

Resumen Ejecutivo

Informe Nacional de Desarrollo Humano

PANAMA 2007-2008



303.44

P964inf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá
2007-2008/PNUD.— Panamá: Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008.
320 p. ; 27 cm.

ISBN 978-9962-663-00-3

1. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO – INFORMES
2. DESARROLLO HUMANO 3. DESARROLLO
ECONÓMICO I. Título

Primera edición: Septiembre 2008

Diseño:
Erick Valdelomar / NeoGráfica S.A.

Diagramación e impresión:
EDITORAMA, S.A.
San José, Costa Rica

Indices

Presentación	1
Equipo INDH	3
Prólogo	5

Sinopsis

I. Introducción	7
II. Logros y limitaciones del desarrollo humano en Panamá: un balance de los Índices de Desarrollo Humano 2001-2007	9
III. El cambio institucional en panamá	19
III.1. Concepto e Hipótesis	19
III.2. El Método de Investigación del Informe	22
III.3. La importancia de los problemas institucionales para el desarrollo de Panamá	22
III.4. Los principales hallazgos del Informe sobre el estado de la institucionalidad panameña	24
III.5. Los escenarios de futuro que enfrenta Panamá	38
IV. Hacia una agenda de cambios institucionales	40
IV.1. Requisitos para el cambio	40
IV.2. Cambio cultural, ciudadanía y ética	40
IV.3. Cambios en las “formas de hacer las cosas”	41
IV.4. Los recursos necesarios para la transformación institucional	44
V. Conclusión	45
Notas	46

Índice de recuadros

Recuadro 1 Los balances del Desarrollo Humano: Avances y temas pendientes	18
Recuadro 2 Supuestos sobre las instituciones	19
Recuadro 3 Métodos de Investigación	21
Recuadro 4 Los desafíos sociales del país	23
Recuadro 5 Problemas Transversales en la institucionalidad de Panamá (Sistematización de estudios)	28
Recuadro 6 Recomendaciones concretas que se desprenden del III INDH Panamá 2007-2008	43

Índice de Gráficas

Gráfica 1 Avance en las dimensiones del IDHP. Años 2001 al 2007	11
Gráfica 2 Reducción de la brecha en IDHP. Años 2001 y 2007	11
Gráfica 3 Indicadores de Gobernabilidad 2005	23
Gráfica 4 Personas que no tienen “Ninguna Confianza” en...	23
Gráfica 5 Nudos críticos de las instituciones en Panamá, desde las percepciones ciudadanas	29
Gráfica 6 Percepción de la existencia de corrupción en distintos sectores	29
Gráfica 7 Percepciones ciudadanas sobre el funcionamiento de las reglas en Panamá	30
Gráfica 8 Percepciones ciudadanas “Los Panameños confiamos abiertamente en las personas”	31
Gráfica 9 Percepciones ciudadanas Nivel de acción colectiva de los ciudadanos	32
Gráfica 10 Percepciones ciudadanas Tipo de autoridades y líderes en Panamá	34
Gráfica 11 Percepciones ciudadanas Perfil de las Autoridades y Líderes en Panamá	34
Gráfica 12 Percepciones ciudadanas Razones para inscribirse en partidos políticos en Panamá	34
Gráfica 13 Percepciones ciudadanas Los sectores con más poder y cuales debieran tener más poder	35
Gráfica 14 Percepciones ciudadanas Principales obstáculos al desarrollo	36
Gráfica 15 Percepciones ciudadanas Roles del Estado y la Sociedad en el Desarrollo Nacional	36
Gráfica 16 Preferencias de la ciudadanía sobre los criterios que deberían utilizarse para la asignación de los recursos públicos	38

Índice de Esquemas

Esquema 1 La Institucionalidad es...	20
Esquema 2 Escenarios de Mediano Plazo	39
Esquema 3 Niveles del Proceso de Institucionalización	44

Presentación

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con gran complacencia presenta a la sociedad panameña el III Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008, cuyo tema central aborda un aspecto crucial y determinante para el Desarrollo Humano de Panamá: la Institucionalidad del Estado Panameño. Lo hacemos con el convencimiento de que el Informe Nacional de Desarrollo Humano es una herramienta para el diálogo y la toma de decisiones en temas cruciales para el desarrollo humano de Panamá. Porque ¿de qué vale el crecimiento económico si el mismo no va de la mano de la equidad, la participación, la ampliación de capacidades de la población y un mayor bienestar en la calidad de vida de más de tres millones de panameñas y panameños?

Panamá atraviesa por un momento, a juicio de muchos, histórico. A diferencia de otros países de la región Latinoamericana, Panamá tiene la singular oportunidad de dar un salto cualitativo al crecimiento económico con equidad y de enrumbarse hacia el desarrollo humano sostenible. No obstante, debe reconocerse, actuar frente a desafíos existentes y romper con una dependencia en la senda que ha estado vigente desde la época colonial y que, además, está probando ser insostenible.

Sin duda, en la base de sus desafíos está la institucionalidad del Estado como tal. La pobreza, la desigualdad y la exclusión social son consecuencia de un cierto tipo de instituciones y de una cierta manera de hacer las cosas. Tal como indica Michael Novak en su obra *Personas libres y*

el bien común, “las instituciones son personas humanas actuando de conformidad con reglas formales e informales derivadas de la sabiduría acumulada y las virtudes del pasado”. Es decir, que la acción estructurante de la conducta humana es real y concreta.

El Informe nos presenta una manera de entender la institucionalidad ejemplificada en la imagen de un témpano, que de una manera simple le da sentido a un concepto complejo y abstracto. Nos hace comprender los elementos que determinan esa institucionalidad y, por sobre todo, nos hace comprender que no es posible cambiar las reglas del juego sin enfocar la dimensión formal e informal de la misma.

El Informe cuestiona el contrato social panameño, el real, aquél que se nutre del diario accionar, de la cotidianidad de las acciones. Y nos hace mirarnos como co-responsables de la vigencia de cierto tipo de institucionalidad que nos mantiene atados a un pasado cuyo velo debemos romper si realmente aspiramos al desarrollo humano del país.

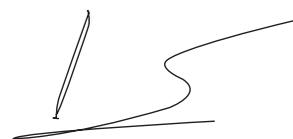
No hay duda que hay iniciativas de cambio, de éxito y de buenas prácticas en el país; sin embargo, éstas parecen no trascender e institucionalizarse como prácticas cotidianas en el colectivo nacional.

En el fondo, se cuestiona el sentido de Nación. Y se pone de manifiesto que, por sobre los intereses particulares, debe prevalecer la visión de Estado-Nación sin la cual es impensable una auténtica democracia.

Asimismo, el Informe nos presenta los avances y desafíos en materia de desarrollo humano a través de una mirada al Índice de Desarrollo Humano de Panamá, índice que, a diferencia del índice mundial, incorpora indicadores muy propios y que permite una lectura más amplia sobre las desigualdades y los retos que debemos enfrentar. Superar la desigualdad, es sin duda, un gran desafío para el país.

El Informe es un texto para la docencia social en un tema complejo pero fascinante y que, cada vez más, parece ser la piedra angular para el desarrollo de los países de la región.

Al entregar este III Informe Nacional de Desarrollo Humano de Panamá 2007-2008 a la sociedad panameña, lo hacemos con la satisfacción del deber cumplido y con el convencimiento de que el paradigma del desarrollo humano marca la ruta a seguir para lograr mejores estadios de desarrollo para una mayor cantidad de panameñas y panameños. Nuestra aspiración es que, a través del Informe Nacional de Desarrollo Humano, nos miremos una vez más al espejo y queramos cambiar, construyendo con mayor ahínco, desde ahora, la Nación que merecen las próximas generaciones. “En nuestras manos yace el cambio”.



José Eguren
**Coordinador del Sistema
de Naciones Unidas en Panamá y
Representante Residente
del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008

Equipo INDH

Consejo Consultivo

José Eguren, Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas; Marco Allen, Leovigildo Dovyaza, José Javier Rivera, Domingo Latorraca, Antonio Fletcher, Salvador Rodríguez, Gustavo García de Paredes, Luis H. Moreno, Angélica Maytín, Juan Planells, Gonzalo Medina, Raúl Leis, Alma Montenegro de Fletcher.

Dirección del Proyecto

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD

Coordinación del Proyecto

Paulina Franceschi, Ph.D.

Equipo Técnico

Carolina Freire, Juan Bosco Bernal,
Martín Fuentes, Maribel Landau (PNUD - Oficial de Programa), Carmen de Barroso.

Comité Técnico Estadístico

Dimas Quiel, Martín Fuentes, Alvaro Cubilla, Ciro Jaen G., Danis Cedeño, Deyanira Avilés, Eduardo Palacios, Fabricio Pinzón, Gersán Joseph, Gil Blas Aguilar, Gumercindo Lorenzo, Horacio Barría, Inocencio Chávez, Javier Arosemena, José Botello, José Simpson Hiu, Magalis Quintero, Margarita Aquino, Markela Castro, Markova Concepción, Marta de Sue, Mónica Delgado Moreno, Néstor Aguirre, Nilka Urriola, Norma Astudillo, Olmedo Varela, Reina Roa, Roberto Castillo, Roboán González, Ricardo Bermúdez, Simón Bolívar Pitti, Tatiana Lombardo, Victorina de González, Yadira Adames

Encuesta Nacional

Silma Pinilla

Redacción de Capítulos

Martín Fuentes, Raúl Leis, Carolina Freire,
Paulina Franceschi.

Lectores Externos

Dr. Nicolas Ardito Barletta, Fernando Calderon,
Dr. Ricaurte Vasquez.

Consultores Internacionales

Hugo Fernandez-Faingold, Igor Paunovic,
Pedro Guell, Julio Cesar Fernandez Toro,
Fernando Calderón, Gerardo Noto,
Armando Ortuño.

Editora

Ivette Ng de Jaén

Portada

Olga Sinclair
Primera edición: Septiembre 2008

Prólogo

Cuando se tomó la decisión de elaborar este III Informe Nacional de Desarrollo Humano con el Comité Consultivo del INDH-Panamá, el entonces ministro de Economía y Finanzas, Dr. Ricaurte Vásquez, se refirió a la multiplicidad de estudios existentes refiriendo que “en Panamá, existe un océano de conocimientos, pero con un centímetro de profundidad.” Al recordar las palabras del Ministro Vásquez, me complace registrar que el III INDH Panamá 2007-2008 ha desafiado exitosamente aquella generalidad al ofrecerle a los panameños un estudio profundo sobre la compleja institucionalidad del Estado panameño.

El tema de este III INDH Panamá 2007-2008 es un tema trascendente. Escrito en tres tiempos - con pinceladas de nuestra historia, en un presente impactante y con una apuesta esperanzada al futuro - los hilos conductores que se aprecian en su contenido impactarán la conciencia de todos. Más importante aún, desde la perspectiva del desarrollo humano, la verdadera riqueza del informe radica en haber podido captar muchas y diversas voces sobre el tema central: las voces del ciudadano, la de los técnicos que revisaron los estudios existentes, la de las elites empresariales y políticas que circundan los espacios de poder y de toma de decisión, la de los actores clave que participan en la actual gestión del país y la voz de una gran artista panameña, Olga Sinclair, quien ha plasmado su pensamiento en la portada de este informe, desde la perspectiva de las artes plásticas.

Es duro cambiar. Tal como lo indicáramos en el I INDH Panamá 2002, las instituciones formales de un país no pueden cambiar de sí, sino que son los individuos a su alrededor quienes tienen que cambiar y ajustar sus viejas prácticas, valores y conductas. Este informe aborda parte de nuestro ser nacional y, al alumbrar lo profundo de las raíces de nuestras desigualdades, habla no solo de las instituciones formales o de la parte visible del gran témpano de nuestra cultura, sino también de lo que se esconde bajo la tranquila superficie.

Tocar el tema de las ‘reglas del juego’ que priman en la sociedad panameña es, por consiguiente, tocar el comportamiento de todos los ciudadanos.

El equipo del INDH Panamá 2007-2008 se siente satisfecho por el aporte que ofrece al país. Aspiramos a motivar a todos y todas a iniciar un proceso de verdadera introspección. Sabemos que cambiar comportamientos es una tarea mayúscula, pero sabemos también que es imprescindible e impostergable. Llegó la hora de cambiar las ‘reglas del juego.’ Llegó el momento de dejar atrás la histórica regencia de los intereses y de trabajar para reemplazarla por la supremacía del desarrollo humano de todos los integrantes de la Nación Panameña.



Paulina Franceschi, Ph.D.

Coordinadora del III INDH Panamá 2007-2008

Sinopsis

Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008

El contraste entre las grandes cosas que los seres humanos pueden lograr y las vidas limitadas que la mayoría de los hombres y las mujeres acaban viviendo es realmente notable.

Amartya Sen, Premio Nóbel de Economía, 1998.

I. INTRODUCCION

Como aquel que cimenta su hogar con los más sólidos elementos, el equipo del IIIer Informe Nacional de Desarrollo Humano de Panamá 2007-2008 presenta a través de este documento un aporte encaminado a seguir profundizando en los desafíos que en materia de Desarrollo Humano presenta el país. En este esfuerzo, cada uno de los informes es un peldaño para una mejor comprensión de estos desafíos. El pensamiento contemporáneo en materia de crecimiento, equidad y desarrollo humano muestra una fuerte coincidencia en cuanto a la necesidad de examinar el tema de las instituciones como una de las claves fundamentales para lograr estos objetivos.

La pobreza, el más grande desafío que indudablemente enfrenta el país, fue el eje natural del primer INDH Panamá 2002. Ese informe dio cuatro grandes aportes a la discusión de tan importante tema. Por una parte, a partir de los

indicadores de desarrollo humano que por primera vez se publicaban para Panamá, el Informe constató que la pobreza entre los panameños es algo más que pobreza de ingreso y subrayó cómo la transmisión inter-generacional de la pobreza es un fenómeno que profundiza el problema. Por la otra parte, el Informe explicó claramente el papel central que la educación, y el acceso a la misma, tienen que jugar en la resolución de la pobreza y cómo, en Panamá, esa herramienta no está cumpliendo su función adecuadamente. Más aún, el Informe reveló sin ambages la baja efectividad que ha tenido el significativo gasto social que hace el país, porque los fondos se han destinado, por décadas, en promedio, en un 80% a cubrir los gastos de funcionamiento del aparato estatal que ejecuta las funciones sociales, comprometiendo con ello la capacidad del Estado de invertir con mayor eficiencia para incrementar su impacto sobre la pobreza.

Ese primer INDH también permitió una saludable y amplia sensibilización de diversos

actores sociales al exponer, no sólo los elementos conceptuales y culturales más relevantes, sino también los elementos estructurales que más contribuyen a mantener los altos niveles de pobreza en el país.

Sobre la base del primer Informe se construyó el segundo, el INDH Panamá 2004, en el cual se rescató la figura de los jóvenes panameños y la importancia que tiene su óptimo desarrollo en el esfuerzo por romper el círculo vicioso de la transmisión de la pobreza. Esos jóvenes que conformarán la sociedad panameña del mañana sufren muchas veces, en sus más cruciales etapas formativas, los embates de la pobreza y de la escasez de servicios públicos de calidad.

De esta manera, el Informe mostró claramente que la falta de oportunidades que tienen los jóvenes para crear y usar sus capacidades puede transformarse en el mayor impedimento al desarrollo humano sostenible del país, si no logramos revertir esta situación a través de políticas públicas con un mayor impacto.

Más allá de los problemas en la institucionalidad estatal, el segundo Informe ahondó en las dificultades reales que se generan desde la propia sociedad, especialmente los patrones culturales, que impiden incorporar a los jóvenes apropiadamente a la sociedad y que definen ciertas reglas sobre cómo funcionar en la cultura que no les permiten cambiar su entorno fácilmente, aunque perciban con claridad las fallas y sientan descontento frente a estas limitaciones.

El segundo Informe subrayó la necesidad de dar mayor visibilidad a los jóvenes panameños desde el prisma de las políticas públicas. Otra dificultad que mereció un tratamiento serio en el segundo Informe fue la transición demográfica por la cual está atravesando Panamá, que presenta una ventana pequeña de oportunidad para desarrollar el país, pero que también obliga a pensar en cómo anticipar necesidades y demandas distintas y en cómo debemos adaptar nuestras organizaciones, nuestros servicios y nuestras dinámicas de actuación en función de dicho cambio.

Tal como sugieren ambos informes y cientos de fuentes primarias y secundarias, hay aspectos de carácter netamente institucional que estarían limitando seriamente el impacto de las acciones del Estado Panameño sobre la pobreza y la desigualdad, y dificultando severamente la posibilidad de disminuir la incertidumbre y desconfianza que existe en la sociedad de cara al futuro y, en particular, frente al reto de dar cumplimiento a las Metas del Milenio de las Naciones Unidas, un instrumento que favorece el desarrollo humano en su sentido más amplio.

A partir de estas bases, el III INDH Panamá 2007-2008 propone una invitación a seguir conversando sobre el desarrollo humano del país, profundizando esta vez el análisis de las características y las raíces de los problemas institucionales que es necesario afrontar.

¿Por qué el tema de las instituciones es un tema central del desarrollo humano? En este paradigma las personas son el centro del desarrollo, por ende, todo aspecto que afecte su bienestar, su calidad de vida y la ampliación de sus capacidades, es crucial. Ampliar estas capacidades de manera equitativa y sostenible, requiere de un sistema institucional que involucre a toda la sociedad. Es decir, la forma de organizarse como nación y conducir el desarrollo es lo que marca en definitiva los contrastes entre países, particularmente entre aquéllos que podrán construir en plazo razonable instituciones capaces de favorecer el bienestar de toda la población y aquéllos que se queden a la zaga.

¿Por qué se precisa un cambio institucional de magnitud en Panamá? El país tiene en la actualidad importantes desafíos, persiste una sustancial inequidad en el nivel de desarrollo humano entre estratos sociales, regiones y etnias, como resultado de un peculiar devenir histórico, es decir hay todavía un significativo rezago social que se debe resolver. Pero por otro lado, el país está frente a nuevas oportunidades económicas, que podrían permitirle un salto cualitativo en su desarrollo si son bien aprovechadas.

Estos retos exigen repensar el modo en que el país se está desarrollando, y ante todo la manera como funcionan no solamente sus instituciones estatales y políticas, sino también el conjunto de la sociedad. Del nivel de los discursos – ‘del qué’ - es necesario pasar urgentemente ‘al cómo’, lo que exige ajustar los objetivos y prioridades del desarrollo nacional, y diseñar un nuevo marco institucional que permita alcanzarlos de forma legítima, eficiente y eficaz.

El análisis de las instituciones que realiza este Informe intenta ser de carácter estructural y más que concentrarse en la coyuntura, busca analizar los procesos de construcción social de larga data que están a la base de muchos de los problemas institucionales del país. Intenta entender cómo los panameños y sus líderes perciben estas dificultades, y cómo las mismas están estrechamente vinculadas a prácticas y comportamientos del conjunto de la sociedad, y no solo de los políticos o los funcionarios gubernamentales como corrientemente se piensa al hablar de estos temas y que además no surgieron ni ayer, ni hoy. Es pues, una mirada integral a un tema que nos involucra a todos y todas como sociedad.

El Informe es consciente que el cambio institucional inevitablemente tiende a generar resistencia de parte de todos los actores involucrados y, por ello, las eventuales estrategias en este ámbito deben ser adoptadas en forma gradual e integral, contemplando alianzas con los actores estratégicos más predispuestos al cambio, y pensando en nuevas estructuras de incentivos y compensaciones. Estas transformaciones no son inmediatas, exigen procesos de mediano y largo plazo, y por tanto compromisos sociales amplios, políticas de Estado sólidas y objetivos concertados. Este es efectivamente el tipo de discusiones que este tercer INDH quiere propiciar, como forma de promover una estrategia de cambio hacia una nueva y más positiva institucionalidad en Panamá.

En síntesis, este Informe propone una serie de objetivos, a saber;

1, En primer lugar, presentar cómo ha evolucionado, y cuáles han sido los logros en, el Índice de Desarrollo Humano de Panamá durante el periodo 2001-2007.

2, En segundo lugar, realizar un análisis de los problemas de institucionalidad en Panamá que permita:

- Revelar el papel que juegan las instituciones formales e informales en el desarrollo humano del país.
- Proponer algunas líneas para la formulación de una agenda estratégica sobre la construcción de instituciones que favorezcan al desarrollo humano en Panamá.
- Generar motivaciones para el debate y compromiso entre actores claves (gobierno, sociedad civil y sector privado) que promuevan un trabajo colaborativo en la búsqueda de esta nueva institucionalidad.

II. LOGROS Y LIMITACIONES DEL DESARROLLO HUMANO EN PANAMA: UN BALANCE DE LOS INDICES DE DESARROLLO HUMANO 2001-2007

El INDH ha venido evaluando la evolución del desarrollo humano panameño cada dos años desde la primera vez que se realizó este ejercicio en 2002. En esta oportunidad se realiza este análisis para un periodo de siete años. Esto nos permite mirar con mayor perspectiva los cambios y poner atención a las dinámicas de mediano plazo que está teniendo el país en su desarrollo¹. A continuación se detallan los principales hallazgos:

El país ha avanzado en su desarrollo humano entre el 2001 y 2007, sin embargo hay nuevos desafíos que se deben encarar

El Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) ha crecido en estos 7 años, pasando de un valor de 0.695 en el 2001 a 0.733 en el 2007². Al 2007, la dimensión de longevidad seguía siendo la más elevada de las tres (0.841), le seguía la relacionada con el logro educativo (0.759) y más atrás la que mide el nivel decente de vida (0.598).

Las tres dimensiones que mide el IDHP han mejorado sus logros en el período. Se puede destacar que las dimensiones donde se ha podido reducir más, en términos relativos, los rezagos del país, han sido en el acceso a conocimiento (logro educativo), y en el nivel decente de vida.

Pese a estas mejoras, hay aún un largo camino por recorrer para que se logren índices de alto desarrollo humano. A continuación se precisan los principales desafíos en las tres dimensiones del IDHP:

- La dimensión de Longevidad, es la que ha mostrado históricamente el logro más alto en el IDHP (75 años de vida en promedio), y por esta razón tiende a mejorar más lentamente pues nuevos logros en este ámbito requieren de acciones más complejas, que ya no tienen que ver solamente con el control de epidemias y enfermedades transmisibles, mejor nutrición infantil y control de la mortalidad materno-infantil, aspectos en los que el país ha logrado avances significativos. Los desafíos tienen que ver con la preocupación de que las personas sobrevivan muchos años, sino que sus vidas sean sanas y plenas (diferencia entre la Esperanza de Vida y la Esperanza de Vida Saludable).

En ese sentido, los retos en Longevidad le exigen al país preocuparse por ejemplo de la atención de enfermedades complejas propias de países con mayor desarrollo (enfermedades degenerativas, discapacidad, etc.) y el fortalecimiento de los enfoques preventivos relacionados con la promoción de estilos de vida saludables, para reducir la incidencia de las enfermedades no transmisibles. De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS) las personas en Panamá viven en promedio un total de 9 años afectados por enfermedades y/o discapacidad a lo largo de su vida.

- En la dimensión Educativa del IDHP, como se dijo anteriormente, existieron logros importantes, es así que la escolaridad promedio en el país ha pasado de 8.7 años a 9.3 en el período analizado y la asistencia escolar, entre las edades de 6 a 24 años, ha mejorado de 69.3% a 73.2%. Sin embargo, es necesario sostener estos esfuerzos por más tiempo para lograr aminorar sustancialmente las diferencias entre las zonas urbanas, las zonas rurales y las Comarcas, ya que bajo el promedio nacional se ocultan grandes diferencias, tales como una escolaridad de sólo 6.8 años en las áreas rurales y 4.3 años en las Comarcas, frente a 10.5 años de escolaridad promedio en los centros urbanos. Por otra parte, queda el reto de aumentar significativamente la calidad de la educación a partir de estas mejoras en cobertura y asistencia escolar, ya que es conocida esta debilidad dentro del sistema educativo³.

- En la dimensión de Nivel Decente de Vida han sido las variables relacionadas con el crecimiento del ingreso promedio de los hogares y del acceso a una vivienda y servicios básicos, las que más explican su incremento en el período (ambas crecieron cerca de 15% entre 2001-2007). Estas mejoras se pueden explicar por los efectos del alto crecimiento económico fundamentalmente en la etapa post-recesión 2003-2007, y por el aumento en la provisión de servicios públicos básicos.

Al contrario, la variable relacionada con el “porcentaje de ocupados con ingresos iguales o menores al salario mínimo” (acceso a empleo de calidad) es la que menos habría progresado. Este rezago posiblemente se origina en la dinámica del sector informal, que habría creado puestos laborales pero con estabilidad y beneficios menores.

En efecto, el porcentaje de la PEA ocupada con niveles de remuneración equivalentes o superiores al salario mínimo, pasó de 55.0% en el 2001 a 59.1% en el 2007, habiendo registrado entre 2002 y 2003 un descenso al 53%. En áreas urbanas, sin embargo, esta cifra llega a 69.4% y en las rurales sólo alcanza a 38.6%. En suma, más del 60% de la población ocupada en las áreas rurales tiene ingresos bajos, lo que estaría debilitando el impacto del empleo en la reducción de la pobreza en áreas de baja productividad.

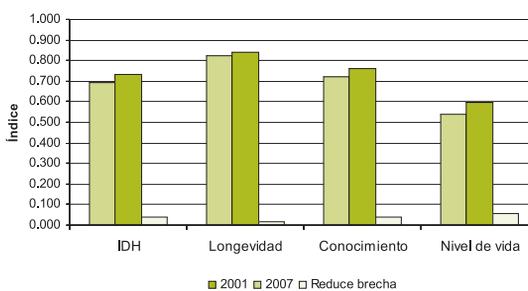
Aunque hay mejoras en el IDHP nacional, persisten fuertes desigualdades entre las zonas más y menos adelantadas en desarrollo humano.

Entre 2001 y 2007 las zonas más adelantadas en desarrollo humano (por ejemplo las provincias de Panamá, Los Santos y Herrera) han avanzado relativamente más lento. Esto se debe, por una parte, a que sus necesidades se están tornando cada vez más complejas. Por ejemplo, se debe avanzar hacia completar la cobertura de educación media y superior, dotar de viviendas, agua y servicios básicos a una gran población, etc. Pero también las zonas urbanas avanzan más lentamente por la persistencia del fenómeno de la migración, ya que el desplazamiento de las personas y de sus demandas por servicios y oportunidades, desde las zonas rurales a las urbanas, está restringiendo la capacidad de estas últimas para atender sus propios déficits, enfrentar nuevas demandas y avanzar. A la provincia de Panamá por ejemplo llegaron un volumen de 46,355 personas durante el quinquenio 2000-2005, provenientes de otras provincias y comarcas del país.

Es decir, existe un alto dinamismo de la demanda por servicios frente a las dificultades de la oferta para atenderlo. Esto es algo que debe ser considerado en la planificación del desarrollo a nivel territorial, definiendo criterios claros y

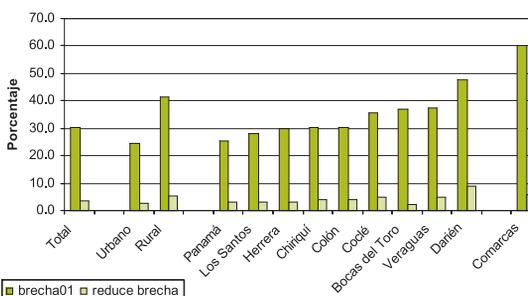
equitativos para la redistribución de los recursos públicos entre las diferentes zonas del país.

Gráfica 1
Avance en las dimensiones del IDHP
Años 2001 al 2007



Fuente: PNUD. INDH Panamá 2007-2008.

Gráfica 2
Reducción de la brecha en IDHP.
Años 2001 y 2007



Fuente: PNUD. INDH Panamá 2007-2008.

Por su parte, las zonas más rezagadas del país mejoraron más rápidamente (por ejemplo Darién y algunas de las Comarcas), dado que vienen de niveles más bajos de progreso, es decir sus necesidades son más básicas, tienen que ver con completar la educación primaria o acceder a programas de atención primaria en salud, tener un pozo sanitario o una letrina, etc. Sin embargo el nivel de avance todavía no es suficiente

para cambiar significativamente las condiciones de desarrollo de esas poblaciones. Esta situación plantea desafíos sustantivos a la gestión pública, dada la multiplicidad de necesidades de estas áreas, su alta dispersión geográfica y la insuficiencia de recursos. El desafío apunta hacia la necesidad de definir nuevos modelos para la entrega de los servicios y lograr un mejor uso de las recursos incrementando su impacto.

A raíz de estos hallazgos que muestran la persistencia de problemas estructurales en ciertas zonas del país, surgen interrogantes acerca de la importancia de hacer las políticas sustentables en el tiempo, por la vía de favorecer, sumado a otras estrategias, el desarrollo endógeno de las propias áreas y la generación de capacidades en la población, para que los beneficios perduren más allá de la ejecución de programas y proyectos puntuales.

Dado que la evaluación de las tendencias del IDHP lleva a la conclusión de que Panamá requerirá de varias décadas de esfuerzo sostenido para lograr que todas las áreas del país alcancen un desarrollo humano alto, se hace necesario mantener continuidad y coherencia en los esfuerzos, además de desarrollar esquemas de gestión innovadores y más efectivos. Esto debería permitir incrementar el impacto de los programas y proyectos, y promover sinergias con otras acciones del sector privado y la propia sociedad civil, para mejorar la dinámica de progreso de estas zonas más rezagadas, y de esta forma crear condiciones para un desarrollo humano más equitativo.

En materia de Equidad de Género se constató que el país obtuvo logros en desarrollo humano muy similares entre hombres y mujeres a nivel nacional, pero que persisten significativas disparidades entre áreas urbanas y rurales, entre Comarcas y provincias e incluso dentro de las propias provincias.

Los resultados desglosados por la dimensión del Índice de Equidad de Género (IDG) que se ofrecen a continuación sustentan esta conclusión.

Para los siguientes indicadores el periodo analizado correspondió a los años 2001 a 2005.

En la dimensión de Longevidad del IDG, las mujeres alcanzaron logros satisfactorios, llegando en promedio a 77 años frente a 72 en el caso de los hombres, pero en términos de logro los índices son similares, ya que los estándares internacionales parten de la base de que las mujeres superan a los hombres en 5 años de esperanza de vida, debido a sus características biológicas. Sin embargo en la “esperanza de vida saludable”⁴ hombres y mujeres difieren en 3.8 años solamente, lo que puede deberse a la existencia de nuevos riesgos en la salud como enfermedades degenerativas, estilos de vida no saludables, muertes violentas o discapacidad, todos los cuales podrían acercar a las mujeres a niveles de mortalidad semejantes a los de los hombres, haciéndoles perder esta ventaja de base.

En el aspecto Educativo del IDG igualmente entre 2001 y 2005 se dieron cambios positivos en cobertura escolar (asistencia) que favorecen más a las mujeres (73.8%) que a los hombres (71.9%). Ello podría repercutir en mayor alfabetización, escolaridad y desarrollo de capacidades para las mujeres de una nueva generación. No obstante persisten las diferencias de “arrastre”, que incluyen una menor tasa de alfabetización y de escolaridad entre las mujeres adultas debido a que, en décadas anteriores, tenían menos oportunidades educativas, lo que hace que en el total la tasa de alfabetización sea levemente más alta para los hombres (94.2%) que para las mujeres (93.1%).

Se evaluó igualmente la dimensión de Nivel Decente de Vida del IDG, bajo la cual se encontró la mayor desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Las políticas de vivienda y servicios parecen estar llegándoles en igualdad de condiciones a ambos sexos, ya que las mujeres presentan un logro en vivienda de 56% frente a 52.7% de los hombres. Sin embargo las políticas públicas no estarían logrando una mejor inserción

laboral para las mujeres, por ejemplo en términos de la reducción de la inequidad en el acceso a puestos de trabajo bien remunerados, y en la eliminación de la discriminación salarial en un mismo puesto y a igual nivel de calificación. Es así que las mujeres tienen un logro en empleo con ingresos iguales o superiores al salario mínimo que alcanza a 54.4% frente a 59.6% para los hombres, y los ingresos promedio de ellas representan un 52.0% del ingreso promedio de los hombres. En este sentido, se debe precisar que las políticas públicas deberán estar además acompañadas de un cambio cultural en la sociedad que favorezca una mayor equidad de género.

Las mujeres están accediendo a nuevas oportunidades educativas y puestos profesionales pero su participación en la toma de decisiones aún es menor comparada a la de los hombres.

El desempeño del Índice de Potenciación de Género (IPG) y la participación de las mujeres en la toma de decisiones económicas y políticas reflejaron resultados mixtos. Mientras que, por una parte, hubo logros en el acceso de las mujeres a puestos profesionales y técnicos (50% mujeres y 50% hombres) como resultado de la mayor inserción y permanencia de las mujeres en el sistema educativo, por otra parte se registró que el acceso de las mujeres a puestos gerenciales es proporcionalmente menor a la de los hombres (40% frente a 60%), lo cual puede implicar que una mayor formación educativa no se ha traducido significativamente en mayor equidad en la toma de decisiones.

La disparidad fue más marcada en los puestos de elección política, en los que las mujeres representan mucho menos del 30% al que aspira llegar la Ley Electoral como cuota de mujeres en estos cargos (llega a 11% contra 89% para los hombres), restando así oportunidades para su participación directa en la definición de las políticas del país. Además de la existencia de capacidad o acceso, los resultados en esta dimensión deberían llevar a reflexionar sobre el tipo de

liderazgo prevaleciente en la cultura política del país, y a un debate de las propias mujeres sobre su interés en participar en las decisiones políticas y bajo qué esquemas de roles y liderazgo, ya que aunque existan espacios legales de participación puede que éstos no estén resultando atractivos para las mujeres. Posiblemente se requieren de esquemas innovadores para lograr sumarlas más activamente en las lides políticas.

Finalmente, es importante resaltar que se ratificó la existencia de una significativa desigualdad en los ingresos como un factor que limita la equidad de género, ya que separa a mujeres de los hombres con respecto a la igualdad de oportunidades e incluso limita la satisfacción de las necesidades básicas de algunos grupos.

La pobreza humana se redujo levemente entre 2001 y 2005, persistiendo significativas desigualdades entre las diferentes regiones del país. Hay núcleos importantes de población con graves carencias en zonas específicas del país.

A nivel nacional el IPH (índice de pobreza humana) se ha reducido de 11% al 10%. La mayor disminución se ha registrado en las zonas rurales (disminuyó de 24% a 20%), mientras que en las ciudades se ha mantenido prácticamente igual en torno al 5%. Hay fuertes disparidades entre regiones: cuatro provincias tienen un IPH inferior al promedio nacional (Panamá, Colón, Los Santos y Herrera), Chiriquí y Coclé registraron un IPH entre 10% y 15%, Veraguas y Bocas del Toro estuvieron en torno al 20%, y Darién (26%) y las Comarcas (50%) presentan los mayores niveles de pobreza humana en Panamá.

Estas carencias en dimensiones medulares para el desarrollo de las personas aparecen concentradas en Darién y las Comarcas, y son extremadamente persistentes pese a que fue en estas dos provincias/regiones donde se registraron las mayores disminuciones de pobreza humana en el periodo 2001-2005 (5 y 7 puntos porcentuales respectivamente).

En consecuencia, existen aún significativos grupos de panameños excluidos del desarrollo, pese a que el país ha realizado importantes adelantos en salud y educación, y ha experimentado un robusto crecimiento económicos desde el 2003. Estas disparidades regionales fueron menores en los niveles de mortalidad (8 puntos porcentuales), considerables en materia de alfabetización (37 puntos de diferencia) y muy altas respecto al nivel decente de vida de la población (63 puntos porcentuales de diferencia). Mejorar el nivel de equidad es crucial porque los niveles altos de desigualdad constituyen un factor que reduce cuantitativamente los índices que se calculan para el país y se tornan en un factor de riesgo que puede contribuir a reducir problemas de índole social. La pobreza y la desigualdad desincentivan las inversiones y frenan el desarrollo de Panamá al contribuir a generar una percepción negativa sobre el país.

Hay la necesidad de innovar, y continuar sosteniendo y reforzando las políticas públicas de reducción de la pobreza en Panamá.

El anterior panorama de logros y tareas pendientes en la evolución del desarrollo humano en Panamá, plantea que el principal desafío del país en este ámbito tiene que ver con dos grandes tareas:

- Enfrentar de manera más efectiva el problema de la inequidad social y territorial, y por tanto reducir las brechas anteriormente ilustradas.
- Hacer aún más efectivas las acciones públicas en temas sociales, de manera que se puedan acelerar los logros del país en desarrollo humano, y enfrentar los nuevos retos que implica por ejemplo una educación de mayor calidad y un sistema de salud que se haga cargo de problemas más complejos. Los significativos avances logrados por Panamá en ciertos servicios básicos y en su desarrollo humano, están empezando a generar nuevas demandas, proble-

mas más complejos y mayores exigencias de la población a las autoridades del sector.

La sociedad panameña y sus líderes aparecen particularmente sensibilizados por esta realidad. En la investigación realizada para este Informe se ha encontrado, por ejemplo, que hay un fuerte consenso entre los líderes sociales, políticos y económicos del país⁵ acerca de la importancia de los problemas de pobreza, falta de empleo y desigualdad como resultado de la fuerte “dualidad” de la estructura económica nacional. Igualmente hay una significativa preocupación por la urgente necesidad de mejorar la calidad del sistema educativo, y la violencia y criminalidad resultantes de la desigualdad social. La opinión pública⁶ coincide en gran medida con esta evaluación, pues coloca a la “falta de empleo” y “la pobreza” como los dos principales problemas del país.

Frente a estos desafíos, las últimas gestiones gubernamentales han impulsado políticas públicas orientadas a mejorar los niveles de pobreza y de inequidad prevalecientes en el país. Globalmente en estos años, Panamá ha mantenido un alto nivel de gasto social. De acuerdo a la CEPAL el gasto público social per cápita habría aumentado en Panamá de \$US⁷. 496 en 1990/91 a \$US. 683 en 2002/2003, nivel de gasto solo superado por Uruguay (\$US. 1071), Argentina (\$US. 1283) Costa Rica (\$US. 774) y Chile (\$US. 763) en la región. En términos del PIB, el porcentaje del gasto social ha aumentado del 16,2% (1990/91) al 17,3% (2002/2003).

Por otra parte en estos años se ha buscado mejorar la eficiencia y focalización de las políticas sociales, se ha trabajado esencialmente en cuatro ámbitos:

- Fortaleciendo la institucionalidad del sector social, de manera que se pueda articular y coordinar acciones de mejor manera, por ejemplo la reestructuración del Ministerio de la

Juventud, Mujer, Niñez y la Familia, ahora Ministerio de Desarrollo Social (2005) y la instalación de un Gabinete Social.

- El impulso de iniciativas para la concertación de reformas integrales en el sector educativo y de salud pública. Por ejemplo, la Mesa de Diálogo sobre Educación (2003-2004), y la Concertación para el Desarrollo (2007).
- La ejecución de programas específicos en el área de educación y capacitación laboral, por ejemplo con la creación del INADEH (2006), y programas nuevos como “Conéctate al Conocimiento” o de educación bilingüe en las Comarcas que buscan aumentar la calidad de la educación.
- La ejecución de grandes programas focalizados de reducción de la pobreza es el mayor cambio en las políticas sociales en los últimos años, aunque tiene ciertos antecedentes en el Fondo de Emergencia Social de inicios de los 90 (actual FIS). El enfoque de estas acciones tiene que ver con la constitución de redes de protección social. Estos nuevos programas consideran transferencias condicionadas (Red de Oportunidades), una mayor focalización de recursos en corregimientos con mayores carencias, programas de nutrición y provisión prioritaria de servicios básicos en zonas de pobreza, y una mayor consulta con la población para identificar las zonas de los Corregimientos y los proyectos a ser priorizados.

Estas experiencias plantean enseñanzas y debates que necesariamente se deben tomar en cuenta para avanzar hacia una mayor efectividad de la gestión del desarrollo:

- a) **Carácter integral de las políticas:** Para alcanzar la equidad y un desarrollo humano de calidad, la prioridad debería estar en enfocar óptimamente

un conjunto de políticas integrales dirigidas particularmente a los grupos afectados por la pobreza humana. En este ámbito la articulación de acciones a partir de un enfoque de protección social, es interesante en lo que se refiere a las acciones con los grupos más vulnerables. Este enfoque en las políticas ha sido de gran impacto en países como Chile, Brasil y México. Sería de gran importancia evaluarlas en profundidad para determinar hasta qué punto han permitido avanzar en la solución de los problemas de pobreza y de equidad.

Parecería que hay mayores dificultades para articular de manera más eficiente a los sectores de prestación de servicios sociales tradicionales (educación y salud), en los cuales los intentos de reforma integral han sido frenados hasta el momento. La experiencia muestra que administrar los recursos y “hacer el trabajo” desde una institucionalidad reformada altera fuertemente la forma en que realizan el trabajo los funcionarios y operadores de estos servicios. Muy frecuentemente esto despierta fuertes resistencias entre las organizaciones corporativas de cada sector. De ahí que uno de los grandes desafíos políticos de la reforma es lograr superar tales susceptibilidades y temores.

- b) **Aumentar el rendimiento de los recursos:** Mejorar la situación de la desigualdad y acelerar las actuales tendencias de aumento del desarrollo humano implica también mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, evaluando la relación de ‘costo-efectividad’ de los proyectos y programas para invertir con mayor efectividad y a un costo razonable. Panamá es uno de los países que destina más recursos al sector social, y aún no logra obtener

logros similares a otros países que tienen similar nivel de gasto.

Si bien los esfuerzos de focalización tienen el potencial de aumentar la eficiencia del gasto social, se debe recordar que los programas de protección social solo representan una pequeña fracción del total de los recursos asignados al sector social. En gran medida este problema está muy relacionado a la posibilidad de una reforma integral de los sectores de salud y educación.

- c) **Sostenibilidad en el tiempo de las políticas:** Por mucho que se obtengan significativos resultados con acciones específicas de reforma en los sectores o con programas focalizados, solo si estas iniciativas se sostienen en el tiempo podrán lograr cambios sustanciales en los sectores más pobres del país y en la calidad del recurso humano nacional. Esto precisa de consensos políticos y sociales sobre los cuales habrá que reflexionar.
- d) **Fortalecimiento de capacidades:** La preocupación por la calidad del desarrollo humano debería motivar de igual forma una nueva mirada al prisma a través del cual se orientan las políticas públicas, y subrayar la necesidad de emprender un esfuerzo más integral y centrado en la creación y fortalecimiento de las capacidades de las personas. En este ámbito será muy interesante evaluar las experiencias de programas nuevos como el INADEH, que intenta ser una opción diferente en el área de educación y capacitación técnico-profesional.
- e) **Políticas focalizadas:** Se ha insistido en la necesidad de incorporar a las políticas públicas nuevos criterios para la asignación de los recursos, de manera

que se pueda concentrar los recursos de forma más eficiente en los grupos que más lo necesitan. Las actuales experiencias ya plantean algunos elementos de aprendizaje de este tipo de iniciativas:

- Es importante precisar criterios claros que permitan identificar las áreas de mayor concentración de población pobre que podría ser beneficiada con estos programas. Se sugiere por ejemplo utilizar algún indicador de rezago en el desarrollo humano, de pobreza o de desigualdad. En el corto plazo, es crucial afianzar en el Estado, en el Gobierno, en los partidos políticos y en el conjunto de la sociedad estas nuevas lógicas de intervención.
- Plantear la necesidad de la **focalización** es una cosa; administrar los recursos provenientes de organizaciones diferentes, de manera coordinada y sinérgica en las áreas y para la población focalizada es otra. Estas iniciativas requieren de un proceso de **creación institucional** a nivel de comunidades, o Corregimientos, difícil de implementar y sostener a través del tiempo. Muy frecuentemente las dificultades suelen presentarse antes de que se hayan “arraigado” de manera suficiente los nuevos procedimientos de planificación, asignación y administración de recursos.
- Los sistemas de entrega de servicios y transferencias a los más pobres no pueden organizarse de la misma forma que para el resto de la población. Los nuevos modelos de entrega son más caros, requieren

un grado mayor de “personalización” y plantean exigencias diferentes en materia de seguimiento. Lo anterior, a su vez, necesita una institucionalidad especializada que, sin dejar de serlo, se integre con fluidez en el marco global de la institucionalidad pública.

f) *Importancia de los contextos culturales para la eficacia de la intervención:* Un altísimo porcentaje de la población indígena, radicada en las Comarcas, se encuentra en situación de pobreza y de pobreza extrema. A la vez, un porcentaje importante de los pobres son indígenas. El contexto cultural, las aspiraciones de bienestar de esta población, su definición del “desarrollo” y del “desarrollo humano” deben pasar por filtros contextuales diferentes. También, varían, al menos en apariencia, los patrones de organización política y de participación ciudadana. El modelo panameño de integración nacional tomó, en el pasado, importantes opciones en la materia que definen hoy un conjunto diferente de problemas para el desarrollo humano y la organización institucional de los pueblos originarios y las Comarcas. Parece imprescindible definir una racionalidad instrumental diferente para el gasto público y la organización institucional. Es claro que, en sus modalidades actuales de organización, los servicios experimentan dificultades serias para instalarse y operar con regularidad en las Comarcas. En suma, parece importante reconocer las diferencias que todo esto implica, de forma de obtener resultados similares.

g) *Costos diferenciados de la política social de acuerdo a los contextos:*

Asociado a lo anterior, un muy alto porcentaje de la población panameña en situación de pobreza y de pobreza extrema, incluyendo los indígenas, vive en zonas remotas, de acceso difícil, en comunidades pequeñas y dispersas. Tanto como es razonable, y justo, reconocer los derechos de esta población a recibir los servicios y transferencias que reciben el resto de los panameños, es lógico buscar formas diferentes de organizarlos y administrarlos para que efectivamente la prestación de servicios de educación y salud les llegue. La tecnología puede ayudar, por cierto, pero no dará todas las soluciones. Cualesquiera que sean las opciones, sin embargo, es preciso reconocer desde el comienzo que el costo unitario de los servicios será mayor, como lo serán las formas de organización institucional.

h) *La evaluación continua de los programas como factor de sostenibilidad:*

Un gran desafío que enfrenta la gestión pública en este ámbito es la necesidad de evaluar continuamente todas las políticas e innovaciones institucionales que cada gestión introduce para la solución de los problemas de pobreza y de equidad. Estas evaluaciones objetivas deberían ser un instrumento fundamental para obtener los compromisos políticos y el apoyo social necesarios para asegurar la continuidad de acciones que estén logrando resultados y quizás su replicación en otros ámbitos. Si esto último no se produce, se perderá una importante batalla en el proceso de reforma.

RECUADRO 1.

Los balances del Desarrollo Humano: Avances y temas pendientes

Índices	Los Avances	Temas pendientes
IDH	<p>El IDH ha crecido en sus tres dimensiones entre 2001 y 2007.</p> <p>Longevidad alta: estamos alcanzando una esperanza de vida al nacer que en promedio es de 75 años.</p> <p>Hay avances importantes en matrícula y escolaridad</p> <p>La escolaridad promedio en el país ha pasado de 8.7 años a 9.3 en el período analizado y la asistencia escolar, entre las edades de 6 a 24 años, ha mejorado de 69.3% a 73.2%.</p> <p>El Nivel de vida muestra mejoría, en particular han aumentado los niveles de ingreso promedio, y la cobertura de servicios básicos y vivienda.</p> <p>El porcentaje de la PEA que está ocupada con niveles equivalentes o superiores al salario mínimo, pasó de 55.0% en el 2001 a 59.1% en el 2007.</p>	<p>Hay todavía importantes diferencias en el logro de DH entre provincias y regiones.</p> <p>Desafíos en materia de nuevos patrones de "enfermedades modernas", se estiman cerca de 9 años de vida no saludable.</p> <p>Se mantienen diferencias significativas entre las diferentes regiones y provincias en el logro educativo</p> <p>Bajo el promedio nacional se ocultan grandes diferencias, tales como una escolaridad de sólo 6.8 años en las áreas rurales y 4.3 años en las comarcas, frente a 10.5 años de escolaridad promedio en los centros urbanos.</p> <p>Existen todavía personas sin empleos con ingresos aceptables</p> <p>En las zonas rurales más del 60% de las personas ocupadas tienen ingresos bajos.</p>
IDG	<p>Existe mayor equidad entre mujeres y hombres</p> <p>Mejora la equidad en materia educativa</p> <p>Se dieron cambios positivos en cobertura escolar (asistencia) que favorecen más a las mujeres (73.8%) que a los hombres (71.9%).</p>	<p>Existen tareas pendientes principalmente en la equidad en el acceso a empleo e ingresos</p> <p>Las mujeres tienen un logro en empleo con ingresos iguales o superiores al salario mínimo que alcanza a 54.4% frente a 59.6% para los hombres.</p>
IPG	<p>Se aprecia alta equidad en el acceso a puestos profesionales (50% mujeres y 50% hombres).</p> <p>Ha mejorado el acceso de las mujeres a puestos de alta dirección: Participación de las mujeres 40%, frente a 60% de los hombres.</p>	<p>Persiste la menor participación de las mujeres en puestos de decisión política Las mujeres registraron una participación de 11.2% frente a 88.8% de los hombres.</p> <p>Falta avanzar en una mayor equidad en los ingresos: Los ingresos promedio de ellas representan un 52.0% del ingreso promedio de los hombres</p>
IPH	<p>El país ha venido reduciendo sus porcentajes de población en Pobreza Humana</p> <p>Alrededor de un 10% de la población vive con carencias múltiples en dimensiones esenciales para su desarrollo.</p>	<p>En ciertas zonas geográficas del país, existen porcentajes elevados de población que no tienen acceso a bienes y servicios públicos básicos. Es el caso por ejemplo de Darién y las Comarcas.</p> <p>Personas que mueren antes de los 40 años: Rurales 7.9%, Comarcas 13.1% Analfabetas: Rurales 15.0%, Comarcas 39.9% Sin servicios básicos: Rurales 27.8%, Comarcas 67.6%</p>

III. EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN PANAMÁ

III.1. Concepto e Hipótesis

Empleando el marco conceptual del desarrollo humano y los aportes de la economía y la sociología, el INDH Panamá 2007-2008 define ‘instituciones’ como: “las reglas del juego, formales y no formales, que caracterizan la interacción entre las personas en la sociedad mediante diversos incentivos y restricciones, las cuales son decisivas para el nivel de desarrollo económico, social y político que alcance una nación en aras de ampliar las oportunidades y las opciones de las actuales y futuras generaciones”.

El Informe parte de la identificación de un claro sentimiento de malestar en amplios sectores de la sociedad panameña frente al funcionamiento de sus instituciones, se plantea la hipótesis de que tal actitud es el resultado de las contradicciones, las insuficiencias y los retrocesos en el proceso de cambio institucional que empezó con la restauración de la democracia y que posteriormente fue acelerado tras el traspaso del Canal de Panamá.

Este proceso de transformación institucional habría sido incompleto y hasta confuso, en muchas instancias, porque no ha considerado la relevancia de la institucionalidad informal (la parte sumergida del gran ‘témpano’ que representa a la “institucionalidad” – Ver Esquema), y ha desconocido el hecho de que las sociedades y las personas cambian porque primero cambian ciertas prácticas al nivel individual y/o colectivo y ellas producen, a su vez, las transformaciones culturales.

Por lo general los intentos de reforma institucional se han concentrado casi exclusivamente en aspectos legales de las instituciones formales, tocando por tanto solo la superficie del ‘témpano’, pero sin preocuparse acerca de las modificaciones a fondo de las reglas del juego informales y de la actual cultura insti-

tucional operativa. Para avanzar en la reforma institucional, se debe más bien **ajustar algunos de los acuerdos básicos (metas y estrategias) que orientan la acción del Estado, y redefinir el grueso del marco institucional formal e informal del país, incluyendo a los actores y sus roles, así como formular reglas del juego y adoptar prácticas novedosas que efectivamente promuevan y faciliten un desarrollo equitativo e incluyente.**

RECUADRO 2.

Supuestos sobre las instituciones

Las instituciones son importantes en los procesos de desarrollo porque ‘legitiman’ las reglas del juego y porque activamente coordinan y ejecutan acciones estratégicas para alcanzar los objetivos colectivos.

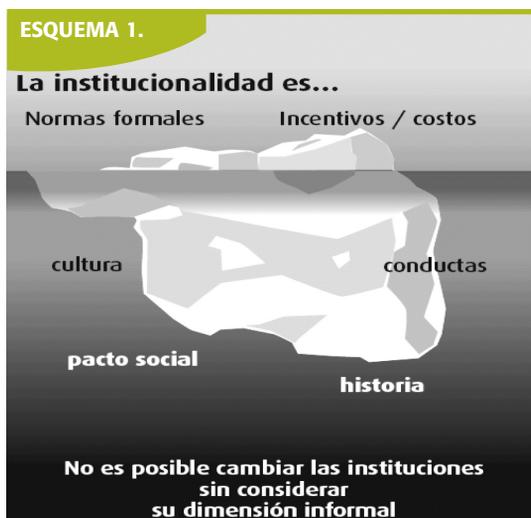
Las instituciones se construyen socialmente y poseen un importante trasfondo perceptivo y cultural.

Existe un desfase entre la rapidez del cambio social y la del cambio institucional: las instituciones se crean para consolidar relaciones sociales recurrentes y necesarias y por eso toman tiempo para cambiar, mientras que las sociedades y las economías evolucionan más rápidamente por la necesidad de atender situaciones coyunturales.

No es posible lograr un proceso de cambio institucional exitoso si los actores estratégicos (quienes controlan el poder) no perciben claramente los beneficios y los costos que se derivarán para ellos a partir de los cambios propuestos.

El proceso de cambio institucional que requiere América Latina exige alcanzar una amplia concertación entre muchos actores, pero son evidentes, tanto la debilidad de la “sociedad civil” y de sus organizaciones intermedias, como la falta de una verdadera autonomía y fortaleza estatal frente al riesgo de ser controlados por intereses particulares.

Fuente: PNUD. Equipo INDH en base a Joan Prats, Bernardo Kliksberg.



Partiendo de la premisa que la institucionalidad vigente se origina en procesos históricos acumulados y resaltando que las reglas del juego existentes, las que operan en la cotidianidad, son el resultado de una dinámica entre la dimensión formal y la dimensión informal de la institucionalidad en su conjunto. El INDH Panamá 2007-2008 pone de manifiesto:

- en primer lugar que las limitaciones institucionales del desarrollo de Panamá tienen una fuerte base histórica y estructural, y
- en segundo lugar, las instituciones públicas no han logrado transformar estas condiciones, debido a la persistencia de reglas del juego inadecuadas, a fallas que persisten en su funcionamiento y a su falta de capacidad de adecuación frente a los cambios en el contexto de las demandas y necesidades sociales.
- En tercer lugar, que en la propia sociedad existen comportamientos y prácticas que no contribuyen a un desarrollo institucional eficiente, equitativo y más democrático.
- En cuarto lugar, que el cambio institucional que el país requiere para incrementar su desarrollo humano es una tarea colectiva en la cual tienen responsabilidades todos los segmentos de la sociedad.

¿Por qué es importante realizar este análisis de las instituciones desde el punto de vista del desarrollo humano?

Uno de los objetivos centrales del desarrollo humano es revertir y romper el círculo de pobreza, y la falta de oportunidades a la que están expuestos particularmente los sectores más vulnerables de la población. Para este propósito **se requieren recursos económicos, y esfuerzos sostenidos, equitativos y de calidad para crear capacidades en la gente.** Es en este ámbito donde son claves las instituciones y la manera en que operan para lograr tales cometidos. Poder cumplir las metas de desarrollo deseadas a partir de las realidades y capacidades concretas de que dispone cada sociedad, dependerá en gran medida de la consolidación de un Estado moderno con:

- organizaciones públicas gubernamentales, centradas en una gestión eficiente, transparente, de impacto y al servicio de los ciudadanos;
- con reglas del juego orientadas a la equidad, la igualdad de oportunidades, y la participación;
- un sistema institucional capaz de evaluar, medir logros y re-ajustar acciones de ser necesario, de manera tal que se garantice la ampliación de capacidades para un porcentaje importante de panameños y panameñas.

En suma, para un desarrollo humano necesitamos organizaciones de calidad. La democracia necesita igualmente que las organizaciones del Estado funcionen. Necesita de un sistema de Justicia que opere de manera independiente, un servicio civil bien remunerado, un Órgano Legislativo capaz de cumplir a cabalidad sus cometidos y actuar como adecuado contrapeso al Ejecutivo, necesita que el Estado provea servicios básicos eficientemente y a todos, una prensa que entregue al ciudadano la información necesaria para tomar buenas decisiones, y una sociedad civil activa y que se involucre en la vida pública.

En la medida que las reglas del juego, y las organizaciones públicas gubernamentales, logren que el crecimiento económico se transforme en desarrollo, estas instituciones tendrán más sentido y mayor legitimidad para la gente, que es en definitiva el objetivo y el fin del desarrollo humano. Cuando estas instituciones fallan, pueden generarse más bien niveles de descontento, malestar, y desconfianza, que podrían poner en riesgo la gobernabilidad y la democracia.

No obstante, estas reglas del juego no se construyen de un día para otro. Aún más, su construcción y fortalecimiento es tarea de todos, y no solamente de los políticos o los funcionarios de gobierno.

En resumen, es importante que **las instituciones del Estado y de la sociedad, funcionen con ciertas reglas del juego que les permitan alcanzar sus cometidos y contribuir a un desarrollo incluyente, participativo y con igualdad de oportunidades para todos y todas.**

A partir de estos elementos conceptuales y orientaciones, el Informe ha realizado un análisis de las dimensiones formal e informal de las reglas del juego existentes en Panamá, las que operan en ámbito interno de las organizaciones del Estado panameño y en la sociedad en su conjunto. El Informe busca entender la naturaleza de la dinámica institucional existente y los desafíos que la misma presenta para el DHS panameño. Intentamos comprender por qué algunas acciones y procesos no se traducen en los cambios esperados, y por qué cuesta a veces tanto adecuar las instituciones del Estado a las transformaciones que experimenta la sociedad panameña.

Se trata, pues, de explorar algunas vías de solución a problemas de **larga data**, que requieren de un diálogo entre actores diversos, políticos y sociales, y de un proceso de toma de conciencia acerca de que la base de la desigualdad en nuestro país tiene su origen en una

institucionalidad que reproduce y mantiene condiciones estructurales vigentes por décadas. **Condiciones, por cierto, que es posible cambiar.**

RECUADRO 3.

Métodos de Investigación

1. **Una encuesta a nivel nacional** con una muestra cercana a los 1200 hogares en todas las provincias, con representatividad al nivel de áreas urbanas y rurales, la región metropolitana (Panamá y Colón) y el resto del país. La herramienta estuvo compuesta de 98 preguntas que cubrían toda una gama de aspiraciones y percepciones sobre temas de institucionalidad. La encuesta estaba diseñada para captar percepciones de carácter general, y se buscó ante todo no referirlas a una coyuntura o gobierno en particular. El propósito era tener una visión estructural de las percepciones de los panameños en este tema.
2. **Una serie de entrevistas en profundidad** realizadas a personalidades de la política, la economía y la cultura panameñas. En total se realizaron **40 entrevistas**, 16 eran políticos, 10 eran empresarios y 14 en otras actividades (académicos, periodistas, dirigentes religiosos y otros líderes de opinión). Del total de entrevistados, 14 simpatizaban con el actual gobierno (incluyendo 9 de los 16 políticos consultados), 10 con la oposición (incluyendo 6 políticos) y los 16 restantes eran políticamente independientes o no tenían una filiación conocida. Es decir una muestra plural, amplia y diversa. Y en aras de preservar la objetividad, el proceso de entrevista y el análisis fueron realizadas por expertos internacionales de otros países de la región.
3. Para el análisis acerca de las instituciones públicas se revisaron y sistematizaron estudios secundarios existentes elaborados por el Banco Mundial, el BID, Transparencia Internacional, Procuraduría de la Administración, Pacto por la Justicia, Ministerio de Economía y Finanzas, Plan Estratégico de Desarrollo 2004-2009, entre otros.

III.2. El Método de Investigación del Informe

Para esta exploración el Informe ha utilizado una gama amplia de instrumentos de investigación que son reseñados en el Recuadro 3, se ha intentado equilibrar visiones de la población, de los liderazgos e informaciones secundarias, de manera que el panorama que se obtenga resulte lo más claro y plural posible. Metodológicamente el énfasis del estudio ha sido de **evaluar estructuralmente** el carácter y estado de las instituciones del país, sin necesariamente referirse a aspectos coyunturales de la realidad social y política. Se ha intentado además concentrar esfuerzos en entender la **dinámica institucional al interior de las organizaciones públicas**, pero también en la **misma sociedad y en los comportamientos de las personas**.

Un aspecto que deseamos destacar es que el Informe pretende analizar el problema institucional a partir de las voces, concepciones y preocupaciones de distintos grupos y sectores que representan la complejidad de la sociedad panameña. Obviamente se debe reconocer que los entrevistados incorporan en sus respuestas visiones, interpretaciones, percepciones, prejuicios, etc., propios y ajenos, acumulados a lo largo de toda la experiencia de vida de cada una de estas personas. Algunas veces estas opiniones pueden ser incluso consideradas como injustas o poco precisas. Hay que aclarar que como en toda investigación social las conclusiones que se extraen de esta información no pretenden ser juicios absolutos o definitivos. Por definición, hay siempre espacio para el debate plural sobre las mismas. Por otra parte, a lo largo del Informe se ha tenido el cuidado de siempre analizar los temas a partir de distintas voces y visiones (ciudadanos y líderes por ejemplo), de manera de identificar aquellas percepciones en las cuales existirían convergencias, lo que facilita reforzar su relevancia y validez.

Más allá de las anteriores precauciones, las percepciones y la “subjetividad” de las personas acerca de la democracia, el funcionamiento institucional o la situación del país, no deberían ser

minimizadas en la decisión política y la discusión pública. Al contrario, estas son esenciales pues son las que suelen definir la manera como la gente entiende e interpreta, para bien o para mal, la realidad en la que viven, y por tanto determinan los comportamientos y actitudes sociales. Son portadoras de alertas y enseñanzas muy útiles para los líderes sociales y políticos del país. En definitiva, escuchar las distintas voces de la gente, es central para el desarrollo humano, al ser este un proceso de logro del bienestar “por, para y con la gente”.

III.3. La importancia de los problemas institucionales para el desarrollo de Panamá

¿Son realmente tan graves los problemas institucionales en Panamá? Hay al menos tres señales de alerta sobre la importancia que tienen estos problemas para el desarrollo del país.

En primer lugar, como ya se ha mencionado anteriormente, el país tiene retos muy importantes en términos de disminuir los niveles de pobreza, atenuar fuertemente la desigualdad, actuar drásticamente contra la desnutrición infantil y mejorar la calidad del empleo. El Recuadro 4 ilustra la dimensión de estos desafíos para la sociedad panameña. Ciertamente se han ido mejorando varios de estos déficits sociales y hay acciones que se han diseñado y ejecutado para enfrentarlos, pero este esfuerzo precisa continuidad e instituciones capaces de sostener y profundizar intervenciones en este ámbito. Por otra parte, los mismos avances del país en salud y educación están generando nuevas demandas más complejas, como una educación secundaria de mayor calidad o servicios de salud que atiendan enfermedades crónicas o relacionadas con una sociedad en la que la gente vive más años. Todo esto precisa de una institucionalidad pública altamente eficiente, que focalice mejor sus acciones, que coordine sus intervenciones, con personal capacitado, etc., todos elementos que tienen que ver con una profunda agenda de reforma institucional.

RECUADRO 4.

Los desafíos sociales del país

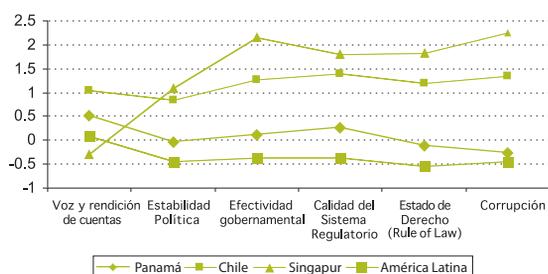
- De acuerdo a los datos oficiales de la Encuesta de Niveles de Vida, entre 1997 y el 2003 la pobreza bajó en términos porcentuales de 37.3 a 36.8%, sin embargo en números absolutos, debido al crecimiento de la población, esto significó un aumento en 108 mil personas en el grupo en pobreza de ingreso.
- Por su parte el índice de desigualdad de ingreso de Gini, de acuerdo a datos del Banco Mundial se ha situado entre 2002 y 2004 en 56.4, considerado un valor alto de desigualdad.
- El sector informal urbano, de acuerdo a datos de la Organización Internacional del Trabajo, ha pasado de ser 34.3% en el 2000 a 37.6% en el 2005. Por su parte datos de la Contraloría muestran, que el sector informal, considerando ocupaciones no agrícolas, estaría en torno a 44.1 % del total de ocupados de la PEA no agrícola al 2007.
- La desnutrición en niños menores de 5 años en Panamá todavía es un tema preocupante. El 20.6% total de niños presentan desnutrición crónica, de acuerdo a la ENV 2003, llegando esta cifra a 29% en zonas rurales y a 56.% en las comarcas.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Contraloría General de la República. Organización Internacional del Trabajo y Banco Mundial

En segundo lugar, el país se encuentra frente a una oportunidad de acelerar su crecimiento económico y su desarrollo humano, a partir de la dinámica que puede impulsar la Ampliación del Canal en los próximos años. Los líderes panameños entrevistados son muy conscientes de esta situación, pero también manifiestan que “nada será automático”, que se deben hacer ciertas cosas para aprovechar estas potencialidades, que hay el riesgo de “frustraciones” o que esta sea “una oportunidad perdida”. El salto cualitativo que el país podría dar en su desarrollo, implica instituciones más eficientes y legítimas. Ciertamente hay intentos loables de reforma y mejora institucional, pero la perspectiva, desde los entrevistados, es que la dimensión del desafío futuro es tan grande que se debe acelerar tal transformación institucional.

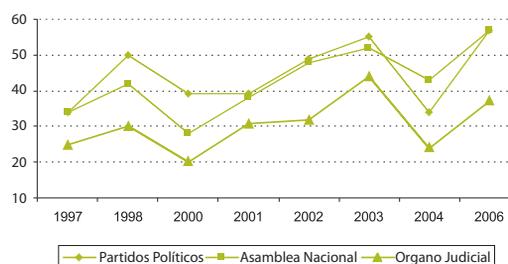
Como referencia la Gráfica 3 muestra las significativas brechas institucionales que Panamá debería resolver en los próximos años, en aspectos como eficiencia gubernamental, estabilidad política, estado de derecho, lucha contra la corrupción, voz y rendición de cuentas, y calidad regulatoria⁸, para ponerse a nivel de Chile, y apenas acercarse a la situación de un país como Singapur, que tiene una posicionamiento parecido al panameño en la economía global. Ciertamente el panorama aparece relativamente mejor en relación al promedio latinoamericano, pero esto no parecería ser suficiente para dar el “salto cualitativo” esperado.

Gráfica 3
Indicadores de Gobernabilidad 2005



Fuente: Banco Mundial.

Gráfica 4
Personas que no tienen
“Ninguna Confianza” en...



Fuente: Latinobarómetro y Encuesta INDH 2006

En tercer lugar, hay percepciones que indican una persistente y a veces creciente falta de confianza en las instituciones públicas, particularmente en aquellas relacionadas con la política y el gobierno (Ver Gráfica 4). Un seguimiento por casi una década de la percepción de la opinión pública panameña indica que en el mejor de los casos casi un tercio de la población no tendría por ejemplo “ninguna confianza” en los partidos políticos y la Asamblea Nacional, y hay momentos donde estos valores incluso llegan al 50%.

En concordancia con estas visiones, una mayoría de los líderes entrevistados consideran a las dificultades institucionales como barreras importantes al desarrollo de Panamá, entre las que destacarían la falta de transparencia, las prácticas clientelistas y la debilidad de la ‘cultura de ejecución’ en las instituciones públicas, además de rasgos culturales muy presentes en toda la colectividad como, por ejemplo, el poco respeto a las normas y el “juego vivo”. Estas personas perciben que **el cambio** hacia una institucionalidad moderna y transparente es un objetivo muy necesario, pero **difícil de lograr**, particularmente porque implica cambios culturales y nuevas formas de hacer política y de llevar adelante la administración pública. Para avanzar se mencionó la necesidad de actuar sobre la educación, la reforma o modernización del Estado, y la reforma de la justicia.

Estos sentimientos de escepticismo y de crítica a las instituciones, tanto en sectores apreciables de la opinión pública y de los liderazgos sociales y políticos, deben ser una señal de alerta, pues la confianza institucional es un elemento central de la legitimidad del Estado y del sistema político, y de la gobernabilidad democrática del país.

Todos los anteriores elementos nos plantean pues un escenario no de grave crisis institucional, como la que han sufrido otros países de la región, pero ciertamente de malestares y demandas importantes por transformaciones institucionales. Igualmente es notoria la demanda

de las elites para actuar en este ámbito para preparar al país para los retos que implica el desarrollo futuro del país.

III.4. Los principales hallazgos del Informe sobre el estado de la institucionalidad panameña

Los aportes del Informe se pueden resumir en cinco grandes temáticas:

- Los límites y los retos de las reformas del Estado panameño
- Los nudos o situaciones críticas más importantes en la institucionalidad formal e informal del país
- La importancia de las instituciones informales en la dinámica del desarrollo: los límites y potencialidades sociales para el cambio institucional
- La visión de la política, los liderazgos y el poder desde la sociedad
- Aspiraciones de cambio y corresponsabilidad de los ciudadanos en el mismo

Primero. Han existido esfuerzos e interés en avanzar en el cambio institucional del Estado panameño, pero las reformas ejecutadas han sido por lo general parciales o muy localizadas, y enfrentan retos significativos para garantizar su continuidad y para consolidar sus logros.

Desde el retorno a la democracia, los sucesivos gobiernos no han sido insensibles a la necesidad de reformar la institucionalidad estatal, y en particular la organización del gobierno. En ese sentido se han impulsado importantes iniciativas en tres dimensiones:

- La primera de ellas, apuntando directamente a la cuestión de qué debe hacer, y qué no debe hacer el Estado. Se incluyen en estas iniciativas el traspaso al sector privado de ciertas responsabilidades en algunas áreas de provisión de servicios (electricidad y telecomunicaciones, por ejemplo).

- La segunda dimensión de reformas, ha buscado adecuar la estructura y organización del sector público para cumplir de manera más eficiente con las responsabilidades que les son propias y que permanecen bajo su gestión. Ello ha conducido al diseño de procesos de transformación en los tres órganos del Estado de diversa complejidad y ambición, y con éxitos también variados. Entre los más exitosos se puede mencionar a la constitución de la Autoridad del Canal (ACP), que fue además el resultado de una amplia concertación política. Igualmente en este ámbito se pueden ubicar la creación del Gabinete Social, las reformas del Tribunal Electoral, las reformas del Seguro Social, y la reciente reorganización del Ministerio de Desarrollo Social.
- En algunos casos se ha intentado lograr acuerdos políticos y sociales para la reforma integral de ciertas instituciones públicas estratégicas, con logros igualmente irregulares, por ejemplo la experiencia del Pacto para la Justicia que buscaba afectar no solamente la organización del área, sino también el mismo marco normativo (Código Penal y Procesal). Parecidas iniciativas se impulsaron y se están llevando a cabo en áreas como educación o sobre la discusión de la reforma del sistema nacional de salud. En varios de estos casos, un factor crucial a tomar en cuenta son las resistencias y susceptibilidades de muchos de los actores involucrados, que dificultan los cambios y exigen complejos procesos de negociación.
- Y una tercera dimensión de reformas, donde se registran iniciativas de “modernización” de los procesos de uso común en diferentes ámbitos de la administración pública, mediante la incorporación de tecnología y de medios informáticos, focalizadas en aque-

llos puntos en los que se concentran la comunicación y la **interacción de los ciudadanos** con las diversas dependencias de la administración. Se trata de facilitar los trámites que debe realizar el ciudadano, de incrementar la transparencia en la operación del sector público y eliminar cuellos de botella en la “intermediación” entre los individuos y las instancias burocráticas. Áreas tradicionalmente muy sensibles a posibles situaciones de tráfico de influencias, al ejercicio del clientelismo y a la desigualdad en el acceso a servicios públicos. Esta dimensión busca acercar el ciudadano a las organizaciones públicas del Estado, procurando así satisfacer demandas por servicios de calidad. Ejemplos recientes de estos esfuerzos son los programas de Panamá Tramita, Panamá Compra o el proceso de modernización de los trámites en el Tribunal Electoral.

Estos impulsos de reforma y/o modernización, que se han multiplicado en los últimos años y que han sido percibidos y reconocidos por los usuarios, son relativamente recientes y no parecen haber acumulado aún una masa crítica de **cambios suficientes para producir una modificación de las percepciones generales** sobre la eficiencia, la transparencia y la idoneidad de la administración en su conjunto. En gran medida porque no hay una **percepción positiva** generalizada sobre el “antes y después” de los cambios. No obstante, se debe dar tiempo, y esperar una aplicación continuada de estas reformas para evaluar si han sido efectivas y suficientes.

Así por ejemplo, en materia de tarifas de los servicios eléctricos y de telefonía, no se percibe que la población considere estos cambios como “mejoras” frente a la situación anterior. Igualmente en el ámbito penal se sigue insistiendo en el peso de la mora judicial, como signo de ineficiencia del sistema; y en materia de contratos y como producto de las demoras y la falta de confianza en la neutralidad de la función

jurisdiccional, sigue siendo muy frecuente la incorporación de acuerdos de arbitraje para la resolución de conflictos. En la transformación del sector social, el proceso reciente de cambio debe aun enfrentar el doble desafío de la coordinación entre organizaciones habituadas a una operación centralizada, de carácter estrictamente sectorial (como educación y salud), por un lado, y al desarrollo de modalidades nuevas de implementación de acciones de carácter integrado y focalizado a nivel local.

Hay, por cierto, mucho camino por recorrer en el tema de la reforma del Estado. Debemos avanzar hacia un nivel de reformas que permita y estimule redireccionar esfuerzos por atender de una manera **sostenida e institucionalizada**, los problemas que comprometen el **desarrollo humano sostenible** del país, tales como la pobreza, inequidad en el acceso a oportunidades, mala distribución de los ingresos, justicia y reglas del juego poco claras. Para ello será necesario un cambio en la lógica que orienta el proceso de cambio hacia una que por un lado asuma como objetivo **resolver los temas del desarrollo** y a su vez incorpore la lógica de **medir resultados** en función de la **construcción de capacidades** en la gente, para que puedan acceder a las opciones que valoren. Más que un tema de tamaño del Estado, se debería buscar reorientar el marco institucional existente a uno compatible con objetivos específicos y medibles de mejora del desarrollo humano, a través de procesos de acuerdo y de implementación que garanticen su **legitimidad, la confianza de los actores involucrados y resultados concretos**.

Es decir la continuidad de muchas de estas reformas, no sólo tiene que ver con su adecuado diseño técnico, sino además con una base mínima de acuerdos que las hagan sostenibles, y con procesos de diseño y ejecución que consideren las expectativas de la gente y la manera cómo las personas podrían responder al cambio.

De ahí la importancia de entender qué hace que resulten difíciles y complejas las transformaciones institucionales, por qué no nos adaptamos

a los cambios sociales, y qué se debe hacer para implementar nuevas reglas del juego en la sociedad panameña. En este sentido el INDH Panamá 2007-2008, pone de manifiesto que los cambios institucionales requeridos tienen sentido para el DHS siempre y cuando los mismos contribuyan a construir capacidades en la gente y logren atender los objetivos de desarrollo colectivos a los que como sociedad aspiramos. Hay que superar el malestar difuso, conocer las percepciones de la gente, valorar su sentir y acercar sus voces a los gobiernos, para construir así una mejor sociedad y mejorar nuestras instituciones.

Segundo. Existen en la sociedad panameña ciertas reglas de juego formales e informales que resultan resistentes a los cambios, que dificultan la ejecución de las reformas institucionales, y que a veces incentivan incluso resultados contrarios a los deseados.

Partimos de la imagen del “témpano”, y reconocemos que el Estado panameño, a través de su Constitución, dispone de una serie de organizaciones (comúnmente referidas como instituciones) con principios orientadores y normas legalmente proclamadas para el ordenamiento del accionar colectivo de la sociedad.

Al referirnos a la dimensión formal dentro de este III INDH Panamá 2007-2008, incluimos sistemas institucionales cruciales para el DHS, tales como: el sistema político, la justicia, la sociedad, la economía y el sistema “institucional” de las organizaciones públicas. Cada uno de estos sistemas está conformado por un conjunto de organizaciones tanto públicas como privadas, corporativas y de la sociedad civil, lo que supone la intervención de actores diferentes y requiere acciones de coordinación.

Del funcionamiento práctico de estos sistemas surgen algunos “nudos” transversales que representan debilidades en la gestión de las instituciones. Se destacan entre estas debilidades:

- la falta de una adecuada relación entre gestión y resultados;

- persistencia de estructuras lentas y burocráticas;
- falta de equidad y calidad en las políticas;
- falta de eficiencia en el uso de los recursos;
- falta de sistemas suficientemente fuertes de planificación y evaluación;
- débil institucionalización de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Un primer balance de la dimensión formal de nuestras reglas del juego pone de manifiesto que los objetivos asumidos por los Gobiernos de Panamá a partir de las normas constitucionales y legales vigentes, se inscriben en el concepto de Desarrollo Humano. En particular, **la equidad, la igualdad de oportunidades y la participación aparecen como principios orientadores** que describen la situación deseada hacia la que deberían apuntar tanto la sociedad como el conjunto de acciones del Gobierno.

No obstante, la persistencia de situaciones de pobreza, y de desigualdad en la distribución de la riqueza y de oportunidades, nos revela debilidades en la concreción de los anteriores principios orientadores: **hay una distancia entre el “deber ser” y las prácticas reales** en las organizaciones del Estado que indican que no siempre se opera en esas instancias con reglas de juego favorables al Desarrollo Humano Sostenible.

Este balance es ratificado cuando se sistematizan los principales problemas institucionales que aparecen en estudios secundarios acerca de los sistemas institucionales del país, y que además han sido validados en consultas a actores clave (Ver Recuadro 5 para detalles). Hay efectivamente varios aspectos de la institucionalidad formal que se constituyen en problemas bastante comunes, pero llama la atención la frecuente mención e importancia que se le asigna a aspectos de la institucionalidad informal. Estas limitaciones se constituyen en nudos críticos para el desarrollo humano del país.

Estos nudos críticos presentes tanto en el sistema económico, político, social, judicial y publico-gubernamental se validan igualmente desde la voz de los ciudadanos consultados en la Encuesta Nacional aplicada por el Informe (Gráfica 5), donde se percibe un fuerte malestar de la opinión pública por lo que se identifica como incumplimiento de promesas, por la corrupción, y por la ineficiencia y falta de participación. Es también interesante notar que más del 40% de los encuestados dice percibir la existencia de corrupción prácticamente en todos los ámbitos de la sociedad (iglesias, familias, etc.), los porcentajes se sitúan entre 80% y casi 100% cuando se les pregunta por instituciones políticas o gubernamentales (Gráfica 6).

Algunos de estos nudos críticos pueden actuar en detrimento de una buena gobernabilidad y de la profundización hacia una democracia deliberativa; otros interfieren con la gestión y capacidad de lo publico-gubernamental de responder a la sociedad; otros generan impactos contrarios a los deseados como la primacía de intereses particulares sobre el bien común y la falta de equidad en las oportunidades que el Estado brinda a cada persona. Muchos de estos nudos encuentran asidero en nuestra cultura local, frecuentemente permisiva y tolerante, y que reproduce las prácticas no formales como una manera de hacer las cosas.

Estos nudos críticos dificultan y limitan los esfuerzos por redireccionar las acciones hacia el DHS. Parecería que se tienen grandes dificultades para traducir principios en prácticas y decisiones operativas, con lo cual por ejemplo, no es fácil transformar el crecimiento económico en un desarrollo incluyente y participativo. Si la sociedad panameña lograra resolver algunos de estos problemas, es posible que se desencadenen dinámicas capaces de transformar aspectos conflictivos para las instituciones y actores, mejorando así la gestión pública, la gobernabilidad, el bienestar y favoreciendo una cultura de desarrollo en la sociedad.

RECUADRO 5.
Problemas Transversales en la institucionalidad de Panamá (Sistematización de estudios)

- **Gobernabilidad:** Se mencionan riesgos para la gobernabilidad si se mantiene **la desconfianza de la ciudadanía** en las instituciones, que se explica por las debilidades de estas para responder a las demandas ciudadanas, y crear mecanismos de comunicación y participación efectivos. A mediano plazo si las personas no confían en sus instituciones estas pueden **perder legitimidad**, llevando al debilitamiento de los intereses colectivos como país. Hay la necesidad de acercar a los ciudadanos a sus instituciones y viceversa.

Otro punto neurálgico sería la **presencia de prácticas clientelistas** que favorecen, en definitiva, al predominio de los intereses individuales sobre el bien común, desincentivando el aporte real de las personas a la actividad política más allá de las contiendas electorales y limitando la formación de capital social al privilegiar relaciones verticales de poder por encima de las de solidaridad.

Otros aspectos importantes son: (i) las **reformas pendientes en la Justicia**, que deberían permitir la efectiva igualdad de acceso de los ciudadanos a la justicia, independientemente de su posición social o económica; (ii) la **persistencia de estructuras muy burocratizadas**; y (iii) la existencia de **casos la corrupción**, que refuerzan percepciones, que señalan que aún existen vacíos legales que permiten el beneficio personal indebido con los recursos que debieran emplearse para atender las prioridades sociales.

- **Gestión pública:** Un primer problema crucial es el **centralismo** que históricamente ha marcado el Estado panameño. Esto ha llevado a una escasa división del trabajo y a la sub-utilización de los recursos humanos locales. Con ello se han descuidado las necesidades específicas de cada área del país y se ha reforzado una actitud dependiente de los ciudadanos.

La necesidad de lograr una **mayor eficiencia en el uso de los recursos** también es un tema clave, ya que es un problema ampliamente reconocido que el aparato estatal funciona con altos costos, lo que reduce los recursos que llegan directamente a la población.

Existen también debilidades en la **eficacia en las políticas públicas**, incentivada por el hecho de que no se realiza una gestión centrada en resultados, sino en la pronta ejecución de los fondos asignados, más que en función del impacto sobre la gente. De igual forma la falta de una **mayor coordinación interinstitucional**, tradicionalmente ha llevado a que las instituciones públicas no cooperen ni coordinen entre sí para el desarrollo de las acciones, lo que lleva a la pérdida de importantes sinergias y, sobre todo, de recursos económicos importantes.

- **Desarrollo y bienestar:** Diferentes estudios han señalado que **las oportunidades de progreso no llegan por igual a todas las áreas y habitantes del país**, situación que ha sido agudizada por los problemas de equidad en el diseño y ejecución de los programas y políticas tradicionales. De igual forma se mantienen diferencias en la calidad de los servicios que recibe la población: es así que las zonas rurales suelen recibir menor cantidad y calidad de servicios que las urbanas. Los frecuentes "cambios de rumbo" entre distintos gobiernos son igualmente dañinos, **al dificultar la continuidad y sostenibilidad de los esfuerzos**.
- **Cultura y valores:** En el espacio de la cultura se evidencian también algunos elementos críticos tales como la **presencia de valores 'teóricos'**, ideales y abstractos, que todos aceptan pero que pocos ciudadanos aplican en la práctica, una suerte de disociación entre principios y prácticas con elementos de relativismo ético.

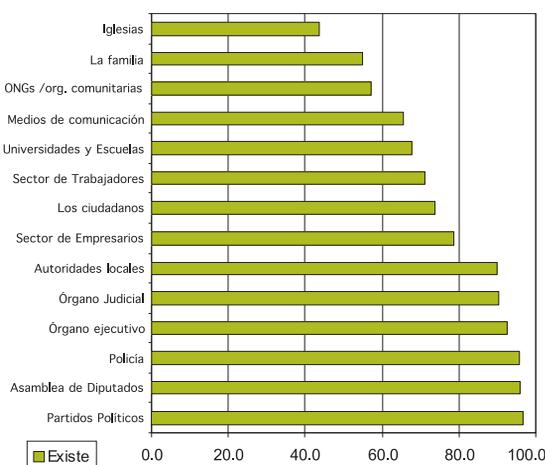
Existe también niveles significativos de **desconfianza** de los ciudadanos hacia las instituciones y hacia los demás conciudadanos, **poca participación civil organizada** y el **predominio de las redes informales** a las que se recurre para fines personales, debilitando así los fines colectivos. El predominio de redes informales en la sociedad constituye una estrategia de sobrevivencia de algunas personas pero representa un riesgo al restar centralidad a las instituciones establecidas.

Gráfica 5
Nudos críticos de las instituciones en Panamá, desde las percepciones ciudadanas



Fuente: PNUD Panamá. Encuesta INDH 2006

Gráfica 6
Percepción de la existencia de corrupción en distintos sectores



Fuente: PNUD Panamá. Encuesta INDH 2006.

Como vemos hay debilidades importantes en los sistemas institucionales y hay un camino por recorrer para alinear el “deber ser” con el “ser” de la dimensión formal de la institucionalidad:

alinear metas con estrategias y acciones para alcanzarlas, o el “cómo hacerlo”.

Se trata de repensar la igualdad de oportunidades y la forma en que las oportunidades se distribuyen en la sociedad; de mirar la participación como un mecanismo para alcanzar acuerdos, consensos y compromisos y como forma de construcción de ciudadanía y de empoderamiento ciudadano.

En síntesis, la institucionalidad formal ha atravesado por una serie de reformas que han estado orientadas principalmente a la redefinición de funciones, a ajustes en algunos de sus instrumentos operativos y a otras de orden macroeconómico. Sin embargo hay aspectos que estos procesos no deberían ignorar:

a) Por lo general no se ha prestado suficientemente atención a las expectativas de las personas. Se sabe que las organizaciones públicas deben responder a las necesidades de la ciudadanía, pero las instituciones frecuentemente suelen ser más bien rígidas, burocratizadas en su acción, lo que termina distanciándolas de la población. Es necesario reconciliar el orden institucional con las necesidades concretas de las personas, lo cual permitirá mantener la legitimidad del sistema y reconstruir lazos de confianza;

b) La existencia de temas pendientes en materia de eficiencia en la gestión: no basta con gastar menos (reducir el déficit público) o ejecutar todos los recursos presupuestados prontamente, sino que se debería garantizar su buena utilización y;

c) Enfatizar que la principal tarea de las instituciones públicas es contribuir al desarrollo de todos los ciudadanos. Y dado que esto no siempre es logrado completamente desde las operaciones y enfoques tradicionales, es preciso buscar nuevos enfoques más orientados a los resultados, a la formación de capacidades con equidad y calidad.

Tercero. Hay valores, normas y prácticas en la dimensión informal de la institucionalidad

del país, que no facilitan el buen funcionamiento de la política social, y por tanto el desarrollo humano.

Muy frecuentemente cuando se habla de “institucionalidad”, en lo que primero que se piensa es en la organización del Estado, en el funcionamiento de los entes públicos, o en el comportamiento de políticos y funcionarios. Ciertamente esas problemáticas son importantes, pero lo que este Informe constata es la existencia de otros aspectos que son igualmente importantes en el estudio de la institucionalidad, los cuales están más allá de la dimensión legal o administrativa. Esta dimensión, que calificaremos como “informal”, de la institucionalidad es relevante porque configura problemas que también se deben resolver en aras de ‘poner a las instituciones a trabajar’ en favor del desarrollo del país.

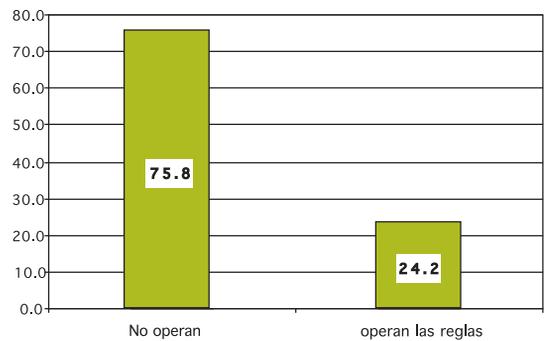
Conceptualmente entenderemos a la “dimensión informal” de la institucionalidad como aquellas reglas del juego que son interiorizadas por los integrantes de la sociedad como producto del agregado de la historia, del pacto social “real”, de la cultura y de las prácticas cotidianas de la gente.

Lo importante es entender que también se pueda actuar sobre estas prácticas, algunas de ellas muy arraigadas en la sociedad, porque se trata de acciones y comportamientos que se pueden modificar y mejorar a partir de cada uno, de las familias, escuelas y lugares de trabajo, para pasar luego a esferas más públicas como el gobierno, la política o la justicia. Hay pues una interacción entre los cambios en ambas esferas, se refuerzan mutuamente: muchas veces esfuerzos notables de reformas en la institucionalidad formal se ven frustrados por que persisten comportamientos sociales no compatibles con los mismo, o al revés, ciertas actitudes poco constructivas (como la corrupción) son alimentadas por la ausencia de controles más eficaces en el ámbito institucional formal. Es necesario equilibrar preocupaciones y acciones en ambas dimensiones.

¿Qué características tiene la institucionalidad informal en Panamá? A partir de las propias respuestas de los panameños se ha identificado seis rasgos:

Se percibe que las reglas y normas compartidas no suelen ser respetadas en la práctica. Hay la percepción que tanto ciudadanos como autoridades tienden a guiar sus conductas principalmente pensando en el beneficio personal (Gráfica 7).

Gráfica 7
Percepciones ciudadanas sobre el funcionamiento de las reglas en Panamá



Fuente: PNUD. Encuesta INDH Panamá 2006.

Partiendo del hecho de que las normas colectivas estarían operando de una manera muy deficiente, ¿qué criterios guían entonces el comportamiento de los panameños? Las respuestas en la encuesta indicaron sintéticamente que, a la hora de orientar las acciones individuales, primaba el interés personal (54.6%) por sobre las normas y principios (14.8%).

Resultó así evidente que los encuestados percibieron que las normas colectivas no estarían siendo funcionales porque no están siendo capaces de balancear los distintos intereses - ofrecer beneficio colectivo positivo y ser ‘eficientes’ en favorecer los fines de cada individuo. Al asociar lo anterior a la ‘falta de control’ sobre el cumplimiento de las normas, la percepción que

prevalece es que esto permite que se incumplan las reglas colectivas y que en consecuencia disminuye la protección del bienestar general.

Las personas estarían operando bajo reglas del juego informales como el ‘juega vivo’, porque presuponen que éstas responden más eficientemente a sus necesidades.

Ante la frecuente incapacidad de resolver situaciones cotidianas por la vía de ‘las reglas’, las personas tienden a usar prácticas informales como el “juega vivo” de forma extendida en todos los niveles de su vida personal o institucional. El 47% afirman que “hay momentos en que es necesario desobedecer a la ley”, un 36% que “a veces se justifica no pagar impuestos”, un 47% que en “Panamá las coimas son necesarias para tratar con las autoridades” e incluso un 31% que afirma estar de acuerdo con el dicho popular “hay políticos que roban pero hacen”. Coincidentemente con estas apreciaciones y pese a que el 92% de los encuestados dicen “que faltar a las reglas perjudica a todos”, el 69% también está de acuerdo en que “es más fácil no respetar las reglas”.

Bien sea porque escasea el tiempo para hacer fila y hay oportunidad de agilizar el trámite a través de un conocido o porque es mejor “ahorrarse” el problema de una multa de tránsito dándole una coima al policía, las prácticas informales aparentan ser opciones más eficientes para resolver mejor alguna necesidad o un apuro, sin considerar los problemas que se generan a largo plazo, como la exclusión de los más pobres de los servicios públicos o la fragilidad institucional que produce la generalización de estas prácticas.

Sin embargo es importante igualmente tomar nota de que los encuestados indican que las reglas no se respetan porque los controles son débiles (o no existe simplemente control). Los organismos públicos son entendidos como los principales responsables de esta tarea, pero sin eximir al resto de la sociedad de colaborar para este fin.

Las razones que explican los comportamientos descritos anteriormente: 43% de los

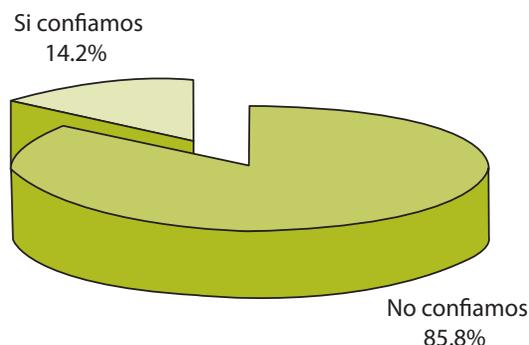
encuestados la atribuyen a la “falta de control” y 33% a la “facilidad”.

¿Quiénes entonces deberían ser los responsables por la aplicación y el cumplimiento de las normas compartidas (formales)? Más de 90.0% de opiniones le asignaron un alto grado de responsabilidad a la Policía Nacional, al Órgano Ejecutivo, a las autoridades locales y al Órgano Judicial, todas ellas autoridades a las cuales se les habría asignado esta función pública en forma directa o indirecta. Los encuestados (en torno al 80.0% de respuestas) igualmente señalaron que otros sectores responsables de cumplir las normas son las propias familias y ciudadanos, la Asamblea de Diputados y las escuelas y universidades en su conjunto.

Ello demuestra la fuerte percepción de que, a pesar de que regular y asegurar el cumplimiento de las normas depende de instituciones públicas especializadas, ello no exime a otros sectores o a la mayoría de los ciudadanos de colaborar para la aplicación efectiva de las reglas y normas colectivas.

Existe una elevada desconfianza entre las personas y débiles lazos de cohesión social, lo que aumenta la fragilidad de las estructuras institucionales del país.

Gráfica 8
Percepciones ciudadanas
“Los Panameños confiamos abiertamente en las personas”



Fuente: PNUD. Encuesta INDH Panamá 2006.

La cultura nacional predica un “decir” sobre los principios, valores y normas que se deberían compartir por ser ‘correctos’, pero mediante el ejemplo enseña “un hacer” (prácticas) que contradicen esos discursos éticos. Tal incumplimiento de principios o valores también se refleja en la falta a los acuerdos o en el incumplimiento de promesas, lo que va vulnerando la confianza interpersonal.

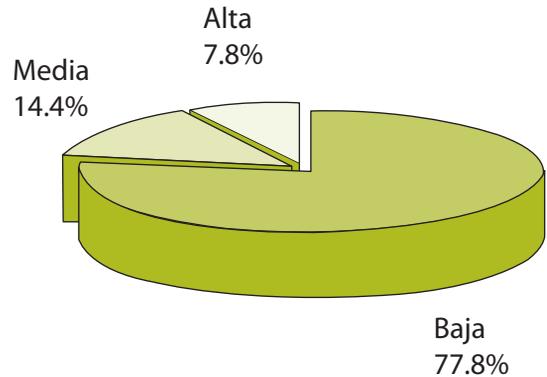
El 86% de los panameños dicen desconfiar abiertamente de otras personas, este dato es revelador de un significativo nivel de desconfianza entre las personas e instituciones públicas y privadas. Esta situación no sólo indica una actitud de malestar o crítica sobre nuestras propias conductas, sino también es una señal de los problemas de la sociedad para actuar colectivamente puesto que, si se percibe que no se puede creer en los demás ni en las instituciones, cada cual procurará sus fines privados y se debilitarán aún más la cohesión social y la noción del ‘bien común’ (Gráfica 8).

No obstante la existencia de grupos organizados que sí permiten el acceso de sus miembros a redes sociales más amplias, en general, la acción colectiva de los panameños sigue siendo débil. Cuando se les pregunta sobre sus posiciones frente a ciertas acciones colectivas, la mayoría dice preferir “esperar a que se resuelvan los problemas por sí mismos” (72.9%), un 50% estaría dispuesto a “organizarse cuando algo les afecte”, 46,2% podría “quejarse ante las autoridades” y un 15.4% podría “asistir a manifestaciones públicas”. Haciendo un balance con varios indicadores obtenidos a partir de la encuesta, se concluye que el 78% de los panameños tendrían un nivel de acción colectiva “baja” (Gráfica 9).

Estas debilidades evidentes en el tejido social, que incluyen el bajo nivel de asociatividad de los panameños, son un aspecto importante de las dificultades para construir capital social en Panamá: pocas personas se están asociando y, cuando lo hacen, es principalmente para satisfacer necesidades individuales que, si bien son legítimas, no ayudan a fortalecer el potencial positivo que tienen las personas para trabajar

por el bien de la comunidad y robustecer los lazos colectivos para el beneficio común.

Gráfica 9
Percepciones ciudadanas
Nivel de acción colectiva de los
ciudadanos



Fuente: PNUD. Encuesta INDH Panamá 2006.

A pesar de que los panameños encuestados expresaron posiciones críticas respecto a su funcionamiento como colectivo y a su nivel de asociatividad, esto no representa un obstáculo insalvable, sino que indica una actitud autocrítica que recuerda la importancia de que el Estado formule mecanismos y genere espacios que hagan viable y significativa la participación de los ciudadanos. Al parecer, la ciudadanía panameña por ahora está más centrada en el individuo, tiene mayor resistencia a organizarse por intereses colectivos y siente desconfianza ante las necesidades de los demás. Hay una tendencia a la organización corporativa, como extensión de los intereses individuales circunscriptos a cuestiones específicas, tales como territorios exclusivos (ocupados), salarios, condiciones de trabajo, etc.

En síntesis existe una sensible disociación entre la dimensión formal e informal de las instituciones. Hemos podido ver cómo nuestra institucionalidad presenta debilidades a la hora de coordinar

nuestras acciones en pos de las metas de desarrollo del país, y estas falencias provienen en términos generales de la disociación entre la estructura formal e informal de nuestras instituciones.

Esto demanda seguramente mejoras en la orientación y eficiencia de las instituciones públicas formales pero también nos recuerda el papel que juega el individuo y la sociedad. El análisis reveló que, en la dimensión informal de la institucionalidad, hay acciones que están actuando en detrimento del ordenamiento social y, por ende, del desarrollo humano. La constatación a nivel de la ciudadanía panameña, de la primacía de los intereses particulares sobre principios y normas es **una alerta** y debe llevarnos a una reflexión como sociedad. Es impensable el desarrollo humano sostenible sin un adecuado balance entre los intereses particulares y colectivos. Además, la desconfianza generalizada de uno en el 'otro' socava los principios de solidaridad social y fomenta una aceptación pasiva del status quo existente. No obstante parece existir conciencia en la sociedad que hay prácticas que perjudican al colectivo.

En definitiva los ciudadanos somos los responsables del mantenimiento y cambio de las instituciones, ya que cuando reproducimos comportamientos y prácticas contribuimos al mantenimiento del orden institucional, pero en la medida que no cumplimos con las normas comunes también favorecemos el predominio de la informalidad y los intereses particulares, vulnerando los principios de equidad e igualdad de oportunidades. Con esto reiteramos que las organizaciones no cambian *per se*, es la acción de las personas lo que hace posible el fracaso o el éxito de los procesos de cambio.

La aspiración es alinear las dimensiones formal e informal de nuestra institucionalidad para trabajar en forma coherente en los objetivos del desarrollo.

Cuarto. El tipo de liderazgo y de poder prevaliente en Panamá tiene rasgos tradiciona-

les, es más bien personalista y menos sensible a prácticas democráticas. La relación de la ciudadanía con el poder es ambivalente, por una parte se exige mayor participación y apertura en el mismo, pero se tiende también a usarlo para obtener beneficios personales.

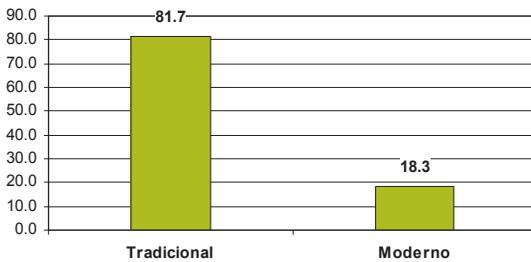
El tipo de liderazgo juega un importante papel en el desempeño institucional, porque transmite patrones de conducta y representa un espacio privilegiado para la aplicación real de las normas. Sobre este tema destacó el hecho de que los líderes y autoridades, aún las electas por votación popular, fueron percibidos con rasgos más personalistas y más auto-referentes en sus acciones, es decir un estilo de liderazgo "tradicional" (Gráfica 10). En mucha menor medida fueron resaltados rasgos que basaban el liderazgo en prácticas de deliberación y participación, y fomento de las normas. Además dos principales factores de acceso al poder que percibe la gente, son la "pertenencia a una familia influyente" (78% de menciones) y saber "jugar vivo" (47% de menciones), solo en menor medida "tener estudios" (53%), "adaptarse a situaciones diferentes" (36%) o "ser inteligente" (31%) son también percibidos como importantes.

Coincidentemente con los anteriores hallazgos, el 89% de los encuestados entienden que una característica de los líderes es que "hacen promesas a la población a cambio de su apoyo" y un 86% que "se manejan con influencias", en contraste el 41% dicen que "están orientados a lograr metas", el 37% que "promueven el respeto de las reglas" y un 32% que son "innovadores y creativos". Es decir, si bien es fuerte el sentimiento de que los líderes tienen rasgos no siempre favorables al "bien común", empieza a aparecer un tercio interesante de la población que encuentra características modernas y democráticas a los líderes nacionales. Una hipótesis es que quizás se está viviendo un momento de transición. La pregunta es si la fuerza histórica de las prácticas tradicionales continuará imponiéndose, o si se refuerza más bien una lógica más democrática de liderazgo en el país (Gráfica 11).

Estas ambigüedades se ratifican cuando los anteriores hallazgos se contrastan con el dato de que Panamá es uno de los países con mayor afiliación a partidos políticos en la región. ¿Por qué razones sucede esto si la práctica política despierta tanto escepticismo? El 81% de los encuestados afirma que se inscriben en partidos políticos “para obtener beneficios personales” o “un empleo”, y un 6,3% “para seguir ideales”. Esto nos demuestra que el clientelismo político es una relación de dos vías que se retroalimentan mutuamente, tanto desde los candidatos que ofrecen favores a cambio de votos y apoyo, como de los ciudadanos que tienen como expectativa obtener beneficios personales de su apoyo a candidatos o su participación en política (Gráfica 12).

Frente al malestar de la ciudadanía con ciertas prácticas en las instituciones formales, la demanda central es por establecer un nuevo equilibrio de poderes. El ciudadano plantea que quiere tener mayor capacidad para incidir en las decisiones que le afectan: Menos del 5% perciben que las ONGs/organizaciones comunitarias, los trabajadores, los ciudadanos y las familias tienen actualmente “algún poder” en el país, pero el 94% pide que las familias “aumenten su poder”, el 87% los ciudadanos, el 65% los trabajadores y el 63% las organizaciones comunitarias (Gráfica 13).

Gráfica 10
Percepciones ciudadanas
Tipo de autoridades y líderes en Panamá



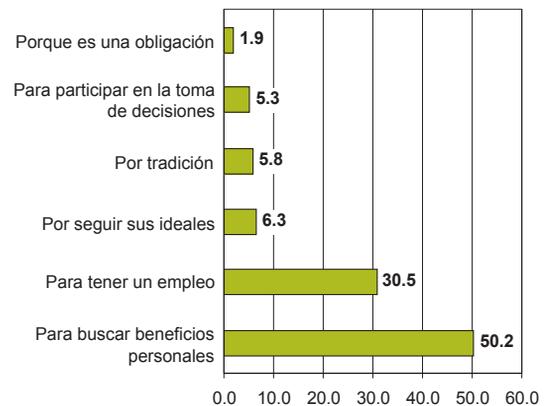
Fuente: PNUD Panamá. Encuesta INDH 2006.

Gráfica 11
Percepciones ciudadanas
Perfil de las Autoridades y Líderes
en Panamá



Fuente: PNUD Panamá. Encuesta INDH 2006.

Gráfica 12
Percepciones ciudadanas
Razones para inscribirse
en partidos políticos en Panamá



Fuente: PNUD Panamá. Encuesta INDH 2006.

Hay pues un panorama contrastado en la percepción de la población sobre el poder político y los liderazgos, no exento de ambigüedades y paradojas. Existe un malestar frente al sistema político y sus liderazgos, en conjunto y sin distinciones, pero al mismo tiempo la misma población reconoce su participación indirecta o directa en muchas de las prácticas que se le critican. Parece entenderse que hay cosas que se deben cambiar, que hay reequilibrios necesarios y una demanda de mayor participación que debería ser respondida. Hay también ciertos rasgos modernos en el liderazgo que empiezan a ser apreciados por la gente, aunque aún siguen pesando mucho más las imágenes tradicionales asociadas al poder.

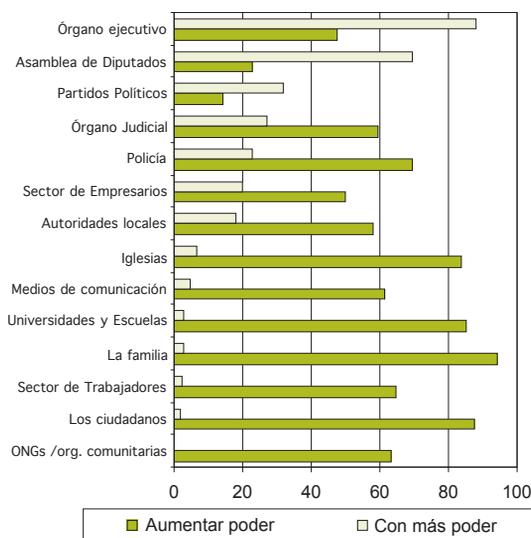
Más allá de las interpretaciones que se pueda hacer, la mezcla de desaliento, malestar, pero también de esperanza que aparecen en los datos, deberían motivar una reflexión en todos los segmentos del poder político, económico y social del país. Ciertamente Panamá no está en una situación de crisis, hay factores económicos e institucionales que sostienen las cosas, pero hay elementos del malestar subjetivo con la política revelados por los datos, que aparecen tanto en la opinión pública como en percepciones de segmentos importantes de las propias elites entrevistadas, lo que refuerza su pertinencia y la necesidad de que se tomen en cuenta, no para debilitar o atacar los sistemas institucionales formales existentes, sino para fortalecerlos y de esa manera preservar la democracia.

Quinto. La ciudadanía quiere un modelo de desarrollo en el cual el progreso de la gente es la prioridad, y para lo cual se debe cambiar principalmente la “manera de hacer las cosas”. El liderazgo de esta transformación lo debería asumir el Estado, y más específicamente el Gobierno, aunque la sociedad es percibida como corresponsable de los resultados de este cambio.

Una pregunta central es: ¿Cómo involucrar a todos los sectores sociales en el proceso de construir un orden institucional equitativo y que sea

de beneficio para toda la sociedad panameña? La encuesta muestra que las personas en Panamá opinan mayoritariamente que el desarrollo es un proceso que debería beneficiar a todos y que, en la medida que ello ocurra, se percibirán los progresos. La premisa parece ser que, si hay buen crecimiento económico, pero sin equidad ni impactos sociales positivos, la gente no valorará ni legitimará el modelo de desarrollo.

Gráfica 13
Percepciones ciudadanas
Los sectores con más poder
y cuales debieran tener más poder

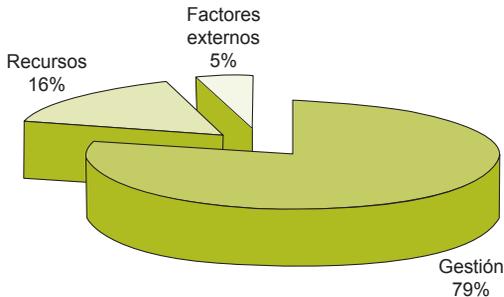


Fuente: PNUD Panamá. Encuesta INDH 2006.

La imagen que tienen los encuestados del desarrollo humano es que la gente debería ser el foco del progreso en el país. Las y los panameños aspiran a tener educación, salud, empleo, mejor calidad de vida y a que se reduzca la pobreza.

En ese contexto, la mayoría entiende que las limitaciones del sistema democrático y de desarrollo panameño no se deben a determinantes externos sino a fallas en la forma de organizarnos y “hacer las cosas”. Por consiguiente, se puede pensar que el cambio depende en gran medida de los propios panameños (Gráfica 14).

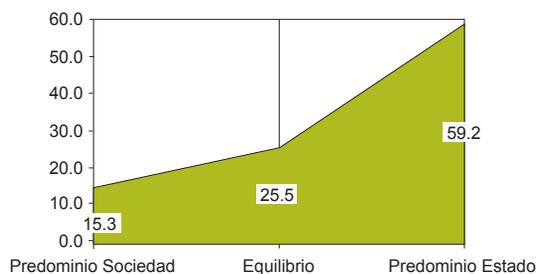
Gráfica 14
Percepciones ciudadanas
Principales obstáculos al desarrollo



Fuente: PNUD. Encuesta INDH Panamá 2006.

Existen variados puntos de vista acerca de cómo lograr el desarrollo y acerca también del papel que deben jugar la sociedad, el Estado y las instituciones; por lo tanto, es importante conocerlos y tomarlos en cuenta a la hora de diseñar las políticas públicas y establecer los arreglos institucionales. De igual forma, a través de la encuesta se logró identificar las principales debilidades y fortalezas en torno a la capacidad de Panamá para trabajar como sociedad, lo cual es relevante en aras de reducir la incidencia de los aspectos negativos y potenciar las capacidades colectivas.

Gráfica 15
Percepciones ciudadanas
Roles del Estado y la Sociedad
en el Desarrollo Nacional



Fuente: PNUD. Encuesta INDH Panamá 2006.

Más allá de los aspectos individuales, hay posiciones confrontadas en temas importantes; en donde no se logren acuerdos, será necesario buscar fórmulas que permitan su coexistencia según su importancia relativa para los distintos grupos sociales.

Aunque por regla general las personas aceptan ser co-responsables del desarrollo, se constata que esas mismas personas consideran que el Órgano Ejecutivo tiene la más alta responsabilidad de dirigir el proceso.

La encuesta arrojó resultados importantes acerca de cuáles son los actores más reconocidos y el rol que cada uno de ellos debería jugar en el desarrollo del país. En primer lugar, se pudo reconocer cuáles son los sectores o grupos a los cuales las personas vinculan más directamente con el proceso de desarrollo y, aunque por regla general, las personas aceptan ser co-responsables, se constató que esas mismas personas consideran que el Órgano Ejecutivo tiene la más alta responsabilidad de dirigir el proceso. Al hacer un balance de las respuestas sobre las funciones que los encuestados les atribuyen a los diferentes actores, resaltaron los siguientes elementos:

- La importancia de la co-responsabilidad relativa de "Estado y Sociedad" en la conducción del desarrollo nacional. En el caso panameño, al hacer un balance sobre la responsabilidad del Estado y la Sociedad en el desarrollo, el 59.2% de los encuestados le asignó una mayor responsabilidad al Estado en el desarrollo del país, mientras que el 25% consideró que la responsabilidad era similar para ambos y un 15.3% le asignó la mayor responsabilidad a la sociedad civil (Gráfica 15).
- La relevancia de contar con un liderazgo en el proceso, el cual se atribuyó mayoritariamente al sector público (Poder Ejecutivo). Este resultado permite comprender, no solamente las al-

tas expectativas que se registraron sino, como corolario, la disconformidad de los encuestados con las posibilidades reales de acción de las instituciones del sector público, como líderes responsables del proceso de desarrollo del país. Es paradójico a veces que la gente sea tan crítica sobre el funcionamiento de las instituciones públicas, pero al mismo tiempo les siga asignando tantas responsabilidades.

- El reconocimiento de que existen distintos grados de responsabilidad en la ejecución de las “tareas de desarrollo”, siendo algunas consideradas “tareas de todos” – tales como el cuidado del ambiente y la reducción de la pobreza - y otras que se consideraron como tareas de actores o sectores específicos – tales como la de producir riqueza y mantener la seguridad pública.

La mayoría de los panameños encuestados no comparte la idea de un ciudadano pasivo que espera tranquilamente a que el Estado le resuelva sus problemas y asimismo tiene cierta disposición a la acción (proponer y participar en el hacer).

Como se indica previamente existe una demanda de participación y de reequilibrio en el poder a favor de la sociedad civil para incidir en la orientación del desarrollo, así como la necesidad de fortalecer las instituciones vinculadas a la justicia y la defensa de los derechos ciudadanos. Al mismo tiempo se reconoce que el poder está actualmente concentrado en las instituciones políticas.

El principal obstáculo es que no siempre están disponibles los espacios para materializar esta predisposición y aprovechar las potencialidades ciudadanas. También parece tener menor presencia en la gente una mirada más moderna sobre la ciudadanía (ciudadanía avanzada), donde existe el derecho de participar activamente en la toma de todas las decisiones que afectan a sus vidas. Esto es consistente con una visión

más tradicional sobre los liderazgos, como se describe previamente, y con una fuerte confianza en el Estado para resolver los problemas. Hay pues un proceso de profundización pendiente en el desarrollo del sistema democrático, que promueva que el ciudadano tenga un rol más importante en el desarrollo del país.

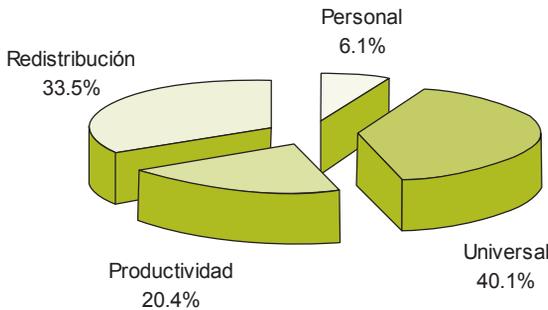
Hay posiciones contrapuestas sobre cómo abordar el tema de la distribución del bienestar, algunas vinculadas a enfoques redistributivos y otras con asidero en la libre competencia, entre otras.

Cuando se pregunta sobre la manera de asignar recursos, hay una diversidad de opiniones, 40% prefieren una opción universal (igual para todos) y un 36% una redistributiva (más para los más necesitados). La mayoría parecen considerar esencial aplicar un enfoque universal respecto a algunas oportunidades básicas que favorece a los grupos medios; otros privilegian a los grupos con mayores carencias y proponen focalizar esfuerzos; e incluso aparecen lógicas minoritarias pero significativas que sostienen que se debe fomentar la competencia en la asignación de recursos quizás para apoyar a los grupos más modernos y dinámicos del país (Gráfica 16).

El hallazgo anterior subraya la existencia de una sociedad pluralista cuyos integrantes tienen enfoques distintos y que, frente a la necesidad de consensuar estrategias y acciones, requiere de la negociación para acercar posiciones y establecer fórmulas multidimensionales para abordar las necesidades de la población.

En definitiva hace falta afianzar la ejecución de nuestras tareas individuales y sociales sobre la base de reglas del juego más claras y equitativas, que deberían ser respetadas por los sectores que lideran el proceso y contar con la colaboración activa de los ciudadanos. Al adelantar una relación más productiva entre instituciones, sociedad y desarrollo humano se podrán reforzar los puntos de acuerdos y montar estrategias comunes a partir del honesto reconocimiento de las diferencias.

Gráfica 16
Preferencias de la ciudadanía
sobre los criterios que deberían utilizarse
para la asignación de los recursos públicos



Fuente: PNUD. Encuesta INDH Panamá 2006.

III.5. Los escenarios de futuro que enfrenta Panamá

La actual coyuntura del país parece excepcional para reflexionar sobre “el país que se quiere”. Muchas veces este debate solo se refiere a las posibilidades materiales que implica llevar a adelante el gran proyecto que tiene Panamá, de dar un salto cualitativo en su desarrollo, de erradicar la pobreza e incluso de situar al país en la vanguardia económica de la región. Los últimos años se ha tenido una dinámica económica importante, se ha mostrado en este Informe que han existido avances en el Índice de Desarrollo Humano de Panamá, y se han empezado a perfilar proyectos que tienen el potencial de cambiar el desarrollo del país. Pero es necesario también pensar seriamente en las instituciones que permitan lograr tales objetivos, instituciones cuya evolución dependerá, en gran medida, de decisiones que se tomen en estos próximos años.

El país está ciertamente en un momento decisivo que ofrece potencialidades, pero también riesgos. Los grupos de dirigentes entrevistados¹⁰ son conscientes de estos retos, hay un consenso arraigado en este grupo, más allá de sus posiciones políticas o sociales, de que Panamá necesita

cambiar para encarar los retos que se perfilan en el horizonte. Al parecer se precisa una nueva y legítima institucionalidad social, económica, jurídica y política que pueda servir mejor a los objetivos del desarrollo humano sostenible.

Aunque muchas de las percepciones de los líderes sobre la vitalidad institucional del país son parecidas en su escepticismo a las analizadas mediante la encuesta, hay también consenso en que el país no está atravesando y que no se perfila una situación de crisis similar a la que han sufrido otros países de la región en los últimos años. Hay más bien un optimismo razonable en lo que se refiere a la evolución futura de la economía, aunque hay menos confianza en que se puedan solucionar rápidamente los problemas de desigualdad y pobreza. Se concuerda que esto último será posible si hay una voluntad y una acción específica del Estado en este ámbito, es muy minoritaria la idea de que los problemas sociales se podrán resolver automáticamente por el crecimiento económico.

El **cambio** hacia una institucionalidad moderna y transparente es percibido como el objetivo más **difícil de lograr**, particularmente porque implica cambios culturales y nuevas formas de hacer política y de llevar adelante la administración pública, posición que concuerda con lo encontrado en la opinión pública.

Por otro parte, pese al escepticismo que la opinión pública ha manifestado sobre muchos problemas actuales, una amplia mayoría de los encuestados comparte el “optimismo razonable” del grupo de dirigentes entrevistados sobre el futuro del país: el 63% se muestra confiado de que sus “hijos vivirán mejor que ellos”. Hay pues un elemento subjetivo de confianza moderada en el futuro, tanto en la sociedad como en sus elites, que debería ser la base para pensar escenarios de desarrollo positivos para Panamá.

El Informe ha sintetizado en cuatro escenarios las “imágenes” o “visiones” que aparecen tanto en las entrevistas a elites dirigentes como en la encuesta de opinión pública o en otros documentos secundarios. Por supuesto, estos escenarios

son artificiales y simplificadores de la realidad, pero ayudan a graficar las opciones o modelos de desarrollo que rondan en la “cabeza” de muchos panameños. Son apenas un instrumento para el debate, y de ninguna manera proyecciones absolutas o predicciones del futuro.

Estos escenarios describen un Panamá que deberá tomar decisiones en los próximos años en dos dimensiones: (i) sobre cómo gestionará la marcada dualidad económica y social que la caracteriza, y (ii) sobre su capacidad para reformar y avanzar hacia una institucionalidad más eficiente y legítima. De la manera como se combinen en los próximos años ambos tipos de decisión, se pueden obtener cuatro escenarios posibles de futuro (Esquema 2).

Los Escenarios 1 y 3, son los más interesantes, pues implican que el país logre mejoras sustanciales en la calidad de sus instituciones. En un caso si estas se combinan con una gestión “ortodoxa” de la economía, el país podría encaminarse hacia la consolidación de su papel como el principal nodo comercial y de distribución de la región, aunque sin llegar a resolver sus problemas de inequidad (Escenario 1). En cambio si se logra además impulsar acciones

enérgicas de desarrollo social es posible pensar que no solamente se fortalezca el rol comercial y económico de Panamá, sino que esto se traduzca en un mayor equilibrio social y territorial (Escenario 3). Se debe resaltar que tanto para una gestión “ortodoxa” o para una más social de la economía, asociadas a una inserción exitosa en la globalización, la mejora de la institucionalidad parece indispensable.

Los Escenarios 2 y 4 son menos interesantes pues podrían implicar grados elevados de conflictividad e inestabilidad. En un caso se apuesta a una gestión “ortodoxa” de la economía, sin prestarle demasiada atención ni a la mejora institucional ni a la política social, le hemos denominado como “Más de lo mismo” pues tiende a exacerbar los malestares y problemas que hemos descrito en el Informe (Escenario 2). En el último escenario se combinarían cierto grado de “heterodoxia” en el manejo económico, quizás políticas sociales más “populistas”, pero sin que se logre modernizar las instituciones, es una vía que se ha denominado como de “Nuevo nacionalismo popular” por su parecido con modelos de desarrollo de estas características que existieron en la región en la década de los 50 y 60 (Escenario 4).

ESQUEMA 2.

Escenarios de Mediano Plazo

	Gestión de la Dualidad Económica con	Gestión de la Dualidad Económica con
	Énfasis en el crecimiento económico	Énfasis en los equilibrios sociales y territoriales
Mayor Institucionalidad	Escenario 1 El Nodo de Distribución Global	Escenario 3 Reformismo Progresista (Crecimiento económico para un Equilibrio Social)
Menor Institucionalidad	Escenario 2 “Más de lo Mismo”	Escenario 4 Nuevo Nacionalismo Popular

Fuente: PNUD. INDH Panamá 2007-2008.

IV. HACIA UNA AGENDA DE CAMBIOS INSTITUCIONALES

Conocida la situación por la cual ha venido atravesando el desarrollo humano en Panamá durante lo que va del siglo XXI, y en un esfuerzo por dar luces sobre cómo empezar a resolver esa realidad, este INDH Panamá 2007-2008 presenta una contribución que consiste en exponer posibles niveles de acción, recomendaciones concretas y experiencias de buenas prácticas y acciones, nacionales e internacionales, que deberán trascender los desafíos aquí enunciados para su institucionalización y sostenibilidad.

Cambiar un sistema institucional supone un desafío magno y deliberado. Encarar los cambios tanto desde la dimensión formal como la informal requiere un proyecto de largo plazo con el norte puesto en alcanzar los objetivos del desarrollo humano sostenible en Panamá.

IV.1. Requisitos para el cambio

Necesidad de reequilibrar el poder. Las condiciones históricas y los acuerdos institucionales tradicionales han establecido una desigual distribución del poder, es decir, de la capacidad de influir y tomar decisiones, lo cual debe ser puesto en equilibrio desde el Estado, mediante medidas democráticas y de ampliación de los espacios de participación de la sociedad en las decisiones públicas.

Hacer posible un proceso de cambio institucional y un incremento en la equidad y el desarrollo hace necesario que funcionen las normas y que el Estado vele por el bien común, controlando las arbitrariedades. Para ello hay que fortalecer los cambios y la modernización de la Justicia, seguir fortaleciendo la transparencia y rendición de cuentas en todo el aparato estatal y establecer criterios precisos para la asignación de recursos y la evaluación de la gestión.

IV.2. Cambio cultural, ciudadanía y ética

El Informe ha abordado la existencia de aspectos importantes de la institucionalidad que

están más allá los aspectos legales, administrativos o de su imagen ‘externa’—la llamada dimensión informal de la institucionalidad— que son aquellas reglas del juego que la gente interioriza como producto del agregado de la historia, que son del pacto social ‘real’, de la cultura y de las prácticas cotidianas de la gente. Se trata de una imagen simbólica de los valores, la cultura y los significados que comparten los integrantes de una sociedad, que las crea y mantiene. No se está diciendo que la cultura precede ni determina a la sociedad, ni que la sociedad precede o determina a las instituciones, sino que los tres componentes - cultura, sociedad e instituciones - son concomitantes e interactúan de manera coherente y recíproca en un escenario complejo, dinámico e integrado.

Por tanto se debe enfatizar que las instituciones funcionan a través de las acciones de la gente y que deben responder a las expectativas ciudadanas. Adicionalmente la investigación ha encontrado que la conducta ética del ciudadano presenta desafíos en Panamá porque culturalmente transmitimos (aprendemos y enseñamos) ‘un decir’ sobre lo que es correcto pero, por el otro lado, con el ejemplo enseñamos ‘un hacer’ (prácticas) que muchas veces marcha por caminos que contradicen los principios, valores y normas que decimos compartir. Este desfase entre estos dos elementos implica un cambio cultural desafiante porque se desea que la conducta de la gente se guíe por principios y creencias colectivamente aceptados.

Para lograr una armonización de las conductas, entonces, hay que revisar las dinámicas a lo interno de las instituciones que sirven para la socialización de la gente: las familias, las escuelas y los medios de comunicación. La educación en su integralidad nuevamente se coloca al centro de este reto.

Aunque en Panamá existen grupos organizados que permiten el acceso de las personas a redes sociales más amplias, se ha encontrado que en general la acción colectiva de los ciudadanos es débil y muchos prefieren esperar pasivamente a

que se resuelvan los problemas. El cambio institucional en Panamá deberá pasar, por consiguiente, a través del tamiz de un diseño hecho a la medida de estas circunstancias nacionales, que contemple una participación ciudadana con objetivos y tareas concretas que la doten de sentido e incentiven la movilización de las personas en procura y defensa de sus intereses.

IV.3. Cambios en las “formas de hacer las cosas”

Como hemos indicado, la sociedad e instituciones panameñas funcionan a través de un conjunto de prácticas que realizan las personas, muchas de las cuales ejercen efectos negativos sobre el colectivo. Existen elementos que limitan la posibilidad de cambiar estas prácticas: la falta de otras opciones, la presión de grupo, los intereses particulares y el poder o las influencias, entre otros. Por lo tanto, puede tener gran valor estratégico el acompañar los intentos por realizar reformas institucionales con esfuerzos por cambiar también la forma de hacer las cosas (prácticas) y las relaciones entre los distintos sectores e instituciones.

Estas “nuevas formas de hacer las cosas” pueden ser desarrolladas a través de distintas instituciones públicas y privadas, y canalizadas e impulsadas a través del liderazgo legítimo de autoridades públicas y líderes sociales. El objetivo sería ayudar a las personas a planificar, a ponerse de acuerdo, a trabajar en conjunto, a confiar más los unos en los otros, y a tomar decisiones más efectivas e informadas en dinámicas que favorezcan los cambios institucionales y minimicen las contradicciones entre la cultura ideal y las acciones cotidianas (los dichos y los hechos).

A continuación se esquematiza una ruta crítica para la transformación institucional que tenga como fin mejorar el nivel de desarrollo humano del país:

Primera decisión: cambios en la institucionalidad formal

Reformar el Estado es una decisión política. No se puede encarar reformas con un Estado

ausente, porque las normas y organizaciones públicas no se pueden cambiar sin comprometer recursos públicos y sin contar con una voluntad política clara liderada por el gobierno. En consecuencia, sea cual fuere su punto de partida, adoptar tal decisión requiere la toma de un primer conjunto de decisiones sobre el papel que se le quiere asignar al Estado y a los distintos actores, además del liderazgo sostenido de los gobiernos en la promoción de la mencionada reforma institucional.

Para cambiar hay que superar la incredulidad y la desconfianza de los ciudadanos, entre otras cosas, fortaleciendo el Estado de Derecho, logrando mejorar la operación de la Justicia, alcanzando la modernización y democratización de los partidos políticos, e impulsando la modernización del Órgano Legislativo. A partir de una visión compartida del cambio, habrá que escoger el marco de referencia que mejor permita definir y asumir el enfoque, las prioridades y compromisos con cada sector de la sociedad, basado en un mapa de los riesgos, trabas y restricciones que enfrentan. De esta manera se podrá diseñar una arquitectura institucional que beneficie a todos los sectores, pero que debería dar prioridad a los más pobres.

El programa para efectuar el cambio debería contar con una idea clara de qué hacer y también de cómo hacerlo. Sobre este tema, tanto la Visión Nacional 2020, como el contrato social plasmado en la Constitución y el proceso incluyente de concertación en torno a los objetivos y prioridades del desarrollo nacional (2007), podrían proporcionar importantes asideros.

Mejorar sostenidamente el desempeño de la economía del país es una condición indispensable, así como lo es el fomentar una cultura de la transparencia y la legalidad que alumbre los espacios oscuros de la corrupción y que esclarezca aquel cúmulo de relaciones entre las personas que tocan aspectos básicos de la vida ciudadana, como son la justicia, la economía, la participación política, los derechos humanos y los servicios básicos.

Una segunda decisión: cambios en la institucionalidad informal

La institucionalidad informal es el conjunto de normas y comportamientos que las personas emplean, distintos a los estipulados en las normas formales, porque cuentan con cierta legitimación social y reemplazan informalmente la manera 'de hacer las cosas' en la sociedad, y que muchas veces resultan ser más eficientes para resolver las demandas de las personas.

Para reformar la dimensión informal del sistema institucional habrá que acordar como sociedad objetivos comunes y reglas claras, y alentar el cambio en individuos, familias, comunidades y organizaciones con procesos educativos y comunicativos de vasto alcance que permitan contar con la colaboración de los ciudadanos. Eventualmente, el status quo podría revelar ser una fuerza poderosa.

Será importante trabajar con una estrategia de cambio gradual o se corre el riesgo de que las actitudes y comportamientos de la gente y de las organizaciones que ellas componen permanezcan inalterados.

Un problema a enfrentar es que hay límites laxos al reconocimiento social y al sistema de premios y castigos que se asocian al éxito: de allí, por ejemplo, la aceptación del 'juega vivo' como práctica alternativa al cumplimiento estricto de las normas, de los trámites, de los escalafones y de las jerarquías derivados del reconocimiento del mérito y el respeto de los derechos de los demás.

No resulta fácil determinar si el funcionamiento deficiente de la burocracia estimula las prácticas asociadas al 'juega vivo', al tráfico de influencias y a la utilización clientelista de la administración o si, por el contrario, son estas prácticas las que hacen surgir las distorsiones en el funcionamiento burocrático. Es evidente que ambas dimensiones interactúan intensamente. Hay la necesidad de actuar en ambas dimensiones, estableciendo controles más eficientes en la burocracia y transparentando su trabajo, pero también generando incentivos y castigos para atenuar estas prácticas bastante co-

munes en los propios usuarios, además de acompañarlos de procesos educativos reforzados.

Las cuestiones de la institucionalidad informal antes señaladas afectan al conjunto de las instituciones del sector público panameño. Abordarlas y resolverlas requerirá voluntad política, acciones claras, decisiones de largo plazo y el desarrollo de un programa cuya vigencia necesariamente trasciende el período de un gobierno.

En síntesis, para que la reforma de la institucionalidad informal de Panamá tenga éxito, será necesario un proceso integrado de cambio social y cultural, porque hay una relación directa y de afectación mutua entre las conductas de los individuos y de las instituciones. Aspiramos a fortalecer una "comunidad cívica", que se refiere a una sociedad donde los ciudadanos se sienten comprometidos con valores y normas comunes, que son conscientes de sus derechos y deberes como ciudadanos y que son parte de una misma nación.

Es importante promover el concepto de ciudadanía social con un perfil de personas que sean activas y no dependientes de las limitaciones impuestas por la pobreza ni de la asistencia del Estado.

Deberíamos cimentar la participación social no solamente en grandes procesos de decisión, sino en espacios cotidianos de la relación Estado-sociedad (provisión de servicios, trámites, etc.) como parte de un esquema de cambio. Bien regulado, este involucramiento podría ofrecer muchas ventajas, incluyendo generar recursos adicionales, aumentar el acceso y la calidad de los servicios públicos, mejorar la competitividad de la economía, incrementar el interés de los ciudadanos en los asuntos del Estado y la sociedad, acrecentar la inclusión social y económica del país, etc. El desafío es incorporar a los actores al proceso de formulación y ejecución de políticas públicas correctas, teniendo siempre presente que 'lo público' no es únicamente sinónimo de gobierno, sino que es también sinónimo de ciudadanía. Si esto no se acepta y no se promueve, se niega la base de la democracia que así lo reconoce en los marcos jurídicos: que es el pueblo - la ciudadanía - el origen, la fuente y la referencia sustantiva del poder público.

RECUADRO 6.**Recomendaciones concretas que se desprenden del III INDH Panamá 2007-2008**

Tal como indicáramos, el proceso de reforma institucional es un proceso deliberado de cambio con una ruta crítica y responsabilidades compartidas entre los distintos actores involucrados. A corto y mediano plazo habrá que concretar acciones específicas que permitan en el largo plazo la concreción de logros deseados. Si bien la definición de una ruta crítica es una tarea conjunta entre Gobierno, sector privado y actores sociales relevantes, se esbozan un mínimo de recomendaciones, como punto de partida para la elaboración de la misma.

A corto plazo

1. Generar condiciones para la definición de una estrategia nacional de cambio institucional y una ruta crítica para su implementación:
 - Generar confianza a través del respeto de acuerdos y de políticas de Estado que se podrían concertar o que ya han sido acordadas en este ámbito.
 - Construir alianzas entre actores políticos, sector privado y sociedad civil a fin de garantizar la sostenibilidad de este proceso.
2. Continuar y fortalecer los esfuerzos en la reforma y modernización de lo público-gubernamental, con acciones (tipo horizontal) tales como:
 - Implementación del servicio civil.
 - Implementación de una gestión basada en resultados.
 - Establecimiento de criterios de asignación de recursos que promuevan una mayor equidad, calidad e igualdad de oportunidades.
 - Procesos ágiles y simplificación de trámites en la administración pública que minimicen los costos de transacción.
 - Implementar sistemas de rendición de cuentas en particular en áreas de la administración pública con fuerte incidencia en la población (salud, educación o programas contra la pobreza).
3. Diseño de sistemas de incentivos, para inducir cambios a nivel individual y organizacional.
4. Procesos educativos y comunicativos de vasto alcance, que permitan mejorar el acercamiento a los ciudadanos, alentar el cambio en individuos, familias, comunidades y organizaciones y fomentar una "comunidad cívica" más consciente de sus deberes y derechos, para con el desarrollo de la Nación panameña. En este sentido, la reforma del sistema educativo y el currículo es crucial para ir formando una nueva ciudadanía con renovados valores y virtudes cívicas y democráticas, con mayor conocimiento y respeto de las normas, para favorecer la cohesión social y la democracia.

A mediano plazo

1. El cumplimiento de las normas, como un postulado de la sociedad panameña, será posible en la medida que las instituciones que velan por el cumplimiento de las mismas logren alinear, superar nudos críticos y reformar su actual estructura. En este sentido las reformas al sistema Judicial son innegables.
2. Hay que encarar la reforma del sistema político, para que la democracia no se debilite. Es necesario tener partidos políticos fortalecidos, con mayor democracia interna y capacidades para responder a las demandas de la población. La idea es superar las lógicas clientelares que aún persisten en estas instituciones, y reforzar la participación ciudadana y el involucramiento cívico de los panameños en la política.
3. Mejorar el funcionamiento de los mercados para que personas de todos los sectores de la población puedan acceder a los beneficios que genera el actual y futuro dinamismo de la economía y su vinculación con los mercados globales.
4. Mejorar la equidad y calidad de las políticas públicas, con especial énfasis a los grupos en mayor riesgo social, indígenas, jóvenes, mujeres.
5. Institucionalizar mecanismos de participación ciudadana en la gestión para el desarrollo de Panamá, empoderando y permitiendo los espacios para la toma de decisión conjunta.
6. Alinear el cambio institucional con las expectativas de la ciudadanía.

A largo plazo

1. Promover el cambio cultural, que solo será posible a través de una educación de calidad centrada en la formación de individuos con un claro sentido de ciudadanía e instituciones públicas y sociales que incentiven conductas cívicas y de mayor responsabilidad social.
2. Mayor y mejor capacidad de adaptación a cambios societales y demográficos, por parte de lo público-gubernamental y sociedad en su conjunto.
3. Mayor competitividad, gobernabilidad, integración y capital social, crecimiento económico sostenible, mayor calidad en el desarrollo.

Una tercera decisión: Institucionalizar el cambio

El llamado más urgente del Informe INDH Panamá 2007-2008 es a poner gran atención en el proceso mismo de creación y cambio de las instituciones, que es un proceso complejo y a distintos niveles que van desde la acción personal hasta la constitución de estructuras legales, pasando por la búsqueda de cambios graduales en la cultura y sus elementos simbólicos.

El llamado es a crear una nueva estructura de normas y procedimientos, además de alinear las expectativas y percepciones de la gente y realizar un ‘reaprendizaje colectivo’ – cambiando la forma en que hasta ahora se han trabajado y diseñando maneras nuevas de cooperar en beneficio de todos los panameños.

Naes. No obstante para que este crecimiento se torne en un mejor desarrollo para todas y todos, se requiere un cambio hacia una institucionalidad que favorezca la competitividad, la productividad, la gobernabilidad y la democracia.

Los procesos de cambio requieren inversión. Así pues, el país puede ganar espacio de manobra mientras organiza negociada y progresivamente la transformación de su institucionalidad formal, cultural y social.

Hay consenso entre los panameños en cuanto a que todo lo relacionado con la gestión de las nuevas fuentes de ingresos debe ser manejado con absoluta transparencia; que la rendición de cuentas debe ser efectiva; que la población beneficiaria y los actores sociales deben involucrarse durante la preparación y ejecución de las políticas públicas; y que hay que insistir en la puesta en funcionamiento de mecanismos de monitoreo y seguimiento creíbles, novedosos, respetados y percibidos como neutrales y totalmente veraces. Solamente así se podrá medir periódicamente el progreso en el logro de los objetivos del desarrollo humano sostenible en Panamá.

El costo de no hacer la reforma. No reformar nuestra institucionalidad podría implicar en el largo plazo un retroceso en el desarrollo humano de Panamá.

Por ejemplo, en términos de acceso justo a los beneficios del desarrollo, el costo del *statu quo* podría medirse por la cantidad de panameños y panameñas que podrían mantenerse excluidos del goce de los frutos del progreso, se estima que actualmente el grupo de ciudadanos con necesidades no satisfechas se sitúa entre el 30-40% de la población. El costo también se puede medir en términos de las potencialidades humanas no realizadas; en términos de la preservación y continuada transmisión de condiciones inaceptables de desigualdad entre generaciones; en el ejercicio recortado de la libertad; y en el deterioro progresivo de las condiciones mínimas para la gobernabilidad democrática.

ESQUEMA 3.

Niveles del Proceso de Institucionalización



Fuente: PNUD. INDH Panamá 2007-2008.

IV.4. Los recursos necesarios para la transformación institucional

Panamá es uno de los países de América Latina, con mejores condiciones para resolver el problema del financiamiento de las inversiones sociales en el mediano plazo: en efecto, la ampliación del Canal de Panamá y el desarrollo paralelo de otras actividades permitirá transferirle a la sociedad panameña recursos adicionales a los que hoy recibe, tanto de la operación canalera como de las inversiones y de las fuentes fiscales tradicio-

Habrá un costo en bienestar para los pobres, cuyos ingresos podrían ser cada vez menores a lo largo de su vida laboral. Habrá un costo en vidas humanas perdidas o no aprovechadas plenamente. Habrá un costo por los malos rendimientos de los recursos económicos. Habrá un costo asociado con la falta de disponibilidad de servicios públicos causado por la mala distribución de la infraestructura conexas. Habrá un costo derivado de la ineficiencia que se origina en la persistencia de enfoques sectoriales para la inversión y el gasto.

V. CONCLUSION

Panamá enfrenta hoy la segunda coyuntura crucial de su historia: existe la posibilidad de contar en un futuro relativamente cercano con los recursos necesarios para alcanzar un alto desarrollo humano. Al mismo tiempo y para hacer esto posible, se precisa reformar viejas instituciones para dar paso a las nuevas que se necesitarán para poder aprovechar las oportunidades y reorientar el proceso de desarrollo del país hacia resultados más equitativos y de calidad para toda la ciudadanía.

La disyuntiva es entre cambiar para alcanzar el desarrollo para todos y todas, o estancarnos.

El cambio institucional para el desarrollo humano, que es el centro de atención de este Informe, no se logra de modo natural o espontáneo, sino que hay que estimularlo intencionalmente - hay que movilizar a la sociedad en su conjunto, impulsando un cambio deliberado en las instituciones formales y, además, un cambio en las prácticas, conductas y cultura de la gente. Parece haber consenso en Panamá en cuanto a que hay que hacer algo, ahora, para poder aprovechar las nuevas oportunidades en el mediano plazo.

Poner al Estado en condiciones de conducir el proceso de cambio institucional es una con-

dición previa para que se dé ese aprovechamiento, pero se reconoce que tener un mejor Estado involucra acometer un proceso sistemático de desarrollo y fortalecimiento institucional que aumente la capacidad de 'pensar' y de gestionar procesos, muchos de ellos extremadamente complejos desde los puntos de vista político, social y tecnológico.

Entiéndase aquí que la reforma (o modernización) del Estado implica un proceso integral, en el cual se expliciten, precisen y sistematicen los objetivos del Estado a partir de las funciones que la sociedad le asigna, para posteriormente adecuar sus políticas, medios y formas de utilización para alcanzarlos.

A comienzos del siglo XXI, Panamá tendría que instaurar un nuevo 'contrato social de inclusión', que sea consonante con los objetivos del desarrollo humano y con los principios elementales del contrato social histórico de Panamá. No obstante, pensar en reformar la institucionalidad formal únicamente, sin que se plantee simultáneamente el mejoramiento paulatino de la eficacia del gasto actual y la eficiencia de las organizaciones públicas encargadas de administrarlas, haría prácticamente imposible garantizar la estabilidad de cualquier reforma y su continuidad en el tiempo. Y, sin pensar en reformar la institucionalidad informal - la manera de ser, pensar y actuar de cada panameño y panameña-, la misión quedaría inconclusa.

Quienes constituimos el Estado panameño tenemos el deber de innovar para buscar soluciones.

En este sentido, esperamos que el proceso de participación de empresarios, políticos, industriales, académicos, trabajadores y ciudadanos permita identificar los posibles puntos de encuentro, consenso y divergencia que habrán de constituir el eje del cambio. **Es hora de cambiar las reglas del juego...en nuestras manos está la posibilidad de hacerlo.**

Notas

- 1 En ese sentido se debe hacer notar que el periodo de análisis (2001-2007) corresponde a dos gestiones gubernamentales, lo que ratifica el carácter estructural y no coyuntural de esta evaluación.
- 2 Los indicadores para los años 2001 y 2002 han sido recalculados para este análisis, debido a las revisiones que ha hecho el país de sus cifras oficiales, entre ellas en el cálculo del Producto Interno Bruto (PIB) y la actualización del Sistema de Cuentas Nacionales.
- 3 CONACED. Primer Informe al Presidente de la República. 2006
- 4 Es decir una "esperanza de vida" que incluye no solamente la posibilidad de sobrevivir muchos años, sino que esta sea además una vida plena y saludable.
- 5 Se entrevistó a cerca de 40 personalidades de la vida económica, social y política panameña.
- 6 Evaluada a partir de una encuesta de cobertura nacional.
- 7 Dólares constantes del 2000. "Panorama Social de América Latina 2006", CEPAL.
- 8 Datos de Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial, desarrollada por Daniel Kaufmann, Aart Kray y Massimo Mastruzzi. Estos indicadores varían de un mínimo de -2,5 a un máximo de 2,5.
- 9 Expresión popular que comúnmente es entendida como actuar guiado únicamente por un interés individualista, tomando ventaja sobre terceros, irrespetando las reglas o el orden establecido, sin importar las repercusiones o el efecto causado en las demás personas.
- 10 Cerca de 40 personas, el detalle de las características de estas entrevistas está disponible.

Este Resumen Ejecutivo
se terminó de producir
en el mes de octubre del 2008
en los talleres gráficos de
EDITORAMA, S.A.
Tel.: (506) 2255-02-02
San José, Costa Rica

N° 19,838

