



**UNIVERSIDAD DE PANAMA**

**VICERRECTORIA DE INVESTIGACION Y POSTGRADO**

**FACULTAD DE ADMINISTRACION PUBLICA**

**MAESTRIA EN GERENCIA DE BIENESTAR SOCIAL**

**“LA POLITICA SOCIAL Y SU INTERRELACION CON EL CONTEXTO  
DE LAS POLITICAS EN PANAMA: UN PROYECTO DE PENSAMIENTO Y  
ACCION GERENCIAL EN EL BIENESTAR SOCIAL”**

**POR:**

**HILDAURA JUDITH ALGANDONA DE TEJADA**

**PANAMA, 2003**

7987

*obsequio del autor*

24 JUN 2003

T

JURADO CALIFICADOR

---

---

---

---

---

# ***DEDICATORIA***

## DEDICATORIA

A Dios quien ha sido mi mayor proveedor en todos los aspectos de mi vida.

A Dios que me brindó la oportunidad de recibir y compartir con meritorios y grandes maestros en esta Maestría; por destinar a la Doctora Nivia Campos, Coordinadora de la Maestría, motor incansable y fuerza motivadora para impulsar hacia el éxito y la culminación de esta profesión especializada.

A mi familia..... fuente de apoyo y motivación en mi crecimiento profesional.

De manera muy especial a mi esposo y compañero Manolo quien en todo momento me alentó a terminar este trabajo y me inspiró seguridad de que podía y debía lograr esta meta, con la energía y el ánimo necesario que me llevó a alcanzar el objetivo propuesto.

A mi hija Mary y a mi hijo Manolín, quienes también fueron protagonistas de esta etapa de mi crecimiento profesional y quienes también contribuyeron con la fuerza del cariño y comprensión a estimularme para alcanzar la acción emprendida.

Este esfuerzo es también de ustedes ya que también vivieron y fueron gran parte del apoyo en la parte ejecutante de este estudio.

A mis amistades y compañeros(as) de trabajo quienes también me animaban a concluir lo iniciado.

A todos(as), mil gracias y que Dios los bendiga.....

# ***AGRADECIMIENTO***

A todos los protagonistas de la Gerencia Social, quienes con criterio ético y gran compromiso social, han contribuido con posiciones particulares y gerenciales a la promoción de un nuevo proceso conceptual y metodológico de esta especialidad; y los cuales han tenido que construir nuevos paradigmas a través de enfoques y experiencias relacionadas con el desarrollo humano, social y político.

A todos los Gerentes Sociales que colaboraron en la aplicación del instrumento de investigación, quienes con sus enfoques, estrategias y acciones de intervención profesional y organizacional en el campo de la Gerencia social, han contribuido conjuntamente con todos los actores sociales del país a enfrentar los desafíos del presente y el futuro a través de un desarrollo humano mucho más amplio y que lleguen a converger en la construcción de una sociedad diferente.

Mi eterno agradecimiento a estos profesionales de la Gerencia social, quienes creyeron y apoyaron este estudio, cuyo eje siempre estuvo centrado en el reto que implica la construcción de espacio y organizaciones para la convivencia y la generación de oportunidades para el desarrollo de todas las potencias humanas y que se suman al debate actual de la necesidad de generar investigaciones o estudios sobre los cuales se sustente un real compromiso en la formulación de políticas públicas con mayor equidad y justicia social.

Mi gratitud para los intelectuales y académicos actores decisorios de políticas que todos los días enfrentan la demanda de la gran fuerza viva que sufre gran pobreza y desigualdades, y que deben tener el compromiso social de brindar una esperanza esa obligada búsqueda de soluciones.

Una vez más la autora reitera su agradecimiento a todas las personas que de forma desinteresada y afectuosa apoyaron este proyecto.

De manera muy especial mi agradecimiento y reconocimiento va dirigido al Profesor Gerzán Joseph, quien fue el tutor y director de este trabajo; y quien con rigor, empeño científico, oportunas correcciones y con su contribución intelectual crítica y objetiva contribuyó al logro de este producto final.

Mi agradecimiento de igual forma a la Licenciada Irma Simiti, por su paciencia, tolerancia y dedicación en la transcripción de este trabajo.

A todos mi eterna gratitud y que dios los bendiga hoy y siempre.

" Por la búsqueda de una nueva construcción del ser humano donde se imponga la justicia y equidad, con los cuales tenemos el compromiso y la obligada deuda social de ayudarlos a superar las profundas desigualdades que les ha tocado vivir."

La Autora.

# ***INDICE***

PAG.

AGRADECIMIENTO

DEDICATORIA

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCION..... i

## CAPITULO I

### EL ESTADO, LA POLITICA SOCIAL Y SU INTERRELACION EN EL CONTEXTO SOCIOECONOMICO

1.1.EL PAPEL DEL ESTADO EN AMERICA LATINA.....	1
1.2.LA ESPECIFICIDAD DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA.....	5
1.2.1.El Estado y la relación externa en América Latina.....	5
1.2.2.El Estado y la Economía Nacional.....	11
1.2.3. La acción del Estado en el proceso de planificación en América Latina.....	15
1.3.EL PAPEL DEL ESTADO EN LAS POLITICAS SOCIALES.....	21
1.3.1.Crecimiento Hacia fuera.....	29
1.3.2.Crecimiento Hacia Adentro o Modelo de Sustitución de Importaciones.....	29
1.3.3. Política Social del Bienestar.....	31
1.3.4. El Modelo Posterior al Ajuste.....	41
1.4. CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN PANAMÁ – ANÁLISIS A TRAVÉS DE LOS PARADIGMAS DOMINANTES Y EMERGENTES .....	43
1.4.1.Institucionalidad.....	44
1.4.2.Proceso de Decisión.....	47

1.4.3.Financiamiento.....	48
1.4.4.Objetivo.....	49
1.4.5.Criterio de Prioridad y Expansión.....	51
1.4.6.Población Beneficiaria.....	54
1.4.7.Enfoque.....	55
1.5. INDICADOR UTILIZADO.....	57
1.5.1.Gasto Público Social .....	57
1.5.2. Disciplina Fiscal.....	63
1.5.3. La inflación como parámetro central de la economía.....	63
1.5.4. Prioridades en el gasto público.....	64
1.5.5. Reforma Tributaria.....	65
1.5.6. Tasas de interés.....	66
1.5.7. Tipo de Cambio.....	66
1.5.8. Política Comercial.....	67
1.5.9. Inversión Extranjera Directa (IED).....	68
1.5.10. Privatizaciones.....	68
1.5.11. Desregulación.....	69

**CAPITULO II  
EL PAPEL DE LA GERENCIA SOCIAL FRENTE AL  
DESARROLLO SOCIAL**

ASPECTOS GENERALES.....	87
-------------------------	----

2.1. LA GERENCIA SOCIAL Y EL BIENESTAR SOCIAL.....	93
2.2. LOS DESAFIOS MAS AGUDOS DE LA GERENCIA SOCIAL.....	94
2.2.1. Estancamiento y decadencia de la economía... ..	95
2.2.2. Disparidades económicas.....	96
2.2.3. El reto del aumento de mayores poblaciones pobres y de la falta de equidad.....	99
2.2.4. El problema de la inseguridad respecto a la vida social.....	101
2.2.5. Degradación del medio ambiente.....	103
2.3. EL PAPEL DEL GERENTE SOCIAL EN LAS POLITICAS DE BIENESTAR SOCIAL.....	106

### **CAPITULO III**

#### **DISEÑO METODOLOGICO**

3.1. OBJETIVOS.....	115
3.1.1. Generales.....	115
3.1.2. Específicos.....	115
3.1.3. Terminales.....	115
3.2. TIPO DE ESTUDIO.....	116
3.3. AREA DE ESTUDIO.....	117
3.4. ELEMENTOS CONCEPTUALES Y TEÓRICOS.....	118
3.4.1. Política Pública.....	119
3.4.2. Política Social.....	120
3.4.3. Política Económica.....	121
3.4.4. Pobreza.....	123
3.4.5. Educación.....	124

3.4.6. Salud.....	126
3.5. UNIVERSO Y MUESTRA .....	128
3.6. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE DATOS.....	129
3.7. PROCESAMIENTO Y PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN.....	132
3.7.1. Análisis de los Datos.....	132
3.7.2. Forma de Presentación de los Datos .....	133
3.8. RECURSO HUMANO.....	133
3.9. RECURSOS MATERIALES.....	134
3.10. RECURSOS TÉCNICOS.....	134
3.11. OTROS GASTOS.....	135

## **CAPITULO IV**

### **PRESENTACION Y ANALISIS DE LOS RESULTADOS**

4. ASPECTOS GENERALES.....	135
4.1. OPINION DE LOS GERENTES SOBRE LOS PROBLEMAS QUE PRESENTA LA POBLACIÓN SEGÚN LAS PRINCIPALES LIMITACIONES QUE CONFRONTA EL ESTADO. CUADRO No.1.....	136
4.2. OPINION DE LOS GERENTES SOBRE LA POLITICA ECONOMICA Y LA POLITICA SOCIAL, SEGÚN LA DESVINCULACION QUE HAY ENTRE ELLAS. CUADRO No. 2.....	153
4.3. OPINION DE LOS GERENTES SOBRE EL DESAROLLO SOCIAL, SEGÚN LA INCIDENCIA DE LA POLITICA SOCIAL. CUADRO No.3.....	164
4.4. OPINION DE LOS GERENTES SOBRE LA FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS, SEGÚN TRANSFORMACIÓN SOCIAL. CUADRO No. 4.....	174
4.5. OPINION DE LOS GERENTES SOBRE LA SOLUCION QUE DEBEN DARSE A LOS PROBLEMAS MAS SEVEROS QUE CONFRONTA EL PAIS, SEGÚN LAS	

<b>ACCIONES QUE DEBEN IMPLEMENTARSE EN TORNO A LA POBREZA. CUADRO No.5.....</b>	<b>185</b>
<b>4.6. OPINION DE LOS GERENTES SOBRE LA SOLUCION QUE DEBEN DARSE A LOS PROBLEMAS MAS SEVEROS QUE CONFRONTA EL PAIS, SEGÚN LAS ACCIONES QUE DEBEN IMPLEMENTARSE EN TORNO A LA EDUCACIÓN..CUADRO No. 6.....</b>	<b>189</b>
<b>4.7. OPINION DE LOS GERENTES SOBRE LA SOLUCION QUE DEBEN DARSE A LOS PROBLEMAS MAS SEVEROS QUE CONFRONTA EL PAIS, SEGÚN LAS ACCIONES QUE DEBEN IMPLEMENTARSE EN TORNO A LA SALUD.. CUADRO No. 7.....</b>	<b>215</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>225</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>233</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>237</b>
<b>GLOSARIO DE SIGLAS.....</b>	<b>244</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>245</b>

# ***INDICE DE CUADROS***

## INDICE DE CUADROS

	Pag.
CUADRO No. 1 OPINION DE LOS GERENTES SOBRE LOS PROBLEMAS QUE PRESENTA LA POBLACIÓN SEGÚN LAS PRINCIPALES LIMITACIONES QUE CONFRONTA EL ESTADO.....	136
CUADRO No. 2 OPINION DE LOS GERENTES SOBRE LA POLITICA ECONOMICA Y LA POLITICA SOCIAL, SEGÚN LA DESVINCULACION QUE HAY ENTRE ELLAS.....	153
CUADRO No. 3 OPINION DE LOS GERENTES SOBRE EL DESAROLLO SOCIAL, SEGÚN LA INCIDENCIA DE LA POLITICA SOCIAL.....	164
CUADRO No. 4 OPINION DE LOS GERENTES SOBRE LA FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS, SEGÚN TRANSFORMACIÓN SOCIAL.....	174
CUADRO No. 5 OPINION DE LOS GERENTES SOBRE LA SOLUCION QUE DEBEN DARSE A LOS PROBLEMAS MAS SEVEROS QUE CONFRONTA EL PAIS, SEGÚN LAS ACCIONES QUE DEBEN IMPLEMENTARSE EN TORNO A LA POBREZA.....	185
CUADRO No. 6 OPINION DE LOS GERENTES SOBRE LA SOLUCION QUE DEBEN DARSE A LOS PROBLEMAS MAS SEVEROS QUE CONFRONTA EL PAIS, SEGÚN LAS ACCIONES QUE DEBEN IMPLEMENTARSE EN TORNO A LA EDUCACIÓN.....	199
CUADRO No. 7 OPINION DE LOS GERENTES SOBRE LA SOLUCION QUE DEBEN DARSE A LOS PROBLEMAS MAS SEVEROS QUE CONFRONTA EL PAIS, SEGÚN LAS ACCIONES QUE DEBEN IMPLEMENTARSE EN TORNO A LA SALUD.....	215

# ***RESUMEN EJECUTIVO***

## RESUMEN EJECUTIVO

Este estudio comprende un análisis de las Políticas Públicas específicamente las políticas sociales.

Dentro del análisis de las políticas sociales se toman en cuenta los dos últimos períodos presidenciales, a los efectos del estudio.

Se revela la necesidad de que las políticas sociales originen un nuevo marco de articulación con las políticas económicas para lograr un mayor impacto socioeconómico.

Una pieza clave para este mayor impacto socioeconómico es el papel de la Gerencia Social, aunada a la gestión del gasto social.

Consideramos que el motor central de la política social, debe ser el logro de la mayor equidad, integración y eficiencia en la formulación de las políticas dirigidas a disminuir los niveles de pobreza que padecen un importante segmento de la población del país. No obstante, existen diversas trabas expresadas en barreras burocráticas, falta de objetivos claros y poco interés por parte de los tomadores de decisiones.

El papel de la Gerencia Social es de una relevancia destacada, ya que la limitación del gasto social para dar respuestas a las demandas sociales exige que se considere el mismo como una inversión de capital humano y social, lo que implica a la vez un cambio de óptica que integre compromisos conjuntos para la solución de los grandes y apremiantes problemas de la población.

Debe buscarse como eje central, el logro de la mayor equidad, integración y eficiencia en la formulación y aplicación de las políticas sociales, para alcanzar condiciones de bienestar y justicia social que la población panameña merece. Esto podría lograrse siguiendo algunas de las recomendaciones del Premio Nóbel de Economía de 1998, Amartya Sen, quien señaló que para poder aumentar la equidad es necesario invertir en educación y salud.

## EXECUTIVE SUMMARY

This study includes an analysis of the Public Policies, specifically the Social Policies.

In Social Policies analysis the last two presidential periods, are taken in consideration and are included the effects of the study.

It reveals the necessity, which Social Policies enhances for new coherent achievement of economic policies and major socio-economical impacts

The clue for this major socio-economical impact is the role of the Social Management jointly Social Expenditures.

It is considered that the central motor of social policies, should be the goal for major equity, integration and efficiency in formulation of policies for aims to diminish the levels of poverty deeply suffered by an important segment of the country's population. However there exists diverse obstacles expressed in bureaucratic barriers, lack of clear objective and failure of interest of decisions makers.

The role of Social Management is of great importance, because of limitations of social costs to respond to social reclamation which is considered, at the same time a visual change with joint compromises to resolve great and urgent problems for the population.

The main point of achievement is to obtain goals of major equity, integration and efficiency in formulation and application social policies to obtain well-being and

social justice, which is worthy for the panamanian people. This could be obtain following emphatically recommendations from the Nobel Prize Economy of 1998 *Amartya Sen* whom's idea necessary to promote and increase equity by means of investment in education and health.

# ***INTRODUCCIÓN***

## INTRODUCCION

El propósito fundamental de este trabajo es analizar la evolución que han tenido las políticas sociales en el marco de las relaciones y conexiones con las variables económicas y el impacto generado en el Estado y la sociedad a través de los diversos estilos de desarrollo que desde las últimas décadas han experimentado los países latinoamericanos y de manera particular nuestro país.

Las dos últimas décadas del pasado siglo; la nación se vio convulsionada. El problema y el aumento sostenido de la pobreza en nuestro país ha constituido y aún sigue constituyendo un reto fundamental para la estabilidad de la incipiente democracia panameña.

En Panamá, han surgido más pobres extremos o indigentes constituyendo un agravamiento de la pobreza.

Estos grupos son poblaciones excluidas que subsisten en situaciones de alto riesgo, con barreras educativas y de salud, con dificultades de acceso a los servicios básicos y de seguridad social que los deja fuera de los sistemas de bienestar y procesos de desarrollo del país.

Existe un grupo de vulnerabilidad social y económica creciente en números absolutos y relativos que incluye a los pobres estructurales y a nuevos pobres.

Si sólo nos planteamos el desafío que nos lanza la pobreza y la miseria, veremos que a pesar de la recuperación en el crecimiento del producto en los países de la región en la década del noventa, ha aumentado la desigualdad en la distribución del ingreso acrecentando los niveles de pobreza y exclusión social. Lo cual revela que el crecimiento sin desarrollo tiende a generar desigualdad.

Resulta realmente importante e interesante reflexionar sobre algunas perspectivas de análisis del problema que nos ocupa en nuestro país a través de un discurso de los modelos de desarrollo y eventos que condicionan y han contribuido al aumento sostenido de la pobreza a través de estos estilos de desarrollo y el impacto de los mismos en el orden social.

El carácter tendencial sobre la evolución de la economía, desvinculada con el tema social, se proyecta como un arrastre a partir del quiebre de la tasa de crecimiento económico del primer choque petrolero que se inicia en 1973, y colapsa la economía en todo el plano internacional.

El arrastre se deja ver en la década del ochenta que se constituye en la denominada "década perdida", tanto en el plano económico y su efecto en las reducciones en el monto de los recursos destinados a los programas sociales.

La caída de la actividad económica, la consecuente disminución del empleo y el consiguiente aumento de la pobreza impulsó la aplicación de programas sociales compensatorios. La escasez de recursos aceleró los esfuerzos por focalizar el gasto público hacia lo más emergente en el plano social, la salud y la educación.

La década del noventa, le brinda un reconocimiento mayor a los programas sociales compensatorios, constituyéndose en un instrumento paliativo ineludible en situaciones extremas, pero que en si no representan un aporte significativo al combate de la pobreza y desigualdades sociales, ya que para alcanzar este objetivo, se requiere de programas que provean instrumentos a los sectores más necesitados para que superen la pobreza con programas de autogestión, en base a su propia participación social, y en procesos organizativos hacia la construcción de pequeñas y nuevas unidades productivas que les permita sobrevivir frente a las reglas del mercado.

En Panamá, esta década fue crucial ya que se basó en reconstruir el país después de una intervención norteamericana, con sus lamentables secuelas.

Aunado a este hecho, se impulsó la profundización de las políticas neoliberales, mediante los programas de privatización y concesión lo cual promovió el aumento de los pobres, un mayor índice de desempleo y subempleo y una mayor inestabilidad social, debido a que la apertura permitió la contratación de trabajadores extranjeros que compitieran con los trabajadores panameños en el mejor de los casos y en otros casos, ni siquiera la posibilidad de que los trabajadores nacionales accedieran a un puesto de trabajo bien remunerado.

Los considerables costos sociales a través de todas estas crisis que ha sufrido el país, y la cual por consiguiente ha mermado la expansión de la actividad económica, ha sido un verdadero obstáculo para poder establecer un proyecto de desarrollo social que el país requiere.

Al inicio de un nuevo siglo y un nuevo milenio, el panorama socioeconómico latinoamericano, ha variado poco y continua configurándose el escenario de las altas tasas de pobreza y marginación social, altos índices de desempleo, la generalización del auto y subempleo, tanto en las empresas grandes, mediana y pequeñas del sector moderno, afectando el incremento de la productividad y de la elevación de los niveles de competitividad en la producción.

Ante este dramático y conflictivo panorama juega un papel protagónico el Estado con su sistema de relaciones con la sociedad civil y el mercado, quienes en forma conjunta y coordinada deben diseñar líneas de acción para enfrentar y superar las situaciones de carácter estructural que encierra el aspecto económico y social. Es necesario que estos tres sectores lleguen a conciliarse, y abrir perspectivas que sean más provisorias, más alentadoras, más satisfactorias en las propuestas, formulación, aprobación y ejecución de las políticas económicas y sociales.

Hacia este punto, se enmarca el objetivo fundamental de este estudio, el cual analiza como las políticas económicas y sociales, conceptuadas como formas particulares de mediación institucional, son un reflejo de la relación Estado-Sociedad y de la interrelación entre el Estado y el modelo de desarrollo.

El estudio tiene importancia ya que plantea la necesidad de la elaboración de políticas sociales de manera concertada y donde se dirija al logro de mayores niveles de desarrollo humano, la reducción de la pobreza y en consecuencia una mayor equidad social.

Esto se podría lograr en base a la formulación de Políticas Sociales las cuales se dividen en varias etapas sistémicas. La primera debe converger en detectar a través de un consenso general de la sociedad la búsqueda de

situaciones que producen necesidades de privación o insatisfacción. La demanda social pugna por mejoras en las condiciones y calidad de vida, el segundo paso debe ser selectivo en la confección de la agenda nacional de trabajo y debe seleccionar para su atención y solución los problemas que ameriten una mayor y rápida atención.

La tercera etapa sería la formulación, el desarrollo de presupuestos de acción aceptables para trabajar con esos problemas públicos. Aquí tienen un papel trascendental los(as) Gerentes Sociales quienes deben proponer políticas que den soluciones a los problemas enunciados en la agenda nacional. La adopción debe conllevar la legitimización de las políticas previamente formuladas. Que se legitime y autorice a través del diseño de propuestas para la solución específica del problema.

La cuarta fase es la implantación de la política del problema. Esto debe hacerse de la manera más rápida y posible, ya que de la transición de la aprobación de la ley, a la implementación pueden acontecer muchas cosas, desde imponerse a la fuerza, creando una situación de "shock" o de impacto tal por su imposición, ya que se adecua a los intereses dominantes impulsados por grupos de presión.

La última etapa sería la de evaluación donde se determina si la política fue o no fue efectiva. Es necesario considerar que si se van a adoptar o aplicar

modelos que han fracasado en otros países, la fase de evaluación entonces debe ser previa y considerar la necesidad de hacer nuestras propias políticas basadas en la situación real de nuestro país.

En este sentido y bajo una concepción sistémica en la formulación de políticas sociales el estudio cobra significado ya que a través del compromiso y esfuerzo colectivo de todos los grandes actores de desarrollo nacional y del desarrollo humano en función de la atención de los problemas sociales propiciados por desigualdades e injusticias que impiden dar respuestas a las nuevas demandas sociales, podemos dar solución a los problemas más severos que puedan presentarse, y el cual, en nuestro estudio, se focaliza en los problemas fundamentales tales como pobreza, educación y salud.

El papel de la Gerencia Social es fundamental e importante, y esto se deja plasmado a través del desarrollo de los capítulos del estudio.

A razón de esta finalidad el estudio se ha dividido en cuatro capítulos. El primero aborda el Estado y la Política Social y su interrelación en el Contexto Económico; el segundo capítulo analiza el papel de la Gerencia Social frente al desarrollo social. El tercer capítulo hace referencia al Diseño Metodológico y el cuarto capítulo es la Presentación y Análisis de los Resultados.

## ***CAPITULO I***

# **EL ESTADO Y LA POLÍTICA SOCIAL Y SU INTERRELACIÓN EN EL CONTEXTO ECONÓMICO**

## 1.1 EL PAPEL DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

La formación del Estado moderno debe ser entendida en el contexto de las divisiones políticas y los conflictos religiosos que siguieron al derrumbe del mundo medieval, y las nuevas controversias en torno a la naturaleza de la autoridad política que emergieron en aquella época. El concepto de soberanía organizó la emergencia del Estado moderno y enmarcó el desarrollo de la democracia y los procesos que propiciaron su consolidación. (Held, 1997, p. 53).

Es pertinente en este estudio, destacar la importancia que ha tenido el Estado en América Latina; la virtud de un significado particular y nuevo después de la segunda guerra mundial, donde a través de los estudios de sociología política, se evidencian las grandes confrontaciones y polémicas en torno al papel del Estado.

Estas confrontaciones y polémicas ideológicas contribuyeron a constituir una rica historia del Estado Latinoamericano, visualizando al Estado sobre todo como la expresión política de poder de una clase o de un bloque de clases y estratos sociales que ejercen la función de asegurar la permanencia de la estructura económica en un determinado territorio.

El Estado se constituye bajo esta óptica en la expresión superestructural más clara de la división de la sociedad en clases; es el instrumento político de las clases opresoras cuya función básica consiste en mantener el sistema de explotación imperante. Por eso, todo proceso de cambio revolucionario en toda etapa de transición de un sistema a otro cualitativamente diferente, la relación de las clases con el Estado es fundamental. No se puede operar un cambio estructural sino va acompañado de un cambio fundamental en la estructura de poder. El Estado por consiguiente no representa los intereses de toda la sociedad; y el Estado se extinguirá en la medida en que en la sociedad desaparezcan las clases sociales.

Bajo estos enfoques la corriente estructural funcionalista predomina en la vida académica donde no se considera relación alguna entre los sistemas políticos y el Estado, incluso donde lo político borra la cuestión del Estado, y en los que el poder sólo se centra en función de las "elites" o los "grupos de presión".

Este esquema expansionista y conservador; se ocupó de establecer los vínculos entre sistemas políticos, elites, poder y Estado, pero sus aportaciones se manejaron más en círculos dominantes que en el campo académico.

En los años sesenta y setenta, a través del resurgimiento del pensamiento marxista particularmente en el plano universitario, y de manera especial a través de las influencias de Gramsci, Lukacs, la Escuela de Frankfurt, Henri Lefebvre, Althusser y otros, se deja sentir a través de sus aportaciones más significativas la necesidad de una lucha distinta a los procesos revolucionarios del neocapitalismo; a la importancia de las mediaciones políticas y sociales, y a los problemas de la acumulación mundial de capital vistos desde la periferia.

En los escritos revolucionarios de los sesenta, durante el auge de la "teoría de la dependencia" se expresó directa o indirectamente una crítica de la pretensión de construir el Estado-Nación desde posiciones nacionalistas, populistas o socialdemócratas, que los "dependentistas" también criticaron. De hecho, el pensamiento revolucionario descartó las teorías de estados populares con alianzas o coaliciones en las que la burguesía ocupara un papel significativo.

Por otro lado, la sociología latinoamericana se esforzaba en profundizar más para comprender la complejidad de la situación derivada de las relaciones dialécticas dominación - dependencia, surgiendo la corriente "dependentista", tendiente a aislar el campo de la dependencia económica respecto del Estado - nación.

Eran tantos los problemas que presentaba América Latina que hacía falta recurrir a un instrumental conceptual y analítico que cambiara el método histórico - estructural con el análisis científico de las relaciones entre el centro y la periferia del sistema capitalista mundial. La teoría de la dependencia surge ante esta necesidad logrando reconstruir el hecho social latinoamericano por medio de un enfoque crítico e histórico-estructural del mismo y del estudio de las implicaciones socio económicas políticas y culturales de la relación histórica de dominación-supeditación.

La pugna entre las clases como la propia relación fundamental de dependencia encuentran en la forma y en la naturaleza del Estado el lugar crucial por donde pasa la historia contemporánea de América Latina.

En consecuencia la lucha política en torno al Estado resume lo esencial de la forma de dependencia; el estilo de desarrollo y de sociedades alternativas dependen de la resolución del problema del Estado.

*González Casanova enuncia que dentro del movimiento histórico del papel del Estado y el debate actual de América Latina subsiste una línea divisoria de gran significación teórica práctica, las que privilegian la lucha de clases y las que tienden a descansar en forma prioritaria o excluyente en el modo de producción, en las estructuras o en el sistema. (Casanova, P. 1990)*

La teoría y práctica del Estado de América Latina, con toda su riqueza y variedades, revela un punto de enfrentamiento muy profundo, que pone a cada quien en su postura de acuerdo a su posición teórica, y es lo que configura el rico pensamiento político y social que hoy vive América Latina, donde su objetivo no es sólo estudiar el aspecto teórico, sino el práctico de todo lo concerniente al papel que ha llevado el Estado en Latinoamérica.

## **1.2.LA ESPECIFICIDAD DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA**

Los múltiples problemas económicos, sociales y políticos que confronta América Latina ha obligado a que se replantee el tema del Estado en el proceso de desarrollo de la región.

Al persistir las polémicas ideológicas de los últimos años, es obvio la magnitud de los cambios que se han tenido que originar lo que obliga a considerar con mayor ponderación las virtudes o vicios de la gestión estatal, y a tomar en cuenta las propuestas que se formulen.

### **1.2.1.El Estado y La Relación Externa en América Latina.**

Enzo Faletto, sostiene que "El Estado expresa en todos los casos el conjunto de relaciones económicas, sociales y especialmente de poder que se dan en una sociedad. (Faletto, E., CEPAL No.38).

Ni su historia ni su modalidad actual pueden comprenderse mediante la sola consideración de las formas en que se organizan las relaciones económicas entre las clases y los grupos sociales. Considerarlo una superestructura reflejo de una relación económica determinada no agota las posibilidades de análisis e interpretación, tampoco el Estado es un fenómeno que tiene lugar al margen de las relaciones sociales.

En cuanto a sus características específicas la particularidad del Estado en los países latinoamericanos se vincula en medida importante con el modo en que el capitalismo, como formación económica y social, se establece en cada país.

En los distintos sectores sociales de intereses y vinculaciones diversas, el problema de su acción política no se redujo simplemente a tratar de conseguir el control del aparato estatal, sino que se concedió suma importancia a la posibilidad de definir en el Estado y mediante él un modo de relación. Sin embargo, así como las formas de relación interna entre los diferentes grupos caracterizaban al Estado, la relación externa y las formas de lograrlo se convirtió en una dimensión casi esencial e indispensable en la contribución del Estado en América Latina.

Como destaca Faletto en cuanto a la dependencia:

***"El carácter dependiente de la inserción de los países latinoamericanos en el mercado internacional se tradujo en atraso. La relación centro - periferia que surgió, planteó como desafío a los países periféricos la necesidad de un desarrollo que implicaba la fijación de objetivos nacionales cuyo logro de un modo u otro se suponía que era tarea del Estado. La condición periférica en estos países se sumaba a una de dependencia y de desarrollo tardío, situación por la cual el Estado se verá prácticamente en la necesidad de realizar la mayor parte del esfuerzo de desarrollo". (Faletto, E. 1989, pág. 70).***

Según Tilman Evers en lo referente a la organización de la acción estatal en la periferia capitalista señala:

***"La capacidad del estado de cumplir con las tareas que le son transmitidas no puede ser mejor que el aparato de que dispone para ello. Pero este aparato no es un mero instrumento, moldeable al antojo: siendo el cuerpo del estado, tiene que encarnarse en él la interrelación que este mantiene con su sociedad de origen. Tiene que reflejarse en su estructuración la yuxtaposición de lo económico y lo político típica de la sociedad burguesa, que se expresa en un aparato burocrático y una clase política desligados formalmente del intercambio económico, separados de los agentes de producción y dotados con una apariencia de imparcialidad. Pero tienen que reflejarse también todas las incoherencias y contradicciones que caracterizan a esta interrelación en el caso del capitalismo periférico, dando origen a múltiples insuficiencias y deformaciones de los órganos estatales". (Evers, 1987:p.168).***

La situación particular en que la relación centro-periferia y de dependencia coloca a los países latinoamericanos influye igualmente y de manera especial en el papel que debe cumplir el Estado; y que debido a los procesos de desarrollo del capitalismo mundial éste se ve sometido a un reordenamiento de las economías centrales para que estos países periféricos y dependientes tengan que realizar drásticos reacomodos en su modalidad de inserción. En casi todas las circunstancias le ha tocado al Estado un papel importante en la

superación de este tipo de crisis y en la reinserción del país en la economía internacional.

En el contexto de relacionamiento externo, el Estado desempeña un papel importante en la regulación tanto del ritmo y del volumen como de la orientación de la actividad económica, y el Estado adopta políticas orientadas a regular la cantidad de bienes exportables a fin de lograr mejores condiciones de acceso al mercado internacional. El costo de todas esas operaciones, la mayoría de las veces la cobra el Estado nacional.

En los países donde se presenta un desarrollo tardío, el Estado desempeña un papel clave en la acumulación de capital público o privado. En economías dependientes el Estado organiza "por vía administrativa" la acumulación de capital, utilizando para este fin la regulación del comercio exterior, todos relacionados con la transferencia de ingresos de un sector a otro.

Si el Estado en los países dependientes debe cumplir funciones y tareas como las señaladas, esto no significa necesariamente que sea un Estado fuerte, ya que en la mayoría de los casos enfrenta esos desafíos en condiciones de debilidad debido precisamente a la particular relación entre lo económico y lo político que sufren estos países.

En los países dependientes de América Latina cuando se rompe la lógica del mercado internacional, la tendencia es hacia el debilitamiento del Estado-Nación, sin embargo puede producirse un fortalecimiento del aparato del Estado aunque su poder sea menor. Esta contradicción obedece a que el aparato estatal asegura la forma de dependencia de esos países.

Además de las políticas tendientes a crear las condiciones adecuadas para fortalecer los ajustes económicos locales, se ha intentado buscar por medio del Estado formas de asociación con el capital externo. Se ha propuesto consolidar y favorecer una burguesía nacional con el supuesto fin de contribuir a los procesos de autonomía política nacional.

El estudio de la economía internacional destaca que el Estado a pesar de las dificultades y contradicciones que presenta sigue siendo factor clave en la definición de las relaciones económicas externas, aunque este factor se ve limitado a causa del proceso de transnacionalización de la economía internacional.

La forma histórica en que la transnacionalización ha influido en el Estado en América Latina es relativamente conocida. En muchos países la presencia decisiva de las empresas transnacionales en sectores claves de la economía significó que el dinamismo del desarrollo interno se viera

fuertemente influido por las políticas de dichas empresas y que la importancia de la acción del Estado a través de ese dinamismo fuera menor. Como consecuencia al Estado no le queda más que sumarse a la dinámica impuesta por las transnacionales.

De acuerdo con esta tendencia, Win Dierckxsens nos señala:

*“Con el neoliberalismo se promueve la liberalización de los mercados en general y la apertura latinoamericana al mercado mundial. Esta política permite a las empresas transnacionales expandirse a costa de empresas menores y menos competitivas en el mundo en general y las de la región en particular, es decir a costa de una destrucción del capital nacional. La liberalización del mercado origina en forma simultánea un proceso de concentración de capital que no estimula la expansión del capital global vía inversiones nuevas, esto es, no promueve el crecimiento de la economía de mercado. En un mundo donde el crecimiento se ve frenado, la expansión de un capital determinado funciona cada vez más a partir del desplazamiento de otros capitales que operan en el mercado. La mundialización del mercado permite a las empresas transnacionales un mayor acceso a mercados menos competitivos como los centroamericanos, y con ello alienta el proceso de concentración-destrucción de capital en la región”. (Dierckxsens: 2000, p.17-18).*

Un hecho de interés y que reviste importancia en la actualidad, es la expansión de las economías nacionales en América Latina, orientadas principalmente al mayor financiamiento de la banca internacional. En muchos casos, gracias al crédito las empresas extranjeras participaron en áreas reservadas habitualmente al Estado.

Los mecanismos más usuales que se utilizaron para concretar esta participación fueron los contratos de coproducción, la prestación de servicios

tecnológicos, de servicios de comercialización y el suministro de máquinas e insumos.

Es necesario destacar que en la forma de funcionamiento del capitalismo transnacionalizado y en cierto modo de dependencia pone en peligro o disminuye la autonomía y el poder del Estado.

La estrategia que proponen algunos analistas:

**"es poner énfasis en la necesidad de que el Estado se retire del mercado, se eliminen las restricciones al comercio internacional así como las denominadas rigideces internas, se haga uso de los instrumentos de política (generales e indirectos) para contener la inflación y se promueva la orientación hacia la exportación. La aplicación de esa estrategia implica también, por cierto, una "política estatal", de modo que el problema concreto es quién determina las acciones y omisiones del Estado y cómo las determina. No se trata, entonces, de que en el plano analítico se dé por sentada la prescindencia del Estado, sino determinar quién lo orienta y en función de qué políticas". (Faletto, E. 1989, pág. 72).**

### **1.2.2.El Estado y la Economía Nacional**

La discusión sobre el papel del Estado en la economía nacional pone de relieve en las circunstancias actuales aspectos muy distintos que capturan el interés en el debate que se dio en la primera mitad de los años ochenta; ya que influye en esta condición la forma en que se percibe la coyuntura de cambio a nivel mundial, ya sea por las inevitables transformaciones tecnológicas, como por el reordenamiento del conjunto de las relaciones económicas nacionales e internacionales.

Además en el plano político se vislumbra y se vive en los países de la región un momento de cambio determinado por la democratización, lo que también es la contraparte positiva de lo que presenta este proceso, se presentan también problemas y conflictos inherentes a ese tipo de procesos.

A través de la experiencia adquirida en los últimos años se ha determinado como función necesaria del Estado la de modificar algunos resultados negativos, tanto económicos como sociales, que derivan de una economía de mercado; teniendo en cuenta las condiciones reales en que actualmente opera.

Como contrapartida hay que señalar que una acción decidida del Estado supone la aceptación de que cabe a este formular los criterios para la asignación de recursos; además si realmente se pretende atender la demanda de los sectores menos favorecidos hay que poner en marcha políticas designadas expresamente a mejorar la distribución del ingreso.

Una política de acción estatal debe suponer una política internacional de desarrollo tanto económico como social, donde se tenga como imagen - objetivo a toda la sociedad.

Bajo esta fórmula el Estado tiene como tarea fundamental velar por el funcionamiento del mercado, ya fuese por el sistema de poder que el mercado real significa o si trata de adecuarlo a las condiciones que la teoría impone.

Estas posiciones sobre a quién corresponde la preeminencia en la determinación de las orientaciones económicas han tratado de buscar un equilibrio entre lo público y lo privado, o sea entre el papel del Estado y el del mercado. Resulta muy difícil concebir el poder que se constituye en el mercado con el poder que se constituye en el Estado, o mejor dicho, mediante las relaciones sociales que se dan en el mercado o las referidas al Estado.

Desde el punto de vista sociopolítico, Faletto dice que lo paradójico en América Latina es que muchas veces las propuestas que subrayan la necesidad de la acción del Estado, se fundan en la idea de que éste podía contribuir a desarrollar un "capitalismo Nacional" y por consiguiente un vigoroso grupo empresarial privado.

La polémica Estado versus Mercado, implica un hecho concreto y es que en una sociedad capitalista el Estado legitima las relaciones sociales, asegurando el funcionamiento del sistema.

Para Enzo Faletto en la especificidad del Estado en América Latina, el Estado en cierta medida le ha tocado la función de "instaurar el capitalismo", la cual implica que esta propuesta de una sociedad capitalista por parte del Estado significa que ésta debe formularse para la sociedad en su conjunto, lo que de hecho implica que se diseñe y exprese un plan de desarrollo.

Si se realiza una revisión de la historia latinoamericana, por lo general cada transformación que impulsó el Estado dio origen a situaciones de conflictos sociales, políticos y económicos. El propósito de convertir la sociedad latinoamericana en una sociedad industrial moderna implicaba necesariamente la transformación de la estructura tradicional y por consiguiente era casi inevitable una pugna con los intereses vinculados a ella.

La idea de elaborar un plan válido para el conjunto de la sociedad supone además de la difícil tarea de compatibilizar intereses una redistribución de las cuotas de poder económico y social, transformación que difícilmente sería aceptada en forma pacífica.

La acción económica del Estado, en la medida en que éste se proponga introducir una transformación estructural, lleva de igual manera la necesidad de resolver los conflictos que dicha transformación provoca o de intervención de

ellos. Lo importante es que al ser el Estado el agente de la transformación, le toca resolver los conflictos de interés que se producen en la sociedad.

En forma concreta la capacidad de acción económica del Estado en Latinoamérica, que quiere enmarcarse en un sistema democrático, está estrechamente ligado a la capacidad política, entendida ésta como la capacidad para lograr algún tipo de acuerdo y de apoyo social que haga posible alcanzar objetivos económicos colectivos. El hecho es que a través del mercado como mediante el Estado, se constituyen formas de relación social y de poder cada una con sus propias modalidades y especificidades. El problema en el caso de América Latina es hacer compatibles estas formas de poder y establecer relaciones armónicas entre ellas.

### **1.2.3.La Acción del Estado en el Proceso de Planificación en América Latina**

Debido al tema que nos ocupa en este estudio es necesario hacer una revisión de la acción del Estado en el proceso de planificación en América Latina.

A partir de la segunda post-guerra, cuando los esfuerzos de desarrollo en América Latina han estado articulados con objetivos de equidad y distribución del excedente, ha concurrido e intervenido como agente de dicho proceso el Estado. Ya hemos analizado que el desencuentro o desvinculación entre

equidad y crecimiento económico, a través de la carencia de una justa redistribución, relega al Estado hasta el punto que en su función de gendarme responsabilizado en esta conciliación, ha sido precaria la distribución del poder y ha ocurrido la peor distribución de la riqueza en toda América Latina.

Los esfuerzos de interpretación de algunos organismos internacionales sobre el desarrollo, entre estos la CEPAL, además de definir el papel del Estado en el desarrollo de la periferia latinoamericana, se han responsabilizado de aportar argumentos sobre la inviabilidad del crecimiento hacia afuera, al mismo tiempo que establecían los pre requisitos para el nuevo patrón de crecimiento.

Tal como lo enuncia Víctor M. Rodríguez en su obra *la Palanca de Mal*, (2001) "no se trataba, por consiguiente, de expandir el sistema prevaleciente, sino de crear uno nuevo". Empeño que reclamaba el surgimiento de nuevos agentes económicos, con energías y capacidades acordes con la nueva agenda, cuya variedad de problemas reflejaban la tarea transformadora que tenía ante sí América Latina. Agenda, que según se aprecia a continuación no era menos que formidable: **i)** sustitución de importaciones y expansión del sector industrial, **ii)** integración nacional que implicaba integración física, económica y social, **iii)** conversión de los habitantes en ciudadanos que era como se expresaba la prioridad del impulso a la democratización; y **iv)** la construcción de la hegemonía tarea de por sí imperiosa; ya que la inestabilidad política de América Latina

demuestra que las soluciones a los conflictos no siempre configuraron una genuina hegemonía.

Según Rodríguez el conjunto de todas estas carencias delineaban los contornos de la gran tarea que debían enfrentar las sociedades latinoamericanas. "Construir la nación, a fin de convertirse en verdaderos Estados nacionales". Estas metas le confirieron a la planificación, entendida ésta como el método para perfeccionar decisiones, un papel preponderante como herramienta para realizar y alcanzar los objetivos propuestos.

No obstante, la planificación, pese a la importancia y pertinencia que le conferían las circunstancias arriba citadas, era resistida por grupos que no estaban dispuestos a adscribirse a un patrón distinto al de crecimiento hacia fuera, quienes eran agentes de un modelo que multiplicaba la fuerza del trabajo rural, la cual lo hacía más desigual al intercambio con los centros, y donde sólo aceptaban cambios sustantivos, mientras no entraran en contradicción con sus intereses.

Al ponerse en marcha los primeros procesos de planificación en América Latina, los mismos se dan pese a que la misma se consideraba peligrosa en América Latina, por las intenciones de transformación y cambio que esto implicaba.

De esta manera señala Rodríguez:

***“Cuando los sectores tradicionales forman diques al sistema de planificación, actuaban en conformidad con una racionalidad económica restrictiva, identifican en la planificación un proceso que representaba la propia negación. Temor que estaba debidamente fundado, si asumimos el sentido que se le daba a la planificación, como un proceso que significaba “racionalidad colectiva”. Así pues, no era posible para aquellos grupos tradicionales ni para los que tempranamente se asociaban al capital extranjero aceptar la planificación y rechazan simultáneamente, i) que la estrategia de crecimiento debía ser cualitativamente transformada, ii) que el Estado debía cumplir una acción reguladora; iii) que hay objetivos que no pueden ser rechazados por la fuerza del mercado y que por consiguiente, demandan del citado método para perfeccionar decisiones. (Rodríguez, V. 2001, pág. 80).***

Todas estas consideraciones le otorgan especial protagonismo al planificador, quien terminaba por advertir que la causa profunda de los males era la condición estructural del sistema económico ante este escenario se configuraba con la búsqueda del desarrollo, el Estado planificador, donde a través de sus funciones excedía a las del Estado de bienestar en una sociedad industrializada.

Esa preponderancia organizativa que despliega el Estado latinoamericano puede reconocerse en la diversidad de funciones que le son asignadas en su condición de principal agente modernizador. Entre estas funciones que el Estado hizo objeto de planificada intervención estaban:

1. Transformación del patrón de crecimiento el cual estaba orientado conforme al crecimiento hacia fuera. Los cambios estructurales que procuraba el

Estado planificador, se promovían, por mediación de la explotación sustitutiva.

2. Integración nacional se basa en la generación de instituciones políticas y estructurales económicas acordes con las expectativas de la clase media. En este proceso con la desaparición de los trabajadores no asalariados, converge la generalización de los servicios básicos y la infraestructura, facilitadoras ambas de la Integración y homogeneización social.
3. La redistribución de la riqueza nacional, la cual está entre los objetivos de los planes de desarrollo
4. Realizar políticas macroeconómicas en el orden monetario y financiero, cuyas reglas aporten estabilidad.
5. Compatibilizar los intereses de los distintos actores políticos y agentes económicos, en un esfuerzo que salvaguarde la centralidad del proyecto nacional.
6. Homogeneizar el proceso de desarrollo económico, reduciendo la tendencia al rezago de algunos sectores y propiciar la recomposición de las asimétricas vinculaciones campo - ciudad.
7. Los obstáculos que interferían en que los planificadores instrumentaron eficazmente los objetivos de desarrollo en América Latina se reúnen en los siguientes puntos:
  - a. La resistencia de los grupos dominantes cuyos intereses peligraban ante las propuestas de cambios cualitativos.

- b. Propensión de los gobiernos a utilizar selectivamente instrumentos de políticas económicas para salvaguardar un margen de gobernabilidad, mediante concesiones a poderosos sectores políticos y económicos.
- c. La visión esquemática de los problemas por parte de los planificadores, más inclinados a percibir la realidad a través de sus modelos que a la consideración de la realidad en cuanto a tal.
- d. La adopción de la planificación como un modo de obtener los recursos externos necesarios para llevar a cabo algunos proyectos, revelaba que el interés en la planificación no era el reflejo de una acción integral.
- e. Conflicto de objetivos entre planificadores y la administración pública. En la práctica la administración pública no era capaz de asimilar y asignar un sentido y uso de la masa de información que provenía de las instancias de planificación.

Por otro lado, la pertinencia de la planificación en el marco de las transformaciones globales, nos advierte una situación evidente, las condiciones de rezago económico y tecnología que enfrentaron los primeros procesos de planificación y que a su vez la justificaron, revela la nueva expresión de la pobreza periférica: el bajo capital intelectual de América latina, es un factor que introduce asimetrías en el comercio internacional, mucho más dramáticos que la brecha entre los países centrales, y los de menor desarrollo que generó la

industrialización, como puede apreciarse, se trata de elementos que abonan a favor de la necesidad de retomar en su integridad los procesos de planificación.

Al respecto, cabe señalar que la planificación debido a los desafíos que encara y a los no menores obstáculos que le cercan, tiene dudoso futuro si se impulsa por la mera capacidad ejecutora de la autoridad en lugar de darse como expresión de divisiones políticas tomadas democráticamente. Esto demandaría la autonomía funcional que exigen las grandes tareas de Estado, lo que implica fundamentalmente la construcción de una sociedad latinoamericana libre de desigualdad y de pobreza. La Segunda Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe celebrada en Quito en 1990, señala que hay una ingente población latinoamericana privada del consumo básico y la cual está:

*“constituida por 270 millones de pobres, llevados por el sistema a una condición de seres desechables en tanto que no pertenecen al mundo del consumo, ni al mundo de la participación política significativa”. (Rodríguez, V. 2001, pág. 89).*

Por todas estas razones dadas, los planes de desarrollo deben ir dirigidos a crear un ambiente donde cobre significado, la planificación y donde ésta no tenga más sentido que el de crear una nueva sociedad.

### **1.3. EL PAPEL DEL ESTADO EN LAS POLÍTICAS SOCIALES**

América Latina atraviesa una de las etapas más delicadas y dramáticas de su historia. Los países Latinoamericanos se encuentran inmersos en crisis de agudas repercusiones y evidencias de signos regresivos en el aspecto

económico y social, lo que agudiza los problemas sociales estructurales en los países de la región.

Esta tendencia con sus avances y retrocesos, evidencia el papel fundamental y protagónico del Estado, su rol a través de su crecimiento en las estructuras económicas y sociales de la región.

El crecimiento a través del rol histórico del Estado, ha producido una notable expresión de complejidad en cuanto a su función en la sociedad. El Estado debe asegurar la incorporación de los pueblos en procesos benéficos del desarrollo, debe generar y gerenciar una adecuada oferta de recursos a la expansión de bienestar y definir las reglas del juego, claves y permanentes en la que deberán operar los agentes económicos y sociales mancomunadamente. Bajo esta óptica, el papel del Estado es crucial y esencial, ya que el Estado es concebido como un ente con capacidad de gestión, administrador y ejecutor de sus políticas y de sus proyectos económicos y sociales.

Un Estado capaz de reformar su estructura interna, y por lo tanto que cuente con las potencialidades y los mecanismos administrativos necesarios donde logre consenso y legitimidad.

El papel del Estado debe ser determinante en el desarrollo de los países, dado que puede jugar el rol de promotor, planificador, benefactor y regulador de las actividades económicas.

Para poder cumplir con las importantes funciones del Estado en la sociedad contemporánea, en el texto clásico sobre Políticas Públicas y trabajo Social de Fernández y Rosas (1984), plantean una definición del Estado donde expresan también la función del mismo al decir que el Estado es el conjunto de instituciones que materializa el poder global existente en una sociedad y señalan que el Estado moderno se caracteriza por que sus instituciones están organizadas y limitadas jurídicamente a través de la Constitución Política y del derecho administrativo, los que definen las facultades y límites de los tres poderes básicos que constituyen el Estado, el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

Para Isuani E (1990), este conjunto de instituciones de gobierno, administración y coerción que constituyen el Estado están empleados por fuerzas sociales y políticas de la sociedad civil que disputan y negocian en su interior entre ellos y con los aparatos burocráticos del mismo Estado, con el objeto de modelar las políticas estatales en función de sus respectivos intereses.

Los que disputan y negocian son los actores políticos, tanto públicos como privados. Entre los primeros se destacan los políticos y los burócratas. Entre los segundos los empresarios y los trabajadores.

Se señala además, importantes actores políticos a las agencias u organismos internacionales como el FMI, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y a los medios de comunicación de masas.

Las políticas estatales surgen como resultados del conjunto de negociaciones y procedimientos formales e informales que expresan estas relaciones de poder y que se destinan a la resolución pacífica de los conflictos referentes a los bienes y recursos públicos. Se denomina políticas públicas por su carácter imperativo al construir decisiones y acciones revertidas de la autoridad soberana del poder político.

Hay tres áreas de acción estatal: la de política económica, la de la política de seguridad nacional y la de la política social, las cuales responden a un determinado modelo de desarrollo por la que ha ido pasando el Estado. La política económica y la política de seguridad condicionan la política social.

Se concibe la política económica como un conjunto de metas, recursos y programas a través del cual el Estado toma decisiones destinadas a atenuar los

efectos negativos de los problemas sociales generales por las grandes desigualdades económicas y la escasez de recursos existentes en la sociedad. A través de la política social, el Estado procura asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de la población y redistribuir el ingreso a través de la provisión de bienes y servicios a las personas que no tienen capacidad económica para acceder a estos en el mercado.

Por otra parte, como en toda acción del Estado, las políticas sociales son el producto de negociaciones en los cuales han intervenido los diferentes actores sociales, como los trabajadores organizados, apoyado por grupos políticos afines, quienes a través de algunas medidas de presión al Estado han logrado desarrollar diversas políticas sociales.

El Estado por lo tanto no es el único responsable de las políticas sociales, en su diseño, su aprobación e implementación. Los diferentes grupos de presión interesados en las políticas sociales intervienen en estos procesos apoyando si están de acuerdo oponiéndose cuando están en contra de una determinada política social. Las políticas sociales se desarrollan de esta forma en el marco de esta lucha por el poder y de negociación que involucra tanto el Estado como la sociedad civil, la búsqueda de consenso y la reducción del disenso.

La acción eficiente, ágil y selectiva del aparato social del Estado, es lo que hace concebirlo como "gerente social" por que proyecta activamente la autoridad civil utilizando el impacto en el uso de los recursos, desburocratizando la gestión y ejecución de programas, orientando de manera progresiva el gasto público hacia los sectores más pobres para que constituyan su legitimidad.

El redimensionamiento o extensión del apoyo social tiene también su sentido político. Se trata de recuperar la legitimidad de la acción estatal, pero no por la vía del clientelismo político si no por una vía alterna en que se combinan, la modernización alterna de la gerencia social y la democratización de sus estructuras. Es bien conocido que las líneas de fuerzas o ejes articulados de un verdadero proyecto basado en la defensa y bienestar de los derechos sociales de justicia y equidad deben estar basados en actores protagónicos y dinámicos como el Estado y la sociedad.

Una consideración y apreciación histórica de un modelo de política social se determina como un conjunto de medidas que ejecutan organizaciones, instituciones, instancias, etc., y que tienen como objetivo impactar en una determinada calidad de vida de la población.

Vemos entonces, que el aspecto social es considerado y entendido como bien lo enuncia Enoch Adames:

***“la política social es el conjunto de medidas o intervenciones que tienen por objetivo el lograr cierta calidad de vida en la población; sin embargo ella no altera en lo absoluto las relaciones sociales sustantivas, como son las que le dan contenido a la estructura de clases de una sociedad”. (A. Mayorga. 1999, pág. 69).***

Las acciones se generan desde el aparato estatal y desde arriba, pero para su ejecución se requiere de actores sociales que dentro de sus espacios de acción pueden hacer expansivos la construcción de lo social dentro de la sociedad para generar los cambios deseados. Es de esta forma, que el concepto de lo social vincula el desarrollo, y se origina la política social como un instrumento para transformar la sociedad, para construir lo social como producción de sociedad, ya que implica un conjunto de opciones sociales y articuladas con una serie de operaciones económicas y políticas implicando todas ellas una verdadera estrategia de desarrollo" (E. Adames, 1999, pág. 69).

Toda aproximación a un modelo de políticas sociales, estará determinado por la participación estatal, conjuntamente con los actores sociales, y tendrá un determinado contenido en el desarrollo socio-económico del país. Debe existir por lo tanto, una coherencia entre política económica y política social.

Ante los enfoques planteados sobre el papel del Estado en América Latina, y ante la unión de ideas y pensamientos considero que se ha podido adoptar una

posición clara, definida y de compromiso ante la gestión y promoción del conflicto social, y como futura Gerente Social cuya principal función deberá ser la de gestar y ejecutar acciones que den respuestas a las actuales y nuevas realidades referidas al orden y desarrollo social, concepto que el nuevo rol del Estado debe visualizarse a través de una función interactiva donde la coparticipación, articulación y coordinación del Estado, el poder político, los movimientos sociales, organismos no gubernamentales, empresas privadas, asociaciones empresariales constituyan una organización social participativa a través de la promoción y acción para la auto y cogestión de las actividades socioeconómicas del país.

Debe visualizarse un estilo de desarrollo que tenga un tipo de intervención Estado-economía-sociedad, donde se integre y articule el contenido social y económico de las políticas públicas. Resulta fundamental la capacidad colectiva y solidaria del Estado, activada y movilizada desde el sistema político mediante formas o mecanismos amplios de participación ciudadana y toma de decisiones democráticas, donde figuren los intereses particulares de la sociedad civil.

Seguidamente pasaremos a revisar de manera breve la evolución de las políticas sociales a través de la historia de los diferentes estilos de desarrollo económico que ha tenido el país, considerando la atención de las necesidades básicas de la población por parte del Estado. La filosofía subyacente de la

intervención del Estado, siempre estuvo supeditada a adoptar medidas que atiendan las necesidades esenciales de la población y de manera particular la de los más pobres.

### **1.3.1. Crecimiento hacia fuera**

El Estado se caracteriza por presentar atributos y articulares de corte liberal clásico, por lo que sus funciones eran reducidas y concentrada en garantizar la seguridad externa manteniendo el orden interno y la preocupación por asegurar las condiciones y auto-protección privada.

La política social no constituía en este período preocupación gubernamental. Con este modelo de desarrollo de crecimiento hacia afuera, los países latinoamericanos exportaban bienes primarios a cambio de productos manufacturados. El motor lo constituía el mercado externo a través del producto básico de bienes primarios de cada región.

### **1.3.2. Crecimiento Hacia Adentro o Modelo de Sustitución de Importaciones**

El Estado asume nuevos roles de regulador, interventor, planificador y de características sociales contribuyendo de esa forma al modelo de desarrollo "**hacia adentro**", cuyo motor lo constituye el mercado interno. El gobierno establece aranceles para defender a la industria nacional de la competencia externa. En este sentido, la política social enfatizaba la protección del trabajador

asalariado respondiendo a las presiones originadas de la creciente organización sindical. Era facilitador de la concentración obrera y le daba énfasis e importancia al crecimiento de la industria.

En este período la política social contribuye a crear o consolidar una clase media la cual era necesaria para sostener la capacidad de la demanda de nuevos bienes manufacturados nacionales de alto costo. Algunos teóricos afirman que en esta fase se agrava y contribuye a la aparición de la desigual distribución del ingreso.

Este modelo trajo conflictos debido a que los grupos que se veían desprovistos de beneficios, empezaron a presionar para lograr sus intereses.

Esto trajo como consecuencia a su vez, conflictos sociales, la convivencia y vida política se fue deteriorando, facilitando de esa forma el surgimiento de gobiernos autoritarios y militares en la mayoría de los países de las regiones.

Las debilidades del funcionamiento económico en Latinoamérica condujeron a grandes desequilibrios macroeconómicos y fenómenos hiperinflacionarios. Se recurrió al exceso del endeudamiento externo, facilitado por la abundancia de petrodólares (a raíz del shock externo de 1973), en el sistema financiero

internacional, lo cual posteriormente contribuiría a la crisis de la deuda externa en los países de la región.

### **1.3.3. Política Social del Bienestar**

La responsabilidad del Estado, se ampliaba hasta el ámbito de proteger y ofrecer bienestar social a la población. Esta atención a la población, se constituía en un deber del Estado, de allí que se le denominó a esta forma de política estatal, como el “Estado de Bienestar”.

La obligación estatal establece una serie de servicios sociales que comprendía desde programas de seguridad social, salud, educación, vivienda, entre otros.

Se destacan una serie de factores que influyeron positivamente sobre la economía estatal:

- a. Un crecimiento económico dinámico. El fin de la segunda guerra mundial, impulsó una reorientación de las actividades económicas y productivas en beneficio del mercado interno de cada región; originándose consecuentemente un auge económico.
- b. El modelo de desarrollo de ese entonces que llevaba explícita una concepción de la cuestión social era el modelo de sustitución de importaciones, el cual estimuló un importante crecimiento del producto

interno bruto (PIB). Este modelo se prolongo hasta el año 1973, cuando sobreviene la interrupción de este crecimiento debido a el “trauma petrolero”, lo que desencadena el alza del petróleo.

Este comportamiento económico, permitia a los gobiernos incluir en sus presupuestos nacionales acciones sociales a través del Estado, el poder asumir nuevo roles, tales como el regulador, interventor, planificador, empresarial y social, para poder contribuir al funcionamiento del nuevo modelo de “desarrollo hacia adentro”, siendo su principal motor el mercado interno.

En términos generales se operaba sin mayor déficit, lo que permitía diseñar políticas importantes que pudieran hacer frente a los gastos de beneficio social como los de salud, previsión social, educación, otros.

En el caso panameño, el comportamiento positivo económico que facilitaba el gobierno a través del presupuesto nacional anual se lograba impulsar estas acciones a través de las políticas que se establecían; el gobierno se apoya en el sistema de crédito internacional, se amplia en la década del setenta la inversión pública, lo que trae como consecuencia una significativa expansión de las responsabilidades estatales, y se nacionaliza la producción de la energía eléctrica, se estatiza la telecomunicación y se asume el control y administración de acueductos y alcantarillados. En el plano productivo, se establece una

empresa para la producción del cemento y se inicia la organización para la extracción y exportación de mineral de cobre.

En este contexto señalan Castro y Soler:

*"El Estado había fortalecido su participación directa en la economía a un grado nunca antes visto, lo que le permitía obtener un 20% de su presupuesto por concepto de actividades productivas, sobre todo en la energía eléctrica, el servicio de comunicaciones, la agroindustria y algunas industrias de transformación. A ello se sumaban importantes inversiones de interés social, sobre todo en áreas de educación, salud pública y desarrollo de infraestructura, todo lo cual le permitía disponer en lo político de una capacidad de movilización y apoyo suficiente como para haber obligado al bloque oligárquico a retirarse del ejercicio directo del poder político.*

*Sin embargo, la contrapartida de esos hechos llegó entre 1976 y 1977 cuando a un conjunto de problemas no resueltos (y, de hecho, imposibles de resolver en el marco de las relaciones de dependencia), entre los que destacaban la inflación y el desempleo, se sumó el servicio de la deuda externa" (Castro y Soler. 1990. p. 485-486).*

El Estado, favorecido por este auge, cumplió sus funciones en lo económico y se crean empresas agrarias, ingenios azucareros, industrias de cítricos, producción y comercialización del banano entre otras.

Todo este auge, facilita de igual forma la expansión de los servicios de educación, vivienda, salud y saneamiento ambiental y en un esfuerzo para enfrentar la grave crisis del desempleo se establece un programa de empleo para la población panameña, el cual se le denominó el "Plan de Emergencia".

Esto representaba la práctica y la aplicación de políticas dentro del marco socio económico del modelo de Bienestar Social en el Estado.

La continuación o prolongación de este Estado de Bienestar Social en toda América Latina colapsa y deja ver su agotamiento del modelo de sustitución de importaciones originándose crisis en las economías de los países de la región. Crisis que la CEPAL organismo internacional encargado de estudiar el comportamiento económico en América Latina, calificó el periodo 1980-82, como el período de la crisis más profunda de todas las épocas.

Contrariamente al Bienestar Social en el Estado, se aproximó un inevitable período crítico donde las ventajas que obtenía la población mediante el modelo de bienestar social, se vio afectada a raíz del alza de las tasas de desocupación de la población y las demandas sociales que la población impulsaba.

En Panamá, la economía manifestó una notable y drástica reducción, que culmina en una fase profunda de recesión en los años 1983 y 1984, cuando el crecimiento del Producto Interno Bruto se hace negativo, al alcanzar el  $-0.1$  y  $-0.4$  por ciento, respectivamente.

Además de la crisis económica, el país confrontaba una crisis política, lo que trajo como consecuencia sanciones económicas, impuestas por el gobierno de los Estados Unidos, ocasionando como consecuencia que el Producto Interno Bruto alcanzara una reducción en 1987-88 a  $-15.9$  por ciento, lo cual se agrava con la invasión del ejército norteamericano en 1989.

A continuación se presenta el siguiente cuadro que refleja el Producto Interno Bruto a precios de mercado de 1980 a 1989.

ANO	PIB Millones de balboas	TASA DE CRECIMIENTO, %
1980*	1,746	15.1
1981	1,819	4.2
1982	1.919	5.5
1983	1,926	0.4
1984	1,918	-0.4
1985	2.008	4.7
1986	2,076	3.4
1987	2,124	2.3
1988	1,794	-15.6
1989	1,778	-0.9

- La Alta tasa de crecimiento de este año está influenciada por la entrada en vigor de los tratados Torrijos-Carter y su influencia en términos de la contabilidad nacional.

**FUENTE:** Contraloría General de la República de Panamá. Dirección de Estadística y Censo. Boletín de Cuentas Nacionales, Panamá, 1995.

Para enfrentar la agudización de esta "década perdida" como se designó la década de los ochenta, se adoptaron distintos tipos de medidas y políticas económicas, entre éstas las relacionadas a la estabilización, disminución o eliminación del déficit fiscal y la contención de la inflación.

Ante este período crítico, y al no vislumbrarse cambios, se orientaron las directrices hacia los préstamos financieros internacionales, lográndose introducir políticas y ajustes estructurales de corte neoliberal.

Los costos sociales se hicieron sentir con la aplicación y puesta en marcha de las políticas neoliberales, por razón del ajuste fiscal, producto de la deuda y los créditos obtenidos, que afectaron significativamente los gastos sociales destinados a la asistencia social.

El escenario general se configuraba a través de este ajuste estructural dirigido a la desregulación de la economía, la privatización y reducción del tamaño del Estado y en consecuencia del sector público, que implicó un aumento gradual del desempleo, la caída de remuneraciones, precarización del empleo, aumento de la pobreza, aumento de la concentración de la riqueza, contracción del gasto público social, etc.

Los efectos combinados en materia de bienestar por los programas de estabilización y ajuste, introducen cambios en la estructura económica y social, los cuales se agudizan a la vez por problemas, tensiones y conflictos políticos que amenazan la permanencia del orden social vigente.

Como podemos ver, el Bienestar Social se agota, al ponerse en marcha el modelo de políticas neoliberal, limitando el ámbito social legando solamente a paliar los aspectos sociales ante los efectos negativos que este modelo imponía.

Se recomendaba la aplicación de las reformas sociales, ya que las políticas sociales impuestas no podían eliminar las inequidades sociales de la población, y se imponía la definición de un plan de priorización de las políticas en cuanto a sus características y contenido.

En la nueva propuesta del diseño de la política social, el gasto público social pasa a ser una variable subordinada y determinada en el marco de las metas de los programas de estabilización financiera y ajuste estructural.

La focalización o selectivización del gasto público, propuesta como medida para hacer frente a las tensiones derivadas por el costo social, ponen en marcha programas de corto plazo, dirigida sobre todo a afrontar y combatir la pobreza extrema.

Las acciones de carácter selectivo son orientadas y concentradas en acciones de prevención y saneamiento, mejoramiento de los servicios de planificación familiar, entre otros. El gasto social público es invertido en la población beneficiada que revierte a través de la visión costo/ beneficio en la rentabilidad de la inversión.

Las medidas llamadas política social de focalización del gasto social, son consideradas como un requisito de gestión de las políticas públicas, para

asegurar la cobertura de la población más pobre, las cuales buscaron con esta concentración y focalización medir el impacto o beneficio social. El resultado no fue el esperado, y en la actualidad se pone en duda su efectividad, ya que se pretendía llegar a los sectores más pobres, que son los más necesitados, pero la selectividad hacia problemas objetivos cambiaba este rumbo.

La selectividad hacia poblaciones desplazaron las políticas en sentido universalista y se convertían en políticas de selectividad y segmentación social, y de manera no equitativa adicionalmente la focalización implicaba desplazar a los más pobres en lugares sumamente inaccesibles e imprimir un alto grado de motivación para lograr la participación social, difícil ante los niveles de pobreza y frustración que presenta esta población.

Según el Nuevo Enfoque Estratégico frente a la Pobreza 1998-2003, esta política de focalización trajo como consecuencia la creación de instancias gubernamentales que tuvieron la responsabilidad de administrar los fondos especiales para atender las necesidades de los más pobres en nuestro país surgiendo de esta forma el Fondo de Inversión Social.

En Panamá se han identificado elementos importantes que deben tenerse presente en el modelo de desarrollo que queremos lograr y el cual solo podrá darse a través de un crecimiento económico dinámico y sostenido que haga

efectiva la igualdad de oportunidades para toda la población. Deben crearse políticas públicas focalizadas para elevar la eficiencia y efectividad del gasto público, donde se reduzca la pobreza, inequidades y desigualdades existentes. Debe incrementarse con mayor énfasis el fortalecimiento de la participación ciudadana donde se constituyan en verdaderos actores al proceso de construcción del desarrollo humano.

Otra política de corte neoliberal en cuanto a política social se refiere es la de descentralización.

Es conveniente recordar que la tendencia histórica en los países latinoamericanos había sido centralizadora, por múltiples razones, y de las cuales nos ocuparemos más adelante en las políticas sociales.

La política de descentralización apunta hacia la definición de programas y ejecución de las acciones, al igual que la evaluación de sus efectos en el nivel más próximo posible a los beneficios directos. (Miró, C., 1999, pág. 15).

Esta política resultaría realmente efectiva si las autoridades locales contaran con los recursos técnicos y humanos, la organización necesaria y disposición de asumir responsabilidades y compromisos.

Como podemos observar la política social apunta a considerar criterios como los presentados, de no ser así, será llevada al fracaso total. De igual forma, la política social debe dirigirse a superar los dos grandes problemas que en la esfera de lo social agobian a nuestras poblaciones, la amplia brecha de la desigualdad entre los distintos sectores sociales en el acceso de los beneficios del crecimiento económico y la generalizada inequidad social de la población generándose los altos costos sociales a nivel micro y macro económico.

Es necesario hacer referencia igualmente a los diversos roles asignados al Estado en cuanto a las políticas sociales vista a través de dos paradigmas que sintetizan las políticas sociales de las regiones, el dominante y el emergente a través de las relaciones de los modelos de desarrollo que ha experimentado el Estado y el componente social que el mismo conlleva en este desarrollo.

Tenemos que tener presente que cada modelo de desarrollo lleva una concepción de política social, entendiéndose la misma como las medidas e intervenciones del Estado en la sociedad, y las cuales representan siempre tendencias sociales que recogen como acumulación histórica de procesos, diversas alternativas a la solución de las necesidades sociales.

La evolución del Estado a través de su desarrollo constituye rasgos sobresalientes que caracterizaron sus diversas etapas a través de un desarrollo económico y social.

A través de estas variables podemos conceptualizar los siguientes componentes de las políticas sociales en el desarrollo económico.

#### **1.3.4. El Modelo Posterior al Ajuste**

Con este empieza a diseminarse un nuevo modelo que se fundamenta sobre todo en criterios socioeconómicos tales como: alcanzar o estabilizar el equilibrio macroeconómico, reducir la tasa de inflación, retirar al Estado de funciones en ciertas áreas, en las que serían más eficientes los actores privados, aumentar las exportaciones, debido a que el motor de crecimiento de estas economías se sitúa nuevamente en el mercado internacional, elevar la competitividad de los productores nacionales incluso llegando a eliminar la protección arancelaria, modernizar el aparato público para que (según decían), se utilicen de manera más eficiente los recursos, sobre todo financieros y para ser más eficaz en el logro de los objetivos.

Para superar las crisis y concretar estos criterios, los países latinoamericanos aplicaron políticas de estabilización y ajuste, que tuvieron en muchos casos

elevados costos sociales (El Gasto Social en América Latina, en Revista CEPAL, 1996).

Esta nueva fase del desarrollo presenta cambios radicales respecto de la experiencia anterior de la región en cuanto a la necesidad de incorporar la innovación tecnológica, lograr competitividad y enfrentar la competencia internacional. Hoy no puede sustentarse una estrategia de crecimiento basado solo en abundancia de mano de obra o sobre explotación de los recursos naturales (competitividad espuria). Se requiere incorporar progreso técnico al proceso productivo, con miras a elevar la productividad (El Perfil de la Pobreza en América Latina, en Revista CEPAL, 1992).

Se requiere de una fuerza laboral educada y flexible, que seguramente será obligada a cambiar de trabajo varias veces a lo largo de su vida de trabajo.

Pero al mismo tiempo la competencia de terceros obliga a realizar esfuerzos por alcanzar y conservar segmentos del mercado. Ello exige, entre otras cosas, un Estado austero, que deberá renunciar a partes de sus ingresos, forzado por la necesidad de reducir la carga impositiva sobre las empresas para facilitarles que sean competitivas.

Surge así una contradicción entre la nueva importancia de lo social, que debe llevar al Estado –y a otros actores- a crear los prerequisites para el logro de la competitividad sistémica o integral, lo que exige recursos crecientes, y la necesidad de reducir los ingresos públicos para hacer frente a la competitividad global. Así se torna especialmente valioso analizar los criterios en que se basa el diseño e implementación de la política social y la búsqueda de paradigmas novedosos para realizar esta tarea. (El Gasto Social en América Latina en Revista de la CEPAL, 1996).

Se ha considerado importante para el propósito que nos ocupa en este estudio presentar las características del desarrollo de las políticas sociales en Panamá como instrumento heurístico donde se evidencia el contenido de determinados modelos de desarrollo y el cual produce una concepción alternativa de política social, a través de los paradigmas clásicos y dominantes y el emergente.

#### **1.4. CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN PANAMÁ – ANÁLISIS A TRAVÉS DE LOS PARADIGMAS DOMINANTES Y EMERGENTES.**

Las políticas sociales en nuestro país, como ya hemos mencionado ha tenido una evolución y desarrollo a través de dos marcados paradigmas, a saber: el dominante y el emergente. Este desarrollo se ha dado en función del papel que va asumiendo el Estado en los distintos periodos históricos.

Tomando en consideración el problema práctico de fondo de nuestro análisis, nos enmarcaremos en presentar estas consideraciones con base en los indicadores mas notables de los dos paradigmas, el dominante y el emergente, el cual condensa un conjunto de conceptos fundamentales en la definición de lo social en las políticas estatales. Como ya es conocido el estudio de las políticas públicas deviene de su potencial contribución a la problemática de la reforma del Estado o de sus nuevos vínculos o modalidades que asume su interacción con la sociedad. (Estados Políticos Estatales en América latina: Hacia una estrategia de investigación. (Oszlack Oscar, O'Donnell G, 1981, pág. 74).

#### **1.4.1. Institucionalidad**

La Institucionalidad del paradigma dominante recae en la responsabilidad del Estado. El Estado es facilitador en la ejecución de políticas como un monopolio estatal.

El Estado a través de las políticas sociales tradicionales, diseña y ejecuta programas donde financia, implementa, controla y supervisa las acciones. El Estado centraliza y unifica las acciones y funciones en un solo sujeto.

En el plano económico, en la década de los 50 y los 60, Panamá se caracteriza por la puesta en marcha de una mayor intervención estatal en la economía del país, la cual se dirige fundamentalmente a la actividad industrial

con fines de sustitución de importaciones. Esto se refleja en 1950, al dictarse la primera ley destinada a la promoción de la producción industrial, la cual otorga beneficios y protección en relación a la competencia externa (Jované y García, 1995).

El paradigma emergente, referente a la institucionalidad, recoge los antecedentes que mostraban el agotamiento de esta concentración de responsabilidades en el aparato estatal, tanto en el plano social como en el económico y se atribuye un cambio estatal el cual es concebido en que el Estado no hará las mismas funciones que el pasado. Su función es limitada ya que será responsable parcialmente del financiamiento que este dirigido a programas orientados a la población más pobre.

Las políticas toman un rumbo diferente y abre el nivel de participación hacia una pluralidad de subsectores, tales como el filantrópico, privado comercial, informal o voluntario. Hace una separación de sus funciones tradicionales abriendo nuevos espacios a la participación de estos sectores.

El Estado se ve obligado a descentralizar sus funciones. Ahora el Estado asume, funciones de actividades de promoción y ejecución de los programas, pero de manera subsidiaria; complementada con otros actores sociales, quienes tendrán un papel protagónico en la ejecución de las políticas sociales.

Esta estrategia se fundamenta en que estos actores subactores los cuales representan organizaciones no gubernamentales y que en algunos casos son formas asociativas y predominantes de la sociedad civil tales como asociaciones empresariales y ONG's los cuales obtienen y manejan más recursos económicos que el sector social estatal. El Estado a través de esta acción del subsector privado, podrá concentrar los recursos estatales en atender los menos favorecidos.

Estas políticas se extendieron a los diversos países de Centro América, y se llevaron a cabo reformas donde transfieren al sector privado responsabilidades en la ejecución de ciertas etapas en la implementación de ciertas políticas sociales. Dentro del aspecto de la Institucionalidad encontramos el centralismo y la descentralización.

El paradigma dominante se basa en un Estado fuertemente centralizado jugando un papel hegemónico.

El paradigma emergente dirige su acción en privilegiar que las decisiones sean tomadas en el ámbito local, promoviendo de esta forma la descentralización.

Esta descentralización, que genera un mayor consenso social, derivado de la participación de subactores es influenciada mayormente por razones de índole económicas, ya que al descentralizar el Estado logra descargarse de la enorme complejidad de operación y costos que implica la centralización.

#### **1.4.2. Proceso de Decisión**

Lógica burocrática o lógica de proyectos.

El paradigma dominante, se basa en la implementación de programas sociales por el sector público, quién por razones administrativas, políticas o presiones corporativas entregan los programas en cantidad y calidad que estime convenientemente. En este paradigma se parte del principio de que el Estado esta facultado para saber que hacer y el usuario no presenta alternativas reales para escoger; sólo le queda aceptar lo que el Estado pueda ofrecerle.

En el paradigma emergente, se tiende a fomentar la participación de otros actores. Se busca la asignación de recursos públicos contra la presentación de proyectos confeccionados por los interesados de acuerdo a su necesidad y como solucionar dichas necesidades. El usuario propone a través de la capacidad de innovación y asignación competitiva, su participación en la autogestión. Los proyectos aparecen diseminados en toda la sociedad y son reforzados por el Estado a través del Fondo de Inversión Social.

### **1.4.3. Financiamiento**

Según las fuentes de recursos: Estatal o mediante co-financiación. En el paradigma dominante, el financiamiento de la política social proviene básicamente de las fuentes fiscales que enfrentan demandas crecientes de fondos.

Los recursos siempre resultan limitados frente a las necesidades crecientes, cuando una necesidad es satisfecha, surge otra, y quizás más compleja. Así el Estado invierte y reinvierte en demandas y necesidades, resultando siempre limitado los recursos económicos, ya que las necesidades humanas son ilimitadas, de allí la necesidad de asignar eficientemente los recursos escasos.

En el paradigma emergente, se considera que el Estado no es el único actor de la política social, se vislumbra al Estado como uno de varios actores que aportan los recursos. Se busca la asignación de recursos, donde los propios beneficiarios contribuyen lográndose el compromiso de la población para solucionar sus problemas a través de programas específicos. Se considera el criterio de que lo que no cuesta, no es valorado por quién lo recibe.

Otra forma de financiación es la recuperación de costos mediante el cobro de tarifas por la prestación de servicios públicos sociales. Se aplica el principio del

que puede pagar, principio que es aplicado en programas sociales que no se orientan a los pobres.

#### **1.4.4. Objetivo**

Universalismo de la oferta o universalidad de la satisfacción.

En el paradigma dominante se defiende el universalismo, entendiéndose como una oferta homogénea abierta a todos.

Subyace en esta concepción la necesidad de difundir valores y creencias que fomenten la integración social y la idea de la igualdad.

No obstante a esta concepción en la práctica se observa que los principales beneficiarios de esta política de universalismo son los sectores más instruidos, más organizados, que viven en áreas dotadas de mejores recursos, que cuenten con los recursos necesarios para hacer frente a los gastos de transporte, tecnología, tiempo, entre otros. Los grupos desprovistos de estas condiciones no logran beneficiarse y son excluidos por el alto costo que implica el enfrentar las dificultades de acceso a las prestaciones.

Las políticas universales son de alto costo y bajo impacto. La política universalista que busca a través de la oferta atender a toda la población

resultará muy onerosa, y si llega a abarataarse se corre el riesgo de que se disminuya la calidad deteriorando el impacto sobre los beneficiarios.

Con el paradigma emergente se plantea otra forma de universalización, dirigida a no ofertar, si no a buscar la satisfacción de las necesidades de las personas. Se sustenta en el principio de equidad el cual para superar las diferencias, debe tratarse diferente a quienes son socio-económicamente desiguales. No se establecen políticas homogéneas para poblaciones heterogéneas, se busca la satisfacción de las necesidades de un subconjunto de la población considerando su cultura y condición socio-económica.

En Panamá, los lineamientos específicos en este aspecto se fundamentan en El Nuevo Enfoque Estratégico Frente a la Pobreza (1998-2003) que plantea:

*“la educación es una herramienta fundamental en estrategia para la superación de la pobreza, atendiendo su rol de agente de cambio social. De allí la exigencia de aumentar el acceso de la población pobre a esta necesidad social. Con esta finalidad se definen los objetivos y metas claves en que se concentraran los esfuerzos en el quinquenio 1998-2003 y se adopten una serie de lineamientos orientados no sólo a procurar la equidad dentro del sistema educativo en un marco de justicia social, sino también a garantizar que esta se realice promoviendo la eficiencia del sistema y la calidad de la educación”. (MIPPE, 1998. Pág. 61)*

En este contexto el perfil objetivo en materia de educación durante los próximos cinco años se dirige a aumentar la cobertura de la educación

preescolar, primaria y secundaria en áreas pobres en especial en áreas rurales indígenas y de difícil acceso.

#### **1.4.5. Criterio de Prioridad y Expansión**

Ampliación progresiva de arriba hacia abajo, tomando en cuenta primero a los más necesitados.

En el paradigma dominante se espera la ampliación progresiva del sistema de protección social, incorporando paulatinamente a los que en principio están postergados, según se vaya disponiendo de más recursos.

La cobertura se extiende o se expande de arriba hacia abajo por quienes tienen menos necesidades y más capacidad de defender sus intereses.

Existen tres criterios para asignar recursos en lo social: destinarlos al que llega primero, a los que tienen nuevas necesidades, o a los más necesitados. El paradigma emergente opta por lo último y propone implementarlo a través de la focalización.

La focalización es la concentración de los recursos disponibles en poblaciones con características y específicas, busca contribuir a que ciertos servicios lleguen a quienes no puedan acceder a ellos por sus propios medios.

La focalización conlleva a identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un alto impacto per cápita en el grupo seleccionado. Es reorientar el gasto para que llegue a los pobres en una mayor proporción. Es útil para llegar a los llamados "núcleos duros de pobreza", o sea poblaciones con características que dificultan la superación de esta condición.

La focalización está dirigida entonces a concentrar el gasto y los programas sociales en los sectores más pobres de la población canalizando las políticas focalizadas hacia grupos sociales específicos y dentro de estos los grupos más pobres.

*"La focalización permite mejorar el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias por satisfacer) y de quienes la padecen (población objetiva) más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución: aumenta, además, la eficiencia en el uso de los recursos escasos; y eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo" (Franco, R., 1996, pág. 14).*

Entre variados ejemplos de focalización según el Nuevo Enfoque Estratégico Frente a la Pobreza (1998-2003), cabe recordar en Panamá la acción de tener una acción preferente en el financiamiento de la Educación Básica General o el primer nivel de Enseñanza con el fin de asegurar progresivamente la obligatoriedad y gratuidad educativa a toda la niñez, particularmente a los más pobres a lo largo de los once años de escolaridad.

Dentro de la Educación Básica General se otorgará prioridad a la ampliación de la educación preescolar para niños de 4 a 5 años de edad, en especial en áreas rurales e indígenas donde la pobreza es mayor.

Para mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable (en pobreza externa), se procederá a focalizar los programas compensatorios, utilizando como instrumento el mapa que registra los niveles de pobreza a nivel nacional.

En una primera etapa, las condiciones nutricionales de los grupos más vulnerables merecerán una especial atención, mientras que las medidas de tipo integral surtan efecto y sienten las bases de la autosuficiencia.

De esta forma, la focalización del gasto de atención en salud se convierte en un instrumento vital para atender a los grupos poblacionales que se encuentran en situación de mayor riesgo.

La propuesta de focalizar el gasto social en la población más pobre se propagó en las últimas dos décadas en respuesta a dos inquietudes: una fiscal y otra social. La fiscal buscaba reducir las filtraciones del gasto hacia sectores de

mayores ingresos, y la social iba dirigida a aumentar la eficiencia de los programas sociales y de alivio a la pobreza.

El planteamiento de la focalización se basa en la idea de que es posible reducir el gasto público y de esta manera equilibrar el presupuesto fiscal protegiendo al mismo tiempo los segmentos más pobres de la población y reduciendo la pobreza. Por esta razón las políticas focalizadas serían más eficientes que las universales. (Estrategias para Combatir la Pobreza en América Latina-Dagmar Raczynski, 1990).

#### **1.4.6. Población Beneficiaria**

Grupos organizados (clase media) o grupos pobres.

En el paradigma dominante la población beneficiaria a la que se brindaba la atención directa, era a los sectores que tenían capacidad de presión sobre el Estado, en forma especial la clase media. Por esa vía el Estado facilitaba la ampliación del mercado interno, interés primordial de la industria nacional.

El paradigma emergente visualiza que la única forma de lograr la equidad era atendiendo a los más necesitados, tanto por su situación de carencia extrema, como por ser los grupos mayoritarios y excluidos de atención. Los sectores poblacionales que hasta ahora fueron beneficiados tenían mayor capacidad para solucionar sus problemas en forma autónoma.

En Panamá esta política se vio plasmada a través del contexto del Programa Municipal Siglo XXI: Para un desarrollo sostenible. Esta experiencia piloto en Panamá dirigida a un enfoque integral de desarrollo a nivel municipal fue digno de imitar por muchos países de la región, en especial los más pobres.

Las políticas sociales no pueden tener el efecto deseado si no hay participación ciudadana. La participación permite que los beneficiarios adquieran autonomía de la dependencia asistencial del Estado, fortaleciendo el sistema de solidaridad básica de la sociedad.

#### **1.4.7. Enfoque**

En los medios y en los fines. En el paradigma dominante se tiende a resaltar la importancia de aumentar la cobertura de los servicios, aunque se presenten distorsiones en los resultados o impactos de los programas.

Este paradigma también apunta hacia la inversión de la infraestructura social, aún cuando se carezca de recursos para financiar los gastos corrientes que la infraestructura implica. Se asignan los recursos según el presupuesto histórico y no existe ningún instrumento que evalúe si estos recursos son canalizados adecuadamente.

Con el paradigma emergente se busca orientar los programas hacia un cambio en las condiciones de vida de la población y busca a su vez el impacto en la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas, según los objetivos buscados.

Esta forma exige utilizar criterios que permitan identificar el grupo al cual se pretende llegar y calibrar los logros a través de una metodología de evaluación adecuada. Se introducen los conceptos de costo-impacto, donde se miden tanto la eficiencia como la eficacia de los proyectos.

Un ejemplo específico sobre el particular es la orientación de programas hacia la generación de ingresos a la mayoría de los pobres de la ciudad capital, detectada en el segmento del mercado de trabajo denominado sector informal urbano (S.I.U.), quienes no presenten condiciones para superar la baja productividad y mejorar sus ingresos. En este contexto se tuvo que diseñar un conjunto de políticas esbozadas en programas que conlleven el apoyo técnico para mejorar los procesos de producción utilizados. La organización en cooperativas para bajar costos de insumo y comercialización, canalizar recursos a este sector para que a través del micro crédito y apoyo técnico con intermediarios financieros y organizaciones privadas calificadas reduzcan los factores que inciden en la informalidad y se promueva la modernización del sector.

## 1.5. INDICADOR UTILIZADO

### 1.5.1. Gasto Público Social o Relación Costo-Impacto.

En el modelo dominante, el principal indicador es el gasto público social y sus fluctuaciones. Se considera, no obstante, que el gasto social es un mal indicador tanto del desarrollo social, como el de la inversión en capital humano, ya que puede ser alto, pero a la vez mal utilizado para el fin propuesto; lo que es realmente preocupante debido a la incongruencia de la persistencia de la pobreza en el país y la porción relativamente elevada que la sociedad destina a gasto e inversión social. En conclusión hay un serio problema de desconexión entre los esfuerzos presupuestarios canalizados a los programas sociales y los resultados en el combate a la pobreza.

El gasto social se define *“como la suma de todos aquellos gastos que realiza el Estado que provee una connotación social”* (Franco, R., 1996).

*“El Informe sobre el desarrollo humano (PNUD, 1991) distingue 4 proporciones en medición de este desarrollo (gasto público / gasto social / gasto público / gasto de prioridad social), las que permiten cuestionar la idea de que hay alguna relación directa entre el momento total de los recursos asignados a lo “social y el nivel de desarrollo social”* (Franco, R., 1996, pág. 16).

No obstante, frente a estas proporciones nada de esto indica la progresividad del gasto, ya que los destinatarios reales del programa de “prioridad social”, a los cuales el PNUD aconseja concentrar los recursos,

pueden no ser los más necesitados. Tampoco se muestra la eficiencia, con que se utilizan los recursos o la eficacia que se alcanza con los programas que se financian con ellos.

Para lograr y apreciar verdaderos impactos, eficiencia y eficacia debe segregarse el gasto social y analizar quienes son sus verdaderos beneficiarios.

El paradigma emergente, insiste en la necesidad de indicadores relacionados con cada programa específico. Se recomienda en ese sentido utilizar la relación costo-impacto, lo cual permite apreciar si el programa está optimizando los recursos o si se maximiza el impacto al menor costo posible.

Se estimó pertinente incluir en este estudio y hacer referencia a un tema trascendental referido a los ajustes estructurales, que constituyen el núcleo de la moderna teoría económica que ha repercutido en la asimetría de los ingresos y gastos tan desfavorables en el país.

Para fundamentar las ideas se hará referencia del Consenso de Washington, el cual propicia discusiones que provocó la ruptura del mismo a fines de 1998, y el cual culminó con el otorgamiento del Premio Nobel de Economía a tres estadounidenses, George Akerlof, Michael Spence y Joseph Stiglitz, por el análisis realizado sobre los mercados asimétricos.

El nombre "Consenso de Washington" fue utilizado por el economista inglés John Williamson en la década de los ochenta y se refiere a los temas de ajuste estructural que formaron parte de los programas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones, en la época del re-enfoque económico durante la crisis de la deuda desatada en agosto de 1982.

Algunos se refieren a la "Agenda de Washington", otros a la "Convergencia de Washington" y unos pocos la llaman la "Agenda Neoliberal".

Años más tarde, Williamson convocó a una cincuentena de economistas de varios países, entre ellos varios latinoamericanos, a una conferencia que tuvo lugar el 6 y 7 de noviembre de 1989, en la capital federal, destinada a analizar los avances alcanzados y las experiencias obtenidas de la aplicación de las políticas de ajuste y de reforma estructural impulsadas por el consenso de Washington. Las conclusiones surgidas de esta conferencia se expresaron en un libro, el que fue editado por el propio Williamson y publicado por el Institute of International Economics de Washington.

La pionera Margaret Thatcher había iniciado el proceso de ajuste económico y reforma estructural en Inglaterra, a su ascenso al poder en 1979. Las consecuencias sociales fueron desastrosas, reflejadas, entre otros

indicadores, por una asimetría en la distribución del ingreso similares a un país del tercer mundo.

El consenso de Washington a parte del Banco Mundial y el BID, la conforman altos ejecutivos del Gobierno de EE.UU, las agencias económicas del mismo gobierno, el Comité de la Reserva Federal, El Fondo Monetario Internacional, miembros del congreso interesados en temas latinoamericanos y los "think tanks" dedicados a la formulación de políticas económicas que apuntan a forzar cambios estructurales en Latinoamérica.

Se confiaba que con el consenso y como consecuencia de la globalización, iban a aumentar las tasas de crecimiento económico y que iba a disminuir significativamente la pobreza y la inseguridad, que el flujo de capital y el crecimiento de las exportaciones promoverían el desarrollo de sectores con un uso intensivo de la mano de obra.

La disminución del índice de pobreza, en realidad fue reflejo de la disminución de la tasa de inflación acompañada por un breve crecimiento del PIB y no como consecuencia redistributiva de la riqueza financiera y comercial.

En muchos países aumentó el desempleo formal o el empleo informal, o ambos, como por ejemplo en Panamá. El crecimiento de las exportaciones

estuvo centrado en sectores de uso intensivo de los recursos naturales y la brecha salarial entre mano de obra calificada y no calificada, creció.

La inseguridad económica para los pobres y la clase media, vinculada a la inseguridad laboral y a la volatilidad de los ingresos, tendió también a aumentar conjuntamente con el desarrollo de un proceso de marginación, comenzando a observarse síntomas de desestructurización social.

En un documento titulado "La Larga Marcha" resultante de una reunión en Montevideo en 1997, sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe, se concluyó que era necesario emprender reformas adicionales. Invertir en recursos humanos, promover o crear mercados financieros eficientes y sólidos, mejorar el entorno legal y normativo (en especial del mercado laboral y el mejoramiento de las regulaciones que afectan la inversión privada en infraestructura y servicios sociales), mejoramiento de la calidad del sector público (incluyendo el sector judicial) y consolidación de la estabilidad macro económica a través del fortalecimiento fiscal. Esto implicaría importantes reformas institucionales.

Se propuso impulsar el diálogo entre personas responsables de la formulación de políticas, la sociedad civil y la comunidad académica en América Latina y el Caribe, acerca de la mejor manera de diseñar y reformar las

instituciones para satisfacer las nuevas demandas de la sociedad. No obstante esto no ha ocurrido.

De todo esto resulta la soberbia interna y la sumisión externa con que los gobiernos manejaron el Estado, imponiéndole a la sociedad reformas que la empobrecieron más aún, tales como las privatizaciones de las empresas públicas y las desregulaciones laborales entre otras.

El denominado "consenso" en realidad, fue un documento adoptado a partir de una reunión realizada en Washington en 1989, entre académicos y economistas norteamericanos, funcionarios de gobierno de ese país y funcionarios del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. No fue un consenso de la "comunidad internacional" en un debate amplio sobre las necesidades y las opciones del mundo hacia el siglo XXI.

John Williamson intentó sintetizar las diversas ponencias que se presentaron en la reunión de 1989 relativas a una decena de instrumentos de política económica, en las cuales se verificó un razonable grado de acuerdo.

Los diez puntos del Consenso son los siguientes:

- 1- Establecer una disciplina fiscal;
- 2- Priorizar el gasto público en educación y salud;

- 3 Llevar a cabo una reforma tributaria;
4. Establecer tasas de interés positivas determinadas por el mercado,
5. Lograr tipos de cambio competitivos;
- 6 Desarrollar políticas comerciales liberales;
- 7 Una mayor apertura a la inversión extranjera;
8. Privatizar las empresas públicas;
- 9 Llevar a cabo una profunda desregulación y
10. Garantizar la protección de la propiedad privada.

#### **1.5.2. Disciplina Fiscal**

No más déficit fiscal, sino presupuestos balanceados.

Grandes y sostenidos déficit fiscales constituyen la fuente primaria de los trastornos macro económicos que se manifiestan como procesos inflacionarios, déficit de balanza de pagos, y fuga de capitales. Un déficit de presupuesto operacional que sobrepase un 1% a 2% del PIB se considera prueba fehaciente de una falla en la política aplicada, a menos que este exceso se haya utilizado en inversiones de infraestructura productiva. Se recomienda estabilizar la proporción deuda-PIB a no más de 0.4.

#### **1.5.3 La Inflación como Parámetro Central de la Economía**

Para Williamson aparece claro que las reformas promovidas por Washington apunten a solucionar todos los problemas que enfrentan los países

de América Latina, es el caso de las políticas antiinflacionarias, las que se suponen consecuencia del régimen de disciplina fiscal recomendado. Como las políticas de ajuste y reforma estructural tienen su origen en la crisis de la deuda, no es de extrañar que el control de la inflación sea un asunto prioritario para los organismos acreedores. Lo anterior no invalida el hecho de que la inflación descontrolada constituya, en última instancia, una carga que afecta a todos los sectores, pero con mayor impacto en los estratos sociales más débiles.

#### **1.5.4. Prioridades en el Gasto Público**

La necesidad de cubrir el déficit fiscal presenta la disyuntiva entre aumentar los ingresos fiscales o reducir el gasto público. El consenso de Washington, influido por los economistas "reaganianos", optó por favorecer la reducción del gasto público. Desde luego que los sectores más ricos de una sociedad resistirán una redistribución por la vía tributaria, prefieren la reducción del gasto público, aunque signifique el fin del estado de seguridad social.

En el consenso de Washington, especialmente las instituciones supranacionales que lo integran, poseen marcadas opiniones respecto a la composición del gasto público. La catalogan en tres categorías diferentes: subsidios, educación y salud e inversión pública.

Los subsidios deberán reducirse, incluso eliminarse, en el caso de empresas fiscales deficitarias. Por contraste, el gasto en educación y salud es considerado como la quinta esencia del gasto fiscal apropiado, en su carácter de inversión en capital humano. La inversión en infraestructura pública, es también considerada una forma de gasto público productiva.

El gasto militar es tratado como una prerrogativa inalienable de los gobiernos soberanos, por lo tanto fuera del ámbito monitorio de la tecnocracia internacional.

#### **1.5.5. Reforma Tributaria**

El aumento del ingreso vía impuestos se considera una alternativa a la reducción del gasto público para paliar déficit fiscales.

En 1993 el Presidente Clinton aumentó los impuestos, especialmente gravando a los sectores más ricos, con lo que logró pasar desde el déficit al superávit fiscal, al tiempo que se creaban 16.2 millones de nuevos empleos.

Se mantiene pendiente en Latinoamérica la necesidad de legislar sobre la aplicación del impuesto base a las rentas obtenidas por activos fuera de las fronteras nacionales. Un intento unilateral no tendría ningún impacto sin un acuerdo con el resto de los países que haga efectiva la obligación. Pero, a su

vez, ningún país está en condiciones de iniciar conversaciones al respecto si no ha legislado sobre la materia.

#### **1.5.6. Tasas de interés**

Existen dos principios generales referentes a los niveles de las tasas de interés que concitan el apoyo mayoritario en Washington. El primero es que las tasas de interés deben ser determinadas por el mercado, para evitar distorsiones en la asignación de recursos como resultados de criterios burocráticos arbitrarios. El segundo principio apunta a la necesidad de tasas de interés real positivas, para incentivar el ahorro, por un lado y desalentar la fuga de capitales, por el otro.

#### **1.5.7. Tipo de cambio**

Como en el caso de las tasas de interés, la tendencia es inclinarse por tipos de cambio determinados por las fuerzas del mercado. No obstante, se considera más importante lograr un tipo de cambio "competitivo", más que el cómo este tipo de cambio se determina. Lo esencial es que éste sea consistente con los objetivos macro económicos planteados. Se considera que el tipo de cambio real debe ser lo suficientemente competitivo como para promover el crecimiento de las exportaciones a la tasa máxima que el potencial del lado de la oferta del país lo permita, al mismo tiempo que se mantenga un eventual déficit de cuenta corriente a un nivel sustentable. El límite al tipo de

cambio competitivo estaría dado por las presiones inflacionarias que se puedan generar. En todo caso, la filosofía del consenso es que el equilibrio de la balanza de pagos es mejor servida por una política de expansión de las exportaciones en lugar de la sustitución de importaciones.

#### **1.5.8. Política Comercial**

La liberalización de las importaciones constituye un elemento esencial en una política económica orientada hacia el sector externo. El otro elemento es el tipo de cambio. El acceso a bienes intermedios importados a precios competitivos se considera un aspecto importante en la promoción de las exportaciones, mientras que una política proteccionista a favor de la industria nacional y en contra de la competencia extranjera es vista como una distorsión costosa que en última instancia termina por penalizar el esfuerzo exportador y por empobrecer la economía local. El sistema de licencias de importación es considerado el peor ejercicio de proteccionismo, dado que apunta directamente a la creación de oportunidades para la corrupción.

En opinión de Williamson, una tarifa general moderada entre un 10% y un 20%, con poca dispersión es aceptable como mecanismo para proteger y orientar la diversificación de la base industrial, sin mayores costos.

### **1.5.9. Inversión Extranjera Directa (IED).**

La liberalización de los flujos financieros externos no es visto como de alta prioridad. No obstante, una actitud restrictiva que limite la entrada de la inversión extranjera directa (IED) es considerada una insensatez. La IED, además de aportar capital necesario para el desarrollo, provee capacitación y know-how para la producción de bienes y servicios tanto para el mercado interno como para la exportación.

### **1.5.10. Privatizaciones**

La lógica de las privatizaciones obedece a la creencia de que la industria privada se administra más eficientemente que la empresa estatal.

En general, se considera que la privatización de empresas de propiedad estatal (EPE) constituyen una fuente de ingresos de corto plazo para el Estado. En el largo plazo, se argumenta, el Estado se libera de la responsabilidad de financiar ulteriores inversiones.

La creencia en la eficiencia superior de la empresa privada ha sido un dogma de fé para Washington desde hace mucho tiempo. No obstante, la promoción de las privatizaciones en el extranjero como política oficial de EE.UU data de 1985, con la promulgación del Plan Baker. El FMI y el Banco Mundial

han incentivado las privatizaciones en Latinoamérica y en el resto del mundo desde entonces.

Los argumentos usuales para la enajenación de empresas de propiedad estatal EPEs no son válidos para el caso chileno, dado que, en la estela del proceso de medidas de ajuste del sector público llevado a cabo anteriormente, las EPEs presentaban superávit (un indicador de haber sido eficientemente administradas) y estaban transfiriendo recursos al gobierno central. Más aún, estas empresas fueron estructuradas de tal forma que eran autofinanciadas por lo tanto, no podían tener impacto negativo en el déficit fiscal. La lógica de la enajenación de las EPEs fue la reducción del tamaño del sector público”.

#### **1.5.11.Desregulación**

Una forma de promover la competencia es mediante la desregulación. Este proceso fue iniciado en Estados Unidos por la administración Carter, pero fue profundizado durante el mandato de Reagan. Se le ha juzgado, de manera general, como un proceso exitoso en esa nación y se ha partido de la base que también puede producir beneficios similares en otros países, especialmente en América Latina, donde se practicaban economías de mercado altamente reguladas. La actividad productiva puede ser regulada por la vía legislativa, por decreto gubernamental o por decisión tomando caso por caso. Esta última práctica es bastante difundida y perniciosa en Latinoamérica ya que crea

incertidumbres y provee oportunidades para la corrupción. También suele ser discriminatoria en contra de los pequeños y medianos empresarios, los cuales, a pesar de que son importantes fuentes creadoras de empleo, raras veces tienen acceso a las esferas más altas de las burocracias.

Según el Consenso de Washington, las políticas económicas que Washington impulsa sobre el resto del mundo se pueden resumir, a grandes rasgos, como políticas macro económicas prudentes, de orientación hacia fuera y de capitalismo en su versión de libre mercado.

El supuesto sería que aquello que es bueno para Washington, es bueno para el resto del mundo y viceversa. En general, no se aprecia una postura rígida por parte de Washington en la exigencia de llevar a cabo las políticas recomendadas, especialmente en lo referente a las privatizaciones.

En base a lo anteriormente expuesto en el Consenso de Washington se hace necesario una reflexión profunda de ¿Cómo encarar los problemas más acuciantes del país?. La crisis económica ejerce una importante presión debido a que en una economía en la cual se destruye riqueza, el peso del Estado cobra mayor importancia.

Obviamente, en el marco de la recesión, no se tiene la capacidad para afrontar el ingente costo de la actividad estatal, que impulse el crecimiento y la reactivación económica.

Según el Informe de Coyuntura económica del Instituto de Estudios Nacionales (IDEN), 2001-2002, si bien se observa algún avance en la reactivación de la economía internacional, Panamá a corto plazo seguirá con tendencia recesiva; ello como resultado de la política procíclica que se está aplicando, para constreñir el gasto público interno mientras se aumenta el gasto en deuda externa y la empresa privada no adelanta programas significativos de aplicación de inversiones. Al final del primer semestre el déficit fiscal del gobierno central fue de 3.0%. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha señalado que la meta del déficit fiscal, inicialmente fijada en 2.0% del PIB, se alcanzaría eventualmente al introducir un tercer recorte del gasto público, que en septiembre se aplicó por otros B/.190 millones. Este se sumó a los B/.515 millones ya anteriormente disminuidos. En total, 90% se sustrajo de la inversión y sólo 10% del funcionamiento, mostrando una conflictiva política frente a cualquiera recuperación.

Al mismo tiempo corresponde según la Ley, revisar el salario mínimo del sector privado que actualmente es de B/.253.76 mensuales; en condiciones que la aspiración del sector laboral es fijarlo en B/.745.97 mensuales. Las cifras

oficiales revelan estabilidad de precios (inflación baja) al consumidor. Para una familia tipo, matrimonio y 3 hijos menores hay dos realidades: primera, la canasta básica de alimentos oficialmente ahora le cuesta B/.226.60 por mes; segunda, el costo de la vida (canasta básica ampliada) representa el doble, es decir B/.453.20. Según estimaciones, lo crítico es que en el mercado laboral panameño, privado y público, el 60% de los trabajadores (321,561 personas) perciben salarios por debajo del costo de la canasta ampliada.

Esta coyuntura encierra hechos relevantes. En lo económico, la contracción iniciada en 1998 no ha tocado fondo; por ello, es claro que no hay facilidad para un repunte rápido de la economía. En lo político, tras extenuarse el dilatado "diálogo para la reactivación económica nacional", mucho antes del periodo electoral de 2004, las perspectivas de recuperación resultan aún menos alentadoras. (IDEN:2003, p.3).

El Producto Interior Bruto es el nombre que damos al valor monetario total de los bienes y servicios finales que produce un país en un año dado. (Samuelson, pag.394). En el año 2001, el ingreso per cápita de los panameños era de B/.3561.00, en la actualidad es de B/.3,528.00.

Según varios especialistas se necesita incluir medidas de cambio en la estructura y en el modelo económico del momento.

A continuación presentamos un cuadro que representa la variación del PIB per cápita, es decir la división de PIB entre el total de la población estimada por año.

#### VARIACION DEL PIB PER CAPITA

Año	PIB (en millones)	PIB (per cápita en dólares)	Variación
1998	9.731.6	3.521	2.7
1999	10.043.5	3.575	1.5
2000	10.289.8	3.603	0.8
2001	10.317.1	3.561	-1.2
2002	10.368.7	3.528	-0.0

**Fuente:** Contraloría General de la República.

Podemos señalar que este es un indicador que tiene mucha subjetividad ya que se basa en promedios.

Según Jované:

*"...el país con el fin de avanzar en las transformación productiva, que debe acompañar y servir de base al desarrollo de una economía efectivamente equitativa, deberá realizar importantes esfuerzos por elevar la tasa de crecimiento, la productividad y el empleo. Para estos fines, a su vez, son fundamentales, entre otras, las medidas encaminadas a lograr los siguientes resultados: i) elevar y hacer más efectiva la formación de capital humano; ii) acrecentar los niveles de ahorro y de formación de capital físico, a la vez que se asegura el uso eficiente de este recurso escaso y se aprovechan las posibilidades que ofrecen las economías de escala; iii) mejorar las condiciones del proceso de transferencia, generación, adaptación y difusión tecnológica, promoviendo, además, formas de gestión empresarial guiadas hacia la innovación; iv) asegurar el pleno respeto a los criterios del desarrollo ambientalmente sostenible; v) ofrecer a los pequeños y medianos empresarios las condiciones que les permitan desarrollar su actividad. Es evidente que las diversas propuestas de política económica deberán ser evaluadas a la luz de estas exigencias.*

*Finalmente sólo nos queda señalar que el logro de un desarrollo dinámico equitativo y ambientalmente sano, solo será factible si logramos construir un marco institucional adecuado a tal fin, el cual permita el adecuado funcionamiento de los necesarios estímulos económicos, a la vez que promueva el desarrollo de los principios de la democracia, la equidad social y de participación ciudadana. La construcción de esta institucionalidad constituye a nuestro juicio el mayor reto que enfrentamos como nación". (Jované: 1999, p.12).*

Según el informe del Banco Mundial titulado "Perspectivas de la economía mundial y los países en desarrollo 2003: Las oportunidades globales se activan con la inversión", destaca que la región de América Latina sufrió la peor contracción económica en dos décadas.

Según el informe, América Latina crecerá un 1,8% el año próximo, una de las expansiones más bajas del mundo junto a la zona euro y sólo superior al crecimiento de Japón.

"La recuperación mundial podría perder pronto su impulso y existe un riesgo significativo de que el mundo pueda inclinarse nuevamente hacia una recesión", indicó el informe.

El BM estimó que la economía global cerrará el año con un crecimiento del 1,7% y se acelerará hasta alcanzar un 2,5% en 2003. Los factores que nublan el cielo de la economía mundial son la desconfianza de los consumidores, la debilidad de los mercados bursátiles, los problemas con la deuda externa latinoamericana, el sistema bancario japonés y, siempre latente, el riesgo de una guerra entre Estados Unidos e Irak.

El documento firmado por el economista Richard Newfarmer, destaca:

*“Hemos presenciado la mayor caída en inversiones financieras directas a los países desarrollados desde la recesión global de 1981-1983”.*

El BM también señala que, aunque las privatizaciones suelen ayudar a la economía, “no son una panacea” si no se establece una efectiva competencia entre las empresas.

El economista jefe del Banco Mundial, Nicholas Stern declaró el 27 de septiembre de 2002 que las medidas proteccionistas que aplican los países industriales para frenar la entrada de los productos que exportan las naciones en vías de desarrollo hace más difícil que éstos paguen su deuda exterior. Según dijo, si en 10 años se eliminaran todas las barreras de protección, se obtendrían unos beneficios de 500.000 millones de dólares. Los países pobres reiteraron ayer, en la Asamblea del Fondo Monetario Internacional, sus exigencias para mejorar el acceso a los mercados de los países más desarrollados. (Diario El País, 28/9/2002. Madrid).

Stern, que es también vicepresidente para economía del desarrollo del Banco Mundial (BM), dio algunos ejemplos que pintan un cuadro tétrico. *‘Una vaca europea recibe un subsidio de 2,5 dólares al día, una japonesa siete dólares’*, señaló. *‘En total estamos hablando que los subsidios totales llegan a*

*1.000 millones de dólares al día*', precisó. Habló de varios productos. Y algunos se refieren a los que exportan países altamente endeudados. Los países más ricos, reunidos de madrugada, tratan de recuperar la confianza de la economía.

En el informe que el Banco Mundial hizo público, sobre el acceso al mercado por parte de las exportaciones de países en vía de desarrollo, se destaca que en EE UU y Canadá, las 'crestas arancelarias' o derechos de aduana están muy por encima de la media, se concentran en los productos textiles y las prendas de vestir, mientras que en Europa y en Japón se aplican a los productos agrícolas, alimentos y calzado. 'Este modelo proteccionista crea dificultades a los países que están dando los primeros pasos en la escala de tecnología', señala el informe.

Hay datos muy elocuentes sobre los efectos devastadores de las prácticas comerciales de los países industrializados. Los aranceles y contingentes que afectan a las exportaciones de productos textiles a los países industrializados suponen un coste de 27 millones de puestos de trabajo para los países en vía de desarrollo. 'Cada empleo que se salva en el sector textil de los países industrializados gracias a estas barreras cuesta alrededor de 35 puestos de trabajo en el mismo sector en países de bajos ingresos' concluye el BM.

Según el Banco Mundial, las subvenciones a la agricultura en los países ricos se elevaron a 311.000 millones de dólares en 2001. El informe precisa que los beneficiarios de dichas subvenciones son las grandes corporaciones agroindustriales. 'Buena parte de estas ayudas van aumentando a medida que aumenta el nivel de producción, lo que contribuye a que se genere un exceso de producción en competencia con los productos de los agricultores de los países en desarrollo', señala.

La economía mundial no se ha recuperado tan bien como estaba previsto, probablemente tendrá un desempeño por debajo de lo normal el próximo año y la situación empeoraría antes de mejorar, ha dicho el FMI. Esta ha sido la evaluación más pesimista de las perspectivas económicas hecha por el organismo en varios años.

La última edición del 'Panorama Económico Mundial' del Directorio, informe donde se toma el pulso de las economías mundiales, incluyó un pronóstico de crecimiento del PIB mundial del 2,8% para 2002, sin cambios con respecto a la proyección hecha en abril.

El Fondo ha recortado el pronóstico de crecimiento mundial hasta un 3,7% para 2003, desde un 4% inicial. Pero el informe ha sido poco optimista, incluso, sobre esa proyección más débil.

La corrección a la baja de estimaciones del Directorio ya había sido adelantado por una fuente del Gobierno alemán, que explicaba que el FMI basaba su decisión en la creciente incertidumbre sobre la economía mundial.

En relación al gasto público e inversión social, el Informe Nacional de Desarrollo humano, Panamá, 2002 señala que:

*"la concepción de desarrollo humano valora el gasto social como una inversión imprescindible, precisamente porque favorece la capacitación de los seres humanos para ser más productivos y amplía las oportunidades para el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos acercando el bienestar a todos y todas". (Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2002, pág. 20).*

No podemos perder de vista que detrás de los números y tendencias en Panamá hay personas con diferentes expresiones de pobreza. La apreciación y evaluación de esta situación debe asegurar que el gasto social contribuya a cerrar a cerrar las brechas existentes.

Según destaca el INDH 2002, el gasto social por persona creció cuatro (4) veces más que el producto nacional por persona. La comisión económica para la América Latina (CEPAL) habla de un estimado de B/. 642.00 por persona en 1977, y resulta que, al nivel centroamericano, Panamá y Costa Rica ejecutaron un gasto social per cápita más elevado respecto a los demás países, que en su mayoría no alcanzaron los B/.100.00 por persona en 1997". (Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2002, pág. 20).

En Panamá existen pocos espacios para la participación ciudadana en la definición de la orientación que deben tener y seguir las decisiones de inversión social.

Como podemos observar a pesar de tener un alto nivel del gasto social total y de servicios sociales básicos relativamente aceptables, Panamá no ha logrado indicadores similares a los alcanzados por otros países en la misma situación.

El análisis del gasto e inversión social nos señala que Panamá como país debe aspirar a una mejor y más equitativo desarrollo humano y a una evidente reducción de la pobreza que conlleve a un desarrollo basado en la equidad, el desarrollo económico y la conservación ambiental.

Los desniveles provocados por esa intempestiva liberalización de nuestra economía contribuyeron a poner en peligro la actividad industrial, el sector agropecuario, generadores y garantes de la mayor parte de los puestos de trabajo de este país.

En el ámbito del Area Metropolitana el desempleo se extiende. Se han dado quiebras de empresas como Sears y Fotokina; reestructuraciones en

Motores de La Guardia (que dejará de vender autos nuevos); Refinería Panamá, así como movimientos de personal en el sector bancario como es el caso del Dresdner Bank, que también anunció una reducción de personal. Igualmente, algunas transnacionales como Kraft, Nestlé y Dragados de Panamá se retiraron de Panamá durante el 2002.

El problema del despido de ejecutivos, es que estos dejan trabajos de alta productividad y tecnología para pasar a actividades de subempleo, lo que significa que la productividad en la economía panameña sigue bajando. En el último año se ha registrado una caída mayor al 5% en la productividad laboral en Panamá, ya que el empleo aumentó un 6.4% (67 mil nuevos empleados) y la economía no creció más de 1% en el 2002.

Panamá se caracteriza por tener “picos y valles” en su productividad por sector, ya que la misma es radicalmente diferente dependiendo de la rama de actividad económica, señala el estudio de Indesa (Investigación y desarrollo s.a.)

Esto significa que el cambio en la composición del empleo incide fuertemente en la productividad, ya que dependiendo del sector en que aumente o disminuya la ocupación, así mismo la productividad sufrirá cambios radicales.

Entre las actividades de más alta productividad se destacan el sector financiero, suministro de electricidad, agua y gas, transporte y comunicaciones, mientras que la agricultura, la construcción, la industria manufacturera y el comercio son actividades que han registrado descensos en su productividad.

Entre 1991 y 2001, la productividad anual de Panamá registró una caída de 0.38%, según datos de la Encuesta de Hogares.

Según las cifras oficiales, en agosto de 2001 habían 170 mil 285 desocupados, mientras que en agosto de 2002, la cifra bajó a 169 mil 293.

Explorando más a fondo las cifras de la Contraloría, se pueden encontrar algunos datos interesantes:

Las actividades más afectadas por el aumento del desempleo fueron la construcción, el servicio doméstico, el suministro de agua y electricidad y la intermediación financiera. La tasa de desempleo de la construcción pasó de 17.6% en el 2000 a 22.4% en el 2002. En el servicio doméstico, el desempleo era de 17.2% en el 2000 y pasó a 18.85 en dos años. La intermediación financiera fue tal vez la actividad más golpeada por la desocupación, que pasó de una tasa de 6.5% en el 2000 a 14.5% en el 2002.

- El desempleo bajó en el transporte, telecomunicaciones, la agricultura, ganadería, caza y selvicultura.
- Cada vez más mujeres en edad de trabajar están buscando empleo. En momentos en que la población de 15 años de edad y más crece al 2.2%, la fuerza laboral femenina en edad de trabajar creció en 9.87%, un aumento de 33 mil 880 mujeres dispuestas a trabajar.
- Según las cifras oficiales, entre agosto de 2001 y agosto de 2002, la población ocupada se incrementó en 67 mil personas, lo que significa un aumento de 6.4%.
- Los trabajadores por cuenta propia, trabajadores que son dueños o patronos, fueron los segmentos que concentraron más de la mitad de este aumento en la cantidad de ocupados. Estas categorías de trabajadores son considerados como “subempleo”, porque en general son empleos de baja calidad y remuneración.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, OIT, las cifras de desempleo en América Latina y el Caribe alcanzaron un nuevo nivel sin precedentes en el año 2002.

Según la OIT, las duras políticas implementadas para enfrentar la desaceleración económica global y la severa recesión que afecta a algunos países explicarían este fenómeno.

El informe, que comprende los primeros nueve meses del año, ubicó el desempleo en un 9,2% en la región.

En áreas urbanas, 17 millones de personas perdieron su puesto de trabajo en América Latina y el Caribe, la cifra más alta de las últimas dos décadas.

Sobre la base de este resultado, la OIT pronosticó que al cierre de 2002 el desempleo habrá subido al 9,3%, un 1% por encima de la tasa registrada en el mismo período del año anterior.

Como complemento, el informe revela que los empleos disponibles fueron peor remunerados que en otros años.

Agustín Muñoz, director regional de la OIT, advirtió que la tendencia al alza en la tasa de desocupación *"podría desestabilizar los dos grandes consensos de los años noventa: (...) la valoración de la democracia y la voluntad de inserción a un mundo globalizado"*, informó la agencia EFE.

En el año 2002 esta fue una cruda realidad de miles de panameños, a quienes no les quedó más salida que entrar a las filas de los "trabajadores por

cuenta propia”, luego de que las quiebras, fusiones y reestructuraciones rediseñaran el mapa empresarial panameño y los llevara a la “informalidad”. Lo cierto es que muchos trabajadores que perdieron su empleo en actividades económicas de alta productividad, ahora se dedican a “la industria casera”, a las ventas ambulantes y al trabajo independiente.

Y es que el desempleo ya no distingue clases sociales ni nivel académico. En el 2002, la desocupación también alcanzó a los ejecutivos del sector público y privado, profesionales, científicos e intelectuales.

Según la última Encuesta de Hogares, divulgada por la Contraloría General de la República, la tasa de desempleo entre los altos ejecutivos aumentó dos puntos porcentuales, al pasar de un 4.3% a un 6.3% entre agosto de 2001 y agosto de 2002. Una tendencia similar se observa entre los profesionales, científicos e intelectuales. En el 2001, el desempleo en este segmento de la población era de 3.8%, mientras que en el 2002 llegó a 5.1%. En tanto, los profesionales de oficina tenían una tasa de desempleo de 14.9% en el 2001 y un año después esta fue de 16.6%.

A la luz de estos números, el economista José Galán Ponce, socio de la firma Indesa, indicó que podría esperarse que las remuneraciones para estas

categorías de profesionales registren una tendencia a la baja, debido a que aumenta la oferta de profesionales y disminuye la demanda.

Durante el 2002, la telefónica inglesa Cable & Wireless anunció varios planes de "reestructuración de personal", que involucraban posiciones directivas y gerenciales, para enfrentar la apertura del mercado de telecomunicaciones, que comenzó este año.

La globalización se refiere a la multiplicidad de los vínculos e interconexiones entre los Estados y las sociedades que conforman el actual sistema mundial.

Para el gobierno era necesario en la agenda social lograr que la globalización se convirtiera en un instrumento de desarrollo y mejoramiento del nivel de vida de las personas. Se propugnaba por una nueva ética económica de sostenibilidad que logrará crear mantener y consolidar fuentes de empleo para superar la pobreza, dentro de un desarrollo más humano, justo y cónsono con las necesidades de la población, le promovería igualmente dentro de la agenda social la promoción y creación de políticas públicas para dinamizar la economía del sector privado, sin menoscabar los intereses de los sectores menos favorecidos. La globalización no era visualizada como sinónimo de debilidad y desestabilidad para las pequeñas y medianas empresas del país, y

mucho menos del deterioro y la desaparición del sector productivo agropecuario. Se aspiraba a una nación desarrollada, incorporada al proceso de globalización, pero que al mismo tiempo integrará a todos los panameños y panameñas en ese proceso de desarrollo.

## *CAPÍTULO II*

# **EL PAPEL DE LA GERENCIA SOCIAL FRENTE AL DESARROLLO SOCIAL**

Si tomamos en consideración que se asiste a nivel mundial a una reorganización de la sociedad, de sus actores y de las relaciones sociales entre otros componentes, veremos que la Gerencia Social abre un gran espacio de intervención y participación, ya que se presenta como una alternativa que tiene como *objetivo*:

***“la construcción de una nueva sociedad en donde los distintos actores sociales, entre ellos las instituciones del sector social se integren en un proyecto que, más allá de la racionalidad instrumental y la racionalidad estrictamente económica, apunte a desarrollos humanos y colectivos más amplios, en donde la razón de ser de cada institución (su misión y visión) sea una respuesta estructurada a los retos de la sociedad moderna” (Muñoz, M.V., 1996, pág. 17).***

La forma rápida y fugaz con la cual se producen situaciones y hechos nuevos, conlleva a que se introduzcan nuevos y diferentes espacios que respondan con replanteamientos e interpretaciones y a través de campo del saber a esta nueva condición y realidad histórica.

Los grandes cambios de la política mundial, los nuevos hechos críticos y profundos, originan la búsqueda de nuevos paradigmas, de estrategias novedosas, para el desarrollo, que abra nuevas perspectivas para los grandes grupos poblacionales que se encuentran en condiciones dramáticas de pobreza y excluidas de los beneficios del desarrollo social equitativo e igualitario de los cuales también deben ser merecedores.

Las experiencias de política neoliberal que se registraron en América Latina, más allá de las especificidades nacionales y los desfases temporales con que se aplicaron, compartieron una fundamentación teórica y doctrinaria que descansó en una peculiar combinación de neoliberalismo, neoconservadurismo y ortodoxia monetaria. La tendencia a identificar esta simbiosis bajo el primer calificativo obedeció a nuestro parecer a que como discurso de la crisis, el neoliberalismo se presenta a sí mismo como una teoría y una práctica en las que el conjunto de la actividad humana (individual y social) debía seguir una prescripción normativa inherente al libre mercado, es decir, al cálculo económico de los agentes libres. Tanto la necesidad de desigualdad social para la conformación natural de las élites políticas y económicas en las que se debería apoyar el progreso (tal como lo proclama el neoconservadurismo), como la recurrencia a los ajustes monetarios como mecanismos privilegiados para corregir los desequilibrios de la economía, fueron elementos consustanciales a esa prescripción normativa (Solís y Sánchez, 45-46).

El modelo económico predominante conlleva la búsqueda de una racionalidad económica, y el neoliberalismo pone énfasis en la eficacia y eficiencia interna y en una mayor productividad y rentabilidad de las instituciones sociales.

Es necesario entonces establecer una diferenciación y un análisis a la misión que tiene que cumplir cada una de las instituciones que conllevan al cumplimiento de los objetivos de desarrollo, y para eso es importante entender que el desarrollo tal como es concebido en la sociedad, va más allá del crecimiento económico, ya que el desarrollo es un concepto mucho más integral, va dirigido a la búsqueda de una redistribución de la riqueza más equitativa, una justicia social más humana, y una calidad de vida de la población con un óptimo desarrollo humano.

Podríamos pensar que las sociedades al modernizarse o desarrollarse se deshumanizan, pierden su sentido social en lo que respecta a su pensar, de producir, de sentir, la exclusión es tal que penetra en la esfera cultural y llegan a auto excluirse al absorber y asimilar las representaciones dominantes que la desvalorizan.

Como señala María Victoria Muñoz:

*“El desarrollo, más allá de un proceso de modernización, es decir más allá de un desarrollo técnico instrumental y económico, debe ir acompañado por un proceso de modernidad donde la trascendencia del ser social encuentre espacios de realización humana. En este sentido, la propuesta de la Gerencia Social busca un cambio de mentalidad de sus gerentes en donde la búsqueda de la racionalidad institucional contemple la subsidiariedad, la solidaridad, la cooperación y el impacto de todo el aparato institucional que busca el desarrollo” (Muñoz, M.V., 1996, pág. 20).*

Es importante señalar que en muchos casos, que en los sectores más desposeídos coexiste una mayor solidaridad, una mayor fraternidad, que en un mundo tecnificado y desarrollado; también en muchas etnias aborígenes la mercantilización de la vida y de las cosas, aún no alcanza la dimensión que tiene en algunas sociedades occidentales, ya que en ellos todavía predominan el intercambio o gasto productivo, la gratuidad, son sociedades estructuradas y mantenidas en base a lógicas no mercantiles. Estas sociedades al buscar el desarrollo entran en profundas crisis en lo que concierne a sus sistemas sociales, culturales, familiares, empobrecimiento, etc., ya que la lógica del mercado destruye sus sistemas sociales.

El empobrecimiento se manifiesta también en un subdesarrollo crónico en el esquema dominante, donde creyendo desarrollar seguimos subdesarrollados, al romper y destruir economías de subsistencia, introduciendo el elemento económico donde había intercambio y ayuda mutua.

El desafío que nos lanza la pobreza está dado, y muy lejos de solucionarla se ha acrecentado, y como vemos no es asunto de estar más o menos desarrollados o modernizados ya que esto acrecienta más los niveles de dependencia, donde el desarrollo sustentable se constituye en un mito en vez de una realidad concreta.

La pobreza es el problema que en mayor medida pone en peligro la estabilidad de un sistema socio económico y político de un determinado país, por el hecho de que se basa en la desigualdad. Es el problema que ha llevado a pensar, buscar estrategias para contrarrestarla. De todos los problemas que enfrenta la humanidad actualmente, la pobreza es el más difícil y es el que conlleva a una mayor dosis de desequilibrio e inestabilidad de las organizaciones sociales.

Las desigualdades e inequidad se manifiesta en la vida interna de los países, y Panamá no es la excepción.

Según el documento El Combate a la Pobreza (PNUD, 2000), El análisis del coeficiente de Gini, un indicador de las desigualdades de ingreso, revela que la brecha entre ricos y pobres se ha profundizado. El documento también destaca que este coeficiente, calculado según el ingreso, ha aumentado a un 58 por ciento, pero al incluir a la población indígena y la de difícil acceso, aumenta a un 60 por ciento.

Estos indicadores constituyen un desafío para la sociedad panameña y un problema ético tanto para el gobierno, como para la sociedad civil y la empresa privada. Por lo tanto, la pobreza y la desigualdad ha dejado de ser un asunto del gobierno de turno para convertirse en un asunto de todos, ya que es el

resultado de problemas estructurales que no se resuelven por decreto, ni en el corto plazo. Como problema de Estado, se requiere de políticas concertadas y participativas en las que tanto el gobierno como la sociedad civil y la empresa privada ofrezcan su concurso, sin desconocer las expectativas, aspiraciones y experiencias de la población en condiciones de pobreza. (El Combate a la Pobreza P.N.U.D. Panamá, 2000, pág. 21).

El amplio contexto social ante este marco reduccionista condiciona a que el modelo económico ya no pueda resultar adecuado para describir o proyectar fenómenos económicos de impacto y dé respuestas a las políticas sociales que se diseñan.

Las desigualdades sociales han sumado a grandes sectores de la población en situaciones donde las necesidades humanas deben ser auxiliadas y asistidas, ya que en estos problemas no cuenta lo económico ni lo monetario, sino lo social y el impacto de bienestar en la sociedad.

Es necesario un reordenamiento de las políticas frente a las demandas de la sociedad actual, la Gerencia Social no puede estar condicionada nunca solamente bajo los parámetros de eficiencia y racionalidad. Hay que abrir los espacios para trabajar en escenarios amplios y abiertos de la sociedad para lograr alcanzar verdaderos desarrollos sociales.

## **2.1. LA GERENCIA SOCIAL Y EL BIENESTAR SOCIAL**

Debe existir a través de la Gerencia Social un marco de referencia donde se conforme un sistema de Bienestar Social, y donde a través de una contractualidad se logre una racionalidad enmarcada en un verdadero desarrollo social.

La Gerencia Social debe ir en búsqueda de un real sistema de Bienestar social, que responda a todos los sectores y actores de la sociedad. Debe formularse la Gerencia Social a través de una estrategia colectiva donde la interrelación y alianzas estratégicas con todos los sectores permita alcanzar los objetivos comunes los cuales ayudarán a intervenir en los problemas sociales de una forma más racional y eficiente.

Con este sistema la propuesta de la Gerencia Social, se basaría fundamentalmente en el cambio de poder intervenir con el individuo a fin de llevarlo al cambio de intervenir con colectividades que conlleven al desarrollo y alcance de una verdadera sociedad de bienestar mucho más eficiente eficaz, justa y productiva.

Es una propuesta con un cariz sistémico, donde se construye una conciencia de solidaridad y cooperación a través de la voluntad política de los diferentes gerentes de las diversas instituciones sociales, buscando siempre la

unificación e integración de las tareas que se realizan en forma fragmentadas y desvinculadas, a tareas coordinadas y articuladas en búsqueda de los objetivos de desarrollo social.

El sistema gerencial debe integrar un nuevo orden entre el aparato institucional de Estado, el aparato institucional de la sociedad civil. Lograr la integración de interactores en la conformación de esa nueva sociedad. Es el alcance del compromiso social y ético a través de los objetivos de un desarrollo integral de la sociedad. Donde el desarrollo y crecimiento se traduzca en calidad de vida física, social, emocional y espiritual.

## **2.2. LOS DESAFÍOS MÁS AGUDOS DE LA GERENCIA SOCIAL**

Los desafíos que enunciamos a continuación son los desafíos que afectan a las poblaciones más pobres y más marginadas, y en los cuales la Gerencia Social tiene un papel fundamental frente a estos problemas.

Sin entrar en consideraciones profundas sobre los procesos históricos de las crisis económicas y las repercusiones de éstas, es útil recordar que en el plano coyuntural, la crisis económica se vincula con el tipo de políticas económicas puestas en práctica en los últimos años. La situación de la crisis económica se manifiesta en tendencias regresivas en la condición, el nivel y

calidad de vida de importantes sectores de la población. La deuda social se ensancha ante los dramáticos indicadores en el ámbito social.

Según David Anisi en lo referente a la crisis:

*“Pocos años apenas comenzada la década de los setenta empezamos a calificar como de ‘crisis’ el tiempo que transcurría. Todavía seguimos haciéndolo. Y, aunque no lo deseo, creo que seguiremos con lo mismo muchos años más... Enfrentamos al tótem de la crisis a los que simplemente pedían trabajo; la crisis justificó estupideces, ineficacias y canalladas de los Gobiernos de turno; sirvió de cobertura de irresponsabilidad a los responsables directos; se utilizó para encubrir egoísmos...; se manipuló”. (Anisi: 1988,p.13).*

A continuación pasaremos a revisar algunos indicadores que representan los desafíos más dramáticos a los cuales deben enfrentarse los Gerentes Sociales.

### **2.2.1. Estancamiento y decadencia de la economía**

En los países que históricamente se han caracterizado por ser dependientes, se ha podido observar un gradual y sostenido debilitamiento y estancamiento de la economía. Siendo sus rasgos más evidentes la falta de dinamismo de las estructuras productivas. Esta retención en la dinámica productiva se refleja claramente en el déficit de la balanza de pagos y el aumento de la deuda externa.

La crisis económica y las raíces de la misma, se encuentran en la estructura productiva y en el modelo de acumulación de capitales prevalecientes, tal como el modelo tradicional exportador vigente desde finales del siglo pasado, lo cual

ha arrastrado un virtual estancamiento y ha resultado incapaz de incorporar y capturar la creciente fuerza de trabajo.

En el plano coyuntural, la crisis económica se vincula con el tipo de políticas económicas puestas en práctica en los últimos años, los cuales han colapsado. La deuda y la participación en mercados con claras desventajas competitivas han acabado con toda posibilidad de éxito a sus economías, lo que ha originado secuelas visibles expresadas en desempleo, desnutrición, analfabetismo, deterioro del ambiente, inseguridad, entre otros.

La crisis también proyecta sus efectos sobre los recursos y el gasto público, duplicándose los gastos sociales ante la limitación del gasto público de dar respuesta en este importante rubro.

### **2.2.2. Disparidades económicas**

Las disparidades económicas son otra brecha que se ha ampliado sobre todo en las últimas décadas.

Las disparidades económicas ha conllevado a un deterioro de la oferta de los servicios sociales proyectando sus efectos a través de una menor disponibilidad de recursos hacia la población más necesitada. Es necesario destacar que en ocasiones esta disminución de recursos no ha sido pareja ni mucho menos

selectiva, desde el punto de vista social, ya que los sectores más directamente afectados han sido los de naturaleza social, en cuanto a la cobertura de las acciones realizadas, como la disminución de la calidad de los servicios estatales ofrecidos.

En síntesis, los señalamientos de la CEPAL, plantean "que en América Latina y el Caribe no ha habido una correlación significativa entre crecimiento económico y desarrollo social. Por el contrario, los grados de avance que se habían logrado en términos de condiciones de vida han tendido a revertirse" (Franco, Revista CEPAL, No. 58, 1996).

Con la expansión sin precedentes de la tecnología y el conocimiento en las últimas décadas, vemos que la desigualdad de acceso a la educación formal y otras oportunidades de aprendizaje han engendrado disparidades económicas aún mayores entre los habitantes del país.

Los ricos adquieren cada vez más conocimientos, y los que no tienen educación son cada vez más pobres. Esta disparidad enmarcada dentro de los parámetros económicos reinstaura mayores márgenes de desigualdad e inequidad en la población panameña.

Panamá se proyecta como un país con grandes desigualdades sociales, pero que presenta elevados indicadores de desarrollo. Este aspecto es cónsono con las asimetrías existentes, en lo económico y lo social.

Panamá hasta la pasada década, tenía los mejores indicadores de salud del continente, en educación tenía indicadores razonables comparados a los indicadores de América Latina.

Las brechas sociales que son dramáticas y preocupantes en todos los países de América latina en salud y educación eran menos dramática en el caso de Panamá.

Esta situación está cambiando, se revela un deterioro, aunado a esto hay una inadecuada canalización de los recursos. Un requisito de Gestión de las políticas públicas sociales es asegurar la cobertura a los más pobres. No obstante, se manejan dos visiones dentro de los grupos neoliberales en relación a esta política de focalización del gasto social "una la concibe como respuesta a la limitación de recursos y a la improbabilidad que aumenten en el corto plazo a niveles que permitan una extensión universal de la cobertura. La otra, propone que la acción del sector público debe concentrarse en los estratos más pobres en todos los casos, independientemente de los recursos disponibles dejando

que el resto de la población adquiera los servicios que necesite". (Miró, Revista Tareas No. 102, 1999, pág. 15).

A pesar del mejoramiento que se observa en los indicadores de desarrollo humano, la desigualdad y disparidad económica continúa siendo un problema agudo, lo que obliga a pensar en la adopción de políticas más diferenciadas y menos homogéneas. Nuestro país tiene una población totalmente heterogénea, por lo que el rumbo debe cambiar y se debe abrir nuevas oportunidades de gestión de las políticas dentro del contexto de la política económica y la política social.

### **2.2.3. El reto del aumento de mayores poblaciones pobres y de la falta de equidad**

Unido a los dos puntos anteriores de atención central para el diseño de políticas sociales y que presentan a la vez un real desafío a la Gerencia Social es el referente a los problemas de pobreza y falta de equidad social. Este problema cubre un carácter urgente dada la dimensión humana que encierra.

El aumento de más pobres en el país se manifiesta como un rasgo estructural de la sociedad panameña, ya que la misma se ha elevado a niveles realmente alarmantes. Esto en nuestro país se ha agudizado a través del impacto de los medios de presión económica que atravesó el país por el

gobierno norteamericano en los años de 1988 y 1989, la cual culminó con los efectos directos de la invasión de los Estados Unidos al país en 1989.

El problema de las poblaciones más pobres se caracteriza por una clara falta de equidad social. A pesar de que el presupuesto para el gasto social en Panamá es mucho mayor que otros países, hay serias contradicciones ya que crece el número de personas más pobres.

De acuerdo a datos estadísticos:

*"Panamá presenta una estructura sesgada de la distribución del ingreso, que significa que el 20 por ciento de la población con mayores ingresos obtiene el 60.3 del total de los Ingresos. Esto contrasta con la situación del 20 por ciento más pobres que apenas recibe el 2.7 del total de los ingresos". (Jované, I, En Desarrollo sin Pobreza 1997, pág. 19).*

Unido al problema de las poblaciones pobres, se encuentra la falta de equidad en la economía, sobre todo en el empleo, en la exclusión de importantes grupos del campo de la propiedad de la tierra.

Otro elemento que se refuerza en términos circulares es el factor tecnológico, y sobre todo a las exigencias que conlleva la renovación de la base tecnológica:

*"si en muchos países el acceso a la tecnología es difícil, mucho más es para los países pobres, a menos que cuenten con el apoyo del Estado (entendido como el gobierno, la sociedad civil y la empresa privada) en la ampliación de oportunidades y opciones que impidan su exclusión de los mercados. El Informe de Desarrollo Humano de 1998, vincula la tecnología con la pobreza" (Amelia Márquez de Pérez, Panamá 2000, págs. 23-24).*

Resulta evidente la necesidad de enfrentar con decisión y firmeza, en forma concertada el problema de la pobreza y equidad, se requiere de políticas concertadas y participativas que involucren todos los sectores (gobierno, sociedad civil y empresa privada, y por supuesto de comunidades y grupos pobres), ya que la pobreza es y debe ser tratada como un punto y paralela de estado.

Las políticas de atención a la pobreza requiere como medida prioritaria incluir el factor tecnológico para elevar las posibilidades de que los pobres logren insertarse y participar en el mercado competitivo del momento actual.

El Estado deberá destinar un significativo rubro de recursos hacia la atención de los problemas de los sectores que se encuentran en condiciones de pobreza y a fortalecer el sentido de solidaridad y equidad de la sociedad panameña. Cobra singular importancia el mejoramiento al acceso a la salud, la educación, la capacidad de gestión como elementos que ayudan a potenciar los esfuerzos propios de la población.

#### **2.2.4.El Problema de la inseguridad respecto a la vida social**

Otra área que por su elevado aumento y dimensión que encierra en el ámbito social, y los cuales se presentan como un completo desafío para la Gerencia Social es la creciente inseguridad en sus diversas manifestaciones.

Los niveles delictivos en el momento actual están causando un clima de verdadera preocupación. Es un indicador que se ha disparado en proporciones alarmantes. Se vive en una sociedad de violencia y de gran inseguridad.

Haciendo una revisión a través de las estadísticas del Comité Nacional de Análisis de Estadística Criminal, entidad del Ministerio de gobierno y Justicia encontramos que solamente durante el primer semestre del año 2002, se habían producido 22 homicidios, 191 lesiones personales con arma de fuego y arma blanca, 1288 robos o hurto contra la propiedad a mano armada y 344 delitos contra la vida ya sea por riña o agresión física.

Ante esta situación, no podemos dejar de lado que ésta se encuentra relacionada con los graves problemas económicos y sociales que se viven en el país.

El problema de la inseguridad, va más allá de los actos delictivos, en un problema desde el punto de vista estructural, donde aparece el indicador de la pobreza en primer término.

Urge entonces, el replanteamiento de políticas económicas cónsonas con las políticas sociales, donde se reduzcan las sobresalientes desigualdades económicas y sociales que caracterizan a nuestra sociedad. Se debe impulsar el desarrollo de actividades que promuevan el crecimiento de empleos a niveles reales de productividad y remuneraciones adecuadas a los requerimientos de la satisfacción de las necesidades humanas básicas de la población: Debe existir un verdadero compromiso de erradicar la pobreza como condición aceptable de vida en el país, y debemos procurar avanzar hacia una sociedad más humana, justa y equitativa.

#### **2.2.5. Degradación del medio ambiente.**

No podemos obviar y situar en un nivel de importancia como un problema de urgente atención para la Gerencia Social el problema del medio ambiente. Este problema requiere igualmente una prioridad inaplazable, ya que guarda íntima relación con la calidad de vida de todo el género humano.

El informe de Desarrollo Humano de 1998:

*"vincula los problemas ambientales con la tecnología y la pobreza, debido a el hecho de que la contaminación producto de algunas tecnologías, no sólo afecta al ambiente, sino que sus efectos se concentran en las zonas de pobreza. Los pobres soportan la mayor parte de las pérdidas de vida y riesgos de salud derivados de la contaminación y los productos tóxicos del ambiente que surgen como consecuencia de la degradación de la tierra, la deforestación y la pérdida de diversidad biológica.*

*De allí que el informe insista que "deben ponerse a disposición de los países en desarrollo tecnologías eficientes de tal forma que los niveles de contaminación no aumenten y puedan desarrollarse tecnologías de bajo costo, simples pero eficientes, para satisfacer las necesidades de los pobres". (Amelia Márquez de Pérez. Panamá 2002, pág. 24).*

En relación a todo esto y con el "fin de avanzar en la delimitación del reto ambiental, es necesario llamar la atención sobre los fenómenos vinculados al deterioro del medio ambiente, y esto sólo puede entenderse a partir de la matriz económica y social que los genera" (Jované. 1997).

Como es de esperarse todos estos desafíos constituyen verdaderas amenazas en el desarrollo social en Panamá, las evidencias empíricas así lo demuestran y los precitados problemas inciden en el logro de ese desarrollo humano de la población panameña. Los recursos resultan ineficiente para satisfacer las demandas y necesidades todas urgentes y legítimas.

Es necesario proporcionar a los pobres y la población más vulnerable lo indispensable para satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia, eliminando las fuentes de desventajas sociales, protegiendo el medio ambiente como uno de los recursos más grandes con que cuenta cada nación.

Consultando las estadísticas del desarrollo humano y social, el Informe Nacional de Desarrollo Humano, Panamá 2002, encontramos que el índice de pobreza humana (IPH), nos da una aproximación al fenómeno de la pobreza mediante la cuantificación de la vulnerabilidad de este segmento de la población, respecto a las oportunidades y necesidades básicas de la población. Se

identifican así grupos en situación de pobreza más críticos, o sea que poseen múltiples carencias, lo que los hace más vulnerables por no tener el mínimo de oportunidades para lograr el desarrollo humano.

Este informe, para Panamá nos evidencia resultados preocupantes "pues pese a los avances logrados por el país durante la última década, la pobreza humana persiste, con diferente magnitud en todas las zonas del país. Se identifican distritos con carencias simultáneas de alfabetización, ingresos y servicios básicos, mediante lo cual se puede pasar a ubicar geográficamente núcleos críticos de la pobreza más aguda, aquella que tiene excluida a una parte de la población de las oportunidades de desarrollo".

Según el Informe en mención la pobreza y desigualdades en Panamá es un problema complejo, estructural y multifactorial, para lo cual aún no se ha encontrado la metodología de medición perfecta, a pesar de haberse invertido muchos esfuerzos y recursos en su investigación.

De acuerdo a las estimaciones realizadas para el Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2002 a partir del censo 2000 y basadas en la línea de la pobreza oficial, se observa que la pobreza de ingreso en Panamá alcanza un 40.5%, que se divide en un 14% de pobreza general y un 26.5% de pobreza

extrema; es decir que la pobreza extrema es mayor que la pobreza general, según estas estimaciones.

Se estima también que, en cifras absolutas la pobreza extrema es mayor en la provincia de Panamá segunda por la pobreza indígena prevaleciente en las comarcas. Las provincias que presentan los mayores grados de profundidad e intensidad de la pobreza son Darién, Veraguas y Coclé.

Como podemos ver es grande el desafío para la sociedad panameña, ya que implica el reflexionar profundamente sobre la calidad y la efectividad de las estrategias que había que instrumentar para lograr generar condiciones que conlleven a la reducción sustantiva de los niveles de pobreza existentes en el país.

### **2.3. EL PAPEL DEL GERENTE SOCIAL EN LAS POLITICAS DE BIENESTAR SOCIAL.**

Es un hecho que la "gerencia social" como en pocos momentos de su historia, se encuentra a prueba ante los grandes cambios y crisis de la política mundial, lo que conlleva a la búsqueda de nuevos paradigmas y de nuevas estrategias, para el desarrollo humano y social con equidad. De igual forma los "gerentes sociales" debemos afrontar con serenidad firmeza el análisis de los desafíos pendientes y el papel protagónico y activo que le corresponde asumir en el contexto de la pobreza, la exclusión de grandes grupos poblacionales de los beneficios del desarrollo con equidad, entendiéndose la equidad como un eje

de análisis "de la igualdad de acceso por las personas a las oportunidades sociales, políticas y económicas, que ofrece la sociedad. Dichas oportunidades deben estar disponibles para todos y todas y se debe contar con las habilidades y destrezas necesarias para aprovecharlas. (Estado de la región en desarrollo sostenible, 1999).

Todo esto nos lleva a reflexionar sobre las características que deben adoptar las políticas sociales en este contexto. Las capacidades gerenciales exigen la construcción de espacios realmente democráticos, donde el gerente social sea un intelectual comprometido con los procesos sociales, culturales, políticos y económicos de la sociedad, promoviendo la persona buscando y actuando sobre los factores que impiden a limitar el desarrollo humano integral.

La construcción de la *gerencia social* como disciplina, bajo estos conceptos se constituye como desafío para el desarrollo de la sociedad contemporánea.

Este desafío a nivel gerencial enfocado con los objetivos fundamentales del poder de convocatoria de los diferentes sectores sociales, organizaciones y protagonistas de la gerencia social con el propósito de enriquecer las posiciones particulares y abrir una perspectiva de construcción conceptual y metodológica. Compartir y divulgar los diferentes enfoques y experiencias relacionadas con el

desarrollo social, la gerencia social y la política social, que contribuyan a construir nuevos paradigmas. Profundizar los conceptos, estrategias y acciones de intervención profesional y organizacional en el campo de la gerencia social.

El accionar hacia estos objetivos se fundamentan en los problemas y tareas de una agenda sumamente difícil ante los desafíos que presenta Panamá para el logro del verdadero desarrollo social.

Desde 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publica anualmente un informe mundial que analiza distintas dimensiones del desarrollo humano. Este enfoque es el resultado de una reflexión profunda sobre los múltiples desafíos que las grandes transformaciones sociales a nivel mundial, conllevan para las políticas de desarrollo.

Con este informe sobre el Desarrollo Humano, Panamá se suma a muchos otros países que preparan informes específicos sobre la situación del desarrollo humano en el ámbito social, económico, político y ambiental como los principales, aunque no los únicos. Reconociendo la importancia de estas dimensiones en la vida de las personas y en su desarrollo futuro, Panamá en el documento de Políticas Públicas para el desarrollo integral publicado en 1994 por el MIPPE, señala entre sus principales problemas:

- La pobreza
- La inequidad en la distribución del ingreso
- El problema del desempleo y bajo poder adquisitivo de los salarios.
- Las carencias en materia de salud y educación.
- La ineficiencia en el gasto social.

Estos desafíos en Panamá, son actuales, ya que los problemas que para ese entonces se señalaban como cruciales, hoy son más severos.

Aunados a los siguientes:

- Los problemas del medio ambiente
- La creciente inseguridad de la vida social
- Transferencia y gobernabilidad de la Gestión Pública.
- La inserción del Canal de Panamá en la economía mundial.
- El problema de vivienda
- Otros problemas sociales (violencia, drogas, niños en la calle, etc.)

Panamá se encuentra entre los países de la región que más recursos destina para elevar el nivel de bienestar y el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto, pero aún así, no se han alcanzado los logros significativos y esperados en cuanto a la reducción de diferencias de nivel de vida; y aunque el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a

través del Índice calculado para 175 países en 1997, ubica a Panamá en el lugar número 45 entre los 64 países de alto desarrollo humano, los problemas presentados aún se configuran como grandes desafíos para el país.

Los esfuerzos realizados en las últimas décadas por los diferentes gobiernos no han sido suficientes; urge la necesidad de pasar de una estrategia de contención del deterioro social a una encaminada a crear las condiciones sociales de la competitividad económica donde la mejor política social sea una política económica capaz de garantizar la creación de las condiciones sociales imprescindibles para su propio éxito sostenido.

Señala Dierckxsens:

*“La disputa económica por el mercado mundial desatada en el marco de la globalización no estimula el empleo, aunque tampoco significa, como afirman algunos autores (Rifkin,1995), el fin del trabajo. Una mundialización que no fomenta el empleo presiona hacia la flexibilización del trabajo, la baja de los salarios, y afecta de forma negativa las normas de trabajo a nivel planetario. Además, cuanto más expuesto esté el mercado de trabajo de una nación a la competencia extranjera, más débil será la posición de negociación de los trabajadores” ( Win D. 1998, p.121).*

Las lecciones aprendidas mediante los éxitos y fracasos por los que ha pasado Panamá, han llevado a replantear algunos principios básicos y gerenciales para el logro de estas políticas de desarrollo en el país.

Los lineamientos y ajustes contenidos en el nuevo Enfoque Estratégico frente a la Pobreza 1998-2003 documentos del Ministerio de Economía y Finanzas

(MEF) y negociado con el Banco Mundial, deben continuarse y concretarse en acciones específicas y fundamentales, de incluir a los excluidos.

Debe incrementarse al máximo la inversión en el área social y fomentarse la creación de empleos a muy corto plazo, debido a las carencias existentes.

La tendencia hacia una mayor concentración de los ingresos debe revertirse. Ahí se encuentra uno de los temas claves para la superación de la pobreza, lo que constituye un desafío básico para el país.

El problema de la pobreza y la equidad social toma un carácter urgente, no tácito por su significado económico y político, y por su dimensión humana. Resulta evidente la necesidad de enfrentarse con decisión, firmeza y en forma concentrada donde definitivamente los gerentes sociales tienen un accionar fundamental en este importante desafío.

En el plano de salud y educación, las políticas deben ir encaminadas a lineamientos específicos de la política social. En el sector salud debe incrementarse una oferta de servicios integrales de salud poblacional y ambiental con la participación de todos los sectores públicos, privados y de la propia población.

El incremento de indicadores positivos de salud, del ambiente y la práctica de comportamientos saludables es la misión primordial de este desafío.

La educación es una herramienta fundamental en la estrategia para la superación de la pobreza, atendiendo el rol que esta conlleva de agente de cambio social. Además de fomentar hábitos de convivencia social, la educación desarrolla las aptitudes necesarias para desenvolverse con éxito en un mundo más competitivo. Por lo tanto, el ambiente de acción debe dirigirse a lograr la eficiencia del gasto en educación.

Estos espacios son propicios para el gerente social, donde al actuar de manera coordinada en torno a la identificación de políticas, planes, programas y proyectos encaminados a mejorar las condiciones de desarrollo social y comunitario desde una perspectiva gerencial y empresarial, aporten contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En relación a "la eficiencia del gasto público esto será posible con gerentes sociales, una gerencia social moderna y el diseño de una política explícita de focalización que garantice que una proporción importante del gasto público social beneficie a los grupos y áreas demográficas mas deprimidas" (Nuevo Enfoque Estratégico Frente a la Pobreza 1998 – 2003).

Es necesario diseñar e implementar un nuevo modelo de gestión estatal, que relacione lo social con lo económico donde se destaque la eficiencia en la gestión de los recursos, el compromiso y deuda social con la población que demanda mejores condiciones en el desarrollo humano.

Como podemos concebir la construcción de la gerencia social es una propuesta fundamental que busca integrar el aparato institucional del Estado con una intervención coordinada de todos los actores y formas asociativas de la comunidad a fin de lograr ese anhelado y verdadero desarrollo humano y social. Al gerente social le compete la responsabilidad de estar presente en todos estos espacios que representan verdaderos desafíos, para integrar en un nuevo orden acciones desde el aparato institucional del Estado y el aparato institucional de la sociedad civil. Lograr la construcción de un sistema de bienestar social que conjugue mayor racionalidad y responsabilidad de todos los actores de la sociedad, logrando la máxima visión gerencial para poder iniciar el alcance del desarrollo humano y social que la población panameña demanda, y que a su vez merece.

Por lo tanto se concluye que la Gerencia Social le corresponde tareas cuya escala sugiere la necesidad de una intervención coordinada con todos los sectores del Estado.

La participación, el trabajo en red, el diálogo, la negociación y el compromiso son estrategias de convivencias que involucran esfuerzos conjuntos para alcanzar una mejor calidad de vida.

Promover la intervención y participación organizacional y dinámica es necesario para el desarrollo de las fuerzas vivas y autónomas que se articulan a las políticas sociales.

Al trabajar y fortalecer la gestión social organizacional de todos los sectores del Estado, se constituye en un instrumental de lo gerencial ya que estarían capacitados para asumir en su administración desde la gestión social una función estratégica en la formulación y ejecución de las políticas sociales.

## ***CAPÍTULO III***

# ***DISEÑO METODOLÓGICO***

### **3.1. OBJETIVOS**

#### **3.1.1. Generales**

- a) Analizar la interrelación y vinculación entre las políticas sociales dentro del contexto de los estilos de desarrollo del país.
- b) Destacar la importancia de la Gerencia Social y su función en la construcción de un sistema de Bienestar Social.

#### **3.1.2. Específicos**

- a) Determinar el impacto de las políticas sociales en Panamá.
- b) Establecer el carácter histórico de las políticas sociales en el contexto de los estilos de desarrollo de la sociedad panameña.
- c) Reflexionar sobre la necesidad de la definición de un proyecto nacional articulando la acción política con el proceso social.

#### **3.1.3. Terminales**

Al concluir el estudio se habrá tenido que demostrar lo siguiente:

- a) Los rasgos esenciales entre las políticas sociales y las políticas económicas.
- b) Destacar la importancia de los estilos de desarrollo del país en el impulso de las políticas sociales y económicas.
- c) Describir la participación del Estado en el proceso económico.

- d) Definir la base de los conceptos teóricos de las políticas sociales y económicas.
- e) Definir los principales indicadores sociales y económicos.
- f) Determinar los efectos de las políticas económicas en el ámbito social.
- g) Generar propuestas que impulsen acciones que corresponden a un proyecto nacional de desarrollo que articule bienestar, equidad y democracia.

### **3.2. TIPO DE ESTUDIO**

El método utilizado es el estudio de tipo analítico explicativo, ya que vincula la naturaleza de las políticas sociales, su relación con las políticas económicas, y su expresión en el Estado y la sociedad panameña.

El estudio ofrece la importancia de incorporar al Gerente Social de Bienestar Social como un activo colaborador en la implementación de las políticas sociales, ya que al trabajar con y por la población tendrá un conocimiento más cercano de la problemática social dentro del contexto en que se desarrollan. A su vez el campo de la Gerencia Social ofrece la oportunidad de realizar acciones donde logre el pluralismo y participación de todos actores del proceso para que logren alcanzar el máximo desarrollo de bienestar social.

El carácter descriptivo del estudio ayudará a evaluar diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno a investigar, a través de la evidencia de la magnitud del problema, prevalencia, incidencia y factores asociados al problema investigado.

### **3.3. AREA DE ESTUDIO**

La investigación se realizó en el área de la Región Metropolitana, ya que es donde se ubican la mayor cantidad de instituciones con personal calificado ocupando posiciones gerenciales. Las personas investigadas representan el sector gubernamental, instituciones autónomas municipales, organismos no gubernamentales, sector privado y organismos internacionales.

Como estrategia previa a la selección de la muestra, se confeccionó un listado de las personas que de acuerdo a los criterios establecidos presentaban alto dominio del tema de estudio, además poseían a través de sus posiciones una alta participación en la toma de decisiones del tema investigado.

De este grupo fueron seleccionados en forma representativa los setenta (70) informantes claves de las diversas instituciones a los cuales se aplicó la encuesta.

### **3.4. ELEMENTOS CONCEPTUALES Y TEORICOS**

Como primer paso a nuestra investigación se realizó una revisión bibliográfica de literatura actualizada que abordará el tema en estudio. Esto nos permitió ampliar nuestro marco de referencia y definir qué aspectos había que incluir o profundizar sobre el tema.

Posterior a esta etapa se establecieron los aspectos relevantes que nos ayudarán a alcanzar el mayor grado de significación posible en la investigación del problema.

Estos aspectos o áreas se delimitaron en función del papel del Estado en la formulación e implementación de las políticas económicas y las políticas sociales, al igual que las acciones que deben implementarse para solucionar tres de los problemas más severos que confronta el país, los cuales se clasificaron para efecto de este estudio en: la pobreza, la educación y la salud.

Una vez establecidas estas áreas como problemas fundamentales a investigar se procedió, en base a la literatura consultada, a precisar aspectos claves que servirán para la confección de las categorías de las respuestas muy personales que tendría el entrevistador para escoger como opciones o alternativas las respuestas de las preguntas formuladas.

**3.4.1. Política Pública:** Es el conjunto de decisiones estructuradas coherentemente desde el Estado, como producto de una visión que orienta las actividades de la sociedad, en el cumplimiento de los fines propuestos para dar respuesta a los problemas fundamentales que se pretenden atender.

Su elaboración y concesión deben ser el producto de un proceso en donde se considere la integración y participación de los diversos sectores de la población, como contexto que debe mediar la capacidad relativamente autónoma de quien dirige el Estado. (Definición diseñada en el Curso de Políticas Públicas, dictado por la Doctora Amelia Márquez de Pérez. Maestría en Gerencia de Bienestar Social. Universidad de Panamá).

El Estado en su facultad de interventor y propulsor de políticas públicas genera acciones legitimizadas desde la sociedad.

Las políticas públicas están diseñadas en el marco de alcanzar los objetivos fundamentales en la equidad, eficiencia, eficacia y calidad del desarrollo humano, que busca la reivindicación de la persona humana en todas las dimensiones de la vida cotidiana.

Utiliza estrategias de concertación y participación ciudadana quienes son los destinatarios a través de sus demandas de la ejecución de las políticas públicas.

**3.4.2. Política Social:** Se refiere a las medidas o intervenciones del Estado en la sociedad. Estas medidas conllevan a lograr cierta calidad de vida de la población, sin alterar en lo absoluto, las relaciones sociales sustantivas, como son las que le dan contenidos a la estructura de clase de una sociedad.

El objetivo formal de la política social es el de lograr el bienestar, a través de un conjunto de acciones articuladas, con un conjunto de opciones económicas y políticas, implicando todos ellos una verdadera estrategia de desarrollo.

Bajo esta consideración la política social es un instrumento que contribuye al adecuado funcionamiento de la economía y la política. (Políticas sociales y estilos de desarrollo en tiempos de globalización. E. Adames, Panamá, 1997).

La Política Social busca dinamizar la sociedad para lo cual utiliza cursos de acción, pero estos cursos de acción solamente se ponen en movimiento luego de establecer si lo social es lo condicionante o condicionado.

Así según los objetivos las políticas sociales pueden ser:

a. De carácter general: responden a principios básicos (igualdad de oportunidades, educación, salud).

b. De carácter específico: Define las actividades en función de las necesidades que satisfacen sean estas necesarias como salud, educación, vivienda, otros.

Los criterios que deben prevalecer en la formulación de las políticas sociales son: Factibilidad, coherencia, desarrollo armónico integral, descentralización, participación.

Las políticas sociales para su desarrollo deben tener como soporte, la trilogía básica que son. Sustentabilidad, equidad y solidaridad. (La Gestión de los Deberes Sociales, algo más que Gerencia Social. Alicia M. Kirchner. Buenos Aires, 1997).

**3.4.3. Política Económica:** La política económica es creada para encauzar las riendas de la economía de un país y constituye una guía o sendero sobre el cual el Estado ha de orientar la economía nacional.

La política económica incluye toda clase de medidas de tipo económico e incluso social, que el poder público elabora y aplica en la economía, teniendo muy en cuenta que los lineamientos y directrices sean coherentes y coordinados entre sí y que los resultados redunden en beneficio de todos los sectores que conforman la sociedad.

La política económica es la expresión mediada de la instancia estatal, de determinantes estructurales enraizados en la matriz constitutiva de las relaciones sociales, es decir, en el proceso mismo de producción y circulación de mercancías. Pero a la vez, como fenómeno histórico concreto, la política económica resulta ser la expresión de correlaciones determinadas de fuerzas sociales de clase que encuentran en la instancia política y en el seno del Estado canales particulares de manifestación. En este sentido, aparece doblemente determinada: por una parte, como expresión singular de restricciones y requerimientos derivados del propio proceso económico y del lugar estructural, orgánico, que ocupa el Estado en dicho proceso; por otra, como resultado de la interacción de fuerzas que alcanzan en la esfera política una manera particular y relativamente autónoma de manifestarse y cuya relación entre ellas y de ellas para con el Estado es desigual, asimétrica y contradictoria. Así, lejos de ser un proceso lineal, funcional, exento de contradicciones, la política económica es la resultante de factores de signo diverso, ubicados en las distintas instancias de lo social, pero que encuentran en el Estado una formulación o una codificación particular.

La política económica tiene una diversidad de objetivos. Algunos de los más significativos son:

Lograr una mejor distribución de los recursos y los beneficios recaudados.

Lograr una mayor productividad

Lograr un alto nivel de empleo

Lograr incrementar el nivel de vida

Racionalizar los factores productivos y los recursos naturales utilizados.

Lograr equilibrio en la balanza de pagos.

Impulsar la ampliación del mercado interno y del mercado externo.

(Economía. Enfoque de América Latina. Clement Morris).

**3.4.4. Pobreza:** La condición de pobreza consiste según los economistas en carecer de recursos bajo un cierto estándar. La medición de la situación de pobreza se hace en base al ingreso monetario que permita alcanzar el valor de una canasta básica de alimentos. La población bajo la línea de pobreza en Panamá comprende los segmentos de grupos diversos, entre los que se destacan las poblaciones rurales e indígenas. (Intervención Social con Familias: Nuevos Escenarios. Módulo "Políticas Sociales, Derechos Humanos y Familias Centro Latinoamericano de Trabajo Social. CELATS, Holanda, 2000).

La pobreza se plantea hoy en un marco más amplio, que incluye los temas de equidad y exclusión social. En este marco, la pobreza más que una situación es una relación y como tal denuncia una injusticia básica presente.

Se puede "inferir que la pobreza en Panamá tiene un componente estructural sumamente grave. Por ello se anota la importancia de no pasar por alto este factor crucial a la hora de diseñar políticas de combate a la pobreza que en modo alguno podrían circunscribirse al mero aumento del gasto social, siendo como es este, sin duda, un elemento primario de esa lucha.

La tarea de superar la pobreza supone para la sociedad panameña un esfuerzo de largo plazo y sólo modificando nuestro patrón de crecimiento y de distribución de los beneficios lograremos eventualmente erradicarla". Un análisis del Gasto Social en Panamá. Perspectivas Recientes. Gregorio Urriola Candanedo, Panamá, 1997).

**3.4.5. Educación:** "Educación es el proceso de adquisición de conocimientos, habilidades y actitudes con un fin ético".

El objetivo primordial de la educación es el de proporcionar a las personas una formación plena que les permita conformar su propia y esencial identidad, así como construir una concepción de la realidad que integre a la vez el conocimiento y la valoración ética y moral de la misma.

Tal formación plena debe ir dirigida al desarrollo de su capacidad para ejercer de una manera crítica y en una sociedad axiológicamente plural, la

libertad, la tolerancia y la solidaridad. (Violencia, Salud y Equidad de Género: Sara Melara de Meneces y Mirna de Meza. Panamá 2000).

Para Simeón Tanguiane, antiguo sub-director general de la UNESCO, responsable del sector de educación de esta organización, define la educación como la 'actividad consciente, deliberada, organizada que tiene a transmitir y a controlar un sistema coherente de conocimientos, de destrezas y de mecanismos de tipo general y profesional, a desarrollar el pensamiento, la reflexión, las aptitudes y todos los aspectos de la personalidad. (La Educación y el Problema de su Democratización en Perspectivas. S. Tanguiane, 1987).

El término educación abarca realidades distintas y diferentes, dependiendo de la óptica profesional del proceso.

Para el sociólogo y el cientista político, la educación es un instrumento elaborado por el hombre para ayudar a crear y reformar las estructuras colectivas, tales como el Estado, el régimen político la estructura social, los medios de producción, etc.

Este enfoque funcionalista considera fundamentalmente a la educación como un órgano que ejerce una o varias funciones específicas para el hombre de

Estado, la familia, los docentes y estudiantes la educación es un aparato controlado por el Estado, es a la vez un instrumento y un bien del poder.

La educación pertenece al sistema de valores de la colectividad que la ha producido. (Educación y Desarrollo: Estrategias y Decisiones en América Central. Sylvain Lourie. Instituto Internacional de Planificación de la Educación (IIEP) UNESCO. Argentina, 1985).

**3.4.6. Salud:** Salud es el bienestar y calidad de vida. Bienestar físico, mental y social en términos integrales y equilibrio dinámico del individuo con su ambiente y realidad.

La vida humana es un conjunto integrado, una entidad total interdependiente del medio circundante. Este enfoque holístico debe ser la base conceptual de la atención del proceso salud-enfermedad. Es un proceso dinámico en constante movimiento, un equilibrio de fuerzas biológicas, sociales, psíquicas y espirituales que determina la individualidad de cada ser humano. La visión integral de salud es gestar el desarrollo humano y la calidad de vida de la población.

*“Las políticas públicas sanitarias están diseñadas en el marco de alcanzar los objetivos fundamentales del Sistema Nacional de Salud: Equidad en el logro y acceso a niveles óptimos de salud de la gente y del ambiente; eficiencia en el uso de los recursos humanos, técnicos y financieros del sistema sanitario; eficacia en el logro de impacto sanitario y por tanto, de indicadores positivos de salud de la gente y del ambiente y calidad en la oferta que se brinda a la población en las intervenciones sanitarias a sí mismo y a su ámbito ecológico, traducida en satisfacción por los servicios sanitarios, tanto para los que demandan como para los que lo ofertan”. (Rivera Aida L., pág. 29).*

Las políticas por lo tanto se expresan en estrategias a desarrollar para alcanzarlos y en las acciones e intervenciones sanitarias esenciales para obtener logros positivos en salud e la gente y del ambiente natural y social en el cual vive, crece, se desarrolla y muere. (Nueva Visión y Noción de la Política Pública de Salud en Panamá. Aida Libia Moreno de Rivera. Panamá, 2000).

En este estudio el cuestionario se aplicó a una muestra representativa, la cual nos permitió hacer generalizaciones válidas para la población y guardar relación con la condición particular que se estudia.

Las características fundamentales de la muestra es que fueran personas que ocuparan posiciones gerenciales con mandos directivos y decisivos en los puestos que ejercen. Que fueran personas con dominio del tema y disposición para brindar información.

Las 50 personas a las que se le aplicó el cuestionario ocupan cargos en posiciones gubernamentales, no gubernamentales, municipales, entidades autónomas y organismos internacionales.

De acuerdo al sexo se le aplicó el cuestionario a 32 mujeres y 18 hombres. De éstas 46 personas se encuentran trabajando en las diferentes instituciones

gubernamentales, no gubernamentales, municipales, entidades autónomas, sector privado y organismos internacionales.

Sólo 4 personas son jubiladas y laboran en forma independiente en organizaciones no gubernamentales con fines sociales, comunitarios; y cívicos.

Las profesiones o especialidad de la muestra seleccionada era heterogénea y muy variada ya que representan profesiones tales como lo de Trabajo social, enfermería, medicina, psicología, sociología, economía, derecho, educación, nutrición, farmacia, filosofía e historia, laboratorio clínico, estadística, contabilidad, ambientalista, empresa y consultoría internacional.

### **3.5. UNIVERSO Y MUESTRA**

La unidad de observación, o sea los elementos del universo en que se estudiaron las variables de interés fueron 20 gerentes en una primera aplicación o muestra piloto que poseían las características susceptibles de ser estudiadas, es decir, que reunieran los criterios establecidos previamente por la investigadora, y los cuales se constituyeron en los mejores informantes para el tema de la investigación.

Posteriormente se escogió la muestra del estudio, la cual se seleccionó a través del muestreo del tipo de informante clave, donde se seleccionaron las

cincuenta (50) personas restantes que tenían mandos directivos y decisivos en los puestos que ocupan. Personas con dominio del tema y disposiciones para brindar información.

Esta selección nos permite tener una representatividad de la población y permite hacer generalizaciones, a través de la muestra del universo.

El modelo a trabajar en el estudio es de tipo cualitativo, ya que en base al tipo de cuestionario haremos inferencias lógicas sobre las situaciones específicas estudiadas.

La objetividad, confiabilidad y validez son condiciones especialmente sensibles en la investigación cualitativa y esto se logró en base a procedimientos específicos tales como la coherencia de las respuestas, la confiabilidad de la información con las personas entrevistadas, el contrastar la información ofrecida con la comprensión de lo que se les preguntaba.

A través de este tipo de estudio y control se pudo obtener la versión interpretada de los aspectos subjetivos-cualitativos de las personas informantes.

### **3.6. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE DATOS**

Para la recolección de datos se diseñó un modelo de encuesta, tipo cuestionario con preguntas cerradas y de respuestas múltiples, donde el entrevistador tenía la oportunidad de seleccionar una o varias opciones que describieran mayor su respuesta. Se ubicó una opción de respuesta que se refería específicamente a la categoría de otra, donde el entrevistador podía referirse a una respuesta no formulada en las opciones propuestas, y donde tendrían la oportunidad de precisar mejor su respuesta y pudiéramos de esta forma obtener más datos referentes al estudio. El cuestionario consistió en 6 preguntas que tenían de 8 a 9 categorías de respuestas.

Para la elaboración del cuestionario se consideraron los criterios relacionados con los objetivos propuestos en la investigación.

Como el propósito y uso del cuestionario era de auto administración, se anexo una hoja con las instrumentaciones del mismo, donde se brindaba información sobre el propósito del estudio, como llenar el formulario, el carácter e importancia de la veracidad de la información y la confidencialidad de la misma.

Considerando los dos requisitos o características fundamentales que deben poseer los instrumentos de medición, los cuales consisten en dos cualidades relevantes, la confiabilidad y validez de la información obtenida por medios de

las personas entrevistadas; y buscando igualmente maximizar esa validez y confiabilidad de la información, para reducir los errores de los resultados, se evaluó la confiabilidad del instrumento, previo a su aplicación definitiva con veinte (20) informantes claves, a los que se le aplicó el cuestionario por una asistente de la investigadora y la investigadora.

El resultado obtenido de los datos fue que manifestó consistencia, coherencia y estabilidad en la información recolectada lo que indicó la exactitud de la medición.

Esta prueba inicial nos ayudó a verificar la calidad de las preguntas en los términos de entendimiento y comprensión, la adecuación de las opciones de las respuestas que proporcionaban y el tiempo que se requiere para llevar el cuestionario. Las personas que participaron en la prueba no se incluyeron en la muestra definitiva, con la intención de no introducir sesgos en cuanto al conocimiento previo de saber o tener una idea de las preguntas que se hacían con antelación.

Ninguna de las preguntas requirió ser reformulada o modificada nuevamente. Según las personas participantes en la prueba, las preguntas las entendían y no presentaban ningún grado de dificultad.

En la prueba definitiva tampoco se encontró dificultad para llenar el cuestionario (y a pesar que se les indico que de no tener clara comprensión de las preguntas dejaran las mismas sin contestar, hasta que la misma fuera aclarada por la investigadora), todas las preguntas fueron contestadas por las personas que participaron en el cuestionario.

Algunos cuestionarios fueron entregados personalmente a la persona entrevistada y otros fueron enviados por mensajería a los destinatarios seleccionados en la muestra. Todos los cincuenta formularios fueron entregados en el tiempo establecido.

### **3.7. PROCESAMIENTO Y PRESENTACION DE LA INFORMACION**

#### **3.7.1. Análisis de los datos.**

En esta fase se recolectaron los datos, se revisaron las boletas, se codificó cada uno de los cuestionarios y se verificó la información.

El procesamiento de la información para la presentación y análisis de los datos fue manual. La elaboración de los datos a través del plan de tabulación nos permitió prever los cuadros y gráficas correspondientes al objetivo del estudio y permitieron a la vez una información clara y sistemática.

El plan de tabulación permitió determinar las características identificadas, objeto del estudio que ameritaban ser analizadas individualmente o cruzadas según los objetivos propuestos.

### **3.7.2 Forma de Presentación de los datos.**

Los datos se presentaron en cuadros y gráficas, para enfatizar ciertas relaciones entre las cifras y hacer las comparaciones debidas.

Las gráficas fueron representadas en forma de barras y circulares donde se presenta la información más relevante.

## **3.8. RECURSO HUMANO**

Se refiere a todo el personal que participará de la investigación.

Un tutor o asesor del trabajo

Investigadora principal

Una secretaria

Un especialista en informática

Un especialista en estadística

Gerentes que participarán en la aplicación del cuestionario.

### **3.9. RECURSOS MATERIALES**

Entiéndase que se refiere a las herramientas, equipos, instrumentos infraestructura física y otros, para llevar a cabo el proyecto.

Material de oficina, papelería, cartapacios, bolígrafos, lápices, disquetes, libros o textos, revistas, memorias, computadora, fotocopidora, combustible para la movilización, otros.

### **3.10. RECURSOS TÉCNICOS**

Participación en seminarios realizados con el tema. Visita a instituciones e intercambio con gerentes claves de instituciones gubernamentales, no gubernamentales, autónomas y municipales.

### **3.11. OTROS GASTOS**

Se considera como los imprevistos por la cantidad de dinero que debe considerarse para prever cualquier gasto repentino. La suma calculada es sobre la base del 5% del total del presupuesto de gastos.

## ***CAPITULO IV***

# ***PRESENTACION Y ANALISIS DE LOS RESULTADOS***

#### 4. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

En este capítulo se procederá a realizar el análisis de los resultados obtenidos de la información proporcionada por las personas entrevistadas en la encuesta.

Antes de entrar a la presentación y análisis de los resultados es necesario aclarar que en base al cuestionario diseñado para recoger la información la cual consistió en preguntas cerradas, que contenían categorías o alternativas de respuestas a las preguntas que fueron delimitadas, y donde las personas entrevistadas podrían escoger una o más respuestas a las preguntas formuladas, presentamos los resultados con el análisis de las respuestas.

Conociendo, que en el estudio se requiere incluir medidas de cambio en la estructura y en el modelo económico estatal se ha considerado iniciar el cuestionario con la siguiente interrogante: ¿Cuáles son los problemas que presenta la población según las principales limitaciones que confronta el Estado: En base a los resultados obtenidos de esta pregunta se presenta el Cuadro No. 1.

**CUADRO No. 1**  
**OPINION DE LOS GERENTES SOBRE LOS PROBLEMAS QUE PRESENTA**  
**LA POBLACIÓN SEGÚN LAS PRINCIPALES LIMITACIONES QUE**  
**CONFRONTA EL ESTADO**

<b>LIMITACIONES QUE CONFRONTA EL ESTADO</b>	<b>CANTIDAD DE RESPUESTAS</b>	<b>PORCENTAJE</b>
Ineficiencia en el gasto público social.	47	94.0%
Inversión social que da respuesta a sólo un sector social.	44	88.0%
Trámites burocráticos que obstaculizan la ejecución de las inversiones.	42	84.0%
Prevalencia de un modelo de gestión pública centralista	37	74.0%
Poca o limitada capacidad para diseñar proyectos de desarrollo social.	32	64.0%
Débil capacidad y coordinación de las diversas instancias gubernamentales y privadas.	30	60.0%
Criterios prevalecientes de dirigir los beneficios a los grupos de presión sobre todo del área urbana.	29	58.0%
Desarticulación entre el Estado e instituciones del Sector Social.	24	48.0%

**FUENTE:** La encuesta aplicada a 50 gerentes de las instituciones gubernamentales, no gubernamentales, autónomas, municipales, sector privado y organismos internacionales.

La mayoría de las personas entrevistadas, representadas en un 94.0%, se refirió a la ineficiencia en el gasto público social como la principal limitación que confronta el Estado para dar respuesta a los problemas que presenta la población. Seguido de un 88.0% de la respuesta que se refiere a la inversión social que da respuesta a sólo un sector social. Trámites burocráticos que obstaculizan la ejecución de las inversiones está representado de acuerdo a la

cantidad de personas que respondieron en un 84.0%. La prevalencia de un modelo de gestión pública centralista está representado en un 64.0%. La débil capacidad institucional de las diversas instancias gubernamentales y privadas está representada en un 60.0%. El criterio prevaleciente de dirigir los beneficios a los grupos de presión sobre todo del área urbana alcanzó el 58.0%, y la desarticulación entre Estado e instituciones del sector social alcanzó el 48.0%.

Ante la cantidad de respuestas referidas a la ineficiencia en el gasto público social (94.0%), todo parece indicar que urge un nuevo diseño de política social, en el cual el gasto público social debe dejar de ser una variable susceptible de manipulación, subordinada y dependiente al logro de las metas de los programas de estabilización financiera y ajuste estructural.

Para el Estado subsidiario, esto ha constituido un costo social muy grande ante la pérdida de bienestar sufrido, tanto por los sectores más vulnerables, como por los de ingreso medio. Estos sectores han sido afectados frente a la focalización o selectivización del gasto público, por lo cual se ha visto en la necesidad de hacer frente a las tensiones derivadas originadas por la crisis y el ajuste.

Esta ineficiencia del gasto público social ha llegado a tal punto que han tenido que instrumentarse programas a corto plazo, orientados a combatir la pobreza extrema.

De acuerdo al Informe Nacional de Desarrollo Humano, Panamá 2,002, en el país existen personas con diferentes expresiones de pobreza. La evaluación de esta situación debe asegurar que el gasto social contribuya de forma eficiente a reducir las brechas de pobreza.

En la primera edición del Informe de Desarrollo Humano de Panamá, se presenta un análisis del gasto público social para el período 1980-2000, rescatando lo más relevante acerca de los montos, de la sostenibilidad y del impacto de ese gasto.

El examen de los datos consultados a través de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas indica que: “se evidencia un fuerte y sostenido crecimiento del gasto público social durante el período 1980-2000.

El gasto social por persona creció cuatro (4) veces más que el producto nacional por persona. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) realizó un estimado de B/.642.00 por persona en 1997, y se evidencia que a nivel centroamericano, Panamá y Costa Rica ejecutaron un gasto social, per

cápita más elevado respecto a los demás países centroamericanos, que en su mayoría no alcanzaron los B/.100.00 por persona en 1997.

Es necesario mejorar y fortalecer los sistemas de información que permitan medir el impacto del gasto e inversión social con base a los resultados. (Informe Nacional de Desarrollo Humano, Panamá, 2000).

Lo anterior subraya el hecho de que a pesar de tener un alto nivel de gasto social total y de servicios sociales básicos relativamente aceptables, Panamá no ha logrado indicadores similares a los alcanzados por otros países en igual situación.

En el pasado el llamado gasto público social constituye la expresión de la política estatal, ya que era dirigida no sólo a atender las necesidades básicas de la población, sino que cumplía un papel redistributivo, ya que a través de este gasto el Estado compensaba las disparidades que se daban en la distribución del ingreso entre los distintos sectores sociales.

*"El gasto público social que en ocasiones asumía un carácter asistencial pretendía introducir un elemento de equidad hacia el acceso de los grupos sociales de menores ingresos a servicios que de otra manera podrían estar limitados a no existir para ellos" (Miró, C., 1999, pág. 14).*

Las reducciones que ha sufrido el gasto público social en los últimos años, ha afectado preferentemente a los más pobres, por lo tanto urge como

estrategia proponer dentro del ámbito de las políticas sociales, la adopción de algunas medidas que favorezcan a los menos protegidos en primera instancia, pero que también se proyecten a los distintos sectores de la población necesitadas, para poder establecer esa equidad social que tanto se requiere.

A través de estas medidas urge la focalización del gasto social, considerada como un requisito de gestión de las políticas públicas sociales, donde se asegure la cobertura a los más necesitados de la población panameña, de no ser así, la ineficiencia del gasto público social se mantendrá y tendrá problemas en su ejecución en cuanto a la cobertura que debe darse a los importantes grupos de la población y arrojaría diferencia en la calidad de los servicios que éstos reciben, reduciendo con ello su eficiencia e impacto, y con una incidencia de pobreza más alta.

La inversión social que da respuesta sólo a un sector social, fue señalada en segunda instancia por las personas entrevistadas, alcanzando un margen de respuestas representado en un 88.0%.

Al respecto vemos que esta focalización y selectivización del gasto social pueden producir resultados positivos si se concentra en áreas definidas y de pobreza extrema, pero paralela y simultáneamente se deben reforzar las áreas donde aparezcan la segmentación o división de los servicios, al igual que los

mecanismos de exclusión y de inequidad, considerando igualmente a la vez los otros sectores donde se reproduce la desigualdad social.

Es bien cierto que de esta forma, los eventuales efectos positivos de las acciones focalizadas se ven rebasados por las consecuencias derivadas de la misma lógica del funcionamiento del modelo; la lógica de irracionalidad y potenciación del mercado; genera mayor población excluida.

Desde el punto de vista de la racionalidad del modelo y de las tendencias dominantes del orden social, el discurso de la eficiencia y equidad no revela más que un aparato más de la dominación.

El modelo resultó en extremo poco eficiente respecto al destino del gasto que se designaba a los sectores más vulnerables. Concretamente se carecía de eficacia en la asignación de los recursos del Estado, ya que el producto era un crecimiento excluyente; no integrador de la sociedad, donde se abrían nuevas brechas de desigualdad ante las grandes diferencias en la distribución del gasto público social que se pretendía dar a través de la focalización a los grupos objetivos y donde sólo daba respuesta a través de la inversión a un sólo sector social. Ante esta respuesta social al problema, sólo se daban respuestas paliativas a sólo una parte de la población necesitada de beneficios sociales.

Hay que superar las políticas aisladas mediante objetivos que conlleve la integración y equidad social.

Hay que buscar formas de funcionamiento diferenciales de las políticas tradicionales, donde las políticas sociales tengan en efecto multiplicador sobre sus destinatarios.

En relación a la focalización en cuanto a la inversión social con el gasto público social se manejan dos visiones dentro del modelo y grupos neoliberales.

Una, la que se concibe como respuesta a la limitación de recursos y a la improbabilidad de que aumenten en el corto plazo a niveles que permitan una extensión universal de la cobertura.

La otra propone, que la acción del sector público, debe concentrarse en los estratos más pobres, en todos los casos independientemente de los recursos disponibles, dejando que el resto de la población adquiera los servicios que necesite.

Estos intentos de focalización del gasto social enfrenta una serie de obstáculos y limitaciones y considero que es donde se sitúa la incapacidad que tienen las instancias gubernamentales responsables de administrar estos fondos

especiales para atender las necesidades de los más pobres; y esto precisamente hace que las acciones se concentren en un solo sector social y en el cual paradójicamente la efectividad de la focalización no llega a impactar, ya que son poblaciones extremadamente pobres y sin educación, donde no se puede lograr una plena participación social, política y económica de estas poblaciones; tomando en consideración que las políticas sociales no pueden tener el efecto deseado si no hay participación. La participación permite que los beneficios adquieran autonomía de la dependencia asistencial del Estado, fortaleciendo de esta forma el sistema de solidaridad básica de la sociedad.

Los trámites burocráticos que obstaculizan la ejecución de las inversiones fue un rubro significativo en cuanto a las respuestas obtenidas por esas personas investigadas, representada en un 84.0%.

Esta forma de administración caracterizada por procedimientos complejos y dilatados, son condiciones que obstaculizan y aletargan la ejecución de las inversiones. Hemos tenido como arrastre la prevalencia de un modelo de gestión pública centralista que se comporta bajo la observancia de procedimientos y normas rígidas, más que en los resultados y que no favorece la inversión social.

La descentralización es un punto clave y crucial para lograr el incremento de las inversiones. La limitada disponibilidad de recursos para atender las necesidades de la sociedad en su conjunto requieren de procedimientos mucho más rápidos y flexibles; descentralizado en las decisiones.

La política de focalización respecto a las inversiones sociales producirá resultados más eficaces y eficientes en la medida que vaya acompañada de una política de descentralización del Estado. El centralismo no es adecuado para resolver en forma eficaz las demandas de la población. La administración de los programas sociales será más eficaz cuanto más cerca esté del problema y de las personas que demandan su solución. La descentralización permitirá que las prestaciones de índole social sean mucho más flexibles, operativas y articuladas, lo que evidentemente redundará en favor de la eficiencia.

Bajo esta apreciación la descentralización acabará con los trámites burocráticos que obstaculizan las ejecuciones de las inversiones, ya que la política social se descentraliza hacia instancias de administración central ya sea regionales o municipales, fortaleciendo los gobiernos locales y las organizaciones de base a través de capacitación y asistencia técnica a fin de que sean capaces para asumir estos nuevos roles en el manejo y flujo de sus propios recursos donde se logre la equidad y la participación de las poblaciones afectadas.

La prevalencia de un modelo de gestión pública centralista aparece con un 74.0% de las respuestas ofrecidas por las personas entrevistadas.

Las intervenciones estructuradas sobre la base de un Estado altamente centralizado, que no brinda espacio para la participación de los sectores voluntarios no lucrativos y de la sociedad civil en general, hace que se concentren las acciones y toma decisiones, al igual que la administración y los recursos financieros y humanos en el Estado.

Este perfil de actuación ha generado pesadas burocracias sociales que como hemos visto han resultado ineficientes, entre éstas figuran la escasa capacidad para adaptarse a brindar respuestas rápidas a los problemas de la población, baja calidad en la ayuda, excesiva acumulación de poder y discrecionalidad de los funcionarios. El esquema entronizado obliga a las personas a “clientelizarse”, convertirse en dependientes y escalar a la administración estatal como única vía para realizarse y reconocerse en el terreno social.

El modelo de gestión pública descentralizado debe concebirse, hacia el desarrollo de sociedades equitativas sin exclusión, debe factibilizarse la integración y participación de toda la población, donde el descentralismo conlleve a la acción social y al desarrollo humano sostenible.

La poca o limitada capacidad del Estado para diseñar proyectos de desarrollo social fue otra categoría válida que de acuerdo a la respuesta representa el 64.0% y la cual merece ser considerada para un breve análisis.

El diseño de una política pública en el marco de lo social y lo cual se traduce en proyectos implican un nivel de decisiones y capacidad estatal que involucra los siguientes elementos: capacidad institucional, que se refiere al personal idóneo que es requerido para diseñar e implementar las políticas a través de los proyectos. Para ello se requiere de la incorporación de procesos metodológicos eficientes y racionales para trabajar en la dirección de los objetivos formulados, al igual que para el análisis de los efectos de las decisiones, de las condiciones y estrategias.

Se requiere igualmente capacidad administrativa que surge de la experiencia organizacional, la integración de lo político, lo técnico y lo administrativo.

Para esto se requiere superar barreras burocráticas, la burocracia es el fenómeno de mayor relevancia en la inoperancia de las instituciones. Este es un real desafío que debe ser previsto en la política social.

Para el logro de una alta capacidad estatal en el proceso organizacional de la formulación de políticas es necesario evitar la improvisación la cual se origina por la falta de análisis sistemático de los problemas, sus causas y sus contextos, al igual que las circunstancias en los que se desenvuelven.

El unilateralismo es otra variable que hay que evitar el cual consiste en desconocer la integración y coordinación, entre disciplinas, entre sectores, entre profesionales y no profesionales, entre los que tenían decisiones y los que deberían participar de ellas implica por lo tanto una participación de todas las instancias responsables del proceso.

Se debe evitar igualmente la extrapolación de criterios, ya que no es posible trasladar "soluciones" desde una circunstancia histórica-cultural y geográfica a otra distinta.

Hay que tener presente el sentido de la responsabilidad y seriedad en las decisiones y acciones que se asumen y no dejarse llevar por el sentido del clientelismo, o el eficientismo cortoplacista sin medir las consecuencias que éstas generen. (Mendioca, G. 1995, pág. 50).

En el diseño de los proyectos la capacidad institucional se deja ver dentro del marco de la participación social el cual en su sentido amplio, el Diccionario

de Ciencias Sociales y Políticas (1989), expresa: "Es el conjunto organizado de acciones tendientes a aumentar el control sobre los recursos, decisiones o beneficios, por personas o grupos sociales que tienen niveles de ingerencia relativamente menores dentro de su comunidad u organización".

En suma el papel del Gerente Social es de gran importancia ya que su visión y misión debe ir dirigida y perfilarse en el diagnóstico, diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas sociales, donde la dirección gerencial busque el desarrollo de las capacidades para gerenciar y activar a favor de la administración social, lograr las capacidades de coordinación y concertación para implementar modelos organizacionales avanzados con compromisos de redistribuir la riqueza, brindar igualdad de *oportunidades*.

A este respecto Boris Lima destaca con relación a los grupos carenciados lo siguiente:

*"lo cual significa tener la capacidad de atender las diferencias, orientando acciones específicas de acuerdo a las necesidades particulares de los individuos y grupos más carenciados, bajo el principio de dar más a los que más necesitan. Ello supone admitir y demostrar la capacidad gerencial de la complejidad de la intervención social, así como también la necesidad de establecer prioridades en la disfunción de los objetivos, la asignación y la administración de los recursos, que hagan factible una mayor eficiencia en la política social" (Boris, L., 1993, pág. 4).*

La débil capacidad y coordinación de las diversas instancias gubernamentales y privadas, alcanzó el 60.0% en respuestas de las personas entrevistadas.

Una de las principales limitaciones que confronta el Estado, para dar respuesta a los problemas de la población en el orden social obedece a la poca fuerza y vigor que impulse un verdadero poder de capacidad y coordinación entre las instancias gubernamentales y privadas.

El Estado a través de la interacción con la economía y la sociedad se basaba en una concepción hegemónica de su papel, suponiendo que el bienestar social se encuentra en los instrumentos de política que desarrollen las instituciones públicas. Esta visión ha cambiado el criterio y se ha expandido a la empresa privada como generadora de bienes y servicios a la sociedad. La modalidad busca integrar el contenido social y económico de las políticas públicas, posibilitando la confluencia armoniosa entre gobierno y empresa privada.

Esta intención, no obstante, amerita ser reforzado a través de una cooperación e integración social más fuerte y coordinada, que impulse y canalice adecuadamente en desarrollo y bienestar humano.

Las políticas sociales no pueden tener el efecto deseado si no hay integración, coordinación y participación entre Estado y empresa privada.

A este respecto el INDH señala:

*"Si queremos colocar al ser humano en el centro de los esfuerzos del desarrollo, como lo establece el paradigma del desarrollo humano sostenible, esto significa la apertura de otras instancias que ofrezcan oportunidades y recursos para que los grupos que experimenten alguna clase de exclusión puedan incorporarse, en calidad de sujetos y no objetos, en todos los ámbitos de la vida ciudadana". (INDH, Panamá, 2002, pág. 5).*

El criterio prevaleciente de dirigir los beneficios a los grupos de presión sobre todo del área urbana, estuvo representado en un 58.0% de acuerdo a la cantidad de personas que eligieron esta categoría de respuesta.

Sobre este aspecto hay que considerar que la pobreza urbana en Panamá es menos extendida e intensa que la rural, aunque existe un número considerable de bolsones de pobreza urbana en el país y una proporción significativa de los habitantes de las ciudades viven por debajo de la línea de la pobreza y pueden ser consideradas vulnerables. Más aún de acuerdo a las tendencias demográficas y las migraciones urbanas, se estima que las áreas urbanas concentren una mayor proporción de pobres.

Aproximadamente el 16% de la población urbana se encuentra por debajo de la línea de la pobreza, lo que representa cerca del 25% de los pobres a nivel

nacional En la pobreza urbana se revela que el 5% de los moradores de la ciudad se encuentran en condiciones de pobreza extrema

En términos absolutos cerca de 250 mil personas se encuentran en condiciones de pobreza en las áreas urbanas, y los principales problemas que confrontan son el problema de vivienda, empleo, transporte, infraestructura básica, aunado a otros problemas sociales como violencia doméstica y pública, delincuencia, drogas, desintegración familiar, entre otros problemas

Posiblemente ante estos problemas del orden social esta población se constituye en grupos de presión en el área urbana, para poder obtener algunos beneficios

La desarticulación entre el Estado e instituciones del sector social, alcanzó el 48 0% de las personas que respondieron esta pregunta.

Sobre este aspecto se ha avanzado gradualmente a través de los procesos de modernización y reforma del Estado ejecutado por los Ministerios de Salud, Educación, Vivienda, Trabajo y Desarrollo Laboral y el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia y el Fondo de Inversión Social, cuyo propósito van encaminados al pleno social y alcanzar los niveles de equidad, eficiencia, eficacia y sostenibilidad de las acciones que desarrollan en sus

respectivas áreas. No obstante, se hace necesario apoyar estos procesos y complementarlos con acciones mancomunadas y que en otros ámbitos desarrollan y desempeñan un papel importante en este plano.

Aún cuando se dedica una proporción del presupuesto del Estado al gasto social, los indicadores sociales aún reflejan que se hace necesario articular el esfuerzo entre el Estado e instituciones del sector social para lograr mayores niveles de equidad y eficiencia en materia de asignación de recursos.

Uno de los objetivos-metas para lograr esta debida articulación es lograr modernizar la Gerencia social con el objeto de lograr mayores rendimientos en la utilización de los recursos orientados al área social. Para esto se requiere incorporar un área de Gerencia Social que contemple fundamentalmente el ámbito de modernización de la gestión social y la formación y capacitación de gerentes sociales, donde se logre esta articulación tan necesaria entre el Estado e instituciones del sector social.

En relación a la pregunta número 2, que recopila la opinión de los gerentes sobre la política económica y la política social según la desvinculación que hay entre ellos, se presenta el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 2**  
**OPINION DE LOS GERENTES SOBRE LA POLITICA ECONOMICA Y LA**  
**POLITICA SOCIAL, SEGÚN LA DESVINCULACION QUE HAY ENTRE ELLAS**

<b>DESVINCULACION ENTRE LA POLITICA ECONOMICA Y LA POLITICA SOCIAL</b>	<b>CANTIDAD DE RESPUESTAS</b>	<b>PORCENTAJE</b>
Crisis económica por dificultades presupuestarias que impiden dar respuestas a las políticas sociales.	48	96.0%
Cambio del modelo estilo de desarrollo de la política social.	42	84.0%
Cambio de la interacción Estado económica sociedad.	42	84.0%
Preocupación solo por el desarrollo económico.	41	82.0%
Dificultad del logro simultáneo del crecimiento económico y equidad social por el cambio del proceso económico en el país.	37	74.0%
Repliegue del Estado en su relación con la economía del país.	36	72.0%
Centralización de los gastos que limita la atención en el orden social.	33	66.0%
No hay ni debe existir vinculación entre ambas políticas.	2	4.0%

**FUENTE:** Encuesta aplicada a 50 gerentes de las instituciones gubernamentales, no gubernamentales, autónomas, municipales, sector privado y organismos internacionales.

La crisis económica por dificultades presupuestarias que impiden dar respuesta a las políticas sociales fue la categoría que más respuestas se obtuvieron en un 96.0%.

La política económica abarca un conjunto de esfuerzos en cuanto a la administración presupuestaria para alcanzar una serie de metas en materia del

desarrollo social y humano de la nación. La naturaleza y dinámica del gasto social se expresa en concreto en lo que respecta en materia y desarrollo social fundamentalmente en la educación, salud, vivienda, pobreza, infraestructura básica, etc.

Debe buscarse consistencia del discurso de la política social con la política económica, ya que el Estado es el primer agente de acción sobre el sistema social en general.

En los últimos años se han delimitado con mucha más precisión estrategias específicas para el sector social, creando una institución que se encargará de esta materia, el Fondo de Inversión Social (FIS). Este organismo expresa el redimensionamiento de la política pública. El FIS, se concibe como una agencia de concentración de la acción social estatal y privada para la prevención y desarrollo comunitario, adscripto al Ministerio de la presidencia. No obstante, su partida presupuestaria es exigua, y el manejo de los recursos es insuficiente para hacer frente a tanta demanda social. No alcanza por lo tanto, a dar contenido ni respuesta a una política, estatal del orden social, ya que para agravar la situación, en la actualidad se discute el uso de los fondos de esta entidad.

Por otro lado, una política social alternativa deberá preservar y ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos que vayan en vía de una ampliación del gasto social, sobre todo, tomando en cuenta a la mayoría de la población que tiene carencias sociales y no de grupo aislados como pareciera ser una estrategia del gasto social.

A raíz de lo expuesto y considerando que el gasto social del gobierno se materializa esencialmente a través del presupuesto público, puede entenderse la estrecha relación que existe entre el manejo de la política económica gubernamental en materia de hacienda pública y el gasto social como parte de ese mismo presupuesto.

Armonizar el uso de los recursos escasos del sector público para el alcance de las metas sociales cónsonas con las metas de crecimiento, empleo y distribución del ingreso es un dilema de la política estatal. Es por esto que el gasto social presenta dificultad para atender el componente de urgencia de las políticas sociales en el aspecto de inversión social, ya que la renta que produce en capital es a largo plazo.

Es por esta complejidad que el marco de las políticas públicas sociales, presenta una deuda social para Panamá y cuya expresión más dramática la vemos en el aumento radical de pobres ante esta crisis económica.

El paradigma de lograr un desarrollo social y humano se hace cada vez menos posible de alcanzar por las dificultades presupuestarias. Para lograrlo, se debe alcanzar una adecuada medida de focalización del gasto como indicador de la efectividad y eficiencia del gasto social panameño. Para lograr la eficiencia y el impacto distributivo del gasto social es necesario realizar estudios tributarios donde la tributación se fundamente más en la tributación directa sobre la renta; y por otra parte la focalización de los programas que están en marcha, fiscalizar los recursos empleados, acompañados de evaluaciones de rendimiento. De no lograrse en esta forma siempre se presentarán crisis y dificultades presupuestarias que impiden dar respuestas a las necesidades sociales.

El cambio del modelo o estilo de desarrollo y el cambio de interacción Estado-Economía-Sociedad alcanzó un 84.0% de acuerdo a las personas que respondieron estas categorías; y las cuales son analizadas conjuntamente dada la similitud que ambas presentan.

El balance desequilibrado de la interacción Estado-economía-sociedad ha sido un factor importante en la desvinculación entre la política económica y la política social.

La política estatal debe ser visualizada como un conjunto de acciones y omisiones que expresan modalidades determinadas de intervención del Estado en la sociedad, no obstante a esta conceptualización vemos una relación contradictoria y discontinua entre Estado y sociedad.

El problema a resolver requiere dirigir las políticas económicas hacia el mejoramiento del sistema productivo como vía de crecimiento, evitando procesos de exclusión social. Las políticas sociales deben orientarse a solucionar los problemas de exclusión y conseguir un nivel generalizado y creciente de bienestar.

Una alternativa integradora de políticas económicas y políticas sociales debe procurar que estén regidas a un nivel central, pero con repercusión en el ámbito local y procurar la internalización en el sistema productivo de los ciclos económicos y los costos sociales evaluando la optimización de los efectos de la competitividad y de la integración social.

El papel del gerente social deberá ir dirigido en este plano, con la urgencia y necesidad de diseño y formular políticas universales que le otorguen a todos los miembros de la sociedad oportunidades para hacer uso de sus potencialidades, las cuales exigen el proporcionar opciones educativas, salud,

alimentación, vivienda y otras prestaciones sociales involucrando al conjunto de la población.

Enoch Adames señala lo siguiente:

**“La interacción del Estado-economía-sociedad, no debe nunca estar fundado en el cálculo económico y la lógica de mercado, sino que debe estar basado en una interacción ecléptica donde se entiende el bienestar social como producto de una combinación de política social subsidiaria y política social complementaria. Donde se considere el ámbito de satisfacción de necesidades como un continuo interminante de relaciones entre instituciones públicas descentralizadas e iniciativas empresariales de la sociedad civil”. (E. Adames , 1997, págs. 94-95).**

En cuarto lugar con 82.0% las personas respondieron que sólo hay preocupación por el desarrollo económico.

El actual método de llevar adelante la generación y la puesta en práctica de la política económica del país, esta regida por la concepción neoliberal, de considerar que el procedimiento debe moverse de arriba hacia abajo. Una política de esta índole es una típica visión neoliberal donde la interacción del Estado en la economía y la sociedad la encontramos centralizada en el mercado como criterio de asignación de recursos; lo que conlleva a una masiva desregulación. La racionalidad predominante en el cálculo económico y la lógica de mercado.

Definitivamente bajo estos centros predominantes, el desarrollo social queda al margen de estos intereses, lo que asigna la naturaleza desigual y

asimétrica, donde se observa la desigualdad cada vez más profunda entre lo económico y lo social.

La dificultad del logro simultáneo de crecimiento económico y equidad social ante el cambio del proceso económico en el país alcanzó el 74.0% en respuestas de las personas entrevistadas.

Sobre el particular ya se ha mencionado que el problema conlleva a un equilibrio integral en ambas vías. Este equilibrio debe ir dirigido hacia un adecuado balance de las intervenciones orientadas a proporcionar un mayor acceso a los servicios básicos, requisito indispensable para el logro simultáneo del proceso económico y la equidad social de la población panameña.

El repliegue del Estado en su relación con la economía del país, fue una categoría que alcanzó un porcentaje de respuesta en un 72.0%.

Debemos recordar que a fines de la década de los ochenta, el Estado de Bienestar, el cual presentaba signos evidentes de agotamiento por el gasto público se ve fuertemente afectado, y es entonces que el Estado empieza a redimensionarse y su repliegue con la economía del país cobra importancia. “Esta situación se agudiza con las políticas del ajuste estructural, la cual estaba dirigida a la desregulación de la economía, la privatización y limitación del

tamaño del sector público promoviendo la reducción del gasto público, lo que obliga que algunos organismos internacionales tales como, el “Sistema Económico Latinoamericano – SELA- (1990), el Programa Regional de Superación de la Pobreza, financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD.), se abocaron a la presentación de recomendaciones de políticas que contribuyeran a atenuar el impacto de la reducción del tamaño y funciones del Estado”.

“Esta reducción estatal afectaba particularmente al sector social, ya que en esos momentos la pobreza, en todos los países de la región había alcanzado proporciones críticas”. (Pérez Márquez, A., 2000, pág. 15).

El papel del Estado y su relación con la economía del país, obliga a que se diseñen estrategias donde se promueva el desarrollo de la economía popular para que los pobres sean incorporados al mercado nacional en calidad de consumidores y de productores, para que los programas compensatorios transfirieran ingresos a los grupos más afectados en el corto plazo.

“Se recomendaba en ese momento, la adopción de una visión integrada de la política económica y la política social, así como la eficiencia del gasto social mediante políticas focalizadas hacia los grupos más vulnerables”. (Pérez Márquez, 2000, pág. 16).

No podemos perder de vista, que el Estado ante una sociedad globalizada, es empujado a separarse de su implante social y público, para colocarse en un circuito transnacional atravesado por procesos evidentemente económicos a través de procesos como la desregulación económica y apertura de mercados. Pero el Estado a través de estos procesos y cambios ocurridos por la globalización de la economía, se presenta ante el gran desafío de encontrar un equilibrio entre aprovechar las oportunidades y beneficios de la globalización y al mismo tiempo crear y ofrecer un clima propicio tanto en lo económico como en lo social.

Según Enoch Adames : "Con la globalización el Estado deja de tener un espacio territorial vincular, configurando espacios públicos de la sociedad civil sin ninguna referencia al Estado, y donde el entramado organizativo de dichas sociedades pierde organicidad y efectividad como instrumento de desarrollo y en la defensa de los derechos ciudadanos" (Enoch Adames 1997, pág. 49).

Todo esto refleja la imposibilidad de deducir los posibles efectos de la globalización en nuestras sociedades desde una perspectiva meramente económica, llevándonos a reconceptualizar lo social, no como un segmento comparable a lo económico, sino como aquello que nos une y conecta con el sistema social en su conjunto.

Es en estas condiciones en la que el Estado social ve reducida su efectividad, ya que junto a recursos cada vez más decrecientes también pierde instrumentos de participación económica, lo cual contribuye a que la brecha entre ricos y pobres se haga más abismal y el Estado pierda fuerza en esa relación con la economía del país.

La centralización de los gastos que limita la participación en el orden social alcanzó el 66.0% en respuestas ofrecidas por las personas entrevistadas.

Ya hemos mencionado que una de las estrategias claves y prioritarias para alcanzar los niveles de bienestar y desarrollo social es la estrategia de la descentralización, donde las acciones en los diferentes ámbitos logre alcanzar los grupos humanos más postergados y donde se alcance la suficiente capacidad operativa y gerencial, para el logro de los objetivos en cuanto eficiencia y eficacia.

La descentralización como es de esperarse conlleva que se impulse igualmente la participación activa de las comunidades en la gestión y producción de los servicios, donde a través de sus organizaciones formales apoyen y controlen algunos servicios a nivel local y regional.

Se requiere igualmente sostenibilidad financiera del gobierno central para poder dotar de soporte económico e infraestructura básica, componentes esenciales para alcanzar esa descentralización tan necesaria para el logro del bienestar social.

Concerniente a la pregunta No. 3 sobre la opinión de los gerentes sobre el desarrollo social, según la incidencia de la política social, se registró lo siguiente, lo cual se representa en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 3**  
**OPINION DE LOS GERENTES SOBRE EL DESARROLLO SOCIAL, SEGÚN LA**  
**INCIDENCIA DE LA POLITICA SOCIAL**

INCIDENCIA DE LA POLITICA SOCIAL	CANTIDAD DE RESPUESTAS	PORCENTAJE
Coherencia y articulación con el programa de políticas públicas.	46	92.0
Eficiencia en el gasto público.	44	88.0
Mayor participación social de las comunidades y ciudadanía civil.	43	86.0
Focalización de los gastos sociales a los grupos mas pobres.	42	84.0
Opciones sociales articuladas a fines económicos y políticos.	36	72.0
Limitación de la participación del Estado en la sociedad.	28	56.0
Como forma de la relación social y de cambio de la producción de la sociedad.	23	46.0

**FUENTE:** Encuesta aplicada a 50 gerentes de las instituciones gubernamentales, no gubernamentales, autónomas, municipales, sector privado y organismos internacionales.

En relación a esta pregunta, la coherencia y articulación con el programa de políticas públicas fue la categoría que más respuesta obtuvo con un 92.0% sobre el particular tenemos que tener presente que una de las principales causas de esta incidencia de la política social en el desarrollo social esta fundamentada en los lineamientos de la coherencia y articulación con los programas de políticas públicas. Debido a esta vinculación de causalidad es

necesario diseñar y ejecutar políticas económicas que propicien el crecimiento económico sostenido.

Un ejemplo claro lo vemos que si una de las principales causas de la pobreza es la falta de empleo bien remunerado, a su vez, la generación de empleo está vinculada estrechamente con el crecimiento económico.

Se conoce que un requisito indispensable para lograr el crecimiento económico sostenido es que el mismo se escenifique dentro de un esquema de políticas que promuevan la competencia. Este requisito es fundamental para lograr varios objetivos entre los que se destaca la misma dinámica de crecimiento, la cual requiere de competencia, ya que esta es la forma en que se logra la mayor eficiencia en el uso de los recursos. Además con este modelo se logra la vinculación de la economía con el sector externo, lo cual contribuye ampliar nuestro reducido mercado interno. También se podría contribuir a eliminar algunas causas de la mala distribución del ingreso, que están condicionadas por la excesiva protección a la producción doméstica y la falta de oportunidad para la entrada de nuevos agentes económicos en las diferentes actividades.

El programa de reformas debe contar con un paquete de políticas y acciones coherentes entre sí en todo sentido y dentro de un orden lógico y

secuencial, donde las acciones o incentivos derechos sean destinados a beneficiar a los grupos más marginados del desarrollo.

La eficiencia en el gasto público fue el rubro que de acuerdo a las respuestas fue mencionado en segundo lugar, con un 88.0%.

Como se ha mencionado anteriormente, aún se reflejan profundas disparidades regionales que sugieren que el esfuerzo en materia de asignación de recursos no ha sido equitativo, limitando de esta manera su uso eficiente.

Esto es un problema crucial, que a su vez impide el alcance de las metas en materia de ordenamiento social y humano; y aunque los avances en materia social ha alcanzado importantes avances, los indicadores sociales siguen reflejando pese a los perfiles y estrategias que se han delineado para las políticas sociales grandes desigualdades en el orden público social. El gasto inicial para estas políticas no ha sido efectivo para una buena implementación de las mismas ya que el recurso que el sector público canaliza hacia ámbitos preferentemente de desarrollo social tales como salud, educación, vivienda, no son suficientes. La naturaleza y dinámica del gasto público social lleva a una expresión marginal del desarrollo, y ni aún el Fondo de Inversión Social entidad donde se institucionaliza los programas de emergencia social, puede dar respuesta, ya que tiene un presupuesto exiguo y el recurso que maneja es casi

simbólico, por lo que no alcanza a cubrir las necesidades de las políticas estatales en lo que respecta en materia social.

Como hemos visto el gasto social del gobierno se materializa esencialmente a través del presupuesto público, por lo cual puede entenderse la estrecha relación que existe entre el manejo de las políticas sociales y el gasto social.

En esta dirección se destaca en un documento oficial que:

***"No basta producir resultados, es necesario medir que tan eficientemente se producen, es decir a que costo de recursos se producen. En este sentido, existen evidencias de la poca eficiencia con que operan algunos programas sociales donde se desperdician recursos valiosos para el logro de los objetivos sociales propuestos". (El Gasto Público social en Panamá, Tendencias y Prioridades, M.I.P.E., abril, 1997, pág. 17).***

Esto presenta mayor complejidad y dificultad en el manejo inadecuado de la política social panameña el cual crea una especie de rendición de cuenta de parte de las instancias estatales, ya que la ineficiencia de los recursos no han sido bien aprovechados, no ha sido ejecutado el cual tiene su expresión en el aumento de la población más pobre e indigente.

Podemos sostener que la eficiencia mejorará con una gerencia social moderna y con el diseño y ejecución de una política explícita de focalización que garantice que una proporción importante del gasto público social beneficie a los grupos y áreas geográficas más deprimidas. Esto complementado con una

mayor participación de la comunidad organizada en el proceso de toma de decisiones relativas a las tareas del desarrollo comunitario y con el fortalecimiento de la descentralización del Estado, lo cual elevará la eficiencia de la gestión pública.

La mayor participación social de las comunidades, y la ciudadanía civil fue la categoría de respuestas que se ubicó en tercer lugar, alcanzando un 86.0%.

La incidencia de la política social en el desarrollo social no puede estar condicionada únicamente a un mayor esfuerzo del sector público, debe estar unida a una cooperación social fuerte que impulse y canalice las relaciones solidarias. Para esto un elemento político-administrativo clave es la descentralización de los servicios sociales, como medio para desarrollar la solidaridad entre los ciudadanos.

En el Nuevo Enfoque Estratégico frente a la Pobreza se enuncia que:

*"En este contexto el Programa Municipal Siglo XXI; por un Desarrollo Humano Sostenible podría considerarse una gran experiencia piloto, de un enfoque integral de desarrollo a nivel municipal". (Nuevo Enfoque Estratégico frente a la pobreza, 1998-2003, pág. 58).*

Las políticas sociales no pueden tener el impacto y el efecto deseado sino hay participación. La participación permite que los beneficiarios adquieran autonomía de la dependencia asistencial del Estado, fortaleciendo el sistema de solidaridad básica de la sociedad.

En lo referente a la participación social Blas Tomic señala:

*"Hay que erradicar la "pobreza política "(concepto todavía en vigencia). Se entiende como tal aquella que describe la situación de los sectores de población que no cuentan con los elementos del poder político (organización, representación) ni con las condiciones básicas (educación, información, salud, ingreso) como para hacerse presentes y participar en el seno de la toma de decisiones, sean estas emergentes del aparato estatal o de la comunidad y de sus organizaciones representativas" (Blas Tomic, 1986, pág. 52).*

Las formas de participación pueden ser múltiples, que van desde la provisión de servicios por la comunidad, los gobiernos locales, la empresa privada y las organizaciones no gubernamentales. Por otra parte puede darse mediante la identificación por la comunidad de las necesidades básicas colectivas y la determinación del orden de prioridad en que las mismas deben ser satisfechas; en la ejecución de actividades de beneficio común, y el control directo de la eficiencia, eficacia y transparencia con que se administran las entidades y los recursos del Estado.

*"En este sentido la participación ciudadana de las comunidades y la sociedad civil se convierte al igual que la política de focalización y descentralización en un valioso instrumento para el logro de la mayor eficiencia y eficacia de los programas dirigidos a la superación de la pobreza". (Nuevo Enfoque Estratégico frente a la pobreza, 1998-2003, pág. 59).*

La focalización de los gastos sociales a los grupos más pobres, fue otra categoría que alcanzó un margen significativo de respuestas, representada en un 84.0%.

La focalización se refiere específicamente a la identificación de los grupos que serán o no elegibles para participar en un programa social. Este mecanismo es beneficioso porque aumenta la eficiencia de los programas sociales y de alivio a la pobreza, al reducir las filtraciones del gasto hacia sectores de mayores ingresos.

Refiriéndose a la focalización del gasto Urriola Candanedo señala: *“En este sentido una política social debe preservar y ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos hacia grupos o subgrupos marginales, sobre todo teniendo en cuenta que es la mayoría de la población la que padece carencias sociales, y no grupos aislados como pareciera ser la premisa de una focalización estratégica del gasto”* (Gregorio Urriola 1997, 129).

Por eso vemos con preocupación que el Estado se desatiende de grupos que sin estar ubicados ahora en situación de pobreza extrema, están en serio peligro de pauperización en especial en materia de salud y educación, donde aparecen carencias tecnológicas muy notables.

El principal instrumento para la puesta en marcha de una política de focalización del gasto social a los pobres es el mapa de la pobreza, que permite dimensionar especialmente los niveles de pobreza que vive el país. Es importante sin embargo que el mapa cuente con un nivel de desagregación

adecuado, para evitar que los beneficios sean extensiones a sectores que no necesariamente califican entre los más pobres.

Como lo plantea Oscar Altimir, en 1994, es la Distribución del Ingreso e Incidencia de la Pobreza a lo largo del Ajuste, Revista CEPAL, No. 52, abril,

*“una estrategia unilateral que se centre solamente en los pobres puede debilitar aún más los estratos bajos y medios de la población, donde se ubica una reserva abundante de calificaciones, cohesión social y dinamismo político. Lo que se necesita es una estrategia de “dos niveles” en que se reconozcan las diferencias existentes entre la población pobre y los grupos de trabajadores que no lo son en términos de posibilidades, capacidad de respuestas y deterioro de las condiciones de vida y apunte a integrar cambios en una sociedad única y dinámica”. ( Altimir O. pág. 27).*

Por último, debemos tener presente que para una viabilidad de la focalización es necesario aplicar un enfoque integral de la acción del Estado, y por otra parte se debe garantizar la participación de los grupos organizados de la comunidad. Esta sería la única forma de lograr resultados muy superiores en lo que respecta a la focalización de los gastos sociales a los pobres.

Las opciones saludables y articuladas a fines económicos y políticos alcanzó un porcentaje de 72.0%. ante esta condición es importante resaltar que la articulación supone la unión e integración de estas dos instancias las cuales en forma coordinada garantizará el crecimiento económico y político que sustente la formulación de políticas sociales con mayor equidad y justicia.

La limitación de la participación del Estado en la sociedad alcanzó el 56.0% de acuerdo a las respuestas obtenidas.

Sobre el particular ya anteriormente se ha hecho un análisis sobre la manera que incide esta limitación del Estado en la sociedad.

El desafío que al parecer enfrenta el Estado, dado el nivel de desarticulación y desagregación de la sociedad es grande, para esto se requiere que amplíe su campo de acción a través de la participación ciudadana, canalizando los intereses sociales e integrándolos. Debe emplear un mecanismo permanente de concertación entre distintas fuerzas a fin de lograr intereses cada vez más consensual, lo que a su vez generará mayores fuentes de igualdad y equidad del desarrollo humano de la sociedad panameña.

Como forma de la relación social y de cambio de la producción de la sociedad, esta representada en un 46.0%

Es necesario mencionar que la política social en el actual modelo de desarrollo basado en una concepción de mercado como criterio predominante, entiende la forma de relación social y el cambio de la producción hacia un mero cálculo económico fundamentado por la lógica del mercado. Este esquema predominante conlleva a cambiar, concebir y entender el bienestar social como

producto de una política social subsidiaria y complementaria. Debe considerarse el ámbito de satisfacción de necesidades como un continuo intermitente de relaciones armónicas entre lo social y el proceso productivo de la sociedad; debe existir entonces la búsqueda de un desarrollo social, a través de políticas con un gran contenido social y económico.

En relación a la pregunta se considera que la transformación social a través de formulaciones de políticas públicas es posible a través de: el cuadro siguiente expresa el resultado obtenido a través de las respuestas que dieron las personas investigadas.

**CUADRO No. 4**  
**OPINION DE LOS GERENTES SOBRE LA FORMULACION DE POLITICAS**  
**PUBLICAS, SEGÚN TRANSFORMACIÓN SOCIAL**

<b>TRANSFORMACION SOCIAL</b>	<b>CANTIDAD DE RESPUESTAS</b>	<b>PORCENTAJE</b>
Mayor y mas eficiente articulaci3n de los actores sociales del pais.	48	96.0
Visi3n y concepci3n de pol3ticas sociales ligadas a la transformaci3n y participaci3n productiva de la poblaci3n.	46	92.0
Seguimiento en los planes de acci3n y el impacto del gasto p3blico social.	44	88.0
Diseño de un sistema eficiente para el monitoreo, evaluaci3n e impacto de los programas, proyectos y acciones que conlleven a mejorar las condiciones sociales de la poblaci3n.	41	82.0
Redefinici3n y reconceptualizaci3n del papel del Estado en el establecimiento de las pol3ticas p3blicas.	39	78.0
Incentivo y fomento de la tecnolog3a como factor innovador tendiente a la productividad.	35	70.0
Redefinici3n de una estrategia de desarrollo orientada hacia la economia global.	33	66.0

**FUENTE:** Encuesta aplicada a 50 gerentes de las instituciones gubernamentales, no gubernamentales, aut3nomas, municipales, sector privado y organismos internacionales.

La mayor y m3s eficiente articulaci3n de los actores sociales del pa3s, fue la categor3a de respuestas que mayor porcentaje alcanz3 en un 96.0%.

Una tendencia principal que tiene especial importancia para el bienestar social es la creciente insistencia del concepto de participaci3n y articulaci3n de los actores sociales del pa3s para el logro del desarrollo social.

La participación activa de todos los elementos de la sociedad en una eficiente articulación, se constituyen en ejecutantes ubicados tanto en el ámbito público como privado, en la garantía de lograr ese interés social y económico de manera integral; como también la representación política necesaria y con capacidad de dotar de contenido a la agenda de problemas sociales vigentes.

Ejemplo de estas condiciones son la integración mancomunada del Estado, empresa privada, partidos políticos, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, y demás actores cuya capacidad organizativa, y de dotación intelectual o técnica (sectores tecnocráticos o académicos estratégicamente situados), son agentes de gran importancia que posibilitarán la capacidad para alternar el contenido y sentido de los componentes de la agenda nacional.

La plena participación en igualdad de condiciones en todas las actividades económicas, sociales y políticas es el fundamento que sobre la base de una participación plena, y con la mayor y más eficiente articulación de los actores, se logrará el bienestar en el proceso de desarrollo y de una distribución justa de los beneficios derivados de éste.

En segundo lugar de acuerdo a las respuestas proporcionadas por las personas entrevistadas, se encuentra la visión y concepción de políticas sociales ligadas a la transformación y participación productiva de la población, representada en un 92.0%.

La visión y concepción de las políticas sociales ha sido el de darle un status menor dentro de la institucionalidad estatal. Su acción no se ha ligado a los principales objetivos de los modelos de desarrollo, sino que ha sido como una acción puntual y casuística de otra esfera en el mejor de los casos.

Como subsidiaria de la política económica adecuándose a los objetivos de capitalizar recursos humanos y tapar los prejuicios y desigualdades que la política económica va derramando, se va creando la línea de prescindir de lo social y fundamentarse sólo en el crecimiento económico, sin tomar en cuenta que la política social tanto directa como indirectamente se dirige hacia el desarrollo económico. (B. Lima, 1993, pág. 6).

Resulta obvio que si el desarrollo no toma en cuenta los efectos sociales que provocan las medidas económicas, este se convierte en un desarrollo desfavorable puesto que hay políticas económicas con elevados costos sociales que producen exclusión, desintegración, pobreza y daños severos a la población, los cuales va en contra del propio desarrollo.

El desarrollo económico no puede viabilizarse sin la participación de la mayoría de la población. Sin esta participación en los procesos productivos, esto jamás podrá lograrse.

Por lo tanto, la visión y la concepción de políticas sociales ligadas a la transformación y participación productiva de la población, deben proyectarse hacia la creación de recursos que hagan factible mejorar las condiciones de vida de los seres humanos que conviven en nuestra sociedad. Los conductores de las políticas sociales, entre estos se encuentran los gerentes sociales deben estar dirigidos hacia la visión de alcanzar ese fin, para ir avanzando hacia ese gran reto que viene de arrastre del siglo pasado y que en este nuevo siglo se presenta como acción prioritaria y fundamental, el garantizar el uso y distribución equitativa de la riqueza para el logro del desarrollo en el bienestar de todos los panameños.

El seguimiento en los planes de acción y el impacto del gasto público social, fue la categoría de respuesta que ocupó el tercer lugar en un 88.0%.

Al respecto tenemos “que el gasto público social suele utilizarse como indicador para medir el proceso en la lucha contra la pobreza.

Se supone que mientras mayor sea ese gasto, menor será la proporción de pobres. No obstante, se ha comprobado que ese indicador no es adecuado puesto que el gasto puede ser elevado pero mal utilizado para alcanzar los objetivos propuestos, es decir puede ser ineficiente (Nuevo Enfoque Estratégico Contra la pobreza, 1998-2003).

Con el planteamiento de este marco de referencia, se plantea la necesidad de contar con indicadores relacionados con cada programa específico, y utiliza la relación costo-impacto, el cual permite apreciar si el programa determinado está aprovechando óptimamente los recursos, o sea, si maximiza el impacto en eficiencia y eficacia al menor costo posible.

Bajo este contexto, la encuesta de niveles de vida, le toca desempeñar un perfil relevante al suministrar los indicadores que reflejan la situación de la población; y cada institución del país involucrada en la solución de los problemas le compete proporcionar información sobre el gasto realizado en cada programa que es dirigido dentro del marco de la acción, a las poblaciones objetivo y el impacto de dichos programas a las personas y su entorno. También es estratégico e importante conocer el costo del componente administrativo de cada programa, con el propósito de estimar el gasto social efectivo que en realidad llega a la población objetivo.

De igual forma es importante evaluar si la reasignación de recursos a favor de la reducción de la pobreza es efectiva.

El diseño de un sistema eficiente para el monitoreo, evaluación e impacto de los programas, proyectos y acciones que conllevan a mejorar las condiciones sociales de la población fue otra categoría que alcanzó un margen significativo de respuestas en un 82.0%.

Es importante destacar que se debe contar con mecanismos para la medición y análisis de los resultados de la reducción de la pobreza.

Para eso se requiere de un sistema eficiente para el seguimiento y evaluación de la ejecución e impacto de los programas, proyectos y acciones focalizada para mejorar las condiciones de vida de la población pobre.

El sistema deberá definir claramente a los responsables de realizar el monitoreo, como de los instrumentos para medir la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas, conforme a los objetivos establecidos.

La estrategia apunta a que cada institución involucrada tenga la responsabilidad de monitorear las acciones que se ejecutan en el ámbito de su

competencia. Se buscará la forma de diseñar los instrumentos adecuados para el seguimiento y evaluación de los resultados globales esperados, prestará atención a la integralidad de las acciones del Estado a favor de los pobres; y presentará las recomendaciones oportunas para introducir los correctivos necesarios.

La evaluación de la pobreza y de las condiciones de vida de la población será seguida a través de encuestas especializadas y módulos especiales que permitan realizar análisis de costo-impacto que hará viable verificar la magnitud de los cambios que deberán introducirse.

Se debe a la vez igualmente evaluar la posibilidad de incorporar suplementos o módulos en las encuestas de hogares que realiza anualmente la Dirección de Estadística y Censo con el propósito de medir el grado de avance que ha propiciado el plan de acción de la estrategia, en algunas de las áreas donde se ha focalizado las intervenciones.

Ya se ha planteado que el gasto público sólo da respuesta a un sector social y este gasto social es relativamente alto a nivel global, por lo tanto es inminente y urgente el diseño de un sistema eficiente para el monitoreo, evaluación e impacto de los programas, proyectos y acciones que conlleven a

mejorar las condiciones sociales de la población; sobre todo la población más vulnerable y pobre del país.

El área de la Gerencia Social, cobra virtual importancia igualmente en estas acciones donde se generen mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones que se ejecuten, se logre la vigilancia de la integralidad de las acciones a favor de los más pobres, se presenten recomendaciones oportunas y se introduzcan los correctivos cuando sea necesario, para lograr fortalecer las acciones que se ameriten de acuerdo a la evaluación.

La redefinición y reconceptualización del papel del Estado en el establecimiento de las políticas públicas alcanzó el 78.0%.

El Estado tiene y debe tener un papel fuerte y fundamental en el bienestar social, ya que el bienestar social se logra con los instrumentos de política que desarrollen las instituciones públicas. Ya anteriormente se ha analizado la importancia de la interacción Estado-economía-sociedad como un todo, donde se integra el contenido social y económico de las políticas públicas (orientación de la acción estatal), para el logro del desarrollo nacional.

El estilo de desarrollo exige una capacidad colectiva y solidaria del Estado, activada y movilizada desde el sistema político, mediante formas

amplias de participación y toma de decisión democrática, que permita mediar y conciliar los intereses particularistas de la sociedad civil, posibilitando a su vez la confluencia armoniosa de Estado y sociedad civil, al igual que con todas las otras instancias que conforman el engranaje de bienestar social.

El incentivo y fomento de la tecnología como factor innovador tendiente a la productividad, alcanzó el 70.0% en respuestas dadas por las personas entrevistadas.

Este aspecto referente al incentivo y fomento de la tecnología como factor innovador para el logro de la productividad es significativo para el país, ya que a través de esta condición se logrará la competitividad dinámica y central para el logro de la equidad social.

Esta concepción debe descansar en un fuerte sistema nacional de innovación y difusión tecnológica, donde se compromete de manera estratégica al Estado, pero a la vez democratiza las tomas de decisiones sobre el sentido y dirección social del cambio tecnológico.

El papel de la tecnología, hacia ese cambio tecnológico es central en la construcción sostenida de la competitividad y productividad.

Con respecto a esto señala Enoch Adames lo siguiente:

*"Las políticas sociales y estilos de desarrollo no pueden soslayar el papel central que hoy tiene en todos los ámbitos de la vida social, el conocimiento y la innovación tecnológica". (Enoch Adames, Mayorga, 1997, pág. 86).*

La redefinición de una estrategia de desarrollo orientada hacia la economía estatal, como transformación social a través de formulaciones de políticas públicas, fue seleccionada en último lugar con un 66.0%; no obstante consideramos que alcanzó un porcentaje adecuado de acuerdo al universo investigado.

Sobre el particular, el Profesor Marco Gandásegui, en su escrito *Globalización, Nación y los retos del siglo XXI (1997)*", señalan que el reto que el proceso de globalización le presenta a Panamá es de rearticulación. Panamá se ha quedado rezagada en el proceso de globalización por falta de una política que defina con precisión hacia donde quiere encaminar el país. Estos retos que presentan los procesos de globalización se centra en la capacidad del país para rearticularse e integrarse de lleno a la dinámica social y económica internacional.

El Profesor Gandásegui ubica el plano de la rearticulación como una respuesta a una realidad jerarquizada. Como eje de articulación a los procesos de globalización más fuerte, sitúa el Canal de Panamá, no por eso subestimando o pasando por alto los demás sectores productivos del país, cuando se planean las estrategias del desarrollo orientadas hacia la economía global.

De acuerdo a Gandásegui:

**“los procesos de globalización a escala mundial exige que Panamá se articule a una política que enfrente el incremento del comercio mundial y los movimientos de capital. Los gobiernos de turno han confundido el proceso de globalización con la reducción de tarifas para facilitar la entrada de artículos foráneos, a su vez con la política de descalificación de la fuerza de trabajo atrayendo “maquilas” y reduciendo la inversión en la educación formal (especialmente la tecnológicamente más avanzada). La política de globalización de Panamá tiene que apuntar a la especialización de estas áreas que ofrecen ventajas competitivas”. (pág. 189).**

Panamá enfrentaría con éxito este proceso de redefinición de estrategias de desarrollo orientada hacia la economía global ya que cuenta con la ventaja de su posición geográfica, donde el capital invertido en torno a la ruta de tránsito constituye una estrategia fundamental para garantizar la rearticulación de Panamá en los procesos de globalización mundial.

En relación a la pregunta, sobre cuales acciones considera que deben implementarse para abordar y solucionar los problemas más severos que confronta el país en cuanto a la pobreza, se presenta el siguiente cuadro.

**CUADRO No. 5**  
**OPINION DE LOS GERENTES SOBRE LA SOLUCION QUE DEBEN DARSE**  
**A LOS PROBLEMAS MAS SEVEROS QUE CONFRONTA EL PAIS, SEGÚN**  
**LAS ACCIONES QUE DEBEN IMPLEMENTARSE EN TORNO A LA**  
**POBREZA**

ACCIONES EN TORNO A LA POBREZA	CANTIDAD DE RESPUESTAS	PORCENTAJE
Elevar la capacidad de gestión y respuesta orientada al desarrollo humano y social.	50	100
Diseño de políticas que promuevan el mejoramiento de la calidad de vida.	45	90.0
Promover formas asociativas de auto gestión y firmas cooperativas de apoyo en la población.	41	82.0
Aumento y focalización del gasto público en programas de asistencia social hacia los mas pobres.	39	78.0
Promover la capacitación rápida hacia carreras técnicas que conlleve a una generación de ingreso.	34	68.0
Diseñar mecanismos para facilitar el acceso de los pobres a programas de crédito formal.	31	62.0
Establecer programas de subsidio de viviendas.	29	58.0

**FUENTE:** Encuesta aplicada a 50 gerentes de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, autónomas, municipales, sector privado y organismos internacionales.

Elevar la capacidad de gestión y respuesta orientada al desarrollo humano y social, ocupó el primer lugar dentro de la categoría de respuestas en un 100%. Todas las personas entrevistadas consideraron esta acción fundamental para solucionar el problema de la vivienda.

Al respecto tenemos que ante la inexistencia de una política explícita y sostenida de focalización como criterio de asignación del gasto público social, se invierte en atender lo urgente de un modo que facilite resolver lo importante. De esta forma el objetivo del desarrollo humano y social con eficiencia económica no logra alcanzarse.

De acuerdo al informe de la Política Social y la reforma del Estado en Panamá, de 1997, la atención de la pobreza recibe el 55% de los recursos financieros que anualmente se invierten en promoción de la equidad y el 43% de los proyectos.

La orientación de la política económica y social se encuentra entre los principales determinantes de los factores que inciden en la pobreza.

Ejemplo de esto lo vemos reflejado en Panamá:

*"donde las políticas económicas aplicadas por décadas hasta 1994, basadas en el modelo de sustitución de importaciones y el Estado productor de servicios básicos en forma monopólica produjeron altos niveles de ineficiencia en la economía y mala asignación de los recursos, lo cual se manifestó un bajo crecimiento del producto interno bruto, insuficiente dinamismo en la generación de empleos productivos y altos precios de los bienes y servicios, especialmente de los alimentos y artículos esenciales del consumo básico, lo que a su vez ocasionó altos niveles de pobreza y mala distribución del ingreso". (Nuevo Enfoque estratégico frente a la pobreza, 1998-2003, pág. 46).*

En el contexto de elevar la capacidad de gestión y respuesta orientada al desarrollo humano y social se conjugan varios factores vinculados entre sí.

Básicamente se ubica como principal ingrediente el problema de ingreso el cual depende de las oportunidades de empleo y salarios que ofrece la economía, los precios de los bienes y servicios consumibles, el nivel de educación y salud (capital humano) de la población y de la posesión de activos. Las oportunidades de empleo se vinculan al nivel de crecimiento de la economía y su capacidad para generar empleos bien remunerados.

A este respecto señala el Nuevo Enfoque Estratégico lo siguiente:

**“En el caso de Panamá el crecimiento económico se ha determinado por la estructura de la economía, las políticas económicas ejecutadas y su impacto en la eficiente utilización de recursos”. (Nuevo Enfoque Estratégico frente a la Pobreza, 1997-2003, pág. 46).**

Como vemos, los factores estructurados y de las políticas económicas para elevar la capacidad de gestión y respuesta orientada al desarrollo humano y social inciden y se vinculan entre sí y de manera directa en el bajo crecimiento de la economía y por ende de su capacidad para generar oportunidades de empleo, factores que explican en gran medida la pobreza y la mala distribución del ingreso que experimenta Panamá.

El segundo lugar, respecto a la categoría de respuestas lo obtuvo el diseño de políticas que promuevan el mejoramiento de la calidad de vida; representado en un 90.0%.

En relación a este punto vemos que esta muy generalizada la opinión de que las políticas de bienestar social, deben considerarse bajo los mecanismos redistributivos, protectores o de fomento, los cuales requieren una nueva reformulación u orientación. Las diferentes condiciones exigen políticas y prioridades adaptadas y que tomen en cuenta la promoción que conlleven a mejorar la calidad de vida de la población.

Al mismo tiempo, habían de ajustarse determinadas prácticas en la esfera del bienestar social a los nuevos problemas y problemas que vayan surgiendo, a fin de que puedan contribuir eficazmente a satisfacer las necesidades básicas en materia de salud, igualdad económica, estabilidad, cohesión, protección social y oportunidades de desarrollo personal.

Las políticas sociales dirigidas a los programas de bienestar social han ayudado siempre a mitigar los efectos de la pobreza, pero cada vez más se considera que les corresponde un papel importante en la erradicación de las causas de la misma pobreza. Con este propósito se hace necesario diseñar políticas que promuevan el mejoramiento de la calidad de vida y que hagan frente a las situaciones de pobreza masiva y a los focos de pobreza que persisten o que han reaparecido en zonas de relativa abundancia.

La tendencia en la actualidad lleva a pensar que la función principal de los servicios de bienestar social en el plano de las políticas frente a la pobreza, debe dirigirse a diseñar las mismas hacia la creación de oportunidades de empleo y aumentar la capacidad productiva de los pobres. Dichos programas se están extendiendo a grupos más amplios de personas pobres y se están haciendo esfuerzos más decididos para promover un nivel visible de autosuficiencia económica, mejorar la calidad de gestión y elevar el nivel de vida de los pobres.

Las políticas que promueven el desarrollo y calidad de vida, deben ir orientadas a promover actividades que generen ingresos y aumenten la productividad por medio de nuevos programas que utilizan un enfoque global para atender las necesidades de las poblaciones más vulnerables y desfavorecidas de modo que puedan participar más plenamente en todos los aspectos del desarrollo.

El tercer lugar de acuerdo a la categoría de respuestas, alcanzó el 82.9% y es el que se refiere al de promover formas asociativas de autogestión y formas cooperativas de apoyo en la población.

El rol del Estado y el papel que le competen a las políticas sociales en los nuevos modelos paradigmáticos, demandan de una mayor gestión social dirigida

hacia la integralidad y participación operativa en programas de autogestión y formas cooperativas de apoyo de la población.

Las modalidades orgánicas participativas en esta dimensión, alude en forma fundamental hacia distintos sectores y categorías sociales, todas ellas formas y expresiones asociativas de la sociedad civil que conllevan a la participación social y política, a través de modalidades de organizaciones de auto y cogestión como formas de apoyo propio y mutuo.

Por lo tanto, el perfil de nuevo gerente social juega un papel fundamental en este aspecto, ya que requerirá desarrollar capacidades, energía, fortalezas, recursos y potencialidades de la población para lograr la articulación social y de apoyo que toda sociedad requiere.

En este sentido como señala Kliksberg:

*“A su vez debe poseer capacidad de concertación, capacidad para diseñar e implementar modelos organizacionales avanzados con compromiso y riesgo en la promoción de toda forma asociativa de autogestión. (B. Kliksberg, 1992).*

La filosofía de trabajo en esta área debe conllevar una gerencia con responsabilidad donde se ubique la participación social en todas las gestiones del desarrollo humano e integral.

Prosiguiendo con las categorías de las respuestas encontramos que el aumento y focalización del gasto público en programas de asistencia social hacia los más pobres, alcanzó el 68.0%.

Al respecto vemos que otro factor vinculado a la pobreza es la ineficiencia en la asignación del gasto público social, el cual constituye un efectivo instrumento para canalizar recursos hacia los hogares relativamente más pobres de la sociedad.

Sin embargo, se observa que a pesar del incremento sostenido del gasto social, no se ha logrado avances significativos en la reducción de la pobreza. El gasto social en general ha sido bastante limitado ante la ausencia de una política social que enfatice en el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres a través de la focalización del gasto público. En consecuencia, como se ha mostrado la falta de focalización del gasto en forma más eficiente y eficaz es un factor determinante de la pobreza en nuestro país.

En ese sentido una política social deberá ampliar la cobertura del gasto público hacia grupos o subgrupos marginales, sobre todo teniendo en cuenta que es la mayoría de la población la que padece carencias sociales, y no grupos aislados como pareciera ser la premisa de una focalización estratégica del gasto. Ante esto tenemos el peligro de que el Estado se desentienda de grupos

que sin estar ahora ubicados en situación de pobreza extrema, están en peligro de pauperización sobre todo en materia de salud, educación, vivienda, entre otros problemas.

Se debe insistir que la focalización del gasto debe significar prioridad e importancia hacia los grupos más pobres, pero de ninguna manera racionalización o recorte presupuestario del gasto social. Entendemos la focalización como la mayor racionalización del gasto, pero no de racionamiento social de él.

El promover la capacitación rápida hacia carreras técnicas que conlleve a una generación de ingreso alcanzó de acuerdo al margen de respuestas el 68.0%.

Sobre este aspecto ya hemos hecho referencia, solo queda resultar la importancia de apuntar hacia la capacitación y especialización de las áreas técnicas que ofrecen ventajas competitivas. Deben incrementarse las carreras técnicas hacia los servicios que se les presta a la comunidad internacional, sobre todo la vinculada al marítimo mundial. Es necesario invertir en instituciones académicas que estudien en detalle el derecho internacional para dinamizar y garantizar el desarrollo integral en esta áreas.

Es igualmente necesario crear una estructura de carácter permanente para la generación y formación de nuevas generaciones en las áreas más productivas.

Complementario debe existir una posición con énfasis en procesos de capacitación que generen enseñanzas sobre el saber técnico especializado como la agronomía, microempresa, ambiente, informática entre otros.

Debemos y tenemos que mostrar capacidad de readecuar a nuevas realidades que nos permitan dar el salto cualitativo que nos permita lograr el desarrollo económico y social a través de la capacitación de carreras técnicas y especializadas que conlleve a una generación de ingreso.

Diseñar mecanismos para facilitar el acceso de los pobres a programas de crédito formal, se representa en un 62.0%

Esta consideración es necesaria vincularla en cierta forma a los programas de compensación para los pobres ya que esto sustenta el desarrollo de mecanismos que faciliten el acceso de la población más vulnerable a estas propuestas.

Entre los principales programas de compensación se encuentra el de Inversiones y Programas Sociales a nivel de comunidades brindado por el FIS, y el programa de apoyo rápido para vivienda de interés social (PARVIS), ejecutado por el Ministerio de Vivienda.

Es necesario resaltar un aspecto de importancia sobre la desproporción de créditos entre los pobres y no pobres donde los pobres son desfavorecidos. Como señala el documento de Enfoque Estratégico frente a la Pobreza:

***“aunque el sector pobre representa una tercera parte del ingreso agrícola neto, y paga por más del 10% de la mano de obra insumos y equipo agropecuario, recibe solamente el 5% de todos los préstamos (formales e informales)”. (Enfoque Estratégico frente a la Pobreza 1998-2003).***

La Gerencia Social tiene una gran importancia en este espacio ya que se requiere del recurso humano que aumente la proporción del crédito del sector pobre a niveles correspondientes con su participación en la economía. Fomentar el desarrollo de nuevas metodologías de crédito rural, que permita al pequeño productor agrícola hacer inversiones para elevar su productividad a través de la creación de pequeñas empresas e industrias caseras que le generen algún nivel de ingreso lograr el apoyo de bancos comerciales en nuevas tecnologías para pequeños créditos, la asistencia técnica de corta duración para microempresas, además de gestionar una gran cantidad de proyectos de desarrollo rural (comunitario sostenible).

Establecer programas de subsidio de vivienda alcanzó el 58.9% en el orden de las respuestas de las personas entrevistadas.

Ya que es conocido el papel preponderante que ha tenido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en cuanto al abanico de propuestas de programas de financiamiento y subsidio que ha ofertado, tales como el Programa de Financiamiento Conjunto Gobierno Nacional-Banca Privada (PROFINCO), el Programa de Vivienda con Subsidio y Ahorro (PROVISA) y el Programa de Apoyo Rápido para Vivienda de Interés Social (PARVIS), este último dirigido a las poblaciones con ingresos inferiores a B/.300.00 mensuales y el cual sobre la base de la participación comunitaria en la formulación del proyecto a través de una ONG o asociación comunitaria, otorga subsidio de hasta B/.1000 por familia y hasta B/.500.00 para acciones de mejoramiento habitacional, letrínación, mensura y legalización.

Los aspectos más interesantes en torno a la vivienda están dirigidos con estrategias relacionadas con el enfoque sobre dos temas delicados que se combinan y el cual amerita que se introduzcan políticas rápidas y efectivas; estas son el precarismo y los subsidios. El primero esta esencialmente asociado a la tenencia de la tierra en los asentamientos espontáneos y tal como lo dice la palabra lugares habitacionales precaria, insegura por ser ajena. El segundo el

apoyo económico destinado a los pobladores que la ocupan y en su enorme mayoría perteneciente a los grupos de menores ingresos.

El giro de las políticas estatales hacia el reconocimiento y la legalización han sido intentos que las autoridades gubernamentales se han visto obligadas a dar, siguiendo orientaciones de los organismos internacionales de financiamiento como el BID.

En este sentido los programas PROVISA dirigido al sector informal o trabajadores sin ingreso registrado y PARVIS que otorga subsidios en materiales de construcción se presentan como iniciativas originales para solucionar el problema de la vivienda.

La Gerencia social en este ámbito también tiene un papel primordial en la formulación de las políticas de vivienda, las cuales deben estar más acordes a las realidades urbanas y rurales, debe fomentarse un marco legal de la tenencia de la tierra eficiente, claro y adecuado para las áreas urbanas, rurales e indígenas; la cual contribuirá ante la abismal desigualdad en cuanto a la distribución de la riqueza en nuestra sociedad, a lograr mejoras positivas desde la perspectiva de la justicia social.

Acorde con esto el INDH 2002 señala:

*"Es conveniente recordar que "la pobreza es un fenómeno complejo, estructural y multidimensional para el cual no se ha encontrado a la fecha la metodología de medición perfecta, pero en el que se han invertido muchos esfuerzos de investigación" (Informe Nacional de Desarrollo Humano, Panamá, 2002, pág. 17).*

El mismo informe señala que de acuerdo con las estimaciones realizadas a partir del Censo 2000 y basadas en la Línea de la Pobreza Oficial, se observa que la pobreza de ingreso en Panamá alcanza un 40.5% que se divide en un 14% de pobreza general y un 26.5% de pobreza extrema; lo que sitúa a la pobreza extrema mayor que la pobreza general.

Se estima que la pobreza extrema es mayor en la provincia de Panamá, seguida por la pobreza indígena prevaeciente en las Comarcas. Las provincias que presentan los mayores grados de profundidad e intensidad de la pobreza son Darién, Veraguas y Coclé.

De entre todos los más pobres entre los pobres son los indígenas. La pobreza indígena es calificada de "abismal" por el Banco Mundial, y de "masiva profunda" por el gobierno Nacional.

En algunas zonas indígenas entre el 30 y el 40% de la población posee carencias múltiples, lo cual los lleva a ser considerados como un grupo humano de alta prioridad para el país en el tema de políticas públicas focalizadas". (INDH, Panamá, 2002).

En torno a todo esto se deduce que es grande el desafío que tiene la sociedad panameña que enfrentar ante el problema de la pobreza lo cual implica reflexionar profundamente sobre la calidad y la efectividad de las estrategias que tendrán que instrumentarse para lograr generar reducciones significativas ante la magnitud de la pobreza existente.

Es necesario insistir en que se debe transmitir el mensaje de que para combatir la pobreza en forma exitosa se requiere de políticas participativas y concertadas de todos los sectores de la sociedad, (Gobierno, Sociedad Civil, Empresa Privada, Comunidades Urbanas, Rurales e Indígenas, y todos los grupos pobres del país).

Es necesario igualmente retomar la radiografía del Desarrollo Humano y de la Pobreza en Panamá, que nos señala el Informe Nacional de Desarrollo Humano, Panamá, 2002, el cual señala que lo significativo de la pobreza panameña, no es sólo un problema técnico, ni científico, ni legal, ni económico, se trata fundamentalmente y críticamente de un problema ético-social que trasciende los intereses de un sector específico, para tomarse en un problema político cuyo abordaje obliga el consenso y participación de todos los sectores.

Concerniente a la pregunta sobre cuáles acciones considera usted deben implementarse para abordar y solucionar los problemas más severos que confronta el país en cuanto a la educación se expone el siguiente cuadro

**CUADRO No. 6**  
**OPINION DE LOS GERENTES SOBRE LA SOLUCION QUE DEBEN DARSE**  
**A LOS PROBLEMAS MAS SEVEROS QUE CONFRONTA EL PAIS, SEGÚN**  
**LAS ACCIONES QUE DEBEN IMPLEMENTARSE EN TORNO A LA**  
**EDUCACION**

<b>ACCIONES EN TORNO A LA EDUCACIÓN</b>	<b>CANTIDAD DE RESPUESTAS</b>	<b>PORCENTAJE</b>
Mejorar la calidad de la educación	44	88.0
Aumentar la proporción del gasto público en la educación	42	84.0
Nueva y mejor capacidad de formulación de políticas, regulación y evaluación del sistema educativo	40	80.0
Incorporar la participación social de las comunidades en el desarrollo educativo	38	76.0
Construir y rehabilitar de nuevas y mejores infraestructuras los centros educativos	37	74.0
Aumentar la cobertura de la población en las áreas más pobres y marginadas	35	70.0
Incrementar nuevas carreras acordes a especializaciones que ofrezcan ventajas en el proceso de globalización que vive el país	33	66.0
Establecer una política que conlleve a reducir la desigualdad de oportunidades educativas	32	64.0

**FUENTE:** Encuesta aplicada a 50 gerentes de las instituciones gubernamentales, no gubernamentales, autónomas, municipales, sector privado y organismos internacionales

Mejorar la calidad de la educación, fue la categoría de respuestas más alta, representada en un 88.0%.

Sobre este aspecto resulta interesante resaltar que la educación, la información y el conocimiento constituyen los factores estratégicos del crecimiento económico y el desarrollo social de un país.

En relación a lo anterior Bosco Bernal destaca lo siguiente:

*“De allí, que en la mayor parte de los países de la región se realicen esfuerzos encaminados a renovar los sistemas educativos para adaptarlos a los nuevos requerimientos que plantean los cambios científicos, tecnológicos, económicos y culturales”. (Juan Bosco Bernal, 1997, pág, 29).*

La modernización de la educación constituye un elemento importante dentro del programa de políticas públicas y junto con la estrategia decenal de modernización de la Educación Panameña, (1997 – 2006), de reciente publicación en el Ministerio de Educación, contiene las acciones de políticas encaminadas a mejorar la calidad de la educación.

**“El primer paso para la modernización de la educación se dio con la aprobación de la Ley No. 34 de julio de 1995, (Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Educación), la cual actualiza las normas legales y políticas de la educación, con miras a garantizar mejores niveles de equidad y calidad de los servicios educativos”. (Desarrollo Social con Eficiencia Económica, 1997, pág. 14).**

La actualización de las políticas de educación se orientó y se dirigió a la búsqueda de una planificación y gestión moderna y focalizada a nivel regional. De allí surge la necesidad de aprobar la Ley No. 28 de agosto de 1997, la cual

crean las Juntas Educativas Regionales y las Juntas Educativas Escolares, la que permiten que la labor educativa se desarrolle con un grado de autonomía, flexibilidad y clima organizacional adecuados para asegurar la participación dinámica de la comunidad en lo que respecta a la toma de decisiones en el área de la pedagogía y administración.

Todo esto estará encaminado a poner en práctica el contenido de la Ley y a la vez profundizar en el mejoramiento de la calidad de la educación, para la cual se llevará a cabo acciones concretas para que el curriculum de la educación básica general y media sea correspondiente con el perfil del panameño que se requiere para que Panamá se inserte en los mercados internacionales.

Como corolario a todo este proceso, podemos señalar que es necesario mejorar las calificaciones, la profesionalización y las capacidades pedagógicas del personal docente, a la vez que es necesario asegurar la apropiada dotación de tecnología y recursos didácticos e infraestructura requerida para lograr los rendimientos educativos encaminados a mejorar la calidad de la educación.

Es importante destacar entonces que la educación como vía para la realización del potencial humano implica el concebir la sociedad del futuro como una sociedad enfocada hacia el conocimiento y la información.

Bajo este contexto, a pesar de que el Informe de Desarrollo Humano, Panamá, 2000, señala que Panamá ha progresado en materia de prestación de servicios (aumentos en alfabetización, cobertura escolar, calificación del personal docente y años de escolaridad), persiste la necesidad de mejorar el resultado de índices considerados claves para acceder a ese conocimiento, el cual se fundamenta en los problemas de la calidad en los contenidos y procesos educativos, el desigual acceso a la educación, sobre todo en el área rural e indígena, desigual distribución de oportunidades educativas, con lo que se refuerza la pobreza y la iniquidad social. Por lo tanto, aunque se registran logros en cuanto a la cobertura y alfabetización, nos encontramos con impresionantes desigualdades en la educación que reciben diferentes grupos humanos de la población.

El segundo lugar de acuerdo a las respuestas obtenidas con esta pregunta, fue aumentar la proporción del gasto público en la educación, el cual representa un 84.0%.

La superación del problema de la pobreza sólo resulta factible si se logra otorgar la principal prioridad al gasto público hacia la formación de los recursos humanos, haciendo énfasis en la necesidad de atender a los sectores más débiles. Es un hecho bien reconocido que los gastos en educación constituyen un poderoso elemento redistributivo y que juega un papel central y de

importancia en la superación de la pobreza. Este elemento redistributivo debe entenderse como especie de una renta que produce un capital en la formación del recurso humano, el cual se constituye en la fuerza productiva, para alcanzar el grado de desarrollo del país.

La proporción del gasto público en la educación está muy ligada a la focalización ya que la asignación de recursos en base a este gasto público, le dará prioridad a las regiones y grupos de población mayormente afectados por la pobreza y la baja escolaridad, ubicados principalmente en áreas urbanas marginadas, rurales e indígenas. Una atención preferente se tendrá en el financiamiento de la Educación básica general o el Primer Nivel de Enseñanza con el fin de asegurar progresivamente la obligatoriedad y gratuidad educativa a toda la niñez, particularmente los más pobres, a lo largo de los once años de escolaridad.

La concepción del desarrollo humano valora el gasto social como una inversión imprescindible, precisamente porque favorece la capacitación de los seres humanos para ser más productivos y amplía las oportunidades para el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, acercando el bienestar a todos y todas por igual.

La nueva y mejor capacidad de formulación de políticas, regulación y evaluación del sistema educativo, alcanzó dentro de las categorías de respuestas el 80.0%.

A partir del análisis que se ha realizado se sostiene que las condiciones de los países en desarrollo, entre éstos los más afectados por la deuda externa, el rol del Estado en relación a la gestión de políticas sociales se ubica tanto en el origen del problema, como en el problema mismo. Subyace bajo esta concepción el postulado teórico-político de que la política estatal constituye una decisión socialmente adoptada en el marco de un determinado contexto histórico-social y de requerimientos institucionales políticos-administrativos, en cuanto a las características del estilo de desarrollo, modificaciones de dicha política y la alteración del conjunto de soportes institucionales de la sociedad civil.

Sin embargo, debemos considerar que este proceso requiere igualmente también del fortalecimiento de la capacidad fiscalizadora y reguladora de las organizaciones públicas, lo que obliga a asumir grados importantes de centralización de las decisiones.

Los lineamientos de la política educativa han sido formulados desde hace muchos años en reconocer ante todo:

**“a la educación como el instrumento fundamental para avanzar en la construcción de sociedades más justas e integradas, capaz en gran medida de facilitar a la humanidad la superación tanto de sus carencias como de sus necesidades básicas de aprendizaje. Se enfatiza igualmente en la necesidad de esfuerzos sostenidos para mejorar la eficacia y la eficiencia del sistema mediante el uso óptimo de los procesos internos de planificación y evolución y de una formulación de políticas a través de una gestión administrativa más ágil, flexible e innovadora”. (Juan Bosco Bernal, 1995, pág. 30).**

Se expresa también en la formulación de las políticas educativas el interés en facilitar el acceso y permanencia al sistema educativo a los grupos tradicionalmente desfavorecidos en particular los sectores indígenas y urbana marginales.

Además se destaca que la política educativa se debe inspirar en las corrientes innumerables de democratización y en los esfuerzos de desarrollo económico, político y socio cultural que se impulsan en el ámbito nacional.

En síntesis los lineamientos de la política educativa se expresa en:

Equidad y educación conforme a las demandas y necesidades de la población.

Educación en democracia para la democracia.

Elevación de la calidad de educación.

Sobre el particular, el diario el Panamá América el día lunes 15 de diciembre del 2001, en la página dos, publica un artículo denominado “Panamá

tiene alto nivel de alfabetización”, donde enuncia a través del documento titulado “Quedándonos atrás”, un informe del progreso educativo en América patria, donde existen serias deficiencias en la política social de los gobiernos que tienen como consecuencia que la educación de calidad, rara vez llega a los niños pobres, rurales e indígenas, a la vez que se encuentra que los educadores están mal dirigidos, mal preparados y mal remunerados.

Se hace necesario y urgente revisar las políticas educativas si la región sino se quiere quedar aún más rezagado de lo que se encuentra. Por lo tanto, el Estado tendrá que asignar una adecuada y creciente dotación de recursos para la educación a fin de garantizar que la misma se sostenga sobre una base amplia y equitativa.

Como parte importante de la política social estatal, el sistema educativo constituye un eje formativo, cuya característica central es la generación de bienes y servicios con un alto valor agregado y la adecuada remuneración de la fuerza de trabajo; por lo tanto, la educación debe ser convertida en una base sólida para otorgar a cada ciudadano las condiciones para un pleno desarrollo humano y su participación plena en la esfera económica, social, política y cultural; acercándolo a esa plataforma humana para elevar la capacidad de investigación e innovación tecnológica que tanto requiere el país, ampliando de esta forma la capacidad de gestión de la población.

Como vemos se trata:

***“de un proceso que debe avanzar en doble sentido; este ha de servir con el fin de asegurar los fines de la equidad y de mejoramiento productivo generalizado; a la vez que deberá elevar la calidad de la misma y su acercamiento a los problemas de un adecuado desempeño productivo. Hay, además que pensar en una educación que libere el potencial productivo y de innovación de la población, dándole también un adecuado valor al cambio y a la transformación técnica y social”. (Juan Jované, 1977, pág. 49).***

Una vez alcanzados estos planteamientos, podemos decir que nos estaremos perfilándonos a la formulación de las políticas educativas que el país tanto necesita.

En el cuarto lugar con un 76.0%, de acuerdo a las categorías de las respuestas fue lo de incorporar la participación social de las comunidades en el desarrollo educativo (padres y madres de familia, educando, educadores, administrativos, etc.).

Ya hemos considerado que la educación es un factor básico en la formación del desarrollo humano y el primer agente de la multiplicación de capacidades. En esta multiplicación de capacidades coexisten varios actores que desde posiciones diferentes tienen un mismo fin o propuesta. Es claro que cada actor tiene una explicación de la realidad “su diagnóstico” particular, por así decirlo, el cual responde a las necesidades, exigencias y propósitos concretos del sistema donde operan.

Esta forma de operar, donde la realidad admite varios diagnósticos, todos igualmente válidos y verificables a partir del rol que juega cada actor en su situación particular en el determinado ámbito de la realidad en la que se encuentran insertos, se acerca lo que se conoce como planificación estratégica, donde al plantear una nueva forma de diagnosticar la realidad, esta no surge sólo a través de la auto-referencia, sino de la visión de todos. Este jurídico estratégico propio de la interacción entre actores es lo que muestra la participación social comunal en el desarrollo educativo, ya que el sistema educativo, se percibe como un sistema abierto donde los integrantes están en interacción dinámica y constante con su entorno educativo.

Así en una escuela eficaz los padres y madres de familia se constituyen en miembros de la comunidad educativa, son consultados en las innovaciones, planes y proyectos. Participan en el proceso de adecuación curricular, colaboran en la gestión del sistema educativo, apoyan el proceso de aprendizaje. Están identificados con el proyecto educativo de la institución. Su participación se hace efectiva y activa.

En cuanto al educando, éste se configura como un sujeto activo de los procesos de aprendizaje, participa en la vida de la institución. Es centro del quehacer de la escuela. Se constituye en una gran parte por su acceso, su retención y el éxito educativo.

El educador se constituye en un miembro de un equipo motivado y comprometido con el cambio y la innovación. Participa en reflexiones, en decisiones y en la búsqueda de soluciones pedagógicas.

Anima y orienta el proceso de aprendizaje del niño y la niña continuamente disfruta de su trabajo.

El componente administrativo también se integra a este proceso participativo y cooperativo. Participa en las decisiones del sistema educativo. Fomenta la auto y cogestión administrativa. Gestiona y moviliza medios y recursos diversos públicos y privados. Resuelve los problemas y conflictos de manera eficaz. Promueve la integración y formación de equipos de trabajo, fomenta la mutua colaboración y mantiene una actitud abierta y favorable hacia las innovaciones. Todos estos actores se visualizan como espacios de aprendizaje.

Como vemos un sistema educativo con la influencia y acción participativa de todos estos actores, se percibe como un sistema abierto integrado por diversos subsistemas, que operan como áreas principales de acción, interpotenciando sus capacidades, energía, recursos para asegurar el cumplimiento de las políticas y objetivos que se dirigen a la obtención de los logros educativos de calidad.

Construir y rehabilitar de nuevas y mejores infraestructuras los centros educativos y alcanzó un 74.0% en el nivel de respuestas.

Como lo hemos analizado el sector educativo, constituye la empresa más grande y compleja de la sociedad panameña, tanto por la población a la que sirve como por los servicios que ofrece y los recursos financieros, humanos, materiales y físicos que utiliza, esto proporciona un marco de referencia de cuanta infraestructura requiere el sistema. Si bien el gobierno realiza grandes esfuerzos para mejora las condiciones de infraestructura, éste no se encuentra en capacidad de mantener en buenas condiciones todos los centros educativos del país, con el presupuesto que se asigna al sistema.

Un crédito del gobierno de España por un monto de 18 millones de dólares ha permitido dotar a los institutos profesionales y técnicos del país con nuevo equipo. Las escuelas multigrados han sido equipadas con bibliotecas de aulas; se prevé adquirir bibliotecas escolares, y se avanza en el equipamiento de los laboratorios de ciencias para los centros de educación media. Sin embargo, la infraestructura escolar sigue siendo crítica, debido al creciente deterioro de las instalaciones escolares y la falta de nuevos espacios educativos que se requieren.

El estilo gerencial predominante en este ámbito conlleva el concebir que la actual administración de la educación distorsiona el desarrollo educativo, al permanecer alejado de los requerimientos sociales y de sus actores destinatarios. Las Direcciones Regionales de Educación no cuentan con el equipamiento ni la infraestructura necesaria para la efectiva regionalización y descentralización de la administración educativa en general.

Las escuelas ubicadas en áreas marginales urbanas y rurales deben encontrarse conectadas entre sí y deben asumir tareas y acciones conjuntas que les permita hacer uso racional y adecuado de las infraestructuras y logren atender con mayor eficiencia los requerimientos y demandas de las comunidades a las que pertenecen. Encontramos que los edificios escolares permanecen inactivos por largos períodos de tiempo debido a las vacaciones escolares, período donde estos locales pueden ser utilizados, optimizando su uso en actividades productivas.

Aumentar la cobertura de la población en las áreas más pobres y marginadas, alcanzó un porcentaje de 70.0% de respuestas.

Bajo este contexto ya se ha analizado la importancia de aumentar la cobertura de la educación preescolar, primaria y secundaria en áreas pobres, en especial las áreas rurales, indígenas y de difícil acceso.

En ese sentido ya se han dirigido estrategias de aumentar la cobertura de la educación preescolar para los niños pobres de 4 a 5 años de edad del 19% a la actualidad a 70% en el año 2003. En la educación primaria la meta es alcanzar para el año 2003 el 96%, y el 83% a 88% para los indígenas en el mismo período, la meta para la educación secundaria es elevar la cobertura a 55% y 20% para la población rural e indígena respectivamente en los próximos cinco años. (Enfoque Estratégico frente a la Pobreza 1998-2003).

Ampliar la educación a las áreas excluidas en un eje prioritario para lograr el éxito y los fines de la equidad y de mejoramiento productivo generalizado.

A este sector de la población debe brindársele la participación a través de la preparación que los lleve a la organización cooperativa de acciones de autogestión encaminadas a la generación de bienes y servicios que les ofrezca un alto valor agregado y la adecuada remuneración de la fuerza de trabajo.

Incrementar nuevas carreras acordes a especializaciones que ofrezcan ventajas en el proceso de globalización que vive el país alcanzó un 66% en el número de respuestas proporcionadas por las personas entrevistadas.

Considerando la velocidad del cambio tecnológico a nivel mundial, la educación juega un papel primordial en este plano, y ésta debe entenderse como un proceso permanente de actualización y especialización hacia estas áreas.

Ya se ha mencionado que urge ante este avance tecnológico que debe apuntarse hacia especializaciones que ofrezcan ventajas y abran camino a los procesos de globalización a escala mundial en torno al desarrollo de la ciencia y la tecnología. El conocimiento de éstas áreas logran el desarrollo de la competencia a nivel internacional.

La capacitación profesional que focalice la educación, hacia carreras específicas que tengan como destino virtual empresas del mercado laboral moderno, requerirá de fuerza de trabajo especializada para el alcance de esta estrategia de desarrollo nacional.

El reto está planteado y el proceso de globalización se centra en la capacidad que tenga cada país para rearticularse e integrarse a la dinámica social y a la económica internacional, y esto se logrará con la capacidad de cada nación en reconocer el proceso de cambio y transformaciones profundas a las que debe someterse para lograr una mayor competitividad y desarrollo nacional.

Reforzar el sistema educativo hacia un ámbito debe ser el énfasis inicial, considerando que Panamá cuenta con la infraestructura y una serie de ventajas naturales y otras de orden social para insertarse a la economía globalizada que incida en los procesos de vida social y económica de todos los panameños.

En el aspecto de la educación, establecer una política que conlleve a reducir la desigualdad de oportunidades educativas, alcanzó de acuerdo a las respuestas un 64.0%.

***“Muy unido a este aspecto se encuentra el análisis anterior, sólo queda mencionar que la educación debe convertirse igualmente “en una base sólida donde se brinde a cada ciudadano las condiciones para su pleno desarrollo humano y su participación plena en la esfera económica, social, política y cultural, a la vez que se preserva y desarrolla su sentido de pertenencia nacional”. (Juan Jované, 1997, pág. 49).***

Esto será posible si se otorgue prioridad del gasto público hacia la formación de los recursos humanos, enfatizando la necesidad de atender a los sectores más débiles. Sólo con una política dirigida hacia esta estrategia o línea de acción se reducirá las desigualdades de oportunidades educativas.

En relación al aspecto de salud, sobre cuáles acciones considera usted deben implementarse para abordar y solucionar los problemas más severos que confronta el país, en el siguiente cuadro se presentan las respuestas de las personas a las que se le aplicó el cuestionario.

**CUADRO No. 7**  
**OPINION DE LOS GERENTES SOBRE LA SOLUCION QUE DEBEN DARSE**  
**A LOS PROBLEMAS MAS SEVEROS QUE CONFRONTA EL PAIS, SEGÚN**  
**LAS ACCIONES QUE DEBEN IMPLEMENTARSE EN TORNO A LA SALUD**

<b>ACCIONES EN TORNO A LA SALUD</b>	<b>CANTIDAD DE RESPUESTAS</b>	<b>PORCENTAJE</b>
Fortalecer la participación comunitaria a través de todas las instancias en la gestión concerniente a los asuntos de salud.	49	98.0%
Priorizar y expandir el gasto público hacia los problemas de salud más grave de la población.	45	90.0
Reforzar y expandir las acciones de promoción, prevención y participación social a los sectores mas pobres, a fin de educarlos y puedan incorporarse a través de su participación.	44	88.0
Focalizar las acciones en áreas críticas de riesgo, mediante la detección, control y vigilancia epidemiológica.	42	84.0
Aumentar la cobertura de los servicios de salud a la población más pobre.	40	80.0
Transferencia y centralización de los servicios de salud a través de la autonomía administrativa y los recursos financieros.	37	74.0
Mayor capacidad de formulación de políticas, regulación y evaluación del sistema de salud.	34	68.0

**FUENTE:** Encuesta aplicada a 50 gerentes de las instituciones gubernamentales, no gubernamentales, autónomas, municipales, sector privado y organismos internacionales.

Fortalecer la participación comunitaria a través de todas las instancias en la gestión concerniente a los asuntos de salud, alcanzó un 98.0%, en cuanto a respuestas de las personas entrevistadas.

Es necesario conceder una adecuada atención a los problemas de salud a través del fortalecimiento y participación comunitaria de todas las instancias, ya que no queda duda que el éxito de todas las tareas relacionadas con los problemas de elevar los niveles de bienestar se potenciarán en la medida en que se logre una participación activa y organizada de toda la población en su desarrollo.

La participación ciudadana en forma activa y crítica de la comunidad en la gestión y producción de salud se hace necesario incrementarla, para ello deben fortalecerse las organizaciones comunitarias para que participen en el proceso social de promover salud y prevenir enfermedades y para que apoyen y controlen la gestión administrativa y técnica de la red de servicios de salud a nivel local y regional.

*Al respecto el Enfoque Estratégico frente a la pobreza destaca que: "La población debe participar en forma amplia y democrática en acciones de salud, de organizaciones no gubernamentales y de organizaciones como los Consejos de Salud Regionales Distritales y de Corregimiento". (Enfoque Estratégico Frente a la Pobreza, 1998-2003, pág. 65).*

Deben igualmente promoverse el desarrollo de los Comités de Salud, que en políticas de salud en décadas pasadas fueron puestas en práctica en las diferentes regiones de salud del país con bastante éxito. El establecimiento de Consejos Familiares de Salud a nivel de barrios o comunidades, que trabajen en forma coordinada con los equipos básicos de salud, es otra estrategia de

fundamental importancia para el fortalecimiento de esta participación comunitaria en el sistema de salud.

En conclusión, la participación comunitaria es necesario fortalecerla con una real y democrática participación, acciones de coordinación con todas las entidades públicas y no públicas comprometidas con el bienestar y desarrollo humano.

En el aspecto de salud el priorizar y expandir el gasto público hacia los problemas de salud más grave de la población, obtuvo un porcentaje de respuestas de 90.0%.

El gasto público debe concentrarse en brindar un apoyo especial y un trato preferencial y urgente a los problemas de salud. Este debe priorizar, expandir y dirigir el mismo hacia la población más vulnerable que es donde se presentan los problemas de salud más graves.

Esta población amerita una respuesta oportuna e inmediata a sus necesidades básicas de salud. Esta política debe destinar los suficientes recursos a otros grupos de población, para evitar que esta política de priorización, reasignación de gastos lleve a carenciar o desmejorar la salud a sectores que antes no se encontraba en dicha situación.

Atendiendo que el nivel de salud de la población es uno de los indicadores más reveladores del bienestar en cuanto a la calidad de vida y el grado de desarrollo de un país; Panamá dentro del marco de estos indicadores de salud de salud aún muestra disparidades y se enmascaran importantes diferencias entre provincias, distritos y grupos humanos en cuanto a estos niveles de bienestar.

Se requiere el incremento de políticas donde se incrementen intervenciones tendientes a disminuir diferencias de nivel de bienestar en salud de los grupos humanos ya sea a través del acceso al servicio y programas de salud para la población pobre, rural e indígena, acceso a la información y educación en salud, al igual que oportunidades de participación en las acciones, donde logren a través de su propia organización, desarrollar proyectos de interés social, de auto y congestión que los ayude a soluciones sus necesidades básicas de alimentación a la vez que le generen algún tipo de ingreso.

Todos estos puntos son centrales para el logro de la viabilidad de atender los problemas más graves de la población a través de dirigir el gasto público social a los grupos más necesitados.

El reforzar y expandir las acciones de promoción, prevención y participación social a los sectores más pobres a fin de educarlos y puedan incorporarse a través de su participación, obtuvo un 88.0% de acuerdo a las respuestas.

El dirigir las acciones de promoción, prevención y participación social a los sectores más pobres para educarlos e incorporarlos a través de su participación en las acciones de salud es un punto de gran significado e importancia. Ya en la primera consideración analizada y la que mayor respuestas obtuvo en cuanto a las acciones que deben implementarse para abordar y solucionar los problemas en relación a la salud, se consideró que se debe fortalecer la participación comunitaria a través de todas las instancias en la gestión concerniente a los asuntos de salud, o sea que estas acciones deben dirigirse a toda la población sin exclusión. No obstante, ya se sabe que persisten las exclusiones de este nivel de fortalecimiento para lograr una real y universal participación sobre todo de los sectores más pobres, y con esta intención se diseñó esta categoría de respuesta la cual obtuvo un margen de respuestas bastante alto, lo que nos hace deducir que hay conocimiento de que esta población realmente requiere ser fortalecida para lograr un nivel de participación más activo, por lo tanto hoy que dirigir los esfuerzos para educar a este grupo poblacional a fin de lograr esta real participación.

Ya se han mencionado algunos factores que inciden para que esta estrategia no se hubiese cumplido aún y debemos tener presente que el primer elemento para lograr este proceso es el referido a la equidad, y donde tengamos la capacidad de superar los problemas de la extrema polarización en cuanto a la equidad, podremos ofertar la posibilidad de satisfacer las necesidades básicas y de acceder con el esfuerzo conjunto al logro de esos niveles reales de participación en las acciones de salud, lo cual conllevará a la meta del logro del bienestar y desarrollo de toda la población panameña.

En cuarto lugar representado en un 84.0% en cuanto a las respuestas, se obtuvo que el focalizar las acciones en áreas críticas de riesgo mediante la detección, control y vigilancia epidemiológica.

La falta de focalización del gasto en acciones hacia las áreas críticas y de riesgo es otro factor determinante de la calidad de vida de la población. El impacto redistributivo de los programas de salud en cuanto a la detección, control y vigilancia epidemiológica ha sido limitado en cuanto a la ausencia de una política social que enfatice el mejoramiento de las condiciones de salud de los pobres a través de la focalización del gasto público. Esto es visible con el resurgimiento de enfermedades emergentes nuevas y conocidas.

Una política de focalización bien orientada es la que orienta al gasto social a las áreas más críticas y grupos más vulnerables, a través de una adecuada estructura de detección, control y vigilancia epidemiológica.

Los grupos vulnerables identificados en Panamá y que ameritan la focalización de las acciones de salud son:

La población rural e indígena que se encuentra afectada por la pobreza.

Los niños menores de 5 años.

Las mujeres pobres embarazadas, en estado de lactancia y afectadas por la desnutrición.

Los adultos mayores (hombres y mujeres de 60 años y más) en condiciones de pobreza, y en especial los no beneficiados por la seguridad social.

Toda población ya sea niños, jóvenes, adultos, adultos mayores que se encuentren en condiciones de riesgo de contraer enfermedades como adicción a drogas, alcoholismo, SIDA, enfermedades de transmisión sexual, entre otras.

Toda población expuesta a cualquier tipo de dolencia, intentos de suicidio, enfermedades mentales, entre otras.

Todas estas poblaciones deben ser focalizadas y beneficiadas en la asignación del gasto social en forma prioritaria a través de diversos programas de detección, control y vigilancia epidemiológica, con programas bien

concebidos y eficientemente ejecutados que se traduzcan en resultados eficaces.

Aumentar la cobertura de los servicios de salud a la población más pobre alcanzó el 80.0% en respuestas.

Sobre el particular ya nos hemos referido ampliamente, sólo nos queda en este contexto enfatizar los objetivos que deben alcanzarse a través de la instrumentación del gasto público atendiendo los criterios de focalización o concentración de los recursos a las poblaciones más necesitadas o más pobres. Este gasto debe a su vez atender determinadas prioridades sociales identificadas a través de los grupos más vulnerables y los cuales fueron enunciados anteriormente.

Solo de esta forma se logrará aumentar la cobertura de los servicios a la población más pobre y vulnerable, y por consiguiente el logro de la integración social para el logro de la condición básica de desarrollo humano, que reducirá una brecha importante en este desafío prioritario e impostergable para el país.

La transferencia y centralización de los servicios de salud a través de la autonomía administrativa y los recursos financieros al nivel local alcanzó un margen de 74.0% en respuestas.

Esta es como se señala en el Nuevo Enfoque Estratégico Frente a la Pobreza:

*“una de las estrategias consideradas prioritarias para la producción social de la salud. En ese sentido la orientación básica o fundamental consistirá en la operativización de la estrategia de atención primaria en búsqueda de la equidad en salud, priorizando a los grupos humanos postergados, desarrollando y mejorando la capacidad operativa y gerencial de los servicios de salud del nivel local, para su desempeño eficiente y eficaz”. (Nuevo Enfoque Estratégico Frente a la Pobreza, 1998-2003, pág. 65).*

Bajo esta consideración deberán fortalecerse las instituciones a nivel regional y local para proveerlos de los recursos financieros, administrativos y técnicos, a fin de que tengan la capacidad para atender en forma más ágil la demanda de la población de las comunidades. Para tal efecto estos mecanismos de descentralización de los programas deben ser coordinados a través de todas las instancias, y así por ejemplo salud y educación se pueden apoyar y complementar a través de acciones conjuntas y beneficiosas a ambos sectores como pueden ser los programas de educación, alimentación, nutrición, drogadicción, entre otros. A través de una coordinación eficiente institucional, se abrirá el camino hacia modelos centralizados con verdadera autonomía administrativa y con los recursos financieros adecuados y suficientes, contando a la vez con la participación activa de actores importantes de todo proceso de descentralización.

En un 68.0% de respuesta, se obtuvo en cuanto a las preguntas de las acciones que deben implementarse para abordar y solucionar los problemas

más severos de la población en relación a la salud la respuesta de mayor capacidad de formulación de políticas, regulación y evaluación del sistema de salud.

El real desafío en esta esfera es la de lograr un mecanismo que permita que los diversos sectores sociales participen y mantengan un control directo sobre la formulación de políticas, la regulación y evaluación del sistema de salud, dotando así por consiguiente de estas políticas de un más alto nivel de viabilidad dentro de un adecuado contexto de gobernabilidad.

La doctora Aida de Rivera refiriéndose a la formulación de las políticas señala:

**“se hace necesario garantizar en la formulación de las políticas mecanismos sociales que permitan la acción de los bienes de salud y seguridad social, crear condiciones políticas que permitan a los ciudadanos y ciudadanas reconocer sus derechos y de participar en los procesos de generación de nuevas condiciones y estilos de vida que promuevan la preservación de la salud y del ambiente”.**(Aida de Rivera, 2001, pág.9 ).

Bajo este aspecto debe considerarse importante incorporar un área de Gerencia Social que contemple principalmente el ámbito de la modernización de la gestión social a través de la formulación de políticas, regulación y evaluación de todos los sistemas nacionales, el cual permitirá analizar y medir con un grado de mayor eficiencia el progreso hacia el desarrollo humano social y sostenible que debe alcanzar la población panameña.

# ***CONCLUSIONES***

América Latina atraviesa una de las etapas más delicadas y dramáticas de su historia. Los países latinoamericanos se encuentran inmersos en crisis de agudas repercusiones y evidencias de signos regresivos en el aspecto económico y social.

El papel del Estado debe ser determinante en el desarrollo de los países, dado que puede jugar un rol de promotor, planificador, benefactor, y regulador de las actividades económicas de cualquier país.

La acción eficiente, ágil y selectiva del aparato social del Estado, es lo que hace concebirlo como "gerente social" porque proyecta activamente la autoridad civil utilizando el impacto en el uso de los recursos, desburocratizando la gestión y ejecución de programas, orientando de manera positiva el gasto público hacia los sectores más pobres para que constituyan su legitimidad.

Se asiste a nivel mundial, a una reorganización de la sociedad, de sus actores y de las relaciones sociales, entre otros componentes veremos que la Gerencia Social abre un importante espacio de intervención y participación, ya que se presenta como una alternativa que tiene como objetivo la construcción de una nueva sociedad.

Los grandes cambios de la política mundial, los nuevos hechos críticos y profundos, originan la búsqueda de nuevos paradigmas, de nuevas estrategias para el desarrollo que abre nuevas perspectivas para los grandes grupos poblacionales que se encuentran en condiciones dramáticas de pobreza y excluidas de los beneficios del desarrollo social equitativo y eficaz de los cuales también son merecedores.

Las desigualdades sociales han sumido a grandes sectores de la población en situaciones donde las necesidades humanas deben ser satisfechas, ya que se hace necesario considerar el ámbito social y su impacto en el bienestar de la sociedad.

Es necesario un reordenamiento de las políticas frente a las demandas de la sociedad actual, la Gerencia Social no puede estar condicionada solamente bajo los parámetros de eficiencia y racionalidad. Hay que abrir los espacios para trabajar en escenarios amplios de la sociedad y lograr alcanzar el verdadero desarrollo social.

Debe existir a través de la Gerencia Social un marco de referencia donde se conforme un sistema de Bienestar Social, y donde a través de una contractualidad se logre una racionalidad enmarcada en un verdadero desarrollo social.

La Gerencia Social debe ir en búsqueda de un real sistema de Bienestar Social, que responda a los sectores menos favorecidos en la sociedad. Debe formularse la Gerencia Social a través de una estrategia colectiva donde la interrelación y alianzas estratégicas con todos los sectores permita alcanzar los objetivos comunes los cuales ayudarán a intervenir en los problemas sociales de una forma más racional y eficiente.

El sistema gerencial debe integrar un nuevo orden entre el aparato institucional del Estado , y la sociedad civil. Lograr la integración de interactores en la conformación de esa nueva sociedad. Es el alcance del compromiso social y ético a través de los objetivos de un desarrollo integral de la sociedad.

Los desafíos más agudos de la Gerencia Social y que afectan las poblaciones más pobres y marginadas son:

- Estancamiento y decadencia de la economía
- Disparidades económicas
- El aumento de las poblaciones pobres y la falta de equidad
- El problema de la inseguridad respecto a la vida social
- Degradación del medio ambiente

La Gerencia Social como en pocos momentos de su historia, se encuentra a prueba ante los grandes cambios y crisis de la política mundial, lo que conlleva a la búsqueda de nuevos paradigmas y de nuevas estrategias para el desarrollo humano y social con equidad.

De igual forma los Gerentes Sociales debemos afrontar con profesionalismo y firmeza el análisis de los desafíos pendientes y el papel protagónico y activo que nos corresponde asumir en el contexto de la pobreza, la exclusión de grandes grupos poblacionales de los beneficios del desarrollo con equidad, entendiéndose la equidad como un eje de análisis de la igualdad de acceso por las personas a las oportunidades sociales, políticas y económicas que ofrece la sociedad.

El problema de la pobreza y la equidad social toma un carácter urgente, tanto por su significado económico y político, y por su dimensión humana. Resulta evidente la necesidad de enfrentarla con decisión y firmeza ya que los gerentes sociales tenemos un accionar fundamental en este importante desafío.

La investigación utilizó el método analítico-descriptivo, ya que fue dirigida a estudiar la naturaleza de las políticas sociales, su relación y conexión con las políticas económicas y la forma de cómo las mismas han impactado en el Estado y la sociedad panameña.

La muestra del estudio, la cual se seleccionó a través del muestreo del tipo de informante clave consistió en las personas con mandos directivos y decisivos en los puestos que ocupan. Personas con dominio del tema y disposición para brindar información. Estas personas ocupaban cargos en posiciones gubernamentales, no gubernamentales, municipales, entidades autónomas y organismos internacionales.

Para la recolección de los datos se diseñó un modelo de encuesta tipo cuestionario con preguntas cerradas y de respuestas múltiples, donde el entrevistado tenía la oportunidad de seleccionar una o varias opciones que describieron mejor su respuesta.

Respecto al análisis de los resultados obtenidos podemos concluir con los siguientes aspectos:

En relación a la pregunta sobre cuáles son las principales limitaciones que confronta el Estado para dar respuesta a los problemas que presenta la población en el orden social, el 94.0% respondió que a la ineficiencia del gasto público social, el 88.0% se refirió a la inversión social que da respuesta a sólo un sector social y el 84.0% dijo que a trámites burocráticos que obstaculizan la ejecución de las inversiones.

Concerniente a la pregunta sobre la opinión de la desvinculación entre la política económica y la política social obedece a: el 96.0% contestó que a la crisis económica por dificultades presupuestarias que impiden dar respuestas a las políticas sociales. El 84% dijo que al cambio del modelo del estilo de desarrollo de la política social, y el 84.0% se refirió al cambio de la interacción Estado - economía - sociedad

Referente a la pregunta sobre la incidencia de la política social en el desarrollo social está condicionada a: el 92.0% mencionó que a la coherencia y articulación con el programa de políticas públicas, el 88.0% a la eficiencia en el gasto público y el 86.0% a la mayor participación social de las comunidades y ciudadanía civil.

Si considera que la transformación social a través de formulaciones de políticas públicas es posible a través de: el 96% respondió que a la mayor y más eficiente articulación de los actores sociales del país; el 92.90% se refirió a la visión y concepción de políticas sociales ligados a la transformación y participación productiva de la población.

El 88.0% mencionó el seguimiento en los planes de acción y el impacto del gasto público social.

En relación a la pregunta sobre cuáles acciones considera que deben implementarse para abordar y solucionar los problemas más severos que enfrenta el país en cuanto a la pobreza, el 100% de las personas entrevistadas respondieron que el elevar la capacidad de gestión y respuesta orientada al desarrollo humano y social. El 90.0% se refirió a un diseño de políticas que promuevan el mejoramiento de la calidad de vida y el 82.0% a promover formas asociativas de auto - gestión y formas cooperativas de apoyo en la población.

Sobre las acciones que consideran que deben implementarse para abordar y solucionar los problemas más severos que enfrenta el país en cuanto a la educación; el 88.0% se refirió a mejorar la calidad de la educación, el 84.0% a aumentar la proporción del gasto público en la educación; y el 80.0% a una nueva y mejor capacidad de formulación de políticas, regulación y evaluación del sistema educativo.

De acuerdo a cuáles acciones considera usted deben implementarse para abordar y solucionar los problemas más severos que enfrenta el país en cuanto a la salud; 98.0% se refirió a fortalecer la participación comunitaria a través de todas las instancias en la gestión concerniente a los asuntos de salud. El 90.0% mencionó el priorizar y expandir el gasto público hacia los problemas de salud más graves de la población; y el 88.0% contestó que reforzar y expandir las

acciones de promoción, prevención y participación social a los sectores más pobres, a fin de educarlos y puedan incorporarse a través de su participación.

# **CONCLUSIONES**

Existe un verdadero compromiso en el diseño de estrategias y lineamientos de políticas concertadas para impulsar el desarrollo humano que conlleve a la reducción de la pobreza.

Debe acelerarse el crecimiento económico, traduciéndolo en la mejora de la calidad y forma de vida de la población panameña, sin menoscabar ni destruir el capital natural necesario para proteger las oportunidades de las futuras generaciones. Los beneficios deben ser distribuidos equitativamente y potenciando a las personas en vez de marginarlas.

- El rol del Estado y el papel que les compete a las Políticas Sociales en los nuevos paradigmas, demandan de una racionalización de la gestión social hacia la integralidad operativa, las cuales deberán caracterizarse en la ejecución de tales políticas.
- El problema primordial a resolver de la ejecución de las políticas sociales es dirigir las políticas económicas hacia el mejoramiento del sistema productivo como una vía de crecimiento, evitando procesos de exclusión social; que se producen por el desequilibrio de lo económico y lo social produciendo grandes desigualdades entre el sector productivo y el capital humano.
- El crecimiento económico produce exclusión social ya que puede existir crecimiento pero no desarrollo armónico, en consecuencia el crecimiento es

asimétrico, prueba de ello se da en la evolución del desarrollo regional de Panamá de la Autora Ligia Herrera, en donde los resultados de la investigación muestran un país en el que predominan ampliamente los distritos con niveles de desarrollo Bajo, que contrastan con aquel único de nivel Alto en el que se asienta la Capital de la República. El comportamiento de las variables y los indicadores empleados en los análisis permite observar la existencia de grandes desigualdades en los niveles de desarrollo alcanzados.

- Si en el país existe inequidad tanto en lo social como en lo económico se produce exclusión de beneficios y del desarrollo de la sociedad generando las grandes desigualdades entre el sector empresarial y la clase trabajadora.
- La política económica y su correspondiente política social debe acentuar la protección social a través de sus instituciones mediante el gasto social y por lo tanto debe recaudar y generar los recursos necesarios para aminorar los efectos sociales de la desigualdad económica.
- Existe un verdadero compromiso con el Desarrollo Humano, en el diseño de estrategias y lineamientos de políticas concertadas para impulsar la reducción de la pobreza, acelerar el crecimiento económico y sostenido que genere empleos, aumento de los recursos financieros, el incremento per cápita, para que las personas en general y los pobres en particular, puedan potenciar y mejorar su nivel y calidad de vida.

- Urge la necesidad de diseñar políticas públicas orientadas a elevar la eficiencia y efectividad del gasto público social, ya que en Panamá encontramos diversas expresiones de la pobreza, y el gasto social debe contribuir a reducir las desigualdades sociales.
- Es imperante igualmente el diseño y la puesta en marcha de un nuevo modelo de gestión de las instituciones estatales, y su relación con el entorno social y económico. Un modelo que destaque la eficiencia en la gestión de recursos y el compromiso de la sociedad a través de los actores con el desarrollo humano.
- Para responder a los desafíos que actualmente confronta la sociedad panameña, la Gerencia Social debe desempeñar un papel central mediante la generación de conocimiento que asegure un desarrollo integral tanto a nivel individual como a nivel social. La articulación de estas dos dimensiones es indispensable para garantizar la equidad y fundamentar la sostenibilidad del desarrollo social.
- La Gerencia Social debe constituirse en una propuesta alternativa donde se integre el aparato institucional del Estado con todos los actores sociales y formas asociativas del país a fin de lograr un verdadero desarrollo humano y social.
- El proyecto de pensamiento y acción gerencial en el bienestar social, debe dirigirse hacia un real compromiso con el desarrollo humano sustentable; y

en el cual los problemas de pobreza, desigualdad y de inequidad social sean superados a través de un modelo donde el crecimiento económico se vincule a una política de desarrollo social más activa con participación social que contribuya a que los beneficios lleguen al conjunto de la población más vulnerable, y se logre a la vez el conjunto de políticas concertadas y participativas, donde se destaque el compromiso de toda la sociedad con el verdadero desarrollo humano e integral que el país necesita.

# ***BIBLIOGRAFÍA***

- ADAMES MAYORGA, Enoch. Derechos Sociales y Políticas de Globalización. En Revista Tareas. Número 102. Centro de estudios Latinoamericanos. CELA. Panamá, 1999.
- ADAMES MAYORGA, Anel, (Coordinador). Políticas Sociales y Estilos de Desarrollo en tiempos de Globalización. En Desarrollo sin pobreza, lo social y lo económico en la Política, IDEN, Panamá, 1999.
- AKERLOF, George, Spence Michael, Stialitz, Premio Nobel de Economía, Análisis sobre los Mercados Asimétricos, 1998.
- ALTIMIR Oscar, Distribución del Ingreso e Incidencia de la Pobreza a lo largo del Ajuste, Revista CEPAL, No. 52, abril, Chile, 1994.
- ANISI, David, Trabajar con Red. Un panfleto sobre la Crisis. Alianza Editorial, 1988.
- ANDER EGG, Ezequiel; Aguilar Idáñez, María José. Como elaborar un Proyecto. Guía para diseñar proyectos sociales y Culturales, Editorial Lumen-Humanistas. Argentina, 1996.
- AYALA, Roberto. La Política social en el Nuevo contexto, Centro de Estudios Latinoamericanos. CELA, Panamá, 1999.
- BERNAL, Juan Bosco, La Planificación frente a los nuevos desafíos de la Educación (Antología), Universidad de Panamá, Facultad de Ciencias de la Educación, Editorial Universitaria, Panamá, 1997.
- BERNAL, Juan Bosco, La Participación una condición para el Desarrollo Humano. UNESCO. San Salvador, 1995.
- BIRDSALL, Nancy, Hexht, Roberto. Nadando contra la Corriente. Estrategias para mejorar la equidad en Salud, B.I.D, Washington, D.E., 1994.
- CANALES F.H., Alvarado E.L., Metodología de la Investigación, 2da. Edición, O.P.S./O.M.S., Washignton D.C., 1994.
- CANALES, Francisca, Alvarado Eva Luz, Pineda Elia Beatriz, Metodología de la Investigación, Manual para el desarrollo del Personal de Salud, Segunda Edición, Organización Panamericana de la Salud, Washington D.C., 1994.
- CASTAÑEDA, Francisco. La Gerencia Pública en el Sector Social, Qué, Cómo, para quién. ILPES. Centro Interamericano de Desarrollo Social, Buenos Aires, 1994.

CASANOVA, González Pablo. El Estado en América Latina. Teoría y Práctica. Universidad de las Naciones Unidas, Mimiografiado, Editorial Siglo Veintiuno, s/f.

CASTRO, Guillermo, Soler, Ricaurte. Panamá: Del Estado Torrijista a la Restauración Oligárquica EN: El Estado en América Latina, Teoría y Práctica. 1990, Siglo XXI, Editores Universidad de la Naciones Unidas, México.

CEPAL, El Perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90, Revista CEPAL, Noviembre, 1992.

CEPAL, El Gasto Social en América Latina. Un examen cuantitativo y cualitativo, Cuadernos de la CEPAL, Número 73, Diciembre, 1996.

CEPAL. La pobreza, descripción y análisis de políticas para superarla. Revista Número 18, Santiago de Chile, 1982.

CEPAL (Revista) El Gasto Social-Evolución de sus efectos en América Latina, 1996.

Desarrollo de la Capacidad Institucional de Gestión de proyectos O.P.S./O.M.S./P.N.U.D., Guatemala, 1995.

DIERCKXSENS, Win: Los Límites de un Capitalismo sin Ciudadanía. DEI, 1998. San José.

DIERCKXSENS, Win. Del neoliberalismo al Postcapitalismo. DEI, San José, 2000.

EVANS, Trevor (Coordinador). La transformación Neoliberal del Sector Público. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Editores, Latino Managua, Nicaragua, 1995.

FALETTO, Enzo (Coordinador), Estilos de Desarrollo, Origen y naturaleza y esquema conceptual. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1986.

FALETTO, Enzo, La Especificidad del Estado en América Latina, Revista de la CEPAL, No. 38, 1987.

FERNÁNDEZ, Osas, Políticas Públicas y Trabajo Social (Mimiografiado), 1984.

FRANCO, Rolando. Los Paradigmas de la Política Social en América Latina, Revista de la CEPAL, Número 58. Mimeo, Chile, 1996.

GANDASEGUI, Marco A. Globalización, Nación y los Retos del Siglo XXI. En Desarrollo sin Pobreza. IDEN, Panamá, 1997.

GONZALEZ Moena, S. El otro rostro de la pobreza. La pobreza simbólica. Revista de la universidad de la Salle, Facultad de Trabajo Social. Tendencia. Retos Columbia, 1997.

HELD, David. La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita. Editorial Paidós. Barcelona, 1997.

HERRERA, Ligia. Regiones de Desarrollo Socioeconómico de Panamá, 1970-2000, IDEN-PNUD, Panamá, 2003.

IGLESIAS, Enrique, La búsqueda de un nuevo consenso en América Latina, B.I.D., Washington, D.C., 1993.

Intervención social con Familia. Nuevos Escenarios Módulo Políticas Sociales, Derechos Humanos y Familia. Centro Latinoamericano de Trabajo Social, CELATS, Holanda, 2000.

KIRCHNER, Alicia M. La Gestión de los Saberes Sociales, algo más que Gerencia Social, Editorial Espacio, Buenos Aires, 1997.

JOVANE, Juan. Hacia un Proyecto de Desarrollo Humano. En Desarrollo sin Pobreza. IDEN. Panamá, 1997.

JOVANE, Juan: Los desafíos de la economía panameña. Una visión cuantitativa basada en comparaciones internacionales. IDEN, Universidad de Panamá, Panamá, 1999.

KLIKSBERG, Bernardo (Comp.) ¿Cómo enfrentar la pobreza?. Aportes para la acción.. P.N.U.D./CLAD. Grupo Editores, Latinoamericanos, Buenos Aires, 1992.

LAURELL, Assa Cristina. Para Pensar una política social alternativa, en Estado y Políticas Sociales después del ajuste: Debates y Alternativas. Editoria UNSM-Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1995.

LIMA, Boris. Las Políticas Sociales en el Nuevo Contexto. Mimiografiado, 1983.

LONDOÑO, Juan Luis, Pobreza, Desigualdad Política Social y Democracia. Conferencia Anual del Banco Mundial para el Desarrollo de América Latina y El Caribe. Río de Janeiro, 1995.

LOVRIE, Sylvain. Educación y Desarrollo: Estrategias y Decisiones en América Central. Instituto Internacional de Planificación (I.I.E.P.) UNESCO. Argentina, 1985.

MAS, Juan Carlos. La Gestión de la Salud en Panamá. En la Década de 1990. En Revista Tareas Número 102. Centro de Estudios Latinoamericanos. CELA, Panamá, 1999.

MENDIOCA, Gloria Edel, La Planificación de las políticas Sociales. Primera Edición. Editorial Espacio, buenos Aires, 1997.

MENECES, Sara Melara, Meza Miran. Violencia, Salud y Equidad de Género. Panamá, 2000.

MIRO, Carmen. Los pobres y la Destrucción del Medio Ambiente, Revista Tareas. Número 90, CELA, mayo-agosto, Panamá, 1998.

MORENO DE RIVERA, Aida Libia. Desafío de fin de Siglo. La Reforma y Modernización del Sistema Nacional de Salud en Panamá, Ministerio de Salud. Panamá, 1995.

MORRIS, Clement. Economía: Enfoque de América Latina, 1989.

MORENO DE RIVERA, Aida Libia. Nueva visión y noción de la Política Pública de Salud en Panamá. CEDEM. Panamá, 2000.

MOSCOSO, Mireya. Desarrollo con equidad. La Prensa, Panamá, Nov. 1998.

MUÑOZ, María Victoria, Merlano, Alberto, Burkard Hans, Bustamante Ypes Hernán, Zapata Vladimir, Puerta Zapata, Antonio, Gerencia Social. Una Alternativa para el Desarrollo Humano. Serie Cuadernos de Trabajo Social Consejo Nacional para la Educación en Trabajo Social, (C.O.N.E.T.S.), Colombia, 1996.

OSZLAK, Oscar, O'Donnell, Guillermo. Estado y Políticas Estatales en América Latina. Hacia una estrategia de Investigación. CEDES/FLACSO, No. 4, Buenos aires, 1981.

PEREZ Márquez, Amelia de. Redimensionamiento del Estado y Políticas Públicas. En el Combate a la Pobreza, Lecciones Aprendidas de Experiencias Exitosas, P.N.U.D., Panamá, 2000.

PICHARDO Muñiz, Arlette. Evaluación del Impacto social. El Valor de lo Humano ante la crisis y el ajuste. Editorial Lumen-Humanitas. Argentina, 1997.

QUINTERO, Iván, Panamá: Los Pobres en el Discurso Político Electoral. Centro de Investigación y Docencia de Panamá, (CIDPA). Sindicato Unico de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares.

RAEZYNSKI, Dagmar. Estrategias para combatir la pobreza en América Latina, CIE Plan-BID. Washington, 1995.

RODRIGUEZ, Víctor M. La Palanca del mal. La redistribución Erosiada y el Paradigma Neoliberal. Instituto Nacional de Cultura. Dirección Nacional de Extensión Cultural. Departamento de Letras. Colección Ricardo Miró. Premio Ensayo 2000, Editorial Mariano Arosemena, Panamá, 2001.

SAMUELSON Paul, Nordhaus. Economía, 16 edición. Editorial Mc Graw Hill.

SAMPIERI Hernández, Robert, Fernández, Collado Carlos, Baptista Lucio, Pilar, Metodología de la Investigación, Editorial McGraw-Hill Interamericana, México, 1991.

SOLIS González, José Luis, Sánchez Martínez, Hilda. La Crisis y los desafíos a la Política Económica. EN : Economía de América Latina Número 15, 1986, Instituto de Estudios Económicos de América Latina. México.

TANGUIANE, Simón. La Educación y el Problema de su Democratización en Perspectivas, 1987.

TILMAN, Evers. El estado en la periferia capitalista. 4ta. edición. Siglo XXI. 1987. México.

TOMIC, Blas. Buscando la Equidad. En la Planificación de las Políticas Económicas, Buenos Aires, Argentina, 1997.

URRIOLA Candanedo, Gregorio. Un análisis del gasto social en Panamá. Perspectivas recientes. En Desarrollo sin Pobreza. Lo Social y lo Económico en la Política. Universidad de Panamá, IDEN. Panamá, 1997.

WILLIAMSON, John. Consenso de Washington. Institute of Internacional Economics de Washington, noviembre 1989.

## DICCIONARIO

Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas. Ediciones Punta sur. Buenos Aires, 1989.

Diccionario de Economía Política. España, 1990.

Diccionario de la Lengua Española, Cuarta Edición, totalmente Revisada, Madrid, España, 1990.

## DIARIOS

Diario El País, 28 / 9 / 2002. Madrid, España.

## DOCUMENTOS OFICIALES

Banco Mundial. "Perspectivas de la economía mundial y los países en desarrollo 2003.

Contraloría General de la República. Dirección de Estadísticas y Censo. Boletín de Cuentas Nacionales, Panamá, 1995.

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Manual para la Elaboración y Publicación de Cuadros Estadísticos. Cuarta Edición, Panamá, 1999.

MIPPE. El Gasto Público Social en Panamá, Tendencias y Prioridades. Abril, Panamá, 1997.

MIPPE. Políticas Públicas para el Desarrollo Integral con Eficiencia Económica. Ministerio de Planificación y Políticas Económicas, Panamá, 1998.

Nuevo enfoque Estratégico frente a la Pobreza 1998-2003, Panamá, 1998. MIPPE.

PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Panamá, 1991.

PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Panamá, 1998.

PNUD. El combate a la Pobreza, Lecciones Aprendidas de Experiencias Exitosas, Panamá, 2000.

PNUD, Informe de Desarrollo Humano, Panamá, 2002.

PREALC. Empleo, Ingreso y Pobreza en Panamá, Mimeo, Panamá, 1992.

Visión Programática. Profesor Julio Vallarino. Universidad de Panamá, Panamá, 2002.

(IDEN). Universidad de Panamá. Informe de Coyuntura económica del Instituto de Estudios Nacionales 2001-2002,

## ***GLOSARIO DE SIGLAS***

ANAM: Autoridad Nacional del Medio Ambiente.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

FES: Fondo de Emergencia Social.

FIS: Fondo de Inversión social

INDESA: Investigación y Desarrollo S.A.

ILPES: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

MINJUMFA: Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia.

MINSA: Ministerio de Salud.

MIPPE: Ministerio de Planificación y Política Económica.

ONG's /ONG: Organismos no Gubernamentales

OPS: Organización Panamericana de la Salud.

PARVIS: Programa de Apoyo Rápido para Vivienda de Interés Social.

PIB: Producto Interno Bruto.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PREALC: Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe.

PROCOOFES: Programa de Cooperación con el Fondo de emergencia social.

PROFINCO: Programa de Financiamiento conjunto Gobierno Nacional – Banca Privada.

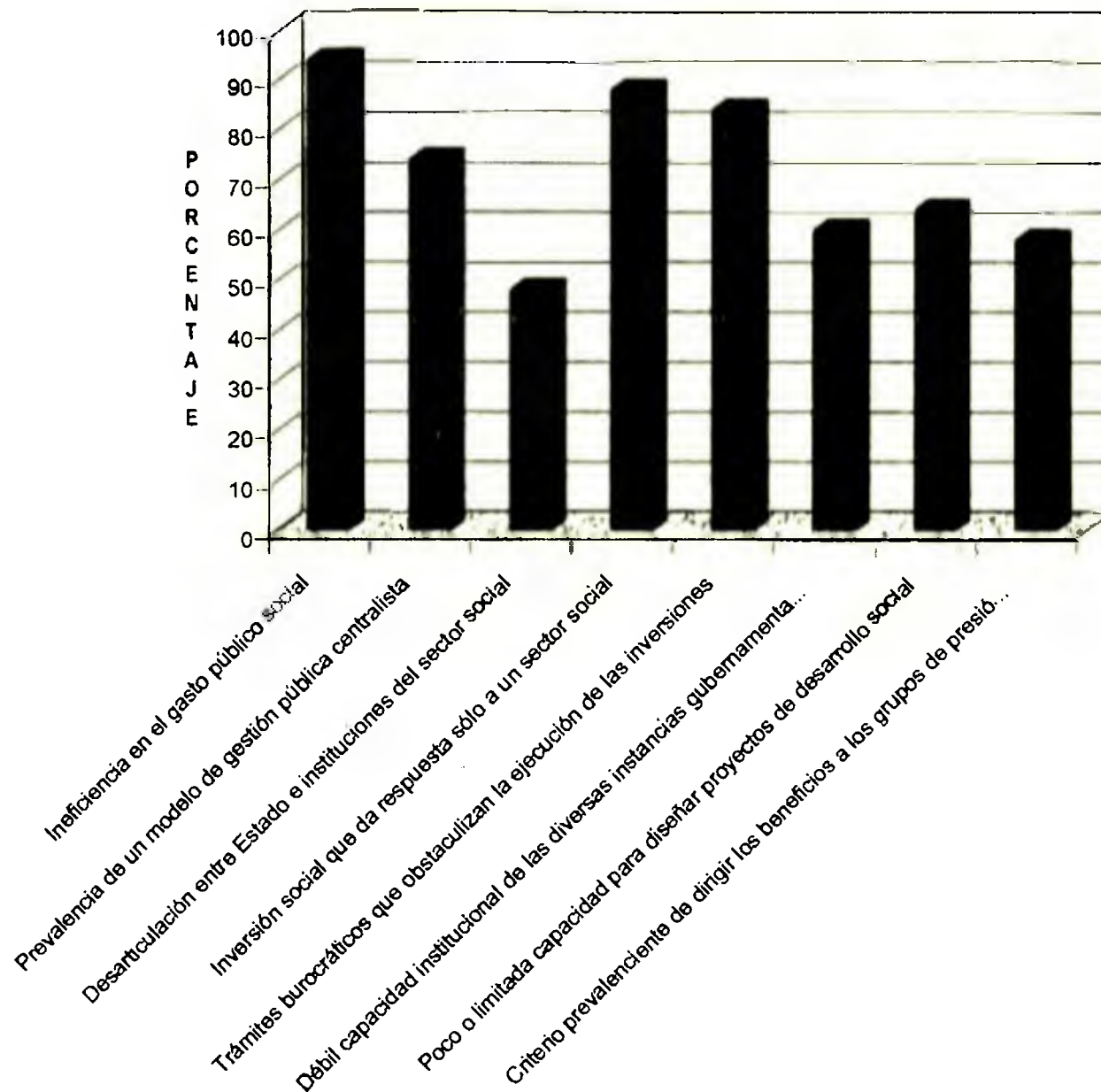
PROINLO: Programa de Inversión Local.

PROVISA: Programa de Vivienda de Subsidio y Ahorro.

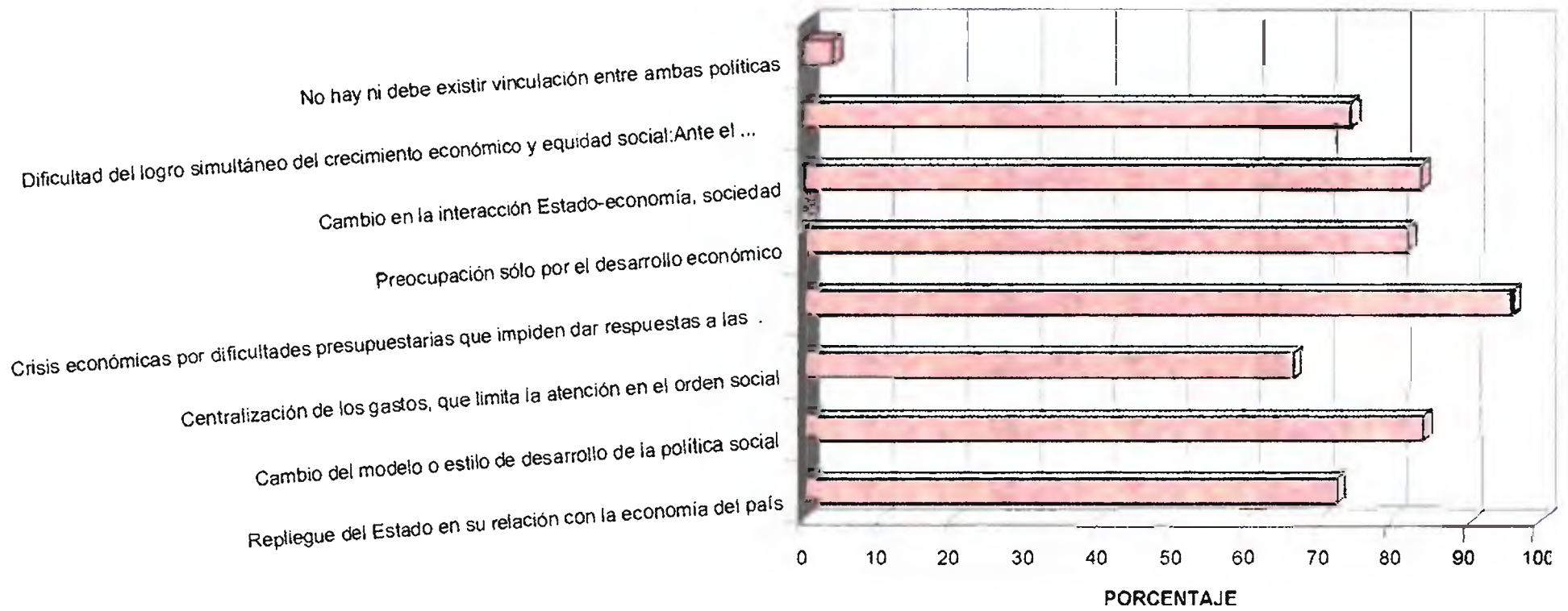
SIU: Sector Informal Urbano.

# ***INDICE DE GRAFICAS***

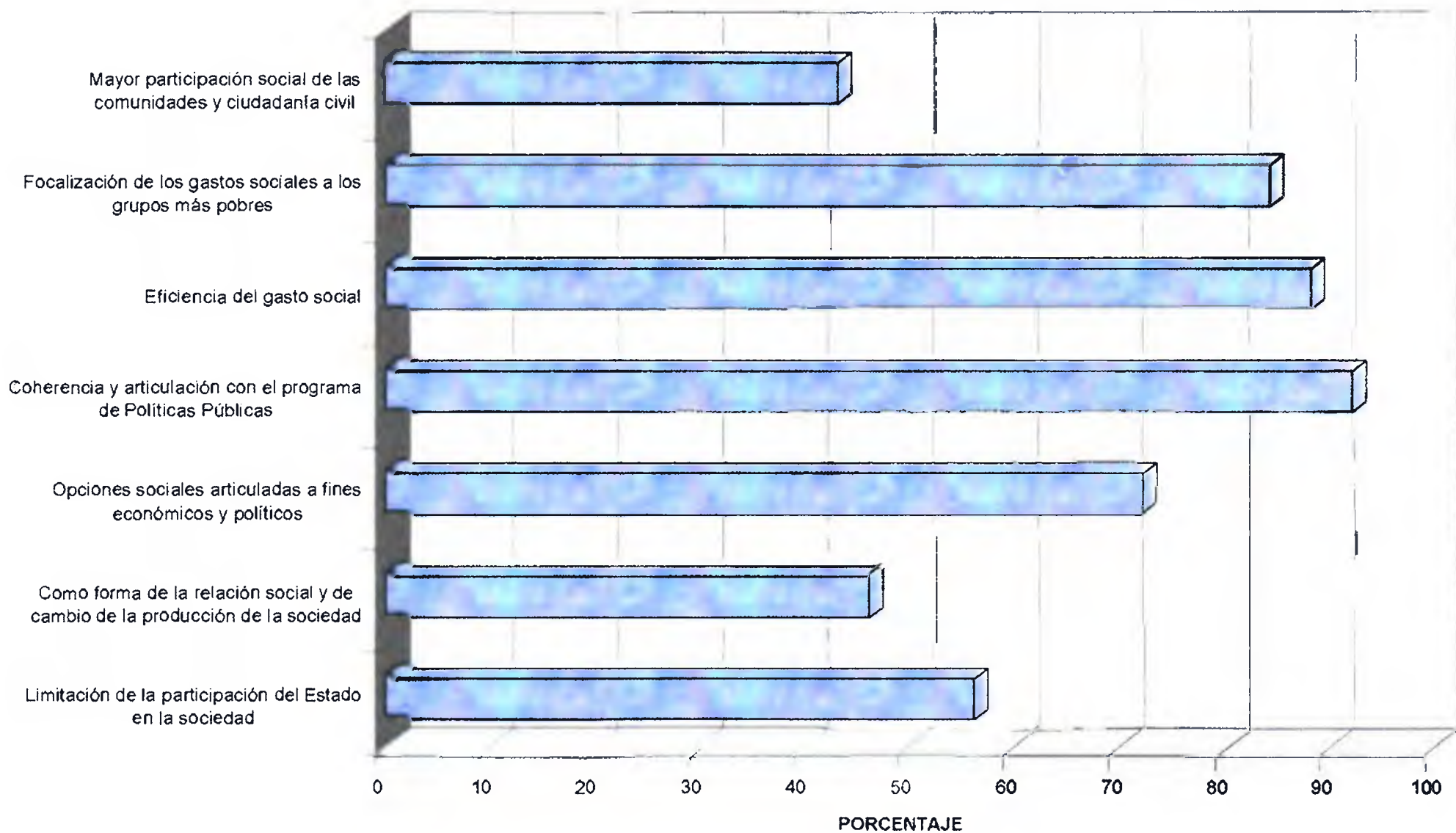
**Gráfica No.1. RESPUESTA A LOS PROBLEMAS QUE PRESENTA LA POBLACION EN EL ORDEN SOCIAL, SEGUN LAS LIMITACIONES QUE CONFRONTA EL ESTADO.**



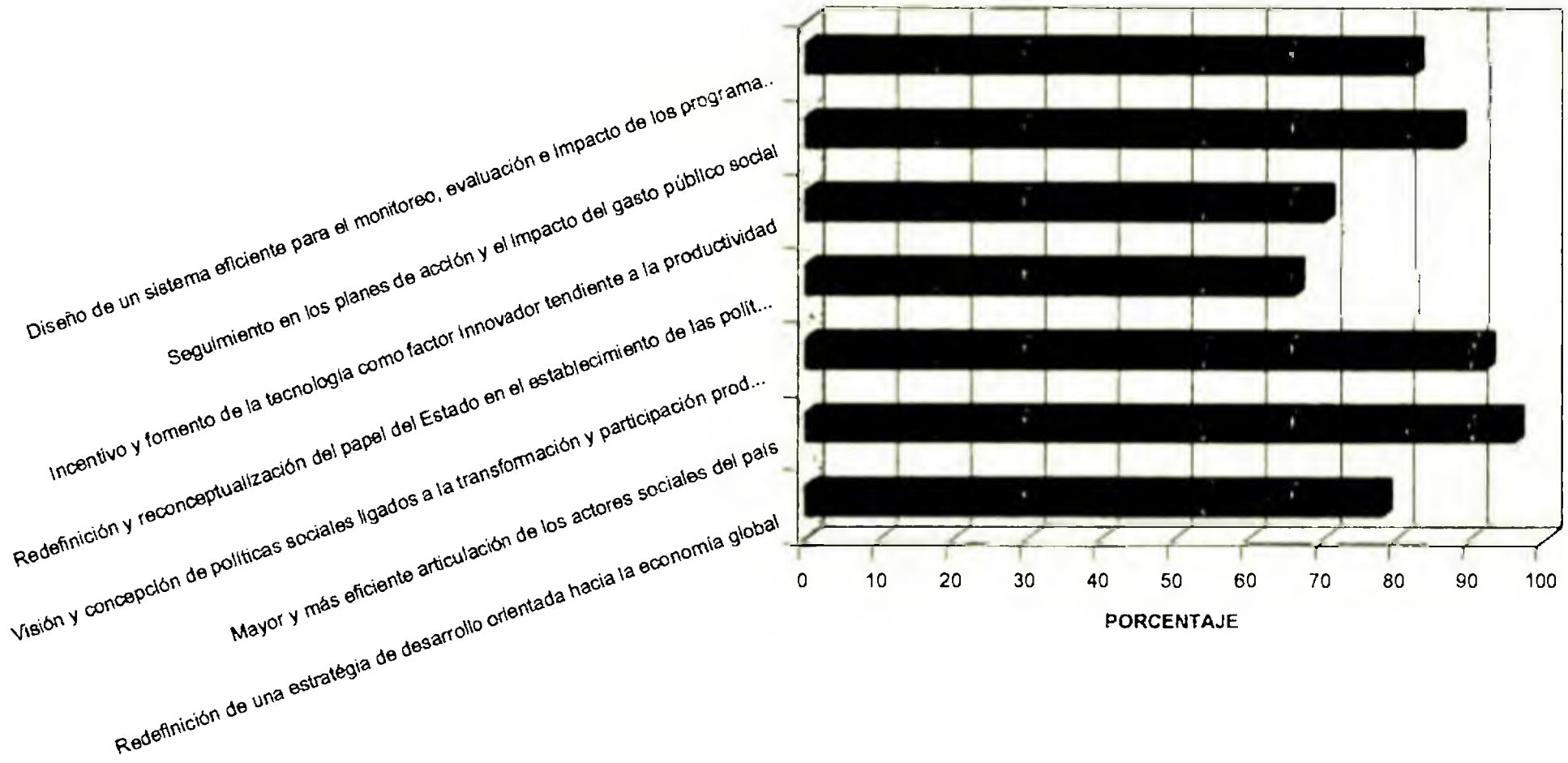
**GRAFICA No.2 LA POLITICA ECONOMICA Y LA POLITICA SOCIAL, SEGUN LA DESVINCULACION QUE HAY ENTRE ELLAS.**



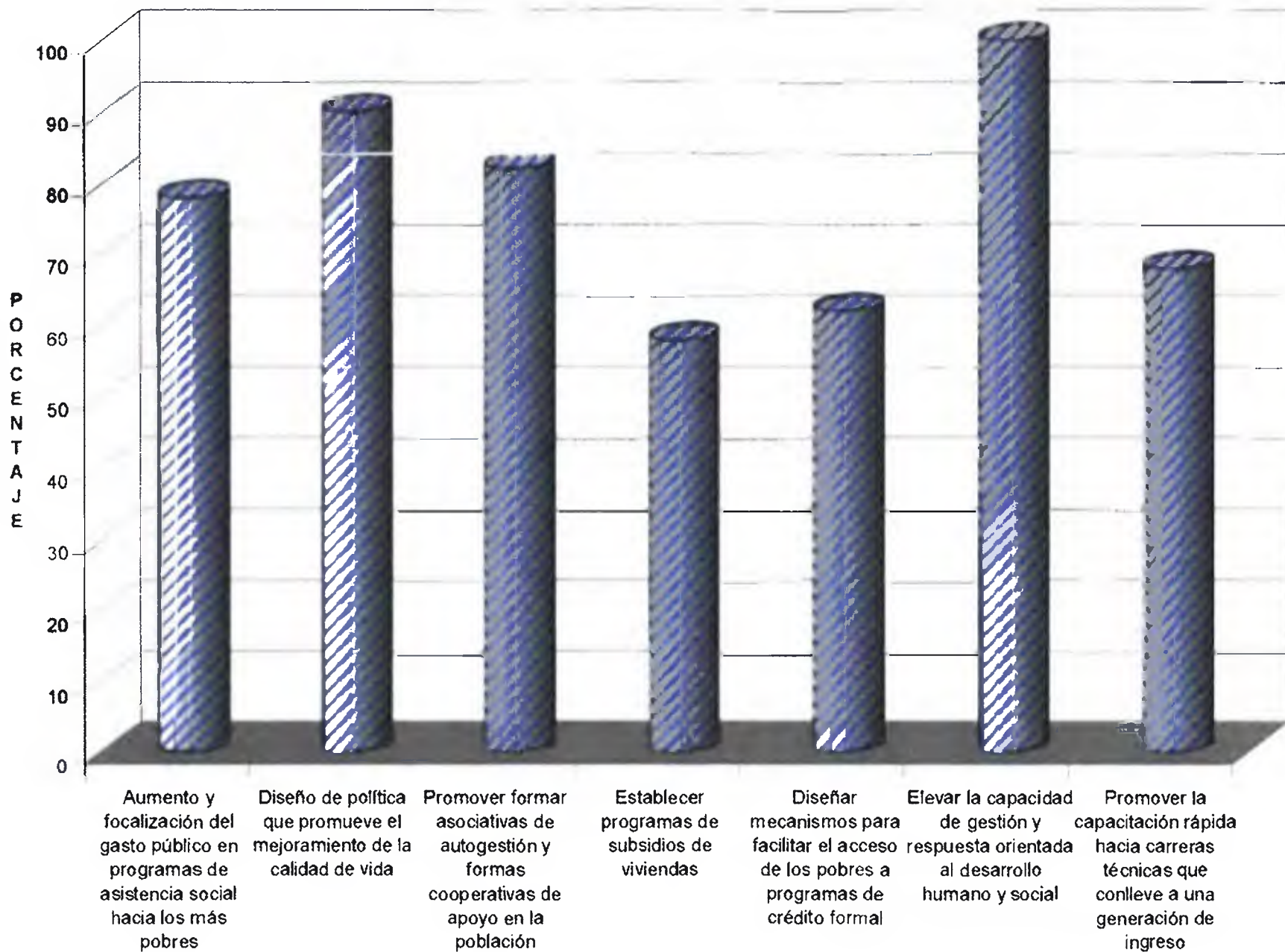
**GRAFICA No.3. EL DESARROLLO SOCIAL, SEGUN LA INCIDENCIA DE LA POLITICA SOCIAL.**



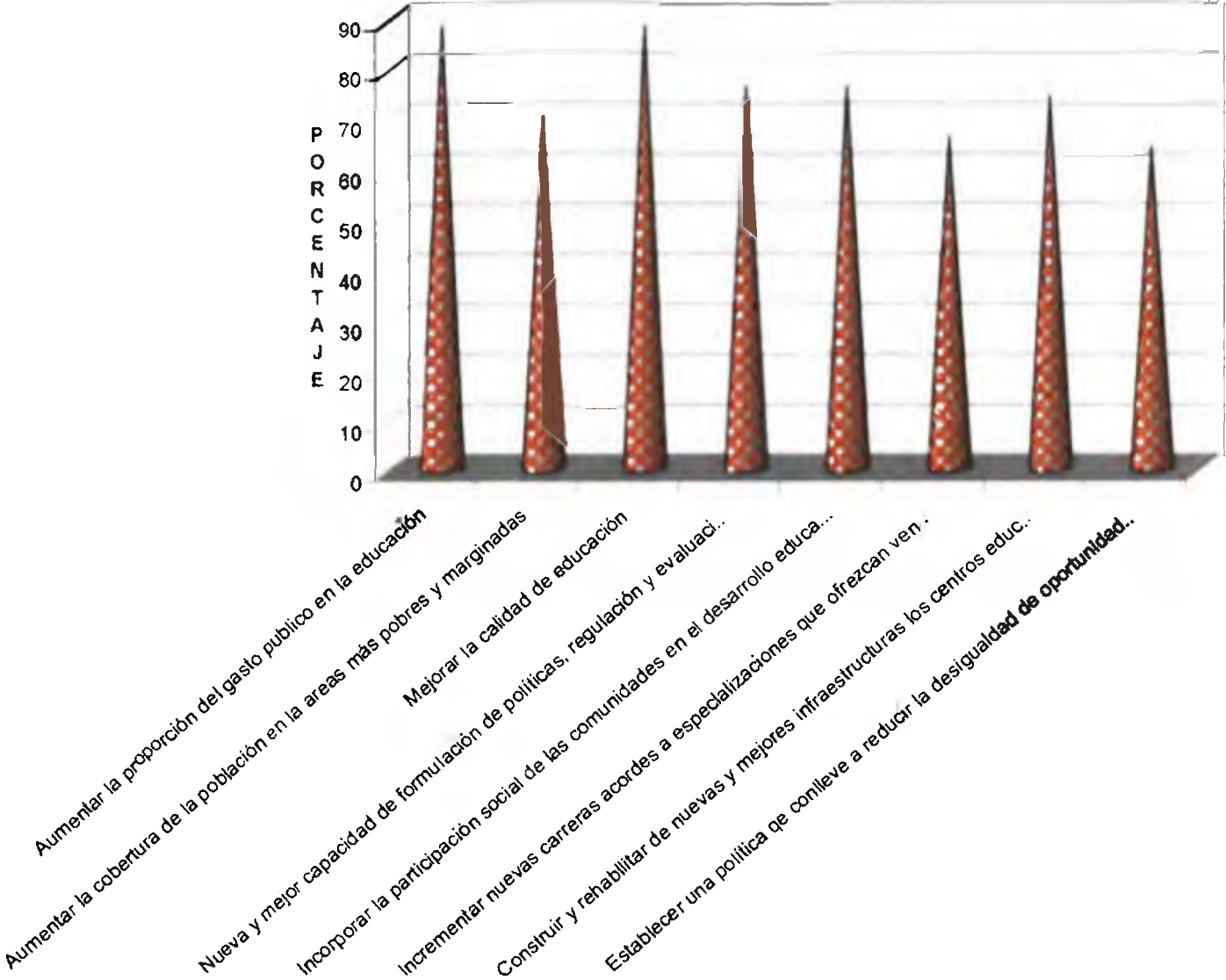
**GRAFICA No.4 FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS, SEGUN LA TRANSFORMACION SOCIAL**



**GRAFICA No.5 SOLUCIONES QUE DEBEN DARSE A LOS PROBLEMAS MAS SEVEROS QUE CONFRONTA EL PAIS, SEGUN LAS ACCIONES QUE DEBEN TOMARSE ENTORNO A LA POBREZA**



**GRAFICA No.6 SOLUCIONES QUE DEBEN DARSE A LOS PROBLEMAS MAS SEVEROS QUE CONFRONTA EL PAIS, SEGUN LA ACCIONES QUE DEBEN IMPLEMENTARSE ENTORNO A LA EDUCACION**



**GRAFICA No.7 SOLUCIONES QUE DEBEN DARSE A LOS PROBLEMAS MAS SEVEROS QUE CONFRONTA EL PAIS, SEGUN LAS ACCIONES QUE DEBEN IMPLEMENTARSE ENTORNO A LA SALUD**

