, como otros actores importantes del cambio.

La Jornada sobre Niñez y Políticas Sociales celebrada en el mes de octubre 1994, un evento clave para la revisión de medio término de los programas de cooperación entre el Gobierno Nacional y UNICEF para el quinquenio 1992-1996, demostró una vez más la ventaja de poder contar con el comentario experto de las autoridades gubernamentales, los representantes del movimiento social, así como de los responsables de los diversos proyectos y programas allí presentes, en la revisión de los informes técnicos preparados para la jornada, lo que ha permitido la incorporación de muchas observaciones que se hicieron al respecto y que están incluidas en el presente texto.

Esperamos que nuestro documento cumpla con su intención de ser un instrumento de referencia para los sujetos y actores del desarrollo social (el gobierno, la sociedad civil organizada, los gobiernos locales, las comunidades, las familias y las agencias internacionales de desarrollo), pues, aparte de ofrecer un análisis y nuevos datos estadísticos, establece prioridades para un conjunto de políticas de desarrollo social y hace recomendaciones para su ejecución y monitoreo. También reúne conceptos actualizados sobre la definición de políticas sociales y los actores que intervienen en ellas; además, define los grupos meta, las metas del cambio, las tareas pendientes, y las estrategias y metodologías para progresar en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el país.

Es indudable que el cambio debe empezar con la información y la comunicación, elementos esenciales para producir la conciencia y movilización social necesarias para hacer del país un hogar h6spito para ni1as y ni1os, futuras generaciones paname1as. El presente documento apunta a tal prop6sito.

Bernt Aasen,
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia,
UNICEF - Panam1

El objetivo del desarrollo tiene que ser la niñez

Panamá enfrenta un gran desafío en este fin de siglo: reducir las grandes disparidades existentes entre los distintos grupos humanos que conforman la nación. Esto se expresa a través de múltiples situaciones, entre las que se destaca que el 20% de los panameños y panameñas no tiene suficiente ingreso para alimentarse adecuadamente. Esta cifra se incrementa al 45% de población en situación de pobreza, si se agrega otro 25% de la población que no cuenta con ingreso para satisfacer sus necesidades básicas.

La mala distribución del ingreso nacional es otra gran disparidad: Panamá, después de Brasil, es el segundo país que tiene la peor distribución de ingresos. Esto se traduce, por ejemplo, en que el 20% más rico tiene ingresos 45 veces mayores que el 20% más pobre.

También tenemos grandes disparidades en el sistema educativo; y son conocidas las grandes disparidades respecto a salud en el Darién, Bocas del Toro y otras regiones de pobreza crítica.

Existen grandes disparidades en la tenencia de tierra y vivienda; en la producción agropecuaria, sobre todo en las zonas de pobreza crítica, lo que se traduce en escasa disponibilidad alimenticia para la población afectada. Ahí están, además, el alto costo de los servicios públicos, una

infraestructura vial y social inadecuada, así como una economía deficiente que es una de las primeras causas de estas grandes disparidades.

Pero, para nosotros, los que estamos trabajando en el sector social, quizás lo más crítico son las grandes disparidades en el desarrollo humano de la población panameña. En la revisión de las políticas públicas del nuevo gobierno que preside el Doctor Ernesto Pérez Balladares, se incluye la reformulación de las políticas económicas que están dirigidas a una mejor distribución del ingreso nacional; y la puesta en marcha de la revisión de las políticas sociales que están dirigidas a reducir las grandes desigualdades en el desarrollo humano.

El proceso de integración de la región de Centroamérica, a partir de 1992, dió origen a los gabinetes sociales. Estos gabinetes sociales intentan conjugar los esfuerzos de los diferentes sectores de la sociedad en la ejecución de la política social del Estado panameño. Con la concertación de las diferentes fuerzas se quiere evitar la duplicidad de acciones en el desarrollo social.

Los objetivos fundamentales del Programa de Desarrollo Social con Eficiencia Económica están dirigidos a corregir la mala distribución del ingreso nacional y a incrementar el crecimiento económico. Hay que focalizar las acciones del desarrollo social de manera que la suma de las inversiones sociales tenga impacto social, lo que a su vez va a contribuir a reducir las grandes desigualdades en la población e incrementar sus niveles de bienestar y calidad de vida.

Hay que insistir en que la conjunción de esfuerzos del sector gubernamental tiene que ir ligada a la conjunción de esfuerzos de los diferentes actores de la sociedad civil, de manera que el compromiso para el desarrollo económico,

social y humano sea un compromiso de todos y cada uno de los panameños y panameñas.

Las políticas, sobre todo las políticas sociales, deben estar dirigidas al desarrollo humano de las generaciones del futuro. Coincidimos con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en que el principal grupo objetivo del desarrollo humano tiene que ser la niñez. Por supuesto que las próximas generaciones de panameños y panameñas deben tener un mejor nivel de vida, pero sobre todo un mejor nivel de producción social y mental, pues no queremos niños y niñas gordos pero mentalmente retrasados. Queremos un desarrollo humano integral, un desarrollo psicosocial integral. Queremos que disminuya el número de los discapacitados sociales y mentales que son un freno para la producción económica y social de la nación. Queremos darles a esos niños y niñas la oportunidad de ser partícipes en el desarrollo económico, social y humano.

En la ejecución de las políticas públicas del sector social contamos con la cooperación internacional, sobre todo con la cooperación de los organismos de las Naciones Unidas. A través de esa cooperación podemos enfocar y priorizar en los grupos humanos con mayores desventajas sociales. Esperamos que las agencias de cooperación trabajen en conjunto y de manera coherente para evitar la duplicidad de los esfuerzos. Todos los esfuerzos deben estar focalizados, precisamente para reducir las grandes desigualdades que tenemos en nuestra población. Se trata de que todos juntos trabajemos por incrementar los niveles de desarrollo económico, social y humano de manera que en la alborada del siglo XXI las próximas generaciones de panameños y panameñas tengan un mejor futuro.

Aida Moreno de Rivera,
Ministra de Salud

Las políticas sociales son las políticas para la niñez

La Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de noviembre de 1990, en su Artículo 24, compromete a los Estados partes a:

- Reducir la mortalidad infantil y en la niñez.
- Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los menores, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud.
- Combatir las enfermedades y la mala nutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del ambiente.
- Asegurar atención sanitaria prenatal y posnatal apropiada a las madres.
- Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres, las niñas y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de la niñez, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental.

Así mismo, en su Artículo 27, la Convención prevee que:

- Los Estados partes reconocen el derecho de todos los niños y niñas a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

En los 54 artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño resaltan las siguientes provisiones:

- Orientación, educación y servicios de planificación familiar.
- Educación primaria gratuita y obligatoria, reducción de deserción escolar y eliminación del analfabetismo.
- Protección contra violencia, abuso, maltrato y toda forma de explotación.
- Rehabilitación de los niños y niñas como víctimas de violencia o explotación.
- Orientación del niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales, religiosos y personas de origen indígena.

Tiene plena vigencia la observación de la jurista panameña Carmen Carrasquilla en su "Análisis Jurídico" de la Convención al aseverar:

"Los derechos reconocidos de los niños, los que desafortunadamente más violamos de manera prematura y con más frecuencia, no deben observarse como derechos contrarios a los de los adultos; por el contrario son derechos ajustados a las necesidades básicas de los niños para lograr así su supervivencia, desarrollo, protección y participación de la sociedad".

En 1990, durante la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia en Nueva York, EE.UU., los jefes de Estado de 71 países acordaron una agenda de políticas de desarrollo social y se comprometieron a lograr, antes de terminar la presente década, las siguientes metas globales:

- Reducción de la mortalidad infantil y de menores de 5 años de edad.
- Reducción de la mortalidad materna.
- Reducción de desnutrición grave y moderada entre

menores de 5 años de edad.

- Acceso universal a agua potable y servicios de saneamiento básico.
- Acceso universal a educación básica e incremento de terminación de educación primaria.
- Reducción de analfabetismo entre adultos, con énfasis en la población femenina.
- Mayor protección de menores en circunstancias especialmente difíciles.

Panamá ratificó la Convención y la promulgó como Ley No. 15 del 6 de noviembre de 1990 de la República. El año siguiente, en la Cumbre de Presidentes Centroamericanos en Tegucigalpa, el país se comprometió a ajustarse a las metas de la Convención y presentó el "Plan Nacional de Acción para el Desarrollo Humano, Infancia y Juventud 1992-2000" que prevee los siguientes objetivos específicos basados en la "Estrategia para Reducir la Pobreza":

- Mejorar las condiciones de vida de los grupos pobres, brindándoles mayor acceso a los servicios básicos de salud, educación, vivienda, agua potable, letración y energía.
- Reducir los niveles de analfabetismo, desnutrición, mortalidad infantil y maternal.
- Incentivar las actividades económicas intensivas en mano de obra, tales como las zonas multisectoriales de exportación, la micro y la pequeña empresa, el crédito y capacitación al pequeño agricultor y el apoyo al sector informal urbano, todo lo cual contribuirá a elevar los niveles de ocupación productiva entre los grupos pobres.
- Brindar asistencia técnica y promover el desarrollo científico y tecnológico en las áreas de mayor incidencia de la pobreza: el sector agropecuario de subsistencia y el sector informal urbano.
- Dotar a las poblaciones pobres, sobre todo del área rural, de medios adecuados de comunicación y trans-

- porte que les permita la comercialización de sus productos y mayor acceso a los servicios básicos.
- Lograr la participación de las comunidades pobres en las actividades dirigidas a la reducción de la pobreza, a través de la organización comunitaria.

Las políticas sociales nacionales e internacionales para la niñez abarcan toda la sociedad, pues están directamente relacionadas con la Convención sobre los Derechos del Niño: no se podrán lograr las metas del desarrollo social sin cumplir con la Convención y, a lo inverso, no se cumplirá con la Convención sin lograr las metas del desarrollo social.

Entre los países de América Latina, Panamá ha alcanzado apreciables niveles de bienestar para algunos sectores de la sociedad y dispone de las mayores posibilidades de lograr las metas en los sectores que aún están apartados de estos beneficios. Las metas sí son alcanzables, pero dependerá de la elaboración de nuevas políticas estatales y el desarrollo de nuevas fórmulas y métodos de trabajo encaminados hacia la reversión de la tendencia de concentrar los ingresos y recursos nacionales en las poblaciones privilegiadas. Simultáneamente, las inversiones y gastos sociales deben estar focalizados en las poblaciones marginadas.

En estos tiempos de cambios profundos, urge ajustar la visión de que unos son ejecutores y otros objetos de políticas para el desarrollo. Lo cierto es que todos somos actores y sujetos de procesos de desarrollo que requieren nuestra activa participación.

1. Políticas nacionales para el desarrollo social y humano

Introducción

Las recientes políticas públicas de carácter social en Panamá vienen evolucionando de manera continua y manifestándose en una serie de documentos normativos:

- La Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica (1990).
- La Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza (1991).
- El Programa de Desarrollo y Modernización de la Economía (1991).
- El Plan Nacional de Acción para el Desarrollo Humano, Infancia y Juventud 1992-2000 (1991).

El Plan Nacional de Acción para el Desarrollo Humano, Infancia y Juventud es el instrumento más concreto de políticas y programas de desarrollo social en el corto y mediano plazo. En el se identifican prioridades en circunscripciones o áreas geográficas de mayor pobreza y se intenta reasignar y/o focalizar recursos de inversión social en favor de los grupos más desfavorecidos.

En el año 1992 se crea a nivel ejecutivo el Gabinete Social y se le asigna a esta instancia la coordinación y el monitoreo del Plan Nacional de Acción. Por su parte, el Ministerio de Planificación y Política Económica, la instancia originalmente responsable para la planificación y

coordinación del desarrollo social, queda excluido del Gabinete Social, por lo que hasta agosto de 1994, a fines de la gestión del gobierno saliente, no se contaba con una evaluación completa sobre el nivel de cumplimiento de los programas y proyectos de dicho Plan. Sin embargo, con el actual gobierno, que asumió la administración pública en septiembre de 1994, el Ministerio de Planificación se incorpora al Gabinete Social como miembro invitado, al igual que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, lo cual abre nuevas posibilidades de efectiva coordinación y ejecución de las políticas sociales del país.

El Gabinete Social, con el papel rector del Ministerio de Salud, está conformado por los ministerios de Vivienda, Educación, Trabajo y Obras Públicas, contando además, con el Despacho de la Primera Dama, como miembro honorario. Incumbe a cada una de las carteras ministeriales lograr las metas definidas para su sector en el campo social, disponiendo para estos efectos de una elevada proporción del Presupuesto General de la Nación.

Por otro lado, el país vive una coyuntura en que cobran vigor los esfuerzos de la sociedad civil que busca una participación activa y responsable en el desempeño económico y social del Estado, robusteciéndose iniciativas importantes de diálogo y concertación entre los distintos grupos y sectores económicos, políticos y sociales del país. Las iniciativas más sobresalientes son las siguientes:

- la Fundación del Trabajo (1992);
- el Foro Mujer y Desarrollo (1993);
- los encuentros de Bambito, "Unidad y Desarrollo Humano" (1993-1994);
- el Foro de Mujeres de Partidos Políticos (1994).

Un resultado concreto de este diálogo social a nivel empresarial-sindical es la elaboración de las "Bases de una Estrategia Concertada para el Desarrollo Nacional" de

Creo que entramos en una etapa de "postabogacía" donde tenemos que utilizar toda nuestra creatividad para poner en práctica los compromisos que los gobiernos están adquiriendo. Vemos que en Panamá prácticamente toda la sociedad -los políticos, los trabajadores, la industria privada, las mujeres- está incluida en los programas de cooperación de UNICEF. Sin embargo, es preocupante que el Ministerio de Planificación esté fuera del Gabinete Social

cuando la idea es tratar de influir sobre el gasto público. No sé en que forma se va a crear un mecanismo para influir sobre el gasto público sin la participación de ese Ministerio. Por otra parte, el Ministerio de Salud tiene ahora aproximadamente el 30% del presupuesto social, sin embargo este Ministerio no tiene la capacidad para gastar el dinero. Quizás tenemos que elaborar mecanismos para fortalecer la capacidad institucional para gastar.

Oriando Lugo, UNICEF

1992, en la que se enfatiza en la necesidad de reducir las altas tasas de desempleo y subempleo y un desarrollo "con rostro humano". Otra iniciativa de concertación es el Foro Mujer y Desarrollo que en 1993, con el lema "Construyamos el Futuro con Equidad", presenta al país el "Plan Nacional Mujer y Desarrollo 1994-2000".

En los "Encuentros de Bambito", los partidos políticos dialogaron sobre una agenda del Estado y los acuerdos obtenidos representan pasos importantes hacia una visión compartida del desarrollo y el futuro.

Cabe destacar la voluntad de estas y otras iniciativas en poner los objetivos y metas específicas del desarrollo económico y social por encima de los intereses de grupo, lo que facilita la cooperación de las Naciones Unidas y otras agencias internacionales de desarrollo en su tarea primordial de brindar asistencia en la definición y formulación de políticas sociales, ejecución de programas e interpretación de temas de desarrollo.

Objetivos y estrategias

Los objetivos acordados entre el Gobierno y UNICEF en el Plan de Cooperación (1992-1996) buscan:

- Fortalecer la capacidad de las comunidades más pobres para procurar la satisfacción de sus necesidades básicas y conseguir su inserción equitativa dentro del proceso de desarrollo.
- Enfatizar en el contexto político la prioridad de la niñez y juventud, como elemento central de las estrategias del desarrollo planteado para la década.
- Reforzar el papel de la mujer como agente de cambio social induciendo a su incorporación y valorización en las políticas y programas de desarrollo social.

El mandato para la formulación y aplicación de las políticas sociales tiene su fundamento en la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y los compromisos adquiridos en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia. Esto exige, a nivel de la sociedad civil, movilizar una demanda calificada de nuevas políticas sociales y a la vez, a nivel del Estado, crear la capacidad de desarrollar una oferta relevante.

La priorización de la dimensión social en la agenda política del Estado, dominada por las aspiraciones de recuperación, modernización y crecimiento económico, requiere además una campaña masiva de sensibilización de la clase política y económica, lo que constituye un componente vital en el proceso de reforma social que vive el país.

***E**l Ministerio de Planificación no pierde su rol de dirigir y dar seguimiento a las políticas sociales del país. Se están haciendo las modificaciones para incorporar a este ministerio en el Gabinete Social. Actualmente, este ministerio está analizando el gasto social dentro del gasto público. Nuestra fuente de información sigue siendo la Dirección de Presupuesto más que los ministerios. Ya tenemos los datos que serán presentados al Señor Presidente y a los ministros.*

Los componentes programáticos en el apoyo de la formulación de políticas nacionales para el desarrollo

- Monitoreo

La Secretaría Técnica del Gabinete Social elaboró en 1993 una propuesta para un sistema de monitoreo que permite no solo el diseño de una metodología para la medición de las metas del Plan Nacional de Acción y del gasto público social, sino que también aporta recomendaciones sobre la vinculación que debería existir entre el nivel de gastos sociales y los indicadores cuantitativos y cualitativos en pobreza. La implementación de un nuevo sistema de monitoreo permitirá analizar la relación entre el gasto social y la focalización de recursos, así como evaluar la eficacia del gasto social, lo cual aportará elementos para la toma de decisiones.

María Cristina de Pastor,
MIPPE

- *Movilización*

La aspiración de la sociedad panameña de superar las tendencias de gobernar en base a políticas eminentemente gubernamentales y pasar a la ejecución de una agenda del Estado con políticas económicas y sociales concertadas con todos los actores relevantes del país, obliga a los asociados a extender y profundizar las iniciativas de diálogo existentes e ir avanzando hacia una real movilización social. Las agendas de trabajo de la cooperación internacional están orientadas a apoyar estas iniciativas lo que les permitirá seguir su misión de actuar como socios para el progreso.

Entre las acciones precursoras de la concertación nacional, se cuentan, a nivel del sector privado, las ya citadas "Bases para el Desarrollo Nacional con Rostro Humano" de la Fundación del Trabajo y los estudios sobre el adolescente

*S*e debe involucrar más a los sectores que detentan el poder económico, organismos como el APEDE, CONEP, y demás. No creo que

trabajador realizados por la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas (APEDE).

Por otro lado, en abril de 1994, la Comisión Interdiocesana de Justicia y Paz de la Iglesia Católica y UNICEF, entregaron al país el documento "Tendencias y Desafíos del

- Comunicación social

La comunicación social, en todas sus formas, es otro componente estratégico de los esfuerzos para afrontar la pobreza.

*P*or más que se promuevan mensajes en cantidad y calidad, pensamos que va a ser muy difícil que la incidencia de los medios de comunicación produzca un efecto en los hábitos y valores de la población. Pienso que tendríamos que pensar en una nueva fórmula, la cual -si la utilizamos bien- puede tener un efecto más efectivo para el cambio de actitudes, no solamente de la gente, sino de las estructuras de poder de los medios de comunicación.

Alma M. de Fletcher,
Foro Mujer y Desarrollo

Los compromisos adquiridos por el país para mejorar los indicadores del desarrollo humano, evidencian la necesidad de monitorear los logros del cambio y hacer partícipe a toda la comunidad de los conocimientos acumulados por los distintos ejercicios de análisis realizados en torno de la situación económica y social y, particularmente, de la infancia y la mujer panameña. En esto, la labor de las Escuelas de Comunicación Social, las agencias publicitarias, los educadores formales y no formales, los periodistas y comunicadores sociales, así como el papel de los medios de comunicación masiva, es de vital importancia, pues las coberturas de los medios en general y en particular en las zonas urbanas, conlleva un gran potencial de educación de la ciudadanía.

El "Premio Nacional de Prensa", introducido por UNICEF, es un incentivo prestigioso y oportuno para aumentar la información periodística constante sobre la situación de los más vulnerables de la sociedad y sigue contribuyendo a la sensibilización y movilización social y a la creación de nuevas alianzas de defensa y promoción de los Derechos del Niño (Cuadro 1).

- Mujer y políticas sociales

Entre los indicadores de la desigualdad social que aqueja al país resalta la pobreza. De acuerdo a información de la Encuesta de Hogares de 1991, en base a procesamientos de PREALC, el 49% de las familias panameñas están bajo la línea de pobreza y el 24% de ellas son indigentes. Históricamente, este fenómeno se manifiesta con mayor

Cuando se habla de comunicación social, se está midiendo el número de mensajes, sin embargo, cuando se hizo una encuesta sobre la Convención sobre los Derechos del Niño, muy poca gente sabía sobre la Convención. A pesar de los grandes esfuerzos, el mensaje no está llegando a la gente. Quizás tenemos que incrementar los mensajes o definir mejor los mensajes o buscar otras formas de hacer que el medio sea más eficiente.

Orlando Lugo, UNICEF

CUADRO 1

NOTA DE PRENSA SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, SEGUN
MEDIO DE COMUNICACION ESCRITA
AÑOS 1991-1994 a/

Medios	1991-1992	1992-1993	1993-1994	Total
La Prensa	424	348	400	1,172
El Panamá América	329	337	399	1,065
La Estrella de Panamá	195	304	278	777
Crítica L.	125	216	339	608
El Siglo	105	203	142	450
Hoy	---	---	202	202
Total	1,178	1,408	1,760	4,346

a/ Notas publicadas entre los meses de julio a junio de los años correspondientes.

Fuente: Sistema de Monitoreo de los medios de comunicación, CELA/UNICEF.

intensidad en las áreas rurales debido a las iniquidades en la estructura de tenencia y distribución de la tierra, en el acceso al trabajo remunerado y a los servicios públicos. Esta situación afecta con mayor intensidad a las mujeres jefas de hogares, quienes son, sin duda, las principales víctimas de pobreza y desigualdad social.

Si bien en los últimos años se han dado logros importantes en cuanto a la participación económica y política de la

mujer, aún prevalecen serias manifestaciones de discriminación laboral, social y política. Por eso, las reformas sociales deben plantearse desde un enfoque de género y enfatizar en el fortalecimiento de aquellas políticas, programas y proyectos que beneficien a la mujer y, de manera especial, a la mujer campesina e indígena.

En este sentido, la capacitación de mujeres en temas de género y políticas públicas, planificación estratégica y movilización de recursos, actividad coordinada por el Ministerio de Planificación a través de la Coordinación y Promoción de Acciones en Areas Marginadas (COPRAM) y el Centro para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), significa un paso concreto para una mayor participación de la mujer en la solución de problemas que la afectan. Así mismo, se deben seguir vigorizando los espacios de concertación de mujeres a nivel de la sociedad política y civil, en función de promover los derechos de la mujer a disfrutar plenamente, de manera equitativa y en todos los niveles de los avances del progreso nacional. Los logros del Foro Mujer y Desarrollo se evidencian en su aporte "Plan Nacional Mujer y Desarrollo". Este importante documento compromete a todos los partidos políticos a cumplir las metas establecidas en favor de la mujer y representa la voluntad de este sector de la sociedad de seguir adelante hacia su plena emancipación política, económica y social.

***E**n el Foro Mujer y Desarrollo hemos hecho una propuesta de políticas. La pudimos hacer con la participación de instancias de gobierno y eso fue muy positivo. Sin embargo, de nada sirven intentos si no existen los mecanismos para ejecutar dichas propuestas. En la*

Prioridades sectoriales para el bienio 1995-1996

La gran sensibilidad y movilización de todos los sectores en relación a los temas de la infancia y la mujer constituyen una base para pasar a la etapa de concreción de políticas, programas y proyectos integrales que beneficien el desarrollo social. El documento "Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con

discusión sobre el Plan Nacional Mujer y Desarrollo debería haber más participación del Gobierno, pues ese vínculo es necesario para que nuestras propuestas se concreten en políticas públicas y mecanismos reales de participación ciudadana. Debería hacerse de esto un proceso de corresponsabilidad y no solamente de ejercicios sociales que son sumamente interesantes pero insuficientes.

Mariela Arce,
Foro Mujer y Desarrollo

Eficiencia Económica" del nuevo gobierno presenta para ello el marco normativo, además que establece líneas de trabajo acordes con las convenciones internacionales.

Las acciones futuras deben orientarse a buscar, en primer lugar, la definición y aplicación de una metodología para el cálculo del gasto social. Esto debe partir de la necesidad de conocer aspectos relacionados a la focalización del gasto, especialmente hacia aquellos distritos y corregimientos más rezagados del país y hacia grupos sociales específicos.

En cuanto al monitoreo de las metas para el desarrollo social, resulta necesario el fortalecimiento de todos los ministerios involucrados para lograr una mejor gerencia de los recursos estatales.

En materia de movilización y comunicación social es necesario consolidar el monitoreo de la aplicación del Código de la Familia y el Menor, el cumplimiento de las convenciones sobre los derechos humanos y el logro de las metas para el desarrollo social. El "Pacto por la Niñez Panameña", que se promueve desde la Presidencia de la República, ofrece una oportunidad de seguir consolidando el consenso entre el gobierno y la sociedad civil. La participación que se espera de las municipalidades en esta iniciativa, implica prestar asistencia para la elaboración y ejecución de planes locales en favor de la niñez, sobre todo de aquellos distritos con grandes poblaciones en situación de pobreza.

Igualmente, se debe consolidar el desempeño eficiente y creativo en instancias del poder ejecutivo y en posiciones directivas de la sociedad política y civil para generar propuestas de políticas de desarrollo con rostro humano, de impacto nacional, con enfoque de género y con énfasis en descentralización y focalización en los más pobres.

2. Niños al margen del desarrollo

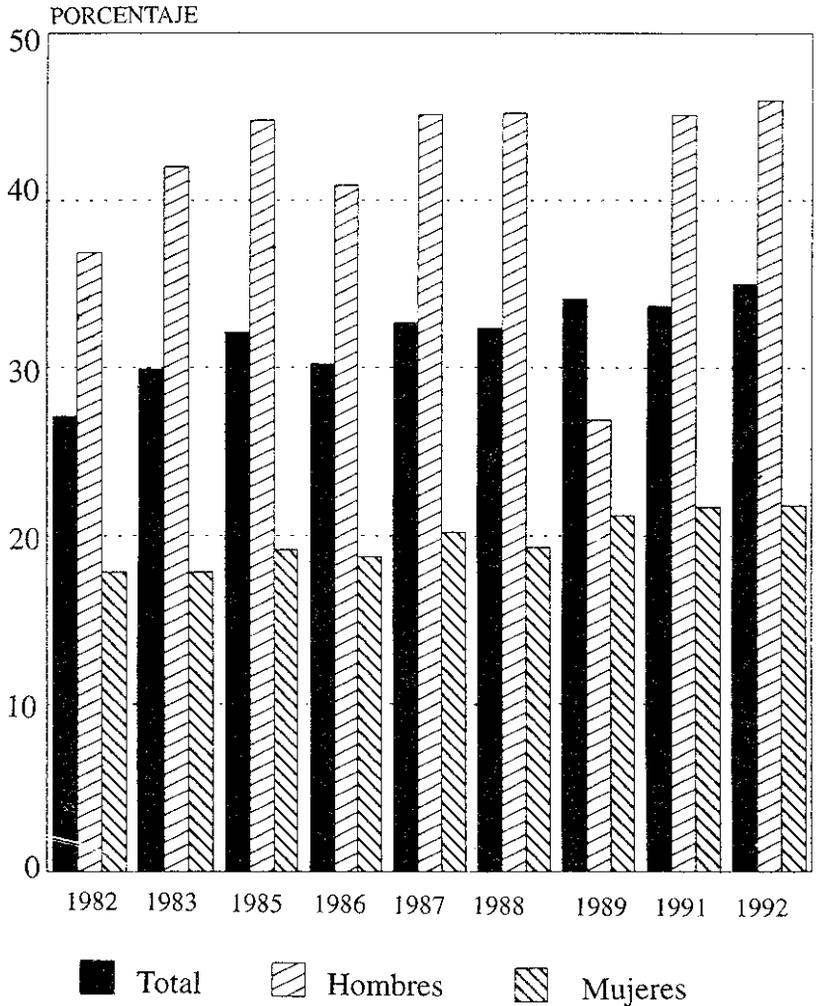
Introducción

La crisis económica y política en Panamá en la década de los 80 y la política con énfasis en crecimiento económico en los 90 ha afectado negativamente a la niñez, los adolescentes y la mujer, pues el derrumbe de las estructuras de empleo e ingreso, que se traduce en elevadas tasas de desocupación abierta, pobreza y extrema pobreza, afectan de sobre manera a estos sectores de la sociedad nacional: la tasa de desempleo femenino supera el 20%, en tanto aproximadamente una tercera parte de la fuerza laboral entre 15 y 24 años de edad está desocupada. La situación extrema es la de las mujeres jóvenes con 41% de desempleo entre la población activa.

Lo anterior es indicativo del reto que enfrenta el país, por cuanto cerca de la mitad de las familias panameñas se encuentran -en 1994- en situación de pobreza, destacándose su incidencia en los hogares liderados por mujeres. La participación de los adolescentes en el mercado de trabajo refleja una tendencia creciente, con significativas diferencias por sexo y áreas (Gráfica 1). Sin embargo, logran su inserción laboral en situaciones cada vez más precarias al ocuparse en actividades y sectores tradicionales, de baja productividad e ingresos y carentes de los

beneficios del Seguro Social y la protección del Código de Trabajo (Gráfica 2).

GRAFICA 1
 PANAMA: TASAS DE PARTICIPACION LABORAL ENTRE LA
 POBLACION DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD
 AÑOS: 1982-1983, 1985-1989 Y 1991-1992



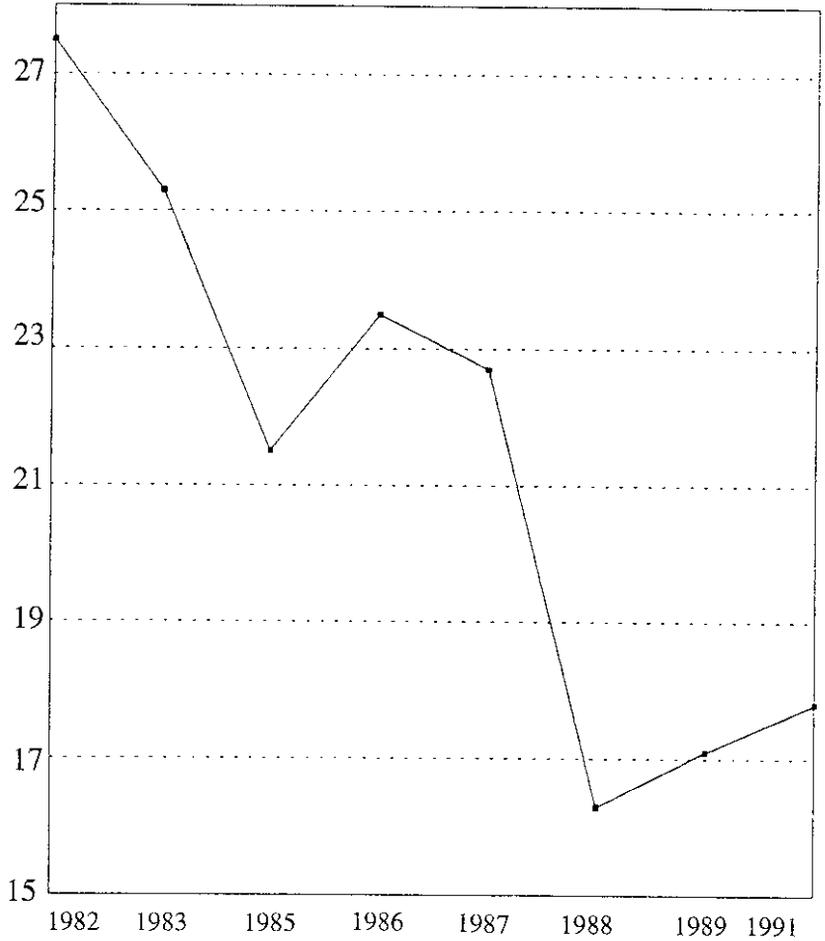
Los acuerdos políticos que se han dado a través de las distintas acciones pre-electorales deben llevarnos a una verdadera práctica de la democracia y justicia social. La sociedad civil, que se organiza en defensa de los intereses de los más vulnerables, tiene que

Fuente: Banco de Datos de PREALC, en base a las Encuestas de Hogares.

GRAFICA 2

PANAMA: PROPORCION DE MENORES Y JOVENES DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD PLENAMENTE OCUPADOS
AÑOS: 1982-1983, 1985-1989 Y 1991

PORCENTAJE



Fuente: Banco de Datos de PREALC, en base a las Encuestas de Hogares.

El modelo de desarrollo ha incrementado considerablemente el número de niños y niñas en situación de riesgo social durante los últimos años. Desde 1990 se registra un aumento del 8% anual de menores institucionalizados en organizaciones subvencionadas por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (Gráfica 3).

monitorear los compromisos adquiridos para que se los cumplan en cada espacio gubernamental. Las acciones de monitoreo deben llevar a que los compromisos se traduzcan en mejores indicadores del desarrollo social pero más que nada que haya una mayor participación y representatividad de los marginados: la población infantil y adolescente, mujeres jóvenes y adultas e incluso la tercera edad, que también tiene una posición muy importante en nuestra sociedad.

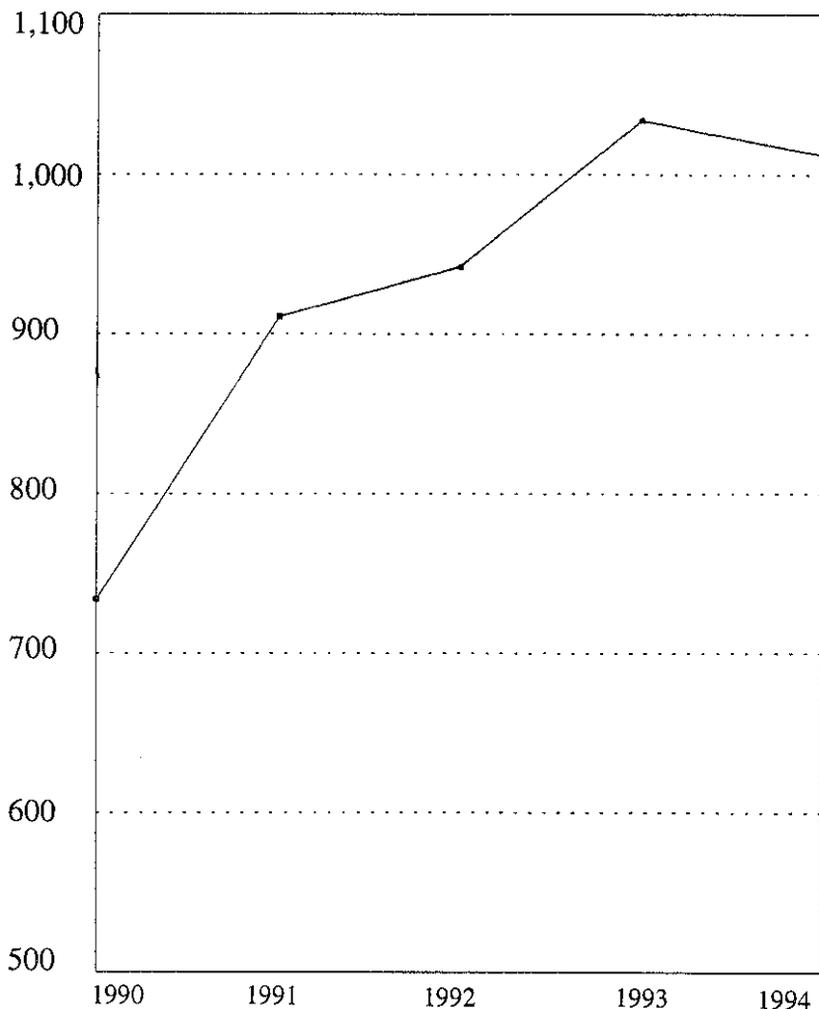
Mariela Arce,
Foro Mujer y Desarrollo

El Código de la Familia refleja la voluntad de ir a cambiar las cosas. Ahora, por ejemplo, se prohíbe expulsar de las escuelas a las estudiantes embarazadas. Pero sin persistencia y sin sensibilización se van a seguir expulsándolas para sancionar algo que es considerado pecaminoso. En una reunión con directores de enseñanza media en una provincia, muchos de los participantes se levantaron en protesta y dijeron que era absolutamente inaceptable que estas jóvenes continuasen sus estudios junto con los demás estudiantes del plantel.

Carlos Leiro, USMA

GRAFICA 3

PANAMA: MENORES INSTITUCIONALIZADOS EN ORGANIZACIONES SUBVENCIONADAS POR EL MINISTERIO DE TRABAJO Y BIENESTAR SOCIAL
AÑOS: 1990-1994



Fuente: Dirección de Bienestar Social, Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

Los programas de ajuste, por un lado, y la creciente necesidad de hacer más competitiva la economía nacional, por el otro, indican que el espacio para la ejecución de políticas y programas sociales con claros criterios de reducir prioritariamente la pobreza y mejorar la redistribución del ingreso nacional ha estado muy limitado. El nuevo gobierno del Presidente Pérez Balladares ha emprendido pasos que llevan hacia un aumento de ese espacio.

Objetivos y estrategias del Programa Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles (MCED)

El programa de cooperación entre el Gobierno y UNICEF enfatiza como elemento central del desarrollo humano la prioridad de la niñez, la adolescencia y la mujer, conforme a las convenciones internacionales de carácter legal y a los acuerdos y compromisos en relación con metas concretas en los campos de salud, nutrición, educación, pobreza, empleo y servicios básicos, como agua y saneamiento. Como parte integral de estas políticas, se deben promover acciones de movilización social para crear una demanda en la atención de los menos favorecidos y disponer de los recursos necesarios, precisamente para cumplir las metas sociales diseñadas en función de superar las desigualdades económicas y sociales que aquejan a más de la mitad de la población del país.

El Pacto con la Infancia es una oportunidad para trabajar junto en favor de los menores de edad, pero en cuanto a los niños y niñas indígenas todavía está ausente el gobierno como contraparte. Necesitamos una contraparte gubernamental en este trabajo, en eso no podemos ir solos de comunidad a comunidad.

Alberto Migar, ASIPA

La formulación y ejecución de programas y políticas para la sobrevivencia, desarrollo, protección y participación de la niñez y los adolescentes, no es responsabilidad exclusiva del Gobierno sino que requiere amplia participación de entidades legislativas y judiciales, al igual que de la sociedad civil organizada y del sector productivo privado.

Para el logro de los objetivos se perfilan como estrategias principales:

- El fortalecimiento institucional para generar políticas y respuestas adecuadas tanto a nivel gubernamental como no gubernamental para la atención de niños y adolescentes al margen del desarrollo y el progreso.
- El mejoramiento de los servicios que se ofrecen a los niños y adolescentes en riesgo social procurando una atención que les prepare para la plena incorporación y participación en la sociedad con capacidad de organizar sus demandas y realizar sus aspiraciones.

Las acciones del programa se orientan hacia los siguientes aspectos:

- Realizar estudios e investigaciones que permitan la formulación de políticas y proyectos de prevención.
- Reordenar el aparato estatal según el nuevo Código de la Familia y el Menor.
- Establecer mecanismos de movilización social que originen los cambios de actitud de la sociedad hacia la problemática de dichos niños.
- Contar con un sistema de monitoreo y evaluación para medir los progresos en la atención de la niñez y la adolescencia.

***E**l sector privado es el que está empleando a los niños trabajadores, exponiéndolos frecuentemente a situaciones de desprotección y alto riesgo para su salud. Quizás, en las futuras negociaciones con los contrapartes de Panamá, pueda existir la necesidad de expandir los planes de acción, identificando con claridad las acciones que le correspondan a cada uno de los organismos involucrados en el mejoramiento de la situación de los niños y niñas trabajadores.*

Orlando Lugo, UNICEF

Componentes programáticos

- Estudios

El fenómeno de niñas, niños y adolescentes en alto riesgo social por razones de pobreza crítica, abandono, maltrato y otras causas, es relativamente nuevo en Panamá. La sociedad aún no está suficientemente preparada para dar respuesta a esta situación que requiere la revisión de políticas sociales y focalización de esfuerzos y recursos para la atención de este grupo poblacional. Por consiguiente, los estudios deberán no sólo contribuir a mejorar los conocimientos sobre las circunstancias en que vive

esta población, sino a la identificación de programas y estrategias innovadoras y una mejor integración inter-institucional (público/privado).

Un ejemplo de estudios de esta categoría es el "Estudio sobre la Situación y Perspectivas de los Adolescentes en Circunstancias Especialmente Difíciles", de APEDE/ UNICEF de 1993. Este estudio ayuda a conocer a profundidad las causas y consecuencias de la problemática de los adolescentes en el área metropolitana de la Provincia de Panamá y sugiere, a través del análisis de algunos programas dirigidos a este grupo objetivo, cambios en las estrategias y proyectos actuales. El estudio comprobó entre otros aspectos:

- El creciente número de adolescentes que se ven obligados a asumir responsabilidades de adultos sin una adecuada preparación y con serias limitaciones económicas y sociales.
- La gravedad de los problemas de pobreza, tanto en términos de extensión como de intensidad, en donde son la niñez y la adolescencia, así como las mujeres jefas de hogar, los grupos más afectados.
- La falta de programas específicos en materia de capacitación y formación profesional orientados hacia adolescentes en circunstancias especialmente difíciles.
- Las carencias e insuficiencias en el sistema de justicia para menores, así como la necesidad de fortalecer con recursos financieros, físicos y humanos a los organismos judiciales para menores de edad.

Por su parte, la investigación "Los Trabajadores Menores de Edad en Centroamérica" de PREALC/OIT/UNICEF del año 1993, amplía los conocimientos sobre la situación de empleo e ingresos de los menores de 18 años de edad, así como su posible relación con la pobreza, a la vez que sugiere políticas orientadas a resolver la problemática, entre las que se destacan:

- El fortalecimiento de acciones orientadas hacia la protección de adolescentes en el trabajo y la eliminación del trabajo infantil.
- La necesidad de atacar las causas de la pobreza y mejorar los ingresos en los hogares con niños trabajadores y promover la educación como mecanismo para lograr su posterior inserción calificada en el mercado laboral.
- El mejoramiento del monitoreo sobre la situación de los adolescentes en el mercado de trabajo.

- Monitoreo y evaluación

Conscientes de la necesidad de conocer más a fondo las condiciones laborales y sociales del adolescente trabajador en el área rural y urbana, así como para monitorear el progreso de las políticas económicas y sociales dirigidas hacia él, UNICEF y el organismo no gubernamental Centro de Estudios del Trabajo (CETRA) con el apoyo del Ministerio de Planificación y Política Económica y la Dirección de Estadística y Censo, han diseñado e iniciado una investigación que permitirá mejorar las encuestas de hogares en este aspecto específico y realizar un inventario de los principales programas de empleo y capacitación dirigidos a adolescentes, a fin de evaluar su impacto, y finalmente, formular políticas y programas con un enfoque integral.

Los jóvenes entre 15 y 19 años de edad representan el 21% de la población total del país. De este grupo, el 43% forma parte de la población económicamente activa; sin embargo, entre ellos hay un índice de desempleo del 21.6% (sin incluir a los que integran el sector informal).

Expresión de esta situación es el diagnóstico llevado a cabo durante el primer encuentro de asociaciones juveniles de la Región Metropolitana de Panamá. Esta

***E**n Chiriquí Grande, allí en el terminal, vemos a los niños indígenas cuando llegan los camiones de carga, cargándose ellos las cargas pesadas. Cuando uno ve cuanto le dan por ese trabajo pesado a estos niños indígenas trabajadores, eso es realmente impactante. Aquí se señaló que hay*

que tocarle al sector que detenta el poder económico. Creo que eso no le toca porque ese sector está pensando en la modernización. El gobierno está hablando de cómo contrarrestar la pobreza pero a la vez está pensando en la modernización de la economía.

Cuando uno piensa en la modernización de la economía -a todos nosotros nos absorbe eso- nos olvidamos de lo que es el sector marginal, que realmente es el más atropellado.

Alberto Migar, ASIPA

iniciativa, "Llenando un Vacío", percibe como áreas de interés prioritario de los jóvenes panameños, cuestiones referentes a demandas desatendidas en educación, cultura, recreación, empleo, participación, salud integral, medio ambiente y en aspectos relativos a valores espirituales, morales y religiosos. Igualmente, los jóvenes establecieron propuestas de solución que, vía un proceso de consulta permanente, deberían ser consideradas en un futuro "Plan de Acción para y de la Juventud Panameña".

- Los servicios y la atención de los niños y los adolescentes en circunstancias especialmente difíciles

El deterioro de las condiciones de vida ha implicado la incorporación temprana de un número creciente de niños y adolescentes al mercado de trabajo formal e informal, como mecanismo de apoyo a la subsistencia de los hogares pobres. Frecuentemente, por razones de desprotección, éstos están expuestos a situaciones de alto riesgo social como son abuso, maltrato, explotación, mendicidad, prostitución y contacto con el sistema de justicia.

En Panamá, dada la necesidad impostergable de la reforma social que requiere el país, los servicios y la atención a la niñez y los adolescentes deberían enfatizar la convivencia más humana, participativa y pacífica de los asociados, así como la protección, rehabilitación y resocialización de las personas que han infringido la ley. Desafortunadamente, aún existen serias limitaciones tales como esquemas cerrados e institucionalizantes, recursos insuficientes, infraestructuras físicas inadecuadas y poca vinculación de los programas existentes a verdaderos esquemas de desarrollo, propuestas pedagógicas renovadoras y trabajo de prevención a nivel comunitario.

Sin embargo, en el sector público hay una creciente

conciencia de que la institucionalización de los niños, niñas y adolescentes al margen del desarrollo y progreso, no representa una respuesta adecuada y además, en muchos casos, significa una violación de los derechos humanos en general y la Convención de los Derechos del Niño en particular.

La conciencia que, sin lugar a dudas, está generando el nuevo Código de la Familia y el Menor debe ser consolidada a través de procesos de movilización social que procuren mejorar y ampliar aquellos programas de capacitación y participación que por su naturaleza y características hagan parte del proceso de apertura y humanización.

En el trabajo directo con los adolescentes deben ser fortalecidos los procesos de participación de los propios menores en el análisis de sus problemas y búsqueda de respuestas comunitarias, programas de capacitación social, educación-formación profesional y creación de empleo protegido que permitan su plena inserción o reinserción productiva en la sociedad panameña. Finalmente, debe fortalecerse la cooperación entre las entidades estatales y los organismos de desarrollo social del sector privado.

- Casa Esperanza

En atención a lo anterior, el proyecto con la ONG "Casa Esperanza" tiene características de modelo para programas que atienden directamente a los grupos de menores en circunstancias especialmente difíciles. Se ha logrado establecer alianzas y metodologías innovadoras que facilitan una mejor atención a la niñez y adolescencia en alto riesgo social.

La movilización social y trabajo comunitario, se ha orientado hacia los padres de familia y, prioritariamente,

***E**l Código de la Familia contiene lo relativo al aspecto privado de las relaciones familiares; lo relativo a los menores de edad se consigna por primera vez en este país. Al mismo tiempo se reconocen los derechos familiares y se hace un planteamiento de los principios que deben prevalecer en la estructuración de las políticas públicas de bienestar social. El Código de la Familia recoge el principio que el Estado no debe sectarizar los servicios que se ofrecen a la familia para su adecuado desarrollo e integración, sino que todo sea un plan global e integral.*

El Código de la Familia y el Menor tiene que ser implementado con un criterio social primero y legal después. Esto va a requerir la capacitación al personal, no solamente de las organizaciones que el Estado vaya a crear para atender los problemas de prevención y salud familiar, sino también la capacitación del personal en los juzgados de familia y de menores.

Alma M. de Fletcher,
Foro Mujer y Desarrollo

hacia los mismos niños y adolescentes que, por vincularse a diversas estrategias de sobrevivencia se encuentran en la calle y/o trabajando, procurándose su reinserción orgánica en la comunidad.

El proyecto de apoyo "Casa Esperanza" dirige su trabajo rescatar a los niños en la calle, evitar que lleguen a la calle, promover alternativas concertadas para lograr que los niños vuelvan a ser niños y así garantizar que serán adultos responsables útiles a ellos, sus familias y a la sociedad. Se han establecido iniciativas para contactar a los niños en la calle y recorridos de exploración y contacto en diversas comunidades para motivar la integración del niño a los programas de atención diurna. La atención diurna se ha dirigido a orientar al niño para que se reintegre a la escuela, se le ha brindado refuerzo y seguimiento escolar, así como la educación para su desarrollo y desempeño social en las diversas esferas de la vida; en el caso de los adolescentes, se ha promovido su incorporación a pre-talleres y generación de ingresos según las edades y necesidades.

A nivel operativo, se ha desarrollado un conjunto de actividades interrelacionadas y enfocadas a fortalecer la planificación técnica y administrativa, haciendo hincapié en capacitación profesional de personal, metodologías pedagógicas y de comunicación innovadoras, así como monitoreo computarizado del impacto de los programas.

Prioridades sectoriales para el bienio 1995-1996

Existen todavía espacios para mejorar las políticas y programas en favor de niños y niñas en circunstancias especialmente difíciles, los cuales, por ausencia de una institución rectora que tenga mandato y competencia, hara confrontado desfases de actividades y ausencia de

proyectos más acordes con las necesidades actuales y venideras.

Algunas de las actividades que originalmente fueron programadas en la cooperación entre el Gobierno Nacional y UNICEF requieren modificaciones debido a los cambios en el contexto sobre el cual deben realizarse. El nuevo Código de la Familia y el Menor, por ejemplo, ha introducido transformaciones en el ordenamiento de las instituciones jurídicas y de bienestar social y, por consiguiente, en sus funciones y programas.

La disponibilidad de recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar proyectos de incorporación de niños y jóvenes al proceso de desarrollo a través de educación básica y capacitación social, representa una posibilidad para llevar a cabo programas en una escala más grande y con un impacto mayor, en el futuro inmediato.

Para el bienio 1995-1996 se perfilan las tareas siguientes:

- Estudiar más a fondo el trabajo del adolescente y propiciar al respecto la revisión de políticas, planes y programas actuales y los enfoques que puedan adecuarse a las necesidades y tiempos modernos. Este ejercicio debe ser amplio e incorporar tanto al sector gubernamental, organizaciones no gubernamentales como a la empresa privada.
- Sistematizar las experiencias desarrolladas por el proyecto "Casa Esperanza" sobre el trabajo con niños de la calle y metodologías para su reinserción al sistema educativo. Los logros deben ser divulgados y estudiados para su integración a programas de mayor escala en conjunto con el Ministerio de Educación y organismos de la sociedad civil.
- En el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño revisar las leyes y políticas en función de buscar

***E**n el Tutelar de Menores vivimos la confrontación con la complejidad de los problemas que aquejan un número creciente de los niños y niñas de Panamá: problemas de salud, educación, violencia, maltrato, abandono, rechazo. Como funcionaria del Tutelar quiero resaltar la importancia del trabajo intersectorial y en base de programas integrales. Los proyectos individuales no van a llegar a ningún lado. Por ejemplo, el mismo sistema educativo rechaza al niño marginal y yo no veo ningún esfuerzo de ajustarse a esos niños que realmente necesitan una*

*educación especial.
La educación para un
niño del Tutelar es una
educación de adultos que
se basa en el interés que
tiene el adulto en avanzar.*

*Un niño en un sistema
penal no quiere estudiar y
nunca va a lograr los
objetivos de avance de la
educación de adultos.
Si a la complejidad de los
problemas de esos niños
en circunstancias difíciles
no se da una respuesta
global e integral no hay
solución y el problema se
agudiza.*

Lilia Varela de Gómez,
Tutelar de Menores

respuestas que ayuden a disminuir la tendencia a la institucionalización del niño. De la misma manera, deben mejorarse las normas y programas de atención de aquellos que requieran estar en centros de resocialización.

- Continuar con la movilización y sensibilización de la sociedad civil, así como fortalecer la relación con el Estado para que todos los niveles exijan políticas, leyes y programas de protección a los niños y adolescentes.
- Orientar a los niños y familias sobre las causas de su situación y el papel que deben jugar en la búsqueda de atención a sus demandas.
- Desarrollar sistemas de indicadores que aporten elementos para el monitoreo y seguimiento de la situación e impacto de programas con respecto a la eliminación del trabajo infantil, protección del trabajador adolescente y menores institucionalizados de ambos sexos.
- Reordenar el aparato estatal según el nuevo Código de la Familia y el Menor y evaluar el impacto de esa nueva legislación nacional.

3. Educación para el desarrollo

Introducción

La población escolar para el año 1992, primer año del actual ciclo de cooperación entre el Gobierno y UNICEF, señala la siguiente composición:

CUADRO 1
PANAMA: MATRICULA SEGUN NIVEL EDUCATIVO
AÑO 1992

Nivel Educativo	Matrícula	Porcentaje
Educación inicial	33,248	5
Primaria	353,154	53
Secundaria	201,047	30
Superior	63,848	10
Especial	6,363	1
Otros	5,201	1
Total	662,861	100

Fuente: Panamá en Cifras. Dirección de Estadística y Censo. Contraloría General de la República, 1993.

La educación oficial (o pública) concentra el 88% del total de la matrícula, mientras que la educación particular representa el 12%. Por otra parte, existían en el año 1992 un total aproximado de 4,000 centros educativos en todos los niveles y un personal docente asignado o contratado de 30,470, correspondiendo, en ambos casos, el 85% al sector oficial y el 15% al particular.

En el aspecto presupuestario, según cifras de 1992, el Gasto Público ascendió a B/. 3,789.9 millones, lo que equivale al 63% del Producto Interno Bruto, que en ese mismo año alcanzó la suma de B/. 6,015.4 millones, a precios corrientes. Por su parte, el Gasto Social representó el 19%, el Gasto Educativo el 5.2% y el Gasto en Educación Inicial y Primaria el 1.6%, todos valores expresados como porcentaje del Producto Interno Bruto.

Para el período 1980-1992 se observa una tendencia creciente del costo por alumno que, a nivel de Primaria, pasa de B/. 227 a B/. 290 por estudiante, mientras que son muy reducidos los presupuestos para materiales educativos, puesto que el gasto en educación se concentra básicamente en gastos corrientes (94%) y éste en el pago de salarios (99%).

Una de las principales dificultades para nosotras, las que estamos trabajando en Casa Esperanza, radica en la conjugación de las distintas políticas públicas, las actuaciones de los diferentes funcionarios de las instancias involucradas y de las ONG's. En cuanto a los programas que brindan atención a los niños y niñas en circunstancias

Se observa, pues, un costo por estudiante de Primaria relativamente elevado y una alta concentración del gasto en salarios en detrimento del presupuesto para materiales educativos y libros de texto, lo cual, aunado a tasas aún persistentes de analfabetismo, repetición, deserción, retención y cobertura desatendida, representa un problema intenso que requiere atención prioritaria conforme a objetivos y metas de políticas sociales establecidas para la década.

especialmente difíciles, necesitamos más apoyo y más divulgación sobre esa realidad para poder decir

en un futuro de que Panamá realmente no tiene niños y niñas de calle y que los derechos de los menores sí son una prioridad en nuestro país.

Una labor primordial en Casa Esperanza ha sido la concientización de aquellos sectores de la sociedad que mejores condiciones económicas tienen para seguir dando atención diaria a más de 300 menores y sus familias.

A esos niveles de empresas e industrias hemos encontrado respuestas rápidas y efectivas siempre y cuando se les plantea tanto la realidad de los niños y niñas como el modelo de un programa serio de trabajo.

Roxana M. de Arosemena,
Casa Esperanza

Objetivos, metas y estrategias del Programa de Educación para el Desarrollo

La Convención sobre los Derechos del Niño establece que todo ser humano tiene derecho a educación. Este derecho inalienable tiene su definición normativa en los Artículos 28 y 29 de la Convención, los cuales fueron ampliamente discutidos en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia de 1990, evento que en cuanto a la educación básica adoptó metas prioritarias por cumplir a fines del siglo:

- Acceso universal a la educación básica; educación primaria completa de por lo menos el 80% de los niños en edad de educación escolar primaria, con énfasis en la reducción de las desigualdades entre niñas y niños.
- Reducción del analfabetismo entre adultos a por lo menos un 50% de los niveles de 1990, con énfasis en la alfabetización femenina.

En función de estas metas, la cooperación de UNICEF en Panamá se concentra en los siguientes aspectos:

- Ampliar las oportunidades educativas en niñas y niños de 0 a 6 años de edad para promover el proceso de desarrollo y mejor ingreso a la escuela primaria.
- Establecer y ejecutar un sistema de monitoreo que permita conocer el progreso de la iniciativa "Educación para Todos".
- Cubrir las necesidades de aprendizaje de niños y niñas con discapacidades mediante el fortalecimiento de las estructuras comunitarias.
- Extender la cobertura de detección oportuna de discapacitados en los establecimientos pre-escolares.
- Garantizar la alfabetización y destrezas para la vida entre los adultos, especialmente indígenas y mujeres.
- Promover a nivel de estudiantes, docentes y público en general, el conocimiento y cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Los objetivos y las metas generales implican desarrollar estrategias y actividades a tres niveles educativos: inicial o pre-escolar, primaria y educación de adultos, además de priorizar claramente las áreas más carenciadas del país, así como las necesidades particulares de las poblaciones indígenas y los menores discapacitados.

Componentes programáticos

- Educación Inicial

*L*a familia es un aliado que, en la medida que funcione eficientemente, ayuda a reducir gastos públicos. La movilización social tiene que pasar por un desarrollo de las relaciones interpersonales que naturalmente se generan en la familia, porque finalmente -como dice Galeano- si la democracia no empieza en la familia, no va a empezar en ningún lado.

Ermila Muñoz,
Ministerio de Salud

En Panamá la Educación Inicial no es obligatoria. Sin embargo, existen propuestas para hacerla obligatoria para niños y niñas a partir de los 3 años y 7 meses de edad. Desde 1987 la Dirección de Educación Inicial del Ministerio de Educación ha estado apoyando la creación de Centros Familiares Comunitarios de Educación Inicial (CEFACI). Estos Centros, además de impulsar a nivel local la educación pre-escolar para una mejor articulación entre el nivel Inicial y Primario, orientan a los padres de familia sobre cómo afrontar de manera eficiente la preparación de sus hijos e hijas para insertarse en los primeros grados de la educación escolar. Este componente programático se inició como proyecto piloto en el populoso Distrito de San Miguelito de la Ciudad de Panamá el cual registra significativos problemas económicos y sociales, que en materia educativa se expresan en persistentes índices de deserción y repitencia en los primeros grados de la escuela primaria.

Una investigación entre madres de familia de esta localidad comprobó que son mujeres relativamente jóvenes (24 a 29 años de edad), con un promedio de seis años de escolaridad; si bien poseen un buen conocimiento en cuanto a los cuidados del embarazo y la lactancia materna, practican algunos patrones de crianza que limitan el desa-

rollo del infante con repercusiones adversas para su desenvolvimiento en el aprendizaje inicial. El 65% de las madres entrevistadas prefieren que sus hijos o hijas vean programas de televisión a que jueguen con sus amigos o amigas del vecindario.

La experiencia de los CEFACEI en San Miguelito muestra una clara necesidad de capacitación de los promotores de los Centros. Sin embargo, los CEFACEI representan una estrategia viable para aumentar la cobertura de la educación inicial.

Para el año 1992, la cobertura de la educación inicial (4 y 5 años de edad) fue apenas 24.5% a nivel nacional, con significativas disparidades entre el área urbana (37%) y el área rural (13%). El 71% de la matrícula en educación inicial correspondió a la oficial y el 29% restante a la particular. El análisis de las tendencias que se han manifestado durante el periodo 1980-1991, estaría indicando que el logro de una cobertura de 50% a nivel nacional requeriría de un término de unos 20 años. En el área urbana, este nivel de cobertura se estaría logrando en el año 2000; mientras que en el área rural, dada la situación actual, en un plazo mucho más largo.

- Educación Primaria

Datos del Ministerio de Planificación para el año 1991 indican una alta tasa de escolaridad (93%) para las edades comprendidas entre los 6 y 11 años, tanto a nivel nacional como urbano y rural. El bajo crecimiento promedio anual -0.3% en los 11 años anteriores- obedece a la relativa "saturación" existente en el nivel primario y al hecho de que los mayores déficits en este aspecto se registran en áreas de más difícil acceso, de modo que de continuar con estas tendencias, el logro de una cobertura completa a nivel primario iría más allá del año 2000.

Por otra parte, son cada vez más importantes temas de futuro referentes a la sobrevivencia del planeta, que involucran tanto a la juventud actual, como a las generaciones futuras: la sostenibilidad del desarrollo, el medio ambiente, la democracia, los derechos humanos, el papel protagónico de la mujer, las etnias autóctonas y la juventud.

Atendiendo a lo anterior y dentro del parámetro de la cooperación entre el Gobierno Nacional y UNICEF a nivel de la Educación Primaria, las actividades se han enfocado a tres temas principales: educación ambiental, promoción de los derechos de la niñez y en monitorear y evaluar el desempeño de la educación primaria en general.

- Educación Ambiental

En el área indígena de la Provincia de Chiriquí se realizó un diagnóstico de la realidad ambiental local para generar estrategias de capacitación a los docentes, estudiantes y padres de familia. A la fecha se están evaluando las guías para la educación ambiental, desarrolladas por los miembros del Cuerpo de Paz, para los seis grados de primaria en cinco centros pilotos que alcanzan a 30 escuelas.

Un aspecto clave para el éxito de un programa de salud para adolescentes es el de evitar dentro de lo posible en los Centros de Salud la rotación tan rápida del personal capacitado en la atención de adolescentes.

Hemos notado que el trabajo ha sido menos exitoso en Regiones de Salud con alta rotación de este personal que es sacado del programa y es pasado a otros programas.

Sonia M. de Heckadon,
FNUAP

Las actividades están coordinadas con el Instituto de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). Como extensión de este trabajo innovador, se ha conformado una comisión interinstitucional (Ministerio de Educación y un organismo no gubernamental) para el establecimiento de el Colegio Forestal Agropecuario en la Provincia del Darién.

- Promoción de los Derechos del Niño

A fin de promocionar los derechos humanos y en particular aquellos de la niñez, se han realizado a nivel de Primaria una serie de acciones de comunicación y movilización

social orientadas a generar conocimiento de estos derechos y un mejoramiento general en la calidad de la educación.

Las acciones "Festival Iberoamericano de Literatura Infantil", "Elecciones Infantiles", "Niñez y Democracia" y el "Festival de los Derechos del Niño" hacen hincapié en el involucramiento de padres de familia, el intercambio de información y experiencias entre docentes, niños y familias.

Entre los objetivos de todos estos eventos que se realizaron durante los dos últimos años destacan los de promover la conducta cívica y participación auténtica de la niñez en el proceso democrático que vive el país, así como en preparar a los menores para que expresen espontáneamente sus aspiraciones, ideas y sentimientos y ejerzan sus derechos consagrados en las convenciones sobre los derechos humanos. Las acciones ayudaron, además, a conocer mejor el potencial propositivo que tiene la juventud panameña en cuanto al respeto de sus derechos, destacándose el de la participación, como el de menor cumplimiento.

- Educación Especial

La Educación Especial, principalmente impartida y administrada por el Instituto Panameño de Rehabilitación Especial (IPHE), atendió en 1992 a 6,363 alumnos discapacitados, lo que representaba alrededor del 1% de la matrícula total del sistema. Su tasa de crecimiento para el período de 1980-1992 fue de 3.3% por año. Los elevados costos de operación, la alta especialización tanto del personal docente como de los equipos y la composición de la población hacia la cual está orientada, son razones que determinan que este nivel sea atendido casi exclusivamente por el sector oficial.

Las metas en Educación Especial en el Plan Nacional de Acción y Desarrollo Humano, Infancia y Juventud 1992-2000 se orientan hacia la ampliación de la cobertura de atención para niños y niñas de 0 a 5 años, en situación de alto riesgo, del 63% existente en la actualidad (1992) al 95% para fines del siglo; en términos absolutos se estima la atención de unos 55,300 niños, mediante el Programa de Atención en el Hogar.

Un diagnóstico institucional del IPHE reveló un estancamiento durante los últimos diez años en cuanto a su extensión de cobertura. Este organismo concentra sus actividades y recursos en la sede principal, lo cual limita severamente su labor en las extensiones, que han tendido a fortalecer sus relaciones con la comunidad en la búsqueda de apoyo a sus programas. Urge definir el marco de acción de las orientadoras a nivel de hogar y comunidad, así como revisar el marco legal de esta institución y actualizar la base de datos para la toma de decisiones.

En virtud de lo anterior, se está fortaleciendo el trabajo del IPHE en el área indígena del oriente de la Provincia de Chiriquí y en el Distrito de San Miguelito, promoviendo la atención comunitaria a través de la organización de comités de padres de familia, capacitación de orientadoras del hogar y padres de familia, y talleres de tecnología apropiada (en Chiriquí y Veraguas) en función de promocionar el proceso de enseñanza, aprendizaje y evaluación técnica de la niñez discapacitada.

Por otra parte, a raíz de la V Reunión de Primeras Damas de la región en 1991 en Managua, Nicaragua, se crea por Decreto Ejecutivo en 1992 el Consejo de Atención al Menor Discapacitado, organismo que apoya en la formulación de políticas sociales en favor de este grupo poblacional, en la búsqueda de financiamiento para la Educación Especial, así como en la concertación entre

*L*a educación como fundamento para el desarrollo del ser humano inicia desde 0 hasta los 6 años de edad, en tanto que la educación pre-escolar abarca a los niños entre 5 y 6 años de edad. La educación pre-escolar apenas alcanza el 11% de estos menores y en áreas y sectores privilegiados. Yo creo que tenemos que evolucionar de políticas de gobierno a políticas de Estado en materia de

educación inicial. En Panamá existen condiciones favorables para llegar a una concertación de políticas de Estado para el desarrollo de la educación inicial; el Pacto en favor de la Niñez es un instrumento oportuno para eso.

César Picón, UNESCO

organismos estatales, padres de familia, organismos no gubernamentales e internacionales. En 1994 se hace público un primer trabajo de investigación, "Década de las Personas con Discapacidad en Panamá (1983-1993)", el cual aporta importante información en que resalta, entre otras cosas:

- El mayor número de organismos de la sociedad civil dedicado a personas con discapacidad se da en el período 1983-1993, lo que representa un esfuerzo importante en la defensa de los derechos humanos de la población discapacitada.
- Los servicios de atención para este grupo se ha concentrado en el área metropolitana de la Ciudad de Panamá.
- La legislación para este grupo aún presenta un desfase en cuanto al desarrollo de los servicios.
- El incremento del 16.7% en cobertura de servicios en la década no es acorde con el crecimiento de la población discapacitada durante este mismo período.

Están por concluir otras dos investigaciones referentes al nuevo Código de la Familia y el Menor y un Directorio de Servicios para Menores con Discapacidad, respectivamente.

Por otra parte, se logró la creación del Consejo Nacional de Coordinación Interinstitucional para el Desarrollo Infantil (CONCIDI) con la finalidad de integrar las acciones que realizan las diferentes instancias de Educación Especial de los ministerios de Salud y Educación, Caja de Seguro Social e Instituto Panameño de Rehabilitación Especial y con ello favorecer el desarrollo integral de la niñez de 0 a 6 años de edad.

- Alfabetización de Adultos

Una de las metas de educación para la década se orienta a la erradicación del analfabetismo. Datos oficiales de 1990 registran a nivel nacional una tasa de 11% de analfabe-

tismo entre la población en edad productiva (15 a 54 años) con tendencia a disminuir, sin embargo, la misma asciende a 44% entre la población indígena.

Por otro lado, es muy clara la estrecha correlación existente entre analfabetismo y nivel de insatisfacción de necesidades básicas, de allí, la impostergable tarea de focalizar esfuerzos y recursos en la atención de aquellas zonas que registran altas tasas de analfabetismo como es el distrito de Chiriquí Grande con un 50% de analfabetismo entre su población de 15 a 54 años de edad. Un reciente estudio llevado a cabo en el área indígena del oriente de Chiriquí revela un 35% de analfabetismo entre la población ngobe-buglé de más de 10 años, sin embargo entre las mujeres del mismo grupo de edad éste aumenta a un 60%.

Hay un tremendo déficit en materiales de lectura que debe preocupar. Se lee poco porque hay poco material, sin embargo, la calidad en la producción es extraordinaria. Lo que no hay es fomento, apoyo y estímulo a la producción. Hay mucho por producir en cuanto a textos y materiales de lectura, pero que tiene que responder de una voluntad política del Estado.

César Picón, UNESCO

En atención a la situación y en un esfuerzo de concertar acciones de diferentes grupos religiosos y cívicos, durante 1994 técnicos del Ministerio de Educación y la Asociación Indígena de Panamá (ASIPA), han ejecutado, a través de este último organismo, un nuevo programa de alfabetización que alcanzó los 470 adultos matriculados. Este buscaba modernizar programas bilingües, interculturales y funcionales, así como focalizar los recursos en un proyecto que diera respuesta real a las necesidades de las comunidades ngobe-buglé.

El proyecto hizo hincapié en la realización de ejercicios de diagnóstico previos, talleres de capacitación para alfabetizadores, intercambio de experiencias anteriores a nivel local y comunitario, así como en el monitoreo de su progreso y evaluación intermedia para recomendar acciones correctivas a fin de garantizar los resultados propuestos.