

Capítulo VIII

Pobreza y participación política en Panamá

*Raúl Leis R.**

* Sociólogo, político, escritor, comunicador y educador panameño. Es el Secretario General del Consejo de Educación de Adultos de América Latina CEAAL que coordina casi 200 entidades en 21 países de la región. Catedrático universitario. Presidente del Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA). Amplia experiencia en educación y comunicación popular, promoción humana, investigación acción, desarrollo local. Forma parte de las comisiones asesoras del Informe de Desarrollo Humano de Panamá y el Estado de la Región, el Grupo de Expertos en Alfabetización de la OEI, el Consejo Internacional del Foro Social Mundial, y la Fundación Biblioteca Nacional, entre otras.

Introducción

Desde el contexto panameño planteamos esta aproximación al desafío que invita este estudio, en cuanto a analizar la relación entre pobreza y participación política, la forma a través de la cual las personas pobres pueden exigir sus derechos y participar de forma activa en la vida política, tomando también en cuenta categorías particularmente poblaciones vulnerabilizadas (como lo son mujeres, migrantes, afro descendientes o minorías étnicas) en el contexto de la pobreza.

Es un desafío, pues en el fondo se encuentra no solo el tema democrático sino también el del desarrollo humano, que no pueden ni deben separarse cuando ambos son caras de una misma moneda. Participación y pobreza nos invitan a mirar la sociedad con el prisma de una urgencia de cambio en la manera y contenido de hacer desarrollo, democracia y ciudadanía.

Agradecemos los aportes de las agrupaciones encuestadas ya que fueron muy importantes para generar estas ideas, que esperamos sean útiles, y en especial la posibilidad que abre el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) de tratar este tema vital.

1. Metodología

Se realizó una investigación previa para identificar las instituciones públicas o de la sociedad civil que hayan desarrollado su trabajo en los temas de pobreza y participación política en apoyo a comunidades de la región que, aun viviendo en condición de pobreza, lograron crear y exigir mejores condiciones para su existencia y desarrollo, y mayor participación de ciudadanos y ciudadanas que procuren una participación política más efectiva en demanda de un sistema capaz de generar procesos más inclusivos en la definición y decisión sobre las políticas públicas. En base a estos datos se confeccionó un directorio con datos básicos de las 15 entidades identificadas.

Se aplicaron guías de entrevistas dirigidas a representantes de las instituciones públicas, de la sociedad civil y a la población objeto de investigación, para tener una visión más amplia y objetiva al estudiar los cuatro ejes que el IIDH ha diseñado con base en la definición de participación política. Estas guías fueron respondidas por siete agrupaciones, las que podemos ubicar en tres modalidades de trabajo:

- a) Organismos de la Sociedad Civil (OSC): Fundación para el Desarrollo de la Participación Ciudadana (FDPC), Asociación Panameña de Planificación de la Familia (APLAFA), Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA).
- b) Entidades dedicadas de trabajo socio religioso: Oficina de Pastoral Social (OPS), Centro de Estudios, Promoción y Acción Social (CEPAS, Veraguas).
- c) Red de organizaciones populares: Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas (CONAMUI).
- d) Organismo estatal: Defensoría del Pueblo (DP).

Se sistematizaron los resultados para producir el siguiente informe y sobre la base del mismo se desarrollaron reflexiones, conclusiones y recomendaciones.

2. Resultados de los cuestionarios

2.1 Identificación de la pobreza

En cuanto a los criterios que se utilizan para identificar la pobreza en Panamá, existe una convergencia en cuanto a la exclusión de derechos humanos fundamentales, que al ser vulnerados guardan relación con la pobreza: derecho a la igualdad y a la no discriminación, derecho al trabajo, a la seguridad social, a la alimentación, al agua, a la salud, derecho a la educación, a una vivienda, a la cultura, a un medio ambiente sano. Igualmente algunos derechos que son específicos de los pueblos indígenas, como el derecho a la participación en la vida cultural de los pueblos, a su autodeterminación, a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado, derecho a su cosmovisión, a la educación intercultural y bilingüe, entre otros.

Todos conocen y manejan diversas fuentes y tipos de medición, porcentajes de población pobre presente en el territorio de su país, que dan cuenta de la magnitud de la situación. Ubican los grupos en mayor condición de pobreza, entre la población indígena, la población campesina (pequeño parcelero, semi-asalariado, obreros agrícolas) y la población afro-panameña, que generalmente viven en las comunidades con mayores tasas de desempleo, y en áreas con serios problemas de salud y vivienda, además de ser sujetos de discriminación. Los indicadores que identifican la condición de pobreza extrema se resumen en el limitado acceso los servicios básicos, a la adecuada la alimentación, vivienda y salud.

Entre los factores generadores de pobreza están la desigualdad, el centralismo, la falta de educación y salud, el modelo desigual de crecimiento del país, entendiéndose la pobreza como multidimensional. Las posibilidades de que los pobres salgan de esa condición está marcada por su condición de marginalidad, lo que presupone mayor dificultad para superar la pobreza por sí mismos a menos que desarrollem un alto nivel de organización y conciencia, planes de desarrollo nacional incluyentes, y políticas públicas construidas con participación de la gente.

Las diversas entidades muestran una gran afinidad en ubicar causas, consecuencias, magnitud, grupos afectados, multidimensionalidad y radicalidad de la pobreza en Panamá. En el aspecto de la superación de la pobreza se esgrimen dos opciones no antagónicas sino complementarias entre ellas, como son el fortalecimiento de la organización y de la conciencia popular; y el establecimiento de una verdadera y eficaz estrategia nacional incluyente y participativa en relación a la pobreza.

2.2 Derecho a tener una forma de organización

Todos los entrevistados afirman que efectivamente existen formas de agrupación y organización de las personas pobres a través de variadas expresiones como los congresos indígenas, las asociaciones campesinas, las cooperativas, los comités pro mejoras, los gremios, los grupos parroquiales y otros; que se caracterizan por una pluralidad de dimensiones de acuerdos a los sectores sociales, por lo que encontramos agrupaciones coyunturales y permanentes; territoriales y funcionales; étnicas y heterogéneas; legales y de facto; locales, regionales y nacionales. En ellas pueden existir uno o varios representantes, y las decisiones son verticales u horizontales de acuerdo al tipo de agrupación.

Las exigencias de dichas organizaciones populares y los motivos que llevaron a su creación y que contribuyen a su mantenimiento y desarrollo, también son variadas en unas es el Evangelio liberador, en otras la defensa de los derechos humanos, la autonomía comarcal o la lucha por un mejor nivel de vida. En las agrupaciones se dan varias formas de financiamiento externo o autofinanciamiento de las actividades, o una combinación de ambas.

Los lugares destinados a las reuniones colectivas son también muy diversos, pues algunos son administrados o mantenidos por los participantes de la agrupación. Estos van desde lugares propios

como viviendas, casa de congresos, casa comunal, locales de cooperativas que son auto sostenidos por las agrupaciones, a otros ligados y mantenidos por entidades como iglesias y escuelas públicas.

Los principales problemas que las agrupaciones populares enfrentan son el financiamiento para las actividades, necesidades de formación, asistencia técnica, los cuales intentan resolver con autogestión, proyectos y asistencia externa. Las fortalezas sobre las cuales la organización desarrolla sus actividades radican en la necesaria lucha por satisfacer necesidades y aspiraciones que los lleva a organizarse, compartir historias comunes y generar cohesión social.

Para la mayoría de los entrevistados las mujeres juegan un papel activo y buscan ser valoradas dentro de las organizaciones de los pobres. Esto no ocurre igual con los jóvenes y los niños dentro de la organización en la toma de decisiones, aunque algunas levanten el tema generacional con mayor fuerza.

La capacitación y la formación son las actividades de mayor vinculación de las entidades consultadas con las agrupaciones populares. Las OSC ponen más énfasis en el uso de la educación popular en estas actividades.

Las opiniones expresan la existencia de una pluralidad de formas, expresiones y modalidades en el universo asociativo de los pobres. Coincidén en ubicar sus grandes necesidades o debilidades en los temas financieros, formativos y de asistencia; y sus fortalezas en la tenacidad a la que los conduce los rigores de la pobreza. El tema de género avanza pues es parte de la oferta formativa, pero no al igual el tema generacional.

La pobreza no parece ser una condición *sine qua non* para la falta de participación ciudadana, sino en lo que desprende de la consulta es un motor, entendiendo que debe desarrollarse en condiciones muy adversas. El tema central sería cuántos están organizados, si logran articularse debidamente para generar poder de incidencia y transformación de sus propias vidas, al mismo tiempo que la sociedad y el Estado se abren a procesos más interactivos con la población.

2.3 Derecho a votar y ser votados

Para los entrevistados estas libertades son las que se ven reducidas, afectadas o limitadas a la hora de votar:

Derecho a votar:

- Acceso a la información suficiente y movilización (transporte adecuado) para ejercer el voto efectivamente.
- La pérdida, deterioro y en ocasiones la sustracción de la cédula de identidad personal por otra persona o promotores políticos en la compra de votos, limita el derecho al sufragio.
- La presencia de personas con discapacidad en especial en las áreas rurales por las condiciones de infraestructuras (gradas y barreras arquitectónicas en centros de votación, mesas en lugares de difícil acceso), afectan la movilidad necesaria para cumplir con el acto cívico. Todavía hay insuficiente atención para con esta población.
- El analfabetismo básico o funcional representa un obstáculo para emitir el voto informado (imposibilidad o limitaciones para la consulta del padrón electoral).
- El hecho que las papeletas estén solo en un idioma (español) dificulta la votación en regiones indígenas.
- En el tiempo de emitir su voto, la insuficiencia de ingresos es una limitante para muchas personas que no tienen documento de identidad porque se ha extraviado, ya que los costos para sacar cédula son elevados si se ha perdido.

- Falta de concientización o cultura política sobre la responsabilidad de emitir el voto. El Estado, a través del Tribunal Electoral, debería poner a disposición mayores recursos –de todo tipo- para que se logre un verdadero voto informado, sobre todo en lo relativo a las propuestas electorales –planes de gobierno (nacional y local)- de los diferentes candidatos y candidatas, que atienda específicamente a las carencias de esta población y al derecho a tener la información en lenguaje sencillo e idioma originario.

Derecho a ser votados:

- Falta de acceso más igualitario de los candidatos a los medios de comunicación social.
- La ausencia de partidos políticos donde los mismos pobres tengan un papel protagónico, ligado a la falta de recursos económicos y al costo de la campaña política impide la candidatura de candidatos por la libre postulación.
- Las donaciones económicas anónimas y sin límite pueden comprometer a los electos, privatizando decisiones de interés público una vez que las personas que los representarán políticamente llegan al ejercicio del cargo de elección popular, en virtud de los favores o donaciones que ha recibido para llevar a cabo campañas electorales onerosas.

Entre los medios favorables que las instituciones públicas ponen a disposición de la población pobre para las votaciones, están:

- Las papeletas de votación tienen la bandera de los partidos a todo color y la foto de los candidatos de manera que quienes no saben leer pueden identificar a su candidato de preferencia, pero existen personas que no emiten su voto porque no sabe cómo hacerlo ya que no saben leer y escribir, o hablan otros idiomas.
- El diseño de las papeletas es adecuado.
- El padrón electoral es bastante completo. Sólo que la persona tiene que verificar a tiempo si está inscrita y en qué mesa le toca votar.
- Se les da prioridad a mujeres embarazadas, o al papá o mamá que lleguen a las urnas con uno o más hijos, aunque no hay otras atenciones especiales.
- En cuanto a la modalidad de votación y analfabetismo (voto electrónico versus voto manual), hasta la fecha no se ha introducido el modo electrónico. Pueda ser que este modo sea complicado para la gente que no sepa manejar computadora. La papeleta es adecuada para personas analfabetas.

Los entrevistados coinciden que el nivel de participación política de la población pobre durante el día de las votaciones en Panamá es bastante alto. En general más del 70% de la población participa en las elecciones, aunque en los referendos este porcentaje es variable.

En cuanto a las probabilidades e involucramiento en la compra de votos y el clientelismo en los electores, en general la compra de votos no se hace de manera directa, sin embargo hay muchas otras maneras de hacerlo por medio de promesas de trabajo y por favores hechos durante la campaña. Se manifiesta sobre todo con el ofrecimiento de empleo en el aparato estatal, así después de las elecciones y la instalación de un nuevo gobierno vienen los despidos masivos de los opositores para nombrar a los miembros del propio partido. También se hace a través de favores durante la campaña o después de las elecciones. El clientelismo se manifiesta por el compadrazgo, favores, promesas de obras, nombramiento y el ofrecimiento de bienes materiales al votante. Estas prácticas comprometen al votante como agradecimiento. El mayor proselitismo

el mismo día de las elecciones se hace llevando a la gente en un transporte del partido o de los candidatos hacia los recintos electorales.

El ejercicio del derecho del voto genera expectativas que decepcionan a algunos por las promesas incumplidas, donde los gobiernos entran y salen del poder y no cambia la situación de los pobres. Hay en algunas personas y grupos un ambiente de decepción y apatía hacia los políticos y los partidos.

Se desprende de lo anterior que la población pobre percibe limitaciones significativas, reducción o limitación de libertades en sus apuestas electorales, producto de deformaciones del sistema político, como del prebendarismo y el clientelismo. A pesar de una alta votación, se avanza hacia mayores niveles de decepción y creciente apatía. Es decir, los ciudadanos no perciben que las votaciones sean un medio efectivo de elección y distribución de la representación popular en las instituciones públicas, no se sienten realmente involucrados ni incluidos pues el acto electoral tampoco significa la apertura de posibilidades de crear una democracia de la ciudadanía, como se advierte mejor en el siguiente eje.

2.4 Incidencia política

Las organizaciones o comunidades exigen sus derechos y se presentan frente las instituciones públicas, por medio de todo un abanico de formas diversas. Generalmente en forma colectiva, a través de reuniones con autoridades, movilizaciones, acceso a los medios de comunicación, quejas a la DP, entre otras.

Su poder de incidencia en la toma de decisiones se proyecta a través de acciones diversas como: el voto como factor de cambio, a través de la pendularidad electoral (votar por la oposición); auditorias sociales; movilizaciones y huelga; mesas de diálogo y acuerdos luego de acciones de presión; uso de mediadores como la DP, iglesias etc.

Los requerimientos o invitaciones de la población pobre a los procesos y espacios de toma de decisiones por parte de las instituciones públicas son muy limitadas y no significan involucramiento real. La mayoría de los entrevistados lo percibe así, a excepción de la inclusión ocasional de comarcas indígenas en contados temas o las quejas en la DP que muchas veces no tienen efecto real en cambiar situaciones injustas.

No existen mecanismos legales de participación y queda a discreción de las instituciones públicas escuchar la opinión de las personas pobres. El proyecto de ley de participación ciudadana y el proyecto de descentralización municipal, acordadas en la Concertación Nacional y consultada con líderes de todo el país, fueron relegadas totalmente por el gobierno.

En las entidades consultadas sí existe personal especializado para tratar con personas que tengan un bajo nivel de entendimiento por sus condiciones culturales y/o extracción social, pero esto no ocurre así en la mayoría de las instituciones públicas.

La mayor parte de las instituciones públicas no hacen esfuerzos con las organizaciones de la sociedad civil para mejorar la comunicación con la población pobre y alcanzar mayores grados de involucramiento en la toma de decisiones políticas; más bien las OSC son las que intencionan esos esfuerzos a través de procesos de incidencia, coordinación, y articulación entre gobierno y entidades populares.

Hay organizaciones representativas de los sectores de niñez, adolescencia y mujer, sin embargo no se puede decir que todos estos grupos se han consultado al momento de tomar decisiones sobre los destinos de esta población. En el caso de las mujeres existe un gradual involucramiento en la toma de decisiones, producto del proceso de incidencia del movimiento de mujeres.

Existe discriminación por parte de las instituciones públicas al momento de tener que tomar en cuenta las necesidades de un tipo particular de comunidad (afro descendientes, indígenas, etnias particulares).

En la actualidad, organizaciones de la sociedad civil que históricamente participan de forma beligerante impulsando los temas de estas poblaciones y colocando en las agendas la priorización de los mismos, son vistas como grupos opuestos a la gestión gubernamental.

El escenario actual de organización y participación ciudadana de las personas pobres en los procesos decisionales, tanto a nivel comunitario como a nivel organizacional más complejo, hasta la gestión de la red pública institucional en Panamá, arrojan un panorama de incomunicación, marginalidad y hasta hostilidad hacia organizaciones de pobres y las entidades que trabajan con ellos.

2.5 Rendición de cuentas

En cuanto a la rendición de cuentas, como mecanismo a través del cual la población conoce cómo están siendo gastados los recursos del Estado y en el caso de la población pobre, cuáles son los recursos que le serán asignados para mejorar sus condiciones, todos los consultados concuerdan que existe una legislación en materia de *habeas data* que es la Ley 6 de 2002, sin embargo, no se hace uso debidamente y muchas instituciones públicas no responden a las solicitudes de transparentar la información.

El gobierno anterior promovió la Ley 2 y la DP impulsa su nodo de transparencia, pero la población pobre es la que menos dispone de la información necesaria para poder recurrir en plazo rápido y razonable.

Una parte de las entidades consultadas ha impartido talleres de capacitación sobre el derecho a exigir rendición de cuentas. Los sistemas informáticos son los de más acceso a la información pero con poca utilización por parte de la población pobre, producto del costo y el analfabetismo digital.

Las únicas instituciones públicas que ofrecen ese espacio de rendición de cuentas y auditorias sociales a la población pobre son el Ministerio de Salud y la DP, pero en general la población pobre no dispone de la información necesaria para poder recurrir a las instituciones públicas en un plazo rápido y razonable. Solamente en una parte de las OSC existen programas de intervención en apoyo al requerimiento de rendición de cuentas, auditoria social y acciones de integridad hacia la población pobre.

El tema de rendición de cuentas y transparencia no tiene significación en muchas de las acciones de las organizaciones pobres y OSC, y el gobierno tampoco los promueve manejándose el tema más bien centrado en los controles institucionales como la Contraloría y la Procuraduría.

El balance final de la relación entre participación y pobreza en el caso de Panamá es que de acuerdo a la investigación se puede afirmar que hay avances en la existencia del derecho de las personas a determinar su propia forma de organización, por el desenvolvimiento de variadas formas de realizarlos con muchas variantes en su ejecución, pero desarrollándose en un medio difícil y adverso. El derecho de elegir y ser elegido se produce pero en forma incompleta, dada la limitación de derechos y la existencia de sistemas, culturas y políticas tradicionales que debilitan el involucramiento real de la gente pobre en la democracia electoral. El derecho a participar en la redacción de normas y políticas junto con los representantes de las instituciones públicas está afectado por la falta de interlocución de estas instituciones y la exclusión de las agrupaciones populares y de los que con ellos colaboran. El derecho de exigir rendición de cuentas a los representantes de las instituciones públicas es mínimo, porque a pesar de las leyes existentes no es animado significativamente ni por instituciones públicas ni por las mismas entidades populares y de OSC.

Esta situación es acumulativa pues el sistema político y sus instituciones, como producto de los procesos históricos y culturales, se han visto afectadas por la presencia de diversos nudos críticos:

- En momentos de la historia de la República, se incentivó el mantenimiento y acceso al poder mediante las reglas del fraude, el engaño, la coerción, la violencia y el clientelismo.

- El respeto a los procesos y resultados electorales fue parte de un concepto e institución bien instalada en los discursos de los partidos políticos, los presidentes de la República y candidatos a puestos públicos, pero con muy pocas excepciones hubo la madurez para aceptarlo y defenderlo en el marco de las normas legales existentes y los principios éticos más elementales.
- La precaria gobernabilidad y escasa capacidad para construir acuerdos entre los actores políticos del gobierno, los partidos de oposición y el sector civil, dificultaron la estabilidad democrática y el cumplimiento de las reglas del juego hacia una institucionalidad fuerte y duradera.
- Las frecuentes convulsiones sociales (de estudiantes, trabajadores, educadores, y organizaciones cívicas) produjeron inestabilidad política, pero al mismo tiempo, las débiles instituciones políticas y su irrespeto reiterado generaron tensiones, violencia y enfrentamientos en diversos grupos sociales.
- La falta de fundamento ideológico y programático de los partidos políticos ha limitado su estabilidad, eficacia y transparencia en beneficio del desarrollo nacional. Durante la mayor parte de la vida republicana los partidos políticos se forjaron al calor de los intereses económicos y clientelistas.
- Organismos de la sociedad civil como organizaciones estudiantiles, gremios de educadores, intelectuales, clubes cívicos, movimientos de mujeres, sindicatos de trabajadores, asociaciones de agricultores e indígenas, y medios de comunicación social han jugado un papel importante en la denuncia, fiscalización, preservación y defensa de las instituciones políticas y del orden democrático en el país, superior, muchas veces, del interés e iniciativa mostrada por los partidos políticos. La percepción de corrupción de la clase política es un problema que afecta la democracia y el desarrollo.
- Ha existido creciente defraudación y desconfianza de los ciudadanos por la inefficiencia e inefficacia de los sistemas políticos. Duden cada vez más de su legitimidad y capacidad para representar sus intereses.
- Las demandas sociales antes canalizadas mediante dirigentes políticos, ahora se expresan de manera directa a través de protestas sociales y acciones que muchas veces generan conflicto, pues los ciudadanos dudan y desconfían de los líderes políticos como sus representantes e interlocutores, y porque los partidos no han sido capaces de canalizar las demandas y expectativas de la población.
- El examen reciente¹⁸⁸ al sistema electoral y a la institucionalización del sistema de partidos panameño, nos arroja como diagnóstico las siguientes características: un sistema donde conviven partidos institucionalizados y otros cuya institucionalización es inexistente, según el examen de sus modelos originarios. El número efectivo de partidos es el resultado de un sesgo fuertemente mayoritario debido a la combinación de circunscripciones uninominales y circunscripciones plurinominales muy pequeñas, además de una fórmula electoral de cuotas que otorga los residuos a los individuos, que suelen ser de los partidos que obtuvieron los colectivos. La competencia tiende a ser centrípeta con partidos ideológicamente moderados, aunque sus nexos ideológicos con la sociedad son débiles. La legitimidad del sistema es ambigua, ya que las élites apoyan fehacientemente a los partidos políticos y a las elecciones, pero la ciudadanía no. En ese sentido, ambos parecen vivir en mundos políticos distintos, uno autocomplaciente y satisfecho, el otro, desencantado y radicalmente crítico.

188 Brown, H. (2006). *Elementos para un marco estratégico de reformas electorales en Panamá*. IDEN, Panamá. Pág. 17.

3. Debate conceptual y empírico: pobreza y participación política en Panamá

3.1 Equidad, bienestar y desarrollo humano

La equidad y el bienestar social significan el pleno acceso a los servicios básicos para todas las personas de la sociedad, en cumplimiento de sus inalienables derechos económicos, sociales y culturales. La ausencia de equidad y bienestar significa la preeminencia de la vulnerabilidad, la exclusión y desintegración social en la población.

La equidad apunta a la realización de una sociedad para todos y todas, fundamentada en el respeto a todos los derechos humanos y libertades fundamentales, la participación democrática, la diversidad cultural y religiosa, y las necesidades especiales de las personas excluidas y en desventaja.

Amartya Sen apuesta por la apertura del concepto de bienestar hacia nuevas dimensiones más allá de la mera acumulación u opulencia, pues supone una visión del bienestar como espacio crucial para evaluar la calidad de vida centrado en las capacidades de las personas, ya que éstas captan el alcance de sus libertades positivas, por lo que el bienestar lo constituye la expansión de las capacidades de los individuos para poder optar entre diversas opciones.

El proceso de ampliación de las opciones de la gente y el nivel de bienestar que logran, se halla en el centro del concepto mismo del desarrollo humano. Esas opciones esenciales de la gente son: disfrutar una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para tener un nivel decente de vida. El desarrollo humano no concluye ahí, pues están presentes en las sociedades humanas otras opciones a las que muchas personas les asignan gran valor y que cubren desde la libertad política, económica y social, hasta una gama de oportunidades para tener una existencia productiva y creativa. El ingreso es sólo una opción importante, un medio, pues el fin es el desarrollo humano sostenible.

El desarrollo es el proceso vital hacia el bienestar, pues significa el desenvolvimiento hacia el mejoramiento del nivel y calidad de vida. El crecimiento económico sin equidad ni bienestar no es desarrollo pues

“El desarrollo humano sostenible DHS es un desarrollo que no solo genera crecimiento económico, sino que distribuye sus beneficios equitativamente, que regenera el ambiente en lugar de destruirlo; que potencia a las personas en lugar de marginarlas. El DHS otorga prioridad a los pobres, ampliando sus opciones y oportunidades, y crea condiciones para su participación en las decisiones que los afectan. Es un desarrollo en pro del pobre, en pro de la naturaleza, en pro del trabajo, de las mujeres y los niños”.¹⁸⁹

En este enfoque el ser humano y las relaciones entre las personas se ubican en el centro del desarrollo. A partir de ellas se mira, analiza y propone el cambio institucional sobre los diversos aspectos que influyen en las relaciones y la vida de la gente: el empleo, la educación, las tecnologías, el comercio, la salud, el medio ambiente y la vida misma. De allí que la inversión más rentable es aquella que se hace en el incremento de las capacidades humanas tanto en política, educación, salud, calidad de vida, y mejorando las aptitudes de elección de una sociedad y de cada uno de sus miembros, de modo que puedan ejercer sus derechos y obligaciones, aprovechando al máximo sus oportunidades sin poner en peligro las opciones de las generaciones futuras.¹⁹⁰

En este marco cobra relevancia el rol de la participación, en especial en torno al proceso de la formulación e implementación de las políticas públicas. En América Latina por mucho tiempo prevaleció la idea que el problema consiste en formular la “política correcta” para luego convocar a los distintos actores que estarían esperando conocerla para poner en marcha su ejecución. Esta idea refleja una visión muy limitada sobre el papel de los actores en la gestión de las políticas públicas. Lejos de ser pasivas receptoras de las decisiones

189 PNUD (1997). *Informe Sobre Desarrollo Humano*. Pág. 23.

190 Calderón, F. (2002). *La Reforma de la Política*. Edit. Nueva Sociedad. pp. 4-5.

políticas o simples entidades ejecutoras de las mismas, los actores son portadores de intereses desde los que interpretan activamente el “deber ser” formulado por la política. El olvido del papel que tienen los actores y la racionalidad económica ha llevado muchas veces a diseñar políticas en abstracto, como si se tratara solamente de un desafío técnico o de un ejercicio intelectual. El desafío no es entonces sólo formular las políticas correctas, sino incorporar los actores al proceso de formulación y ejecución de esas políticas.

Para construir equidad y bienestar es importante cultivar una ciudadanía formada, crítica y madura que comprenda y asuma que todas las personas son sujetos de derechos y obligaciones. Cualquier sistema que no sea sosteniblemente fundamentado en un modelo participativo y transparente se convierte en un esquema autoritario que pervierte los objetivos enunciados, por muy bellamente expresados que estén. Es innegable la necesidad de estrechar o anular la brecha entre el quehacer público y la ciudadanía. Sólo en la medida en que el ciudadano se considere parte del ciclo de políticas públicas tendrá la iniciativa de ser actor y fiscalizador.

El Estado necesita ser transformado con espacios de más vigencia de la sociedad civil, reivindicando la presencia gradual de los sujetos en los diversos niveles de consulta, discusión y toma de decisiones con respecto a estrategias, planes y proyectos. La participación requiere una triple credibilidad del Estado: que se lo considere democrático, honesto y eficiente. Es decir, representativo a todos los niveles, descentralizado y defensor decidido de las libertades de la sociedad.

En Panamá, reconociendo avances y logros, queda mucho camino por hacer en cuanto a la equidad y el bienestar. Tres brechas estructurales –entre otras- se presentan como grandes desafíos a la equidad para los y las habitantes del territorio:

3.1.1 La brecha entre riqueza y pobreza

Panamá a pesar de su ubicación como país de categoría mediana-alta en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), y de ser uno de los países latinoamericanos con mayor inversión social per cápita, posee profundas desigualdades socioeconómicas que lo hace engrosar la lista de los países con las peores distribuciones del ingreso y que padece la asincronía que su alto nivel de inversión social no se asocia con la necesaria reducción de la pobreza.

En Panamá la mitad más pobre posee el mismo volumen de ingreso que el 1% más rico. El ingreso promedio del 20% más rico es cuarenta veces mayor que el ingreso promedio del 20% de los más pobres.

La encuesta de niveles de vida del MEF (2003) identificaba que aproximadamente cuatro de cada diez personas vive en condiciones de pobreza (36.8%) y, del total de la población el 16%, es decir, 509,000 personas sobreviven en condiciones de pobreza extrema. En el área rural no indígena un poco más de la mitad de la población es pobre (54.0%) y una de cada cinco personas está en pobreza extrema (22.0%). En las áreas indígenas la casi totalidad de la población es pobre (98.4%) y son pobres extremos (90%). Las ciudades son menos afectadas que el campo, con 20% de pobreza y 4.4% de pobreza extrema.¹⁹¹

El país está marcado por el desequilibrio regional expresado en hechos como estos: los niños y niñas de la Comarca Emberá poseen una esperanza de vida 13 años menor que los de la provincia de Panamá. La tasa de mortalidad infantil es cuatro veces mayor (58.1 por mil nacidos vivos) en la Comarca Emberá que en la Provincia de Panamá (16.0 por mil nacidos vivos). La desnutrición infantil afecta el 6% de los menores de cinco años en el área urbana, sin embargo, esta proporción es de casi tres veces más (15% en el área rural no indígena) y casi ocho veces más (49%) en el área indígena.

191 PNUD-MEF (2005). “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. *Segundo Informe*. Panamá. p. 13.

El cuadro siguiente muestra el comportamiento del Índice de Pobreza Humana a nivel de las diferentes provincias y comarcas del país, lo que visibiliza que a pesar de los avances logrados en el país durante la última década, la pobreza humana estaba presente con diversa intensidad en todas las áreas y con mayor concentración en algunas de ellas, lo cual es indicativo de la existencia de situaciones críticas para el desarrollo humano.

Tabla 1. Comportamiento del Índice de Pobreza Humana (1990/2000)

Provincia	% Carencia promedio de servicios ¹⁹²		Índice de pobreza humana IPH/	
	1990	2000	1990	2000
Nacional	20.8	14.5	15.3	10.8
Bocas del Toro	22.8	28.4	20.2	21.3
Coclé	27.9	18.4	19.8	13.1
Colon	16.8	12.2	12.4	9.2
Chiriquí	23.4	16.2	17.1	12.0
Darien	61.4	45.9	44.0	33.0
Herrera	25.7	13.7	18.8	10.9
Los Santos	14.3	6.4	16.4	10.1
Panamá	7.2	5.6	7.0	4.8
Veraguas	41.5	10.1	31.8	19.2
C. Kuna Yala	58.9	68.9	50.5	12.5
C. Ngobe. Bugle	89.8	78.9	58.2	-12.4

Fuente: Índice de Pobreza Humana PNUD, Panamá, 2001.

Pero más del 50% de la población en pobreza es menor de 20 años de edad, es decir, buena parte de los pobres son jóvenes o lo serán a corto plazo.¹⁹³ La pobreza merma las oportunidades tanto en la búsqueda de superación académica como en la esperanza de un empleo digno. Se puede afirmar que sólo un tercio (1/3) de las personas jóvenes reúne los elementos básicos que demanda el mundo moderno (tecnología, educación e idioma).

Para los jóvenes existe un contexto de mayor informalidad y flexibilidad en el empleo. Este fenómeno se está traduciendo en una menor cobertura de la seguridad social que afecta más a los jóvenes por el efecto combinado de las deficiencias formativas y la dinámica del mercado laboral. Los jóvenes panameños reportaron que en promedio están iniciando su experiencia laboral a los 16 años y que generalmente la combinan con los estudios. La inserción laboral, sin embargo, es más frecuente en el grupo entre los 20 y 24 años de edad, pues el 78.5% señaló haber trabajado alguna vez, el doble de la aportada por el grupo de los de 15 a 19 años. Los hombres (69.5%) han trabajado en una frecuencia de 20 puntos porcentuales más alta que las mujeres.

Panamá posee un bono demográfico en las personas jóvenes, centrado en el hecho que el grupo de edad mayoritario está dejando de ser el de 0 a 9 años de edad, pues se calcula que para 2015 será el grupo de 15 a 24 años de edad y, para 2025, será el de 25 a 34 años. Es decir a mayor cantidad de jóvenes que puedan

¹⁹² Condensa el porcentaje (%) de muertes antes de los 40 años, % de analfabetismo, % sin agua potable, % sin saneamiento básico, % de ingreso bajo canasta básica, y % desnutrición infantil.

¹⁹³ Ver II Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2004.

encontrar oportunidades para insertarse productiva y socialmente, mayores serán también las oportunidades para que ellos mejoren su calidad de vida y el desarrollo socioeconómico.

Muchos adultos consideran al joven como un problema y como alguien en conflicto con la sociedad, pues el mundo adulto y la sociedad panameña en general muchas veces no reconocen que el joven tiene un papel importante en el desarrollo presente y futuro del país. Un ejemplo: el total de casos jóvenes involucrados en problemas con la justicia, representan sólo el 2% de la juventud, y de la totalidad de casos de delitos graves, únicamente un 3.1% puede atribuirse a las y los jóvenes.

Pero veamos como la desigualdad social y la pobreza afectan la educación¹⁹⁴ y la salud:

En cuanto a educación, Panamá ha logrado un avance significativo en la expansión cuantitativa de la matrícula escolar. La matrícula en el 2005 ascendió a 770,212 estudiantes distribuidos en los diferentes niveles del sistema educativo. El país cuenta con una amplia red de servicios educativos que se extiende a todas las provincias, distritos y comarcas. Pero la expansión de la matrícula sólo se refiere a las oportunidades de acceso de los alumnos a la educación, cuando se requiere más, como asegurar el acceso, la permanencia y la culminación en una educación de calidad, la meta aún no se alcanza, ya que de cada 1000 alumnos que ingresan al primer grado se gradúa de VI grado un 61.1%, sin repetir ningún grado, y de la educación media se gradúa de VI año el 34.7%, sin repetir ningún año.

No existe la necesaria equidad e igualdad de oportunidades educativas. La población rural y la población indígena son las más afectadas por la situación de pobreza del país. Los años de escolaridad promedio de la población de más de 15 años son: 2.8 en la Comarca Ngöbe Buglé, 3.5 años en la Emberá, y 3.5 en Kuna Yala, con relación a 9.8 en la provincia de Panamá y de 5.9 del promedio en el área rural. Los indígenas tienen cuatro años menos de escolaridad que los no indígenas, pero la brecha disminuye en los niños y las niñas indígenas de entre 12 y 17 años, y la diferencia con los niños y las niñas no indígenas es de dos años. El promedio de escolaridad de los hombres es de cinco años y de las mujeres de menos de cuatro años.

El analfabetismo en el año 2000 fue de 45.9% en la Comarca Ngöbe Buglé; 38.5% en la Kuna Yala; 34.5% en la Emberá Wounaan; mientras que en Panamá fue de 2.8% y en Colón 3.7%.

Tabla 2. Alfabetización por sexo, nivel de pobreza y área geográfica 2003, porcentaje de personas de más de 15 años que pueden escribir y leer

	Total	Pobreza extrema	Todos los pobres	No pobres	Áreas urbanas	Áreas rurales no indígenas	Área indígena
Total	93	73	83	97	98	89	61
Hombres	94	79	86	97	98	89	76
Mujeres	92	66	80	97	98	89	46

Fuente: Estudio de Pobreza del Banco Mundial. Panamá. 2003. Pág 85.

El acceso a la educación media es bastante bajo entre los indígenas y entre los más pobres. Solamente el 26% de las comunidades tiene colegio o escuela de nivel medio. Básicamente, las comunidades urbanas son las más beneficiadas con estos establecimientos educativos. Pocas comunidades rurales e indígenas cuentan con colegios de secundaria y en las de difícil acceso éstos no existen.

194 Consejo Nacional de Educación (2006). Documento para la Acción. Panamá.

El porcentaje de docentes con educación superior fue de apenas 28% en la Comarca Emberá y 22% en la Ngöbe Buglé durante el año 2000, comparado con el 76.% en la provincia de Panamá, 70% en la de Los Santos y 49.% en las zonas rurales.

Un ejemplo de la falta de equidad en el sistema educativo es el hecho de que los niños y jóvenes del campo y los indígenas, quienes en conjunto representan la mitad de la población en edad escolar, reciben solo el 35% del total de los subsidios de la educación. La forma como se destinan los recursos favorece a las zonas urbanas en desmedro de las zonas rurales e indígenas.

Ante esta situación, al sistema educativo le urgen cambios profundos. Se debe convocar un proceso de búsqueda de alternativas a la crisis de un sistema educativo, que debe tener capacidad para responder con la calidad y la evolución necesarias a sus actuales y futuros educandos, y que carece de capacidad inclusiva para sumar segmentos de la población que quedan al margen de la instrucción, o que reciben una educación de baja calidad.

En cuanto a la salud, a pesar de los avances en esta materia los pueblos indígenas están en el nivel más bajo de la población panameña. Los servicios de salud son de difícil acceso para los pueblos indígenas por factores geográficos, climatológicos y económicos, y no armonizan con su medicina tradicional. Los indicadores de salud en las poblaciones indígenas no dejan lugar a dudas y como afirma Toribia Venado:

“La falta de infraestructura que permita a los pueblos indígenas acceder a la atención en salud, constituye la principal limitante, unido a la dificultad de contar con recurso humano capacitado y disponible para laborar en esas regiones. Para recibir la mínima atención, las comunidades deben desplazarse a largas distancias, con escasos recursos económicos y confrontando dificultades en cuanto a la calidad de atención de los servicios médicos.”¹⁹⁵

En conclusión, Panamá es un país rico pero empobrecido. Un análisis objetivo de los recursos con los que cuenta el país, real o potencialmente, establece la desproporción con los niveles de pobreza y la brecha creciente en la distribución del ingreso. El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2002 afirma que el modelo de desarrollo no responde a las necesidades diversas que emanan de las diferentes expresiones de la pobreza evidentes en el país. Panamá no merece ser pobre y no tiene por qué ser pobre.

Panamá es uno de los países que más invierte en programas de desarrollo social. Según la CEPAL el país posee un gasto per cápita y un aporte en relación al PIB superior al promedio regional y superior a un número importante de países, entre ellos Costa Rica, México, Colombia, El Salvador y muy cercano a Chile. Pero el resultado ha sido la poca eficiencia de esa inversión si se compara con los resultados obtenidos por países que invierten menos o en cantidades proporcionalmente similares, que conduce a que Panamá tenga el doble de pobreza que Chile o Costa Rica.

Históricamente Panamá también se ha caracterizado por la subordinación de las políticas sociales a las políticas económicas y decisiones políticas, que afecta el impacto de los esperados y necesarios efectos de esas políticas sociales sobre la calidad de vida de la población.

Lo cierto es que la necesaria reactivación económica del país no resuelve estos problemas de fondo, pues el crecimiento socioeconómico sin equidad solo reproduce desigualdades y brechas con abismales distribuciones de la riqueza.

¹⁹⁵ Venado, T. (2001). “Situación de salud en las áreas indígenas”. *Panamá: Comisión de salud de grupos vulnerables Informe Desarrollo Humano*. PNUD. Panamá. Pág.7.

3.1.2 La brecha territorial

La brecha estructural no es exclusivamente de ingreso, sino también territorial. Panamá es uno de los países más centralistas de la región. La excesiva centralización del poder debilita la capacidad de desarrollo autónomo de provincias, comarcas, municipios y comunidades, lo que repercute en la no-satisfacción efectiva de las necesidades e intereses de la población que representan.

Solamente el 2.7% del presupuesto nacional llega a los municipios (casi la mitad le corresponde al Municipio de la Ciudad de Panamá). Más de la mitad de los 74 municipios del país son subsidiados y se encuentran en condiciones económicas deficitarias. Se tienen muy escasos recursos para gastos de inversiones. No existe una política coherente y continua de crédito municipal, ni de capacitación, ni carrera administrativa, ni asistencia técnica a los funcionarios municipales.

Es evidente la existencia de una baja capacidad administrativa que genera a su vez una baja capacidad financiera, mientras que la mayor parte de los servicios básicos de la población están en manos del poder central.

Por otra parte en comarcas y regiones indígenas así como en muchos municipios rurales aparece la expresión de los más altos índices de analfabetismo, desnutrición, morbilidad y pobreza.

Tabla 3. Comportamiento del nivel de pobreza según Provincia, 2003

Provincias	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobre
Nacional	17%	20%	63%
Bocas del Toro	51%	19%	30%
Coclé	28%	29%	43%
Colón	10%	33%	57%
Chiriquí	11%	25%	65%
Darién	37%	35%	28%
Herrera	4%	25%	70%
Los Santos	8%	20%	73%
Panamá	5%	15%	80%
Veraguas	20%	34%	46%
Comarca Kuna Yala	92%	7%	1%
Comarca Emberá	94%	2%	4%
Comarca Ngöbe Buglé	92%	7%	2%
Nacional	17%	20%	63%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2003). *Distribución del Ingreso en Panamá.* Pág.31.

La mayoría de los municipios del país son vulnerables. Cuatro quintas partes de los municipios se concentran en los niveles bajos y muy bajos de desarrollo, marcados los primeros con deficiencias en la administración y aspectos financieros. Sólo ocho municipios están ubicados en nivel medio y únicamente cuatro en el nivel alto.¹⁹⁶

Los gobiernos locales expresan la ausencia, pérdida o disminución de competencias, capacidades, representación y funciones. Panamá refleja la existencia de una contradicción entre lo que proclaman la

196 IPADEM (2000). *El Régimen Municipal en Panamá.* Panamá. IPADEM.

Constitución y las leyes sobre autonomía de los gobiernos locales y la realidad imperante: la excesiva concentración centralista en lo financiero, político y administrativo. Se vive una sobrecarga de las demandas de la población hacia las instituciones estatales, lo que se correlaciona con el debilitamiento de la capacidad gubernamental de respuesta, lo cual genera un conjunto de desequilibrios.

El gobierno local es una figura política y administrativa, un instrumento y expresión del poder democrático de la ciudadanía asentada en un territorio, y su misión es participar aportando los planes locales de desarrollo y el fortalecimiento de la dimensión democrática. Sin embargo se ha impuesto una especie de cultura centralista, construida en torno a los intereses que se fraguan con relación a las ventajas de esa posición y que es diseminada e introyectada en toda la sociedad. Pero esta cultura centralista tiene su situación límite: el escaso consenso que se logra en torno de políticas y programas públicos, lo que nos refiere al problema del enervamiento del sistema político, a la poca identificación de estamentos políticos con los problemas reales y a la necesidad de cambiar valores y prácticas culturales y políticas.

El problema de la inequidad se da tanto verticalmente, por la distribución del ingreso entre los estratos sociales, como horizontalmente por la concentración del ingreso desde el punto de vista territorial. Se requiere una mayor integración nacional para lograr una mejor distribución del ingreso y la riqueza, tanto vertical como horizontalmente, vía la descentralización con delegación de competencias, y mayor control y autonomía local sobre los recursos.

3.2 Pobrezas y potencialidades indígenas

Mafred Mac Neef afirma que “el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos”¹⁹⁷ por lo que la elevación de la calidad de vida de las personas es su principal objetivo, entendiendo que esa calidad de vida “dependerá de las posibilidades que tengan las personas de satisfacer adecuadamente las necesidades humanas fundamentales”¹⁹⁸ en las que se incluyen tanto las de subsistencia y protección, como la identidad, libertad, creación, afecto, entendimiento, ocio y participación. Entonces no es una sola pobreza la que existe, sino pobrezas cuando “cualquier necesidad humana no es adecuadamente satisfecha”¹⁹⁹ según Mac Neef. Las necesidades no son solo carencias sino potencialidades, y por lo tanto pueden llegar a ser recursos.

Los pueblos indígenas poseen carencias que suponen vulnerabilidad, pero al mismo tiempo potencialidades no solo para su propio desarrollo, sino como aporte al desarrollo humano sostenible de Panamá. Pero esto no será posible si la relación de la sociedad en su conjunto con los pueblos indígenas no cambia su perspectiva y formas de proceder y relacionarse. El verticalismo, las acciones parciales inconexas, la subordinación y el paternalismo deben ser superados por factores sinérgicos, como políticas integrales, la consulta y la participación real.

Cada vez más se abre paso en el Estado y la sociedad la idea de que no es posible imponer modelos de desarrollo a los pueblos indígenas, sino por el contrario, que las potencialidades evidentes y subyacentes pueden y deben aportar a la construcción de una sociedad y una democracia mejor para todos y todas. Veamos algunas de las potencialidades de los pueblos indígenas:

3.2.1 La población indígena

Las poblaciones indígenas se diferencian de la urbana o rural por su dimensión étnica, que permite desarrollar como conjunto social lazos fuertes de solidaridad o identidad social, teniendo como fundamento los factores señalados, a los que deben agregarse los aspectos históricos.

¹⁹⁷ Mac Neef, M. (1999). “Desarrollo a Escala Humana. Una Opción para el Futuro”. En: *Economía de solidaridad y cosmovisión indígena*. Abya Yala: Quito. Pág. 67.

¹⁹⁸ Ibid. Pág. 67.

¹⁹⁹ Ibid. Pág. 70.

Existen entre 33 y 40 millones de indígenas en América Latina distribuidos en 400 pueblos con identidad de lengua y cultura. El 70% de esos pueblos está compuesto por poblaciones de menos de 5 mil personas. La mayor parte de ellos (90%) se encuentra en Mesoamérica y el área andina; 6% en la Amazonía y 4% en el Caribe y el Cono Sur. La población indígena ascendía a 6.76 millones de personas (20% de la población total) en Centroamérica, con el 80% de esa población concentrada en Guatemala.

El peso de esta presencia en los diversos países hace posible distinguir dos tipos de realidades de acuerdo a la proporción de población indígena²⁰⁰:

- En sociedades multiétnicas como Guatemala y Bolivia donde los pueblos indígenas alcanzan a 66% y 60% -respectivamente- de la población, e incluso Perú y Ecuador con el 40%, donde han ocurrido formas de exclusión en base del prejuicio racial, cuando la población indígena mayoritaria o de amplia proporción es objeto de imposición de una cultura dominante por parte de grupos minoritarios.
- En sociedades multiétnicas más homogéneas (independientemente del grado de mestizaje) donde los pueblos indígenas posee un número reducido, como es el caso de Panamá con el 10%, Costa Rica con el 1% y el resto de la región con el 5 al 7% de la población total. En estos países generalmente se ha carecido de consideración social, económica, política y cultural, pues se ha ignorado la condición específica de la minoría étnica, en donde generalmente se concentran los índices más desfavorables de calidad de vida.

Las etnias indígenas que habitan el istmo de Panamá se encuentran hoy en tres modalidades diversas²⁰¹:

- Los grupos que han permanecido relativamente aislados y que conservan sus propios esquemas culturales y económicos.
- Los grupos que conservan gran parte de su cultura, pero que están directamente articulados a una economía de mercado, sean rurales o urbanos.
- El sector de la población desindianizado por el integracionismo y que ha perdido sus esquemas culturales y formas de organización.

Ubicaremos como población indígena a los dos primeros, estructurados en ocho pueblos indígenas: Ngöbe, Kuna, Emberá, Wounaan, Buglé, Naso, Bokota y Bri Bri, que representan aproximadamente 285,231 personas, el 10% de la población panameña, esto según el Censo del 2000. La mayoría de esta población está en el área rural, y los principales puntos de concentración son la Comarca Ngöbe-Buglé (Ley 10 de 1997). Los Kunas que se encuentran en la Comarca Kuna Yala (Ley 16 de 1953), Comarca de Madungandi (Ley 24 de 1996), la Comarca de Wargandi (Ley 34 de 2000) y en dos comunidades Kunas, Pucuru y Paya (Takarkunyala), las cuales se encuentran en el Parque Nacional de Darién (Decreto Ejecutivo 21 de 1980). Una parte del pueblo Emberá y Wounaan se localiza en la Comarca Emberá (Ley 22 de 1983), otras en el Parque Nacional de Darién y algunas en la provincia de Darién. Los Naso se encuentran en el Parque Internacional de La Amistad y los Bri Bri por las orillas de Río Sixaola, en la frontera de Panamá con Costa Rica.

Un poco más de la mitad (53%) de los pueblos indígenas habitan en las cinco comarcas mencionadas, o sea una 150,073 personas. El 20% del territorio panameño está ocupado por estas comarcas, o sea 15,103.4 km² de los 75,517 Km. cuadrado que mide el país, por lo que debe reconocerse como un logro importante el hecho de la mayoría de los pueblos indígenas tenga sus tierras legalizadas, cumpliendo con un derecho

200 Sojo, C. (2000). *Exclusión Social. Dinámica Sociopolítica y Cultural: Reflexiones sobre el tema desde América Latina*. Versión preliminar.-- Washington: Banco Mundial. Pág. 3.

201 Ordóñez C., y José E. (1996). "La Antropología Crítica Latinoamericana y las Propuestas del Movimiento Indio en torno a la Cuestión Étnica Nacional". En: *CUADERNOS V Jornadas Lascasianas*. México: UNAM. Pág. 89.

histórico, pero una parte están fuera de las comarcas y en terrenos no legalizados, y otros se encuentran ubicadas en áreas protegidas.

Tabla 4. Distribución de la población indígena de Panamá

Población	Absoluta	Porcentaje
Total de la población indígena	285,231	100%
Ngöbe	169,130	59%
Bugle	17,731	6%
Kuna	61,707	22%
Emberá	22,485	8%
Wounaan	6,882	2%
Naso Teribe	3,305	1.2%
Bri-Bri	2,521	.9%
Bokota	993	.3%
No declararon	477	.2

Fuente: X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda, 14 de mayo de 2000.

La principal potencialidad de los pueblos indígenas es su propia población, sus recursos humanos que, como se advierte, son muy diversos y concentrados en sus comarcas y áreas ubicadas en seis provincias del país.

3.2.2 Los territorios

Las reivindicaciones de los movimientos indígenas están ligadas a la tierra, pero sumadas a exigencias de defensa de idiomas, cultura y hábitat. Los movimientos indígenas debaten entre diversos desafíos. Para los movimientos étnicos la legislación y protección de sus territorios, la preservación de la comunidad y los estilos de organización y producción, el acceso pleno a los derechos de ciudadanía, a mantener su lengua, costumbres y creencias son reivindicaciones fundamentales, sumadas a la necesidad de delinear los estados nacionales como multiétnicos y plurinacionales, pues existen pueblos que deben expresarse con derechos definidos en el Estado panameño.

El concepto de comarca fue utilizado en Mesoamérica en la colonia para designar una región, pueblo o provincia especialmente ubicado en un área distante y de difícil acceso que requiere administración especial²⁰², pero su uso histórico sugiere una región cultural, fronteriza, indígena. Así la comarca

“es un terruño indígena con organización política semiautónoma bajo la jurisdicción del gobierno nacional. Aunque es, a la vez, una división geopolítica y un sistema administrativo con límites geográficos y regulaciones internas, no es independiente del estado. Más bien, el Estado reconoce los rasgos únicos de la sociedad indígena en contraste con la nacional, y ambos gobiernos -nacional e indígena- alcanzan acuerdos generales: los indígenas se acomodan a ciertos intereses del Estado de soberanía, seguridad y explotación de recursos, para poder ganar su propio terruño. Son ellos quienes toman la mayoría de las decisiones que conciernen a aspectos culturales, económicos y políticos que afectan a sus poblaciones. Dentro de los límites de esta región geopolítico-administrativa, los indígenas, en gran parte, se gobiernan a sí mismos bajo su propio sistema político, pero todavía mantienen fidelidad al Estado.”²⁰³

202 Herrera, F. (1982). En: *El pueblo Guaimí y su futuro*. Panamá: CEASPA. Pág. 75.

203 Herlihy, P. (1995). "La revolución silenciosa de Panamá: las tierras de la comarca y los derechos indígenas." *Revista Mesoamérica*, Número 29 (junio 1995). Pág. 81.

Tiene su fundamento en las raíces étnicas y territoriales de un pueblo, y supone el mantenimiento de las características propias de esas comunidades emanadas de su historia e identidad. Es un concepto muy diferente al de reserva, que significa marginalidad y apartheid.

En 1925 los Kunas desataron una insurrección que intentó romper los lazos con el Estado panameño como respuesta al colonialismo interno expresado en una política de integración forzada. El gobierno de Panamá reconoció con la Ley 59 de 1930 una reserva, pero con la Ley 2 de 1938 se otorgó el territorio actual como Comarca de San Blas.²⁰⁴ En 1945 el gobierno panameño y los Kunas negocian una carta orgánica que establece un gobierno regional en la comarca. Con la ley 16 de 1953 se aprueba la condición administrativa y jurídica, reconociéndose la carta orgánica como forma indígena de gobierno. En el ínterin se definieron varias reservas pero sin delinearse administrativamente, sin apoyo ni reconocimiento real. La actual noción de comarca surge en los setenta con el gobierno de Torrijos, donde a través de varios congresos nacionales indígenas los otros pueblos indígenas tomaron como modelo organizativo a la Comarca Kuna. La Constitución de 1972 consagra la participación indígena en el sistema político y la dotación de territorio necesario para ello²⁰⁵.

La legislación sobre las comarcas ubica la propiedad y el uso colectivo de esos territorios, siendo inembargables e inadjudicables. Cada pueblo indígena posee un sistema de tenencia aceptado por las leyes indígenas, en base a la propiedad individual de las tierras trabajadas y la herencia enmarcada en la producción y consumo familiar. La mitad de los hogares posee algo de tierra, pero las tres cuartas parte no posee título de propiedad individual. En el caso de los Kunas, además de la familiar, existe la propiedad personal y la communal cooperativa²⁰⁶.

No toda la población indígena está dentro de las comarcas, algunos no las poseen como los Naso, Bri Bri o Bokota, y otros muchos no viven en ellas aunque estas ya estén delimitadas. La mitad de los Kunas vive fuera de sus comarcas. La mayoría de los Emberá Wounaan, producto de su gran dispersión, está fuera de su comarca y exigen la legalización de lo que designan como Tierras Colectivas. La migración, producto de la marginación y el abandono, provoca que 47% de los indígenas viva fuera de estos espacios.

La comarca es un espacio que representa un gran recurso para el desarrollo, a partir de lograr estructurar planes de desarrollo humano comarcales donde puedan articularse factores sinérgicos para elevar la calidad de vida de sus integrantes.

3.2.3 El capital social

El capital social de los pueblos indígenas puede ubicarse en varios niveles. El capital social a nivel de base en los espacios rurales y en los espacios urbanos, como el capital social en el ámbito de los movimientos sociales étnicos. Esta combinación ha permitido acciones significativas para la consecución de reivindicaciones como las comarcas.

3.2.3.1 El capital social en los espacios rurales

Las comunidades indígenas tienen mayor capital social que las no indígenas, pues cuatro quintas partes participan en algún tipo de organización, en relación a tres cuartos de las comunidades rurales no indígenas y la mitad de las comunidades urbanas. Además las comunidades indígenas poseen más calidad en la capacidad de comunicación horizontal y entre comunidades. Los que viven dentro de las áreas indígenas

²⁰⁴ En 1998 la Asamblea Legislativa la designó oficialmente como Comarca Kuna Yala, aunque ya se venía utilizando ampliamente el nombre desde mucho antes.

²⁰⁵ Herlihy. 1995. Op.Cit. Pp.82-83.

²⁰⁶ Alvarado, E. (2000). “Perfil de los Pueblos Indígenas de Panamá”. Banco Mundial RUTA: Panamá. Pág. 19.

tienen un capital social más sólido (alta participación) que los indígenas que viven fuera en áreas urbanas (36%) y rurales (26%).²⁰⁷

Siguiendo lo que establece el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá²⁰⁸, en donde según la percepción de las comunidades, los mayores niveles de organización en el país están en las comunidades indígenas (82.5%) y rurales (79.5%). El 63.5% las comunidades que no tienen ninguna organización, respondió que alguna vez su comunidad se había organizado para resolver los problemas que los afectan a todos.

El apoyo externo que reciben las organizaciones de la comunidad es en general bajo. Los mayores niveles de apoyo los dan la iglesia y la escuela. El apoyo del gobierno apenas alcanza el 32.5%, el de los políticos el 29.5% y las ONG el 10% de las comunidades. Solo el 17.8% de las comunidades recibe apoyo del gobierno para la solución de los problemas comunitarios. Las comunidades indígenas son las que reciben menos ayuda (10%).

Los principales problemas de la comunidad en general son: acceso a servicios básicos, a centros de salud, a vías de comunicación, a infraestructura comunitaria y la solución a los problemas sociales de delincuencia, drogadicción, desempleo, orientación a la juventud y organización de la comunidad.

En el quinquenio 1992-1997 la participación de los miembros de la comunidad con trabajo voluntario para conseguir mejoras de beneficio común fue alta (67.8%). Los mayores niveles de participación se presentaron en las áreas de difícil acceso (77.8%), rurales (77.5%) e indígenas (70%). La participación urbana alcanzó al 55.6%.

Esta presencia de capital social permite una visión más positiva del bienestar general, además que se convierte en un elemento muy importante para obtener ayuda externa.

3.2.3.2 El capital social en los espacios urbanos

Producto de la migración rural urbana cada día más indígenas se congregan en la ciudades, con el riesgo de su atomización y desarticulación. Una parte de ellos logra organizarse y así conservar su identidad astillada al contexto urbano. Los Kunas han logrado estructurar a nivel urbano estos espacios:

- Las asociaciones por capítulo según la comunidad de origen. Cada capítulo representa el pueblo o lugar de residencia existiendo en la actualidad 16 capítulos con sedes fijas y periodicidad en las reuniones. Existe la unión de capítulos creada hace varios años y que organiza elecciones con los presidentes de cada capítulo y a su vez escoge al presidente de la unión.²⁰⁹ Además pagan cuotas a sus comunidades, fijadas por el congreso local en la comarca aunque ya no vivan en los poblados.
- Los lugares de residencia. Los Kunas tienden a nuclearse y a crear sus espacios, llegando a convertir edificios de cuartos de alquiler enteros en colonias Kunas con estructuras de acogida para recién llegados o desempleados. Un fenómeno de la última década ha sido la aparición de barrios periféricos ocupados por Kunas y en los cuales se intenta reproducir, en el ámbito urbano, sus formas de organización. Estas son barriadas como Kuna Neja -la más antigua- donde viven unas 500 personas. Loma Cová con 1200 personas. KosKuna en Veracruz con 500 habitantes y Takarkunyala en Vacamonte con 300 moradores. Una parte significativa de los inmigrantes en la capital están articulados en barrios propios.
- La actividad deportiva en especial a través de equipos y ligas de baloncesto y fútbol.

207 Banco Mundial (2000). *Panamá: Estudio sobre Pobreza*. Washington. Pág. 54.

208 Ministerio de Economía y Finanzas (2000c). *La Política Social en Panamá 1999-2004*. Dirección de Políticas Sociales. MEF: Panamá.

209 Entrevista a Loys Paniza, Secretaria Indígena, 5 de noviembre 1992.

- Asociaciones gremiales y culturales, como la Unión de Estudiantes Kunas, Juventud Duiren, asociaciones de danzas y arte, la Unión de Trabajadores Kunas (área del canal), que impulsa un proyecto de manejo de las áreas silvestres de Kuna Yala (PEMASKY), y ha realizado un trabajo muy importante en la delimitación sostenible comarcal.

3.2.3.3 Movimientos sociales

Los pueblos indígenas se han articulado en movimientos sociales étnicos con dimensiones regionales y nacionales. Las acciones del movimiento indígena contienen dos dimensiones:

- El espacio es visto como territorio y conjunto de recursos, y se expresa por la demanda del uso, goce y manejo sobre los recursos naturales existentes dentro de dichas porciones.
- Los procesos se dan en el territorio como espacio jurisdiccional y se expresan en el reclamo sobre el control de los procesos políticos, culturales, sociales y económicos que los afectan; y por la capacidad de imponer su propia normatividad para llevar a cabo y regular dichos procesos.²¹⁰

Ambas dimensiones están estrechamente articuladas, pero solo pueden tener realidad material si existe una porción demarcada de territorio. Las líneas que delimitan ese perímetro deben contener un régimen especial de derechos distinto al vigente fuera de él. El territorio indígena es

“concebido como continuidad sin fisuras ni fraccionamiento, íntegro y diversificado pero cuya garantía jurídica no haga diferencia entre sus diversos elementos, tan amplio como sea necesario para asegurar la vida correcta de cada pueblo correspondiendo a su propia percepción territorial de la ocupación actual o tradicional, un territorio cuya concepción y guía de manejo sea la propia cultura del pueblo que lo ha vivido y al que debe reconocerse la más amplia capacidad de disposición y control sobre sus recursos”²¹¹

El 12 de octubre de 1995 los representantes de los Congresos indígenas Ngobe-buglé, Kuna, Emberá-Wounaan-Drua y Madugandí presentaron públicamente al gobierno nacional -teniendo como garante al sistema de Naciones Unidas- el Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas²¹², que tiene su antecedente en un plan elaborado por una comisión de alto nivel en 1993. En torno a este plan se organiza la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas (COONAPIP)²¹³, que logra integrar a todos los Congresos Indígenas. Por ello los movimientos sociales indígenas no solo articulan reivindicaciones, sino también propuestas programáticas de alcance nacional.

Los movimientos indígenas han logrado generar articulaciones y alianzas con otros movimientos sociales, sectores de sociedad civil, gobiernos y organismos internacionales en el país y fuera de él.

3.2.4 Capacidad de interactuar con la biodiversidad

El aislamiento histórico de los pueblos indígenas por una parte ha contribuido a su marginamiento, por otra fue favorable para la conservación de las culturas y de los recursos naturales que no fueron afectados a fondo producto de su ubicación geográfica, de las prácticas sostenibles económicas tradicionales y de subsistencia de los pueblos indígenas.

210 Zúñiga, G. (1998). “Los procesos de constitución de territorios indígenas en América Latina”. En: *Revista Nueva Sociedad*.153. Caracas. Pág. 143.

211 Ibid. Pág. 144.

212 Congreso General Ngobe Bugle, Congreso General Kuna, Congreso General Embera Waunaan, Congreso Madugandi, Organización Indígena de Tierras Colectivas Embera Waunaan Drua, 1995. Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Panamá.

213 Desde la década de los setenta los pueblos indígenas buscaron mecanismos de coordinación, con esfuerzos como la Asociación Indígena Panameña (ASIPA), la Asociación Nacional Indígenas de Panamá (ANIP) y la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas (COONAPIP), donde hoy participan todos los Congresos Generales y que funciona hoy sin la participación directa del Congreso General Kuna.

En Centroamérica existe relación entre las áreas de bosques vírgenes y los establecimientos de las poblaciones indígenas, es decir, las regiones con cobertura forestal tropical coincide con la presencia de territorios ocupados por poblaciones indígenas.

“Muchos de estos pueblos tienen profundos conocimientos acerca del medio en que viven y de las diferentes especies de plantas y animales y han desarrollado técnicas sofisticadas para el aprovechamiento sostenible de estos recursos”²¹⁴

3.2.5 La cultura e identidad

La cultura e identidad, al basarse en valores e imaginarios que articulan factores claves como sostenibilidad, organización comunitaria e historia, no son barreras para el desarrollo humano sino todo lo contrario. Por su origen y trayectoria los pueblos indígenas son poseedores de una identidad muy definida en todas las dimensiones de su existir. Esta es una de sus fortalezas más importantes y elemento clave para su desarrollo.

3.2.6 Carencias

Estas cinco potencialidades constituyen activos para el desarrollo humano de las poblaciones indígenas de Panamá, que deben ser reconocidos y tomados en cuenta en la superación de sus carencias, pues según la Encuesta de Niveles de Vida (1997) el 95.4% de los pueblos indígenas viven en pobreza y el 86.4% viven en pobreza extrema. El índice de profundidad de la pobreza señala que es cinco veces más alto para la población indígena que para la no indígena. El indicador de gravedad de la pobreza señala que hay más personas indígenas pobres que viven muy por debajo de la línea de la pobreza, en lugar de estar agrupadas cerca de esa línea como sucede con otros grupos humanos no indígenas. El ingreso promedio anual de los panameños es de B/. 2,850, mientras los pueblos indígenas tiene un ingreso de B/. 712, lo que significa que es cuatro veces menor que el promedio nacional²¹⁵.

3.2.7 El espacio rural

La pobreza indígena mayoritaria tiene como marco el espacio rural, que en Panamá aún posee un peso significativo en cuanto a ámbito geográfico y población (42.6%), pero que también cuenta con la pobreza concentrada en el campo, pues cerca de los dos tercios de los residentes en áreas de economía rural viven por debajo de la línea de la pobreza, recordando que en las áreas indígenas la pobreza asciende al 95%.

Pero la importancia decrece al ubicar que la agricultura es solo responsable del 7% del PIB y de 22% del empleo total del país. Así, el sector no agrícola emplea a más de un tercio de los trabajadores rurales, pero el 53% de los pobres extremos depende en un mayor nivel de la agricultura. Los pobres rurales usan la mayor parte del ingreso agrícola para su subsistencia, y siendo las dos tercias partes de la población rural, solo poseen una tercera parte de la tierra agrícola.

La pobreza es mayor entre los minifundistas (2-15 hectáreas de tierra), que no poseen título de propiedad (es el caso del 93% de los hogares pobres). El valor promedio de las tierras de los pobres es menos alto, que el valor promedio de la tierra de los no pobres.

La participación de la población rural pobre en el crédito y préstamos es muy bajo, por lo que su acceso, en especial a los pobres, es muy restringido. En el caso indígena solo asciende al 0.2% de los hogares para préstamos agrícolas. Los préstamos se otorgan a terrenos de más de 15 hectáreas con título de propiedad o con ganado como garantía, y de fuentes lejanas que significa disponibilidad de transporte, lo que acerca el crédito a los no pobres. En contraste los pobres disponen de escaso crédito, otorgado por prestamistas

214 Deruyttere, A. (1997). *Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible*. BID: Washington. Pág. 5.

215 Ministerio de Economía y Finanzas (1997). *Encuesta de Niveles de Vida*. Dirección de Políticas Sociales. MEF: Panamá.

informales cercanos, y pagando el doble de interés que los no pobres. Las oportunidades de asistencia técnica y capacitación son muy limitadas, en especial para los pobres pues solo llega al 5% de los hogares.

Las prioridades de la población rural se localizan en infraestructura básica (caminos y transporte) y servicios sociales, más que en aspectos agrícolas.

La población rural es menos pobre si no se dedica a la agricultura minifundista subdotada, sin título de propiedad ni acceso a crédito, asistencia técnica o capacitación. Si la extensión de la tierra es pequeña e informal, no tiene acceso a producción, mercado, crédito, es decir, está fuera de los circuitos del mercado y genera tan poca productividad que es una actividad de subsistencia con poco o ningún equivalente monetario. En este marco una familia de gran tamaño, de bajo nivel educativo e inserta en el minifundismo es el prototipo del núcleo rural pobre²¹⁶. En contraste 5045 explotaciones (2.3% del total) de más de 100 hectáreas ocupaban más de la mitad de la tierra con vocación agropecuaria, y habían aumentado respecto a años anteriores²¹⁷.

Por su condición marginal la pobreza rural afecta principalmente a estos grupos:

- El campesino pequeño parcelero o minifundista, que ocupa fincas pequeñas de quince hectáreas y menos, en forma de propiedad, ocupación o arriendo. Sobre vive en una economía de subsistencia en base a cultivos, crías de animales o producción de artesanías. Solo una pequeña parte de esta población logra mover su producción como excedentes y mejorar su economía monetaria. También se ofrecen como mano de obra para el peonaje en fincas grandes y medianas.
- Los campesinos semi asalariados, minifundistas o sin tierra, que venden su fuerza de trabajo una parte del año para subsistir. Tanto las parcelas de subsistencia como las que generan excedente no producen economía monetaria suficiente, las primeras por producir sólo para el autoconsumo y las segundas por la competencia de medianos y grandes productores modernizados. Las dos terceras partes de los hogares del campo tenían que obtener ingresos fuera de sus parcelas, y la mayoría de estos hogares eran los de campesinos minifundistas.
- Los obreros agrícolas, mano de obra asalariada, ubicados en plantaciones de caña, beneficios de café, industrias avícolas y de procesamiento de alimentos, fincas ganaderas y compañías bananeras en Bocas del Toro y Chiriquí. Comparativamente poseen mejores ingresos que los otros dos grupos.
- La población indígena, que se inserta en los tres grupos anteriores y agrega el espacio de tierras comarcales alejadas de impacto directo de inversiones productivas y de las políticas sociales del Estado en la magnitud requerida.

3.2.8 ¿Por qué la pobreza indígena?

- La pobreza indígena tiene una raíz histórica producto de la subordinación socioeconómica, segregación y discriminación a los que han estado sometidos secularmente a partir de conquista y colonización europea.
- También es expresión de desequilibrio regional. A diferencia de Centroamérica, Panamá se inserta en el rol que el país cumplió secularmente como componente de la aceleración de la circulación de la mercancía a escala mundial, a través de la acentuación del rol transitista, el centralismo político administrativo y el énfasis terciario de la economía, contrastado con débiles acentos en los sectores primarios y secundarios. Esto delimita grandes desequilibrios regionales, como la asimetría entre un “interior” rural subdotado

216 Tom, Wiens, Carlos Sobrado y Kathy Lindert (1998). “Agricultura y Pobreza Rural”. En: Banco Mundial. Panamá. *Estudio sobre Pobreza. Vol. II. Anexo No. 5.* BM: Panamá.

217 APEMEP (2001). *El Problema Agrario en Panamá. La nueva estrategia de APEMEP.* APEMEP: Panamá.

y subequipado, y la zona de tránsito compuesta de un conjunto de infraestructuras y servicios donde resalta el canal, el centro financiero Internacional, la Zona Libre de Colón, seguros y reaseguros, y otras.

- Los pueblos indígenas viven un proceso de transición entre una economía de subsistencia y una incipiente inserción en una economía de mercado. Esa inserción se da por la vía de actividades productivas, artesanías y algunos productos agrícolas, pero fundamentalmente por la mano de obra orbitando fuera de su ambiente natural. Alrededor de 15 mil indígenas –principalmente Ngobe Bugles- son la fuerza de trabajo barata de bananeras, cafetales, producción hortícola y cañaverales.
- Los indígenas y sectores pobres rurales viven la correspondencia entre discriminación (cholos, negros e indios), y subordinación político-económica. También viven intensamente la disputa entre dos formas de organizar la vida social y la vida cotidiana. Por un lado la competencia, que es el principio rector de la acumulación económico y sostén de la modernización, y por otro la reciprocidad, que son formas comunitarias profundas de solidaridad. Es decir, por un lado la sobreexplotación y el sobretrabajo familiar, la informalización y el individualismo que impone la economía; y por otro la propiedad comunal, la ayuda mutua, la cooperación social de las formas de vida autóctonas. Este debate de formas no se da solo en el campo sino también en la ciudad, donde miles de migrantes campesinos e indígenas se desenvuelven también entre estas dos lógicas, en la medida que parte de ellos logra adquirir visibilidad y agrupación en las aglomeraciones urbanas.
- Las relaciones entre el Estado y el mercado con los pueblos indígenas están en proceso de transformación, pues se viabilizan macroproyectos, explotación y exploración minera y otros en espacios habitados por pueblos indígenas que demandan mejores niveles de vida.
- Existe una contradicción entre el valor de uso sostenible basado en la cosmovisión indígena y el valor de cambio que introduce el sistema, al crear nuevas necesidades básicas fuera del alcance de la economía tradicional de autosubsistencia, incorporando el factor monetario (dinero) en la sociedad indígena tradicional. Los recursos forestales (árboles maderables), marinos (langostas y otros), culturales (turismo, artesanías) son fuentes generadoras de ingreso monetario en un mercado sin límites.

“En una sociedad globalizante de mercados y bloques, las comunidades indígenas se debaten entre mantener sus procesos locales y su identidad cultural y la adecuación a nuevas realidades y necesidades sociales”²¹⁸.

- Los modelos indígenas de manejo y uso de los recursos naturales siempre fueron considerados como negativos por la cultura no indígena, ello por no generar excedentes y operar eficientemente solo con reducidas concentraciones poblacionales.

“Únicamente con el gran deterioro del ambiente que afecta al planeta, esta concepción ha ido cambiando y las áreas de bosques naturales en donde habitan los indígenas se han convertido en un foco de atención mundial en el momento en que los mismos indígenas, por presión e injerencia de valores culturales ajenos y a la economía de mercado, están contribuyendo en la comercialización de los recursos naturales como el bosque y la fauna terrestre y marítima y en la práctica de ganadería extensiva en varias áreas indígenas...”²¹⁹

- Los territorios habitados por los pueblos indígenas, independiente de la delimitación comarcal, constituyen hoy en día casi las últimas áreas forestales de Panamá, ricas en flora, fauna y agua. Esto se convierte en elemento de atracción de las empresas mineras, farmacéuticas, turísticas, madereras y de generación de electricidad. A pesar de las riquezas que poseen los territorios indígenas, el Estado panameño no ha creado un plan de desarrollo para dichos territorios en el cual se tome en cuenta las instituciones y estructuras tradicionales para que los propios indígenas sean actores de su presente y

218 Alvarado (2000). Op.Cit. Pág. 28.

219 Idem. Pág. 32.

futura existencia. También existe el manejo de recursos naturales renovables y no renovables por el gobierno, empresas y organizaciones conservacionistas- sin participación de la población indígena en cuyo hábitat se gestan estos proyectos. Renovables: como el Parque la Amistad (200 mil ha.) donde residen Ngobe Bugles y Nasos. Parque Bastimentos (13 mil ha.) y Bosque Protector Palo Seco (250 mil ha) donde residen los Ngobe Bugles. Parque Darién (600 mil ha.) donde viven Emberas Waunán y Kunas. No renovables: como las Hidroeléctricas de Bayano (kunas) y Tabasará Teribe (Ngobes y Naso); Oleoducto Transísmico, Carretera Chiriquí Bocas; y concesiones mineras y explotaciones como la Mina de Cerro Colorado. Estos proyectos no poseen reglas claras de administración de recursos, el monto de su inversión y participación de los pueblos indígenas en las decisiones que los afectan.

- La deforestación y degradación de territorios y hábitat indígena desde hace mucho tiempo, por la vía de la privatización, en manos de poblaciones no indígenas.
- El modelo segregacionista o integracionista de las políticas estatales, al visualizar a los pueblos indígenas como minorías subordinadas, ha generado diversas formas de exclusión social y la fragmentación, politización del gasto social, acciones y programas de desarrollo. No han existido políticas públicas del Estado, coherentes y participativas, en relación a los pueblos indígenas.
- La ausencia de propuestas de desarrollo comarcal y nacional por parte de los pueblos indígenas. No es la existencia de los territorios comarcas la razón de la pobreza indígena, pues esta existe desde antes de sus demarcaciones. Más bien la pobreza es producto del conjunto de los factores anteriores que repercuten en la difícil situación socioeconómica de los pueblos indígenas. Las comarcas constituyen un activo importante para propuestas de desarrollo humano que -con y desde los pueblos indígenas- puedan elevar los niveles de vida en lo socioeconómico, conservando y promoviendo la identidad y la cultura.

3.2.9 Propuestas indígenas de desarrollo con identidad

“Complicados con una profunda diversidad, la situación de las comunidades y pueblos indígenas empieza con la afirmación misma de derechos. Se trata de una especie de reconstrucción de una ciudadanía basada en la diversidad cultural. De ahí que muchos de los derechos reivindicados no alcance todavía reconocimiento pleno en las sociedades. Se trata de formas de comprensión y de interpretación alternativa de los derechos de la tierra, centrados en ocasiones en formas colectivas que tensionan la hegemonía de la propiedad individual; derechos colectivos basados en el reconocimiento de la identidad cultural que propicia el desarrollo de políticas multiétnicas en áreas como la educación y la salud. El derecho al propio desarrollo entendido como autónomo y culturalmente determinado; el derecho a la propiedad intelectual y a la diversidad biológica y, finalmente, el derecho a la participación política extensa”.²²⁰

La autonomía indígena lograda en la constitución de comarcas no debe entenderse como independencia política ni en soberanía, sino básicamente en la capacidad de escoger libremente su situación dentro del Estado nacional, por lo que “las opciones de autonomía no conducirían a la disolución del Estado, sino solo al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar sin coacciones su propia suerte”²²¹ en el marco de un Estado multicultural y pluriétnico.

El reconocimiento de la multietnicidad, sin irrumpir en la unidad nacional, implica dar expresión política a la diversidad a través de la validación de entidades autónomas. El reconocimiento de la autonomía tiene impactos no solo políticos y administrativos sino económicos, ecológicos y culturales. La gestión indígena presiona sobre los espacios políticos reclamando redefinición y planteando pues supone la reorganización territorial y política administrativa del Estado, el reconocimiento de espacios y funciones diferentes, y la

220 Sojo, C. (2000). Op.Cit. Pág. 19.

221 Villoro, L. (1996). "Los pueblos Indios y el Derecho de Autonomía." *Cuadernos V Jornadas Lascasianas*. México: UNAM. Pág. 139.

asignación a ellos de ciertas facultades que hasta hoy se encuentran en manos del gobierno central y sus expresiones locales.

Los pueblos indígenas propugnan:

- Ser reconocidos como pueblo, como entidades que expresan particularidades que los diferencian social, política y culturalmente de las sociedades nacionales en las que están insertos.
- Territorios que correspondan al derecho a organizarlo disponiendo de los recursos naturales en beneficio de sus propias actividades. El derecho a ejercer y regirse por su propia normatividad, lo que convierte ese espacio en jurisdiccional.
- El derecho a la autodeterminación, para controlar con su propia normatividad los procesos económicos, sociales, políticos y culturales gracias a los cuales el grupo asegura su reproducción física y cultural.
- La afirmación de su cosmovisión, que consideran la naturaleza como parte integral de la vida, por lo que debe armonizarse con ella, con una visión integral de lo ecológico, cultural y económico.

Para definir una política indigenista los Pueblos Indígenas de Panamá establecen principios y marcos orientadores:²²²

Principios:

- El Estado pluricultural y multiétnico.
- Seguridad legal de contar con un territorio.
- Autonomía y autodeterminación.
- Equidad, justicia y solidaridad.
- Derecho a la participación y consulta informada.

Marco orientador para la formulación de la política indigenista:

- Legalización y demarcación de comarcas y territorios: Legalización de comarcas Naso y Kunas de Takarkunayala, Tierras colectivas Emberá y Wounaan a través de una Ley Marco.
- Los territorios ya legalizados requieren una demarcación física para evitar los conflictos con invasores no indígenas.
- Recursos Naturales y Ambientes. En las áreas indígenas el Estado debe establecer políticas claras y consultadas de coordinación y co-manejo, dando prioridad a los indígenas en la administración y manejo, con responsabilidad y asistencia técnica de ambas partes, respetando la cosmovisión indígena. Todo proyecto debe incluir estudios de impacto ambiental; estudios de impacto social, económico y cultural en la región y plan de aseguramiento de la participación indígena en los beneficios del proyecto.
- Derechos indígenas. Introducción en la Constitución el reconocimiento del carácter pluricultural y multilingüe del Estado. Creación de tribunales especiales en materia de derecho indígena. En el ámbito internacional el reconocimiento de la propiedad intelectual de los pueblos indígenas.

²²² Consulta Nacional de la Comisión Técnica Ad Hoc de la Política Social hacia y con los Pueblos Indígenas. Citado por Alvarado (2000). Op.Cit.

- Salud: Promoción, prevención, atención, rehabilitación de salud con enfoque intercultural, con participación comunitaria. Campañas intensivas contra las enfermedades más frecuentes.
- Educación: El sector educativo debe implementar lo establecido en la ley sobre Educación Bilingüe Intercultural, fortalecer las instancias involucradas en el proceso de elaboración de los contenidos curriculares, capacitar a los docentes en su aplicación y realizar un diagnóstico de la realidad educativa de las áreas indígenas. En el ámbito nacional, el sistema educativo debe realizar una revisión a fondo de textos escolares para que los estudiantes puedan conocer las características de las diferentes culturas existentes en el país para generar mayor proximidad entre ellas.
- La identidad cultural de los pueblos indígenas debe prevalecer y ser promovida tanto en el ámbito nacional como internacional.
- Los grupos vulnerables en los pueblos indígenas (niñez, tercera edad, mujer y juventud) deben contar con programas especiales de atención de género, liderazgo juvenil, becas, pasantías, creación de empleos.
- Desarrollo productivo: Realización urgente de un diagnóstico de la producción indígena en los aspectos agropecuario, agroindustrial, servicios y artesanías ubicando potencialidades y posibilidades de nuevos productos.
- Programas de producción para la seguridad alimentaria mediante granjas integrales.
- Rescate de tecnología tradicional de producción, y transferencia de nuevas tecnologías adecuadas y sostenibles.
- Capacitación, manejo, uso y aprovechamiento comercial del bosque.
- Promoción y capacitación en el procesamiento agroindustrial y comunitario para facilitar el mercado.
- Capacitar en planificación y administración de la producción y generación de servicios de acuerdo a las potencialidades del mercado y aprovechando los recursos existentes, con incentivos a los productos más fáciles de transportar y productos orgánicos exportables.
- Promover la organización de una entidad privada indígena de productores que organice la producción para el comercio internacional y nacional; con centros de acopio de productos indígenas, mercadeo de productos y protección a través de marcas y patentes.
- Capacitación técnica para elevar el control de calidad y utilizar métodos y técnicas más productivas sin perder las técnicas ancestrales originales. Productos más funcionales y útiles y no sólo decorativos.
- Asegurar la disponibilidad de materia prima local (para uso artesanal) mediante la regeneración de áreas degradadas y manejo sostenible del recurso.
- Ecoturismo: Se reglamenta por los Congresos Generales, para que no altere significativamente el modo de vida y costumbres de los pueblos, pero sí faciliten el beneficio económico y social de familias y comunidades. Promover la planificación del desarrollo ecoturístico en comarcas y territorios, seleccionando áreas potenciales, mecanismos de inversión y políticas de beneficios comunitarios. Los conocimientos indígenas y su visión en torno a la relación hombre y naturaleza deben formar parte de los programas que se desarrollen en el ámbito ambiental, y fortalecer esos conocimientos con la capacitación en el manejo del bosque, senderos interpretativos y otros.
- Fuentes de financiamientos y créditos: Crear el Banco Indígena para el establecimiento de políticas crediticias especiales, para que las instituciones de crédito atiendan las necesidades y limitaciones que

tienen las comunidades que no son sujeto de créditos; promoción del ahorro, capacidad empresarial y administrativa, creación de alianzas estratégicas para elaborar programas más globales de desarrollo que faciliten la consecución de financiamiento para el desarrollo. Realizar diagnóstico de los proyectos que cuentan con componentes indígenas, y exigir un uso ordenado de recursos y su programación de acuerdo a las necesidades y requerimientos de los pueblos indígenas.

Las posibilidades de contar con una política indigenista desde las propuestas de los propios pueblos indígenas, dependen de la unidad interna y de los procesos de articulación dentro y entre los pueblos indígenas en primer lugar, y luego, de la concertación con otros sectores nacionales, dada la debilidad marginal del campo en la sociedad panameña. Los indígenas deben lograr que sus temas entren en la agenda grande, la de los temas importantes, y ganar un espacio para una población históricamente relegada. Esto parece estar ocurriendo, pues existe cada día más conciencia tanto en la sociedad política como en la sociedad civil del peso del problema de la pobreza, y en especial la más acuciante la pobreza indígena, aunque esta conciencia no abarca en la misma magnitud las potencialidades de los pueblos indígenas y la necesidad de una firme voluntad política colectiva para superar las carencias.

3.3 Pobreza urbana

El centrifugismo rural y el centripetismo urbano son parte del mismo continuum, que transfiere pobreza. La migración que puede ser campo-ciudad, campo-campo, ciudad- ciudad, tiene su cumbre en la ciudad, solo restando la migración externa como salida. La tendencia es a la urbanización empobrecida ascendente:

- 56% de los 2.8 millones de habitantes de Panamá viven en áreas urbanas.²²³
- La proporción de pobres respecto a la población total del país: La pobreza general urbana es del 15% en relación al 64.9% rural, 95.5% indígena y 37.3% nacional. La extrema pobreza urbana es del 3.1%, en relación al 38.5% rural, 86.4% indígena y 18.8% nacional.
- Un grupo considerable de población urbana es vulnerable o está en riesgo de pobreza, pues vive justo sobre la línea de pobreza total. Si la línea de pobreza aumenta (al reducirse el consumo total) en un diez por ciento, la pobreza urbana aumentaría de 15 a 19%, y los pobres urbanos de 23 a 25% a nivel nacional
- Los niños y los jóvenes menores de 18 años representan cerca de la mitad (46%) de todos los habitantes urbanos pobres. Esto tienen implicaciones generacionales graves.
- En San Miguelito existen 90,100 personas pobres de 300 mil habitantes que aproximadamente componen el Distrito especial. San Miguelito tiene 40% de los pobres urbanos del país. El 28% de la población urbana de Chiriquí es pobre, 20% Colón y el 45% de Bocas. Colón disminuyó en 19% su población entre 1970 y 1990, y el resto del distrito se triplicó.

Indicadores

Trabajo:

- La tasa de desocupación urbana (10.3%) es mayor, que la desocupación rural (8.6%).
- El desempleo es dos veces mayor que las áreas rurales e indígenas, y especialmente alto entre las mujeres.

²²³ Áreas con más de 1500 habitantes, electricidad, suministro de agua potable, sistema de alcantarillado y calles pavimentadas. Escuela secundaria, establecimientos comerciales, centros sociales, de recreación y veredas. Según el Censo y la ENV.

- La mayor parte de los pobres urbanos están empleados en servicios públicos comunitarios (mujeres) y comercio, con menos probabilidades de trabajar en el sector público. Los hombres en empresas privadas o como jornaleros, y las mujeres en labores domésticas o cuenta propia. Tres cuartas partes están en el sector informal (80% mujeres). Las mujeres se movilizan más que en el área rural, en el campo laboral. El subempleo es más alto entre los pobres urbanos.

Educación:

- Todos saben leer. Completan la primaria, con 2-4 años más que los rurales. Pero menos de la mitad de los niños se matriculan en la educación preescolar. Solo 60% se matricula en secundaria. Las tasas de repitencia y deserción son más altas.

Salud:

- Tienen la misma probabilidad de tratamiento médico que los no pobres.

Vivienda:

- La mayoría viven en casas individuales y no tienen títulos de propiedad de la vivienda (solo 24%). La invasión es uno de los medios predilectos de obtener terreno para casas. La tercera parte vive en casas de paredes de madera o precarios. Un 22% de las casas tiene piso de tierra. Tiene menos de tres habitaciones con promedio de tres personas por pieza (no pobres 1.3 por pieza). El 25% ha hecho mejoras en sus casas en los últimos doce meses. Dos terceras partes trabajan autoconstrucción usando ahorros, ayuda familiar y amical, y en último lugar el crédito.
- Una mayoría tiene agua, pero un 50% tiene conexiones externas. El servicio es irregular. El 75% se queja de la calidad del agua, presión, potabilidad, etc. El 58% no paga por el agua. Un 41% no está conectados al sistema de alcantarillado o tanques sépticos. Hay luz pero se quejan de la calidad del servicio. El 60% no paga por la electricidad.

Créditos:

- Solamente el 20% ahorra en relación al 50% de no pobres. El volumen total de préstamos se dio en un 71% a las áreas urbanas, pero 99% va a los no pobres y solo 1% a los pobres urbanos.

Transporte:

- Son usuarios del transporte colectivo lento e inseguro, en una ciudad sumida en muchos problemas cotidianos.
- La probabilidad de ser pobres:
 1. Más miembros en la familia.
 2. Baja educación.
 3. Ingresos del sector informal.
 4. Viviendas de baja calidad o sin títulos de propiedad.
 5. Falta de servicios básicos.

6. Bajo acceso al crédito.

7. No existencia o baja capacidad asociativa (cooperativa, ayuda mutua, etc).

La pobreza urbana radica en los centros de decisión y poder del país - y en especial la ciudad- y su peso específico aumenta por ser la urbe sede del centralismo y transitismo. La pobreza urbana posee una dimensión espacial muy definida, y las condiciones adversas del desarrollo urbano agravan su situación, estando al mismo tiempo relacionada con factores de inseguridad ciudadana.

El quintil de la población más rica de Panamá (fundamentalmente urbana metropolitana) recibe 41.5 veces más ingreso y consume en promedio 15 veces más que el quintil más pobre que vive en las áreas urbanas. La pobreza urbana se reparte especialmente en todas las fisuras espaciales, particularmente en las barriadas de emergencia, las áreas centrales en deterioro y las barriadas planificadas.

Más del 80% de las comunidades urbanas (en mayor proporción que las rurales o aborígenes) declararon que tuvieron dificultades de robo, drogas y alcohol, y casi la mitad de los encuestados atravesaron problemas con pandillas y prostitución. Menos de la mitad de los habitantes de las áreas urbanas mencionaron tener cobertura policiaca, pero con cobertura inadecuada para muchos (insuficientes números de unidades de policía, transporte y presencia de vigilancia), y más de la mitad informó que el servicio policiaco era irregular o sólo nocturno. Las informaciones disponibles - a pesar de ser insuficientes- sobre el crimen y la violencia permiten afirmar que estos aumentan. La parte más considerable de la criminalidad, y en especial de los crímenes violentos, se ubican en las ciudades terminales de Panamá y Colón.

La delincuencia juvenil se concentró en las áreas urbanas. La mayoría de los criminales juveniles son hombres. Las estadísticas disponibles sobre violencia familiar -incompletas e insuficientes- indican que poco más del 1% de los criminales detenidos están relacionados a la violencia doméstica o intrafamiliar (abuso, conflictos al interior de las familias, incesto, etc.) pero se afirma que más del 60% de los hogares en Panamá tiene de algún modo violencia intrafamiliar.²²⁴

La pobreza urbana posee una *débil capacidad asociativa*, por lo que es clave la preconstitución del tejido social. La capacidad asociativa no es un activo muy sólido a nivel urbano, en comparación con medio rural e indígena. La política electoral afecta el desenvolvimiento de las organizaciones comunitarias.

En un estudio publicado²²⁵ en base a una encuesta a nivel nacional permitió captar que el 75.9% de los encuestados no participa en ninguna organización en relación a un 24.1% que responde que en alguna. La participación en organizaciones es en clubes deportivos (9.6%), asociaciones pro mejoras o de desarrollo comunal (8.3%), partidos políticos (3.6%), centros juveniles (3.5%), centro cultural (2.3%), asociación de voluntarios (2.4%), sindicato (2.1%), centros de madres (1.5%). La no participación es justificada por problemas de tiempo (8.7%), falta de interés (6.6%) y falta de organizaciones que motiven (6.1%). Pero un 93% sí favorece la opinión de que una acción organizada ayuda a resolver los problemas de la comunidad: un 69.3% dice estar muy de acuerdo y un 24.2% afirma estar de acuerdo.

El 74.1% de las personas está de acuerdo con aumentar la participación de los ciudadanos y el 17% prefiere limitarla, mientras que un 8.9% no responde la pregunta. Entre los que estimaron aumentar la participación están las personas con mejores niveles de educación, que residen en áreas urbanas y metropolitanas.

224 Declaraciones de María Victoria Henríquez, Directora Nacional de Promoción de la Salud, Ministerio de Salud. *El Panamá América*. 30 noviembre, 1999.

225 Ver para las cuatro variables: Leis, R. (1998). *Democracia y Cultura Política en Panamá en El Sentir Democrático*. Procesos: San José, Costa Rica.

Es evidente la bajísima integración a asociaciones y organizaciones de diverso tipo y lo poco denso de las justificaciones, pero en cambio es muy significativa la inclinación hacia la importancia de la acción organizada de la población para resolver sus problemas y la opción por aumentar la participación ciudadana.

De lo anterior se desprende la importancia que tiene la capacidad asociativa y la participación con relación a la capacidad de superar o mitigar situaciones adversas o generar activos con relación al impacto social y la vulnerabilidad. Hoy en día el desafío más difícil y complejo de la política social es la reconstitución de la trama social. Al aumentar la presión económica y social aumenta la capacidad asociativa, pero cuando la presión llega a ciertos límites las redes se recargan y los sistemas sociales dejan de funcionar, con consecuencias desastrosas para familias y comunidades.

3.4 Participación y desarrollo local

Por poder local podemos entender:

“las fuerzas, acciones y expresiones organizativas a nivel de la comunidad, del municipio o de la micro-región, que contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local: mujeres y hombres en todas las edades para la mejora de sus condiciones de vida (económicas, sociales, culturales, políticas y personales), y como vía para convertirse en protagonistas de sus vidas”²²⁶

El poder local trasciende al poder generado de los gobiernos municipales, pues comprende una variedad de espacios organizativos comunitarios y procesos de solidaridad social que buscan aumentar la incidencia de la sociedad civil sobre los procesos políticos, económicos y sociales.

El poder local construye capital social en la comunidad, y en ese marco el municipio expresa una dimensión importante. El municipio es:

“un sistema político administrativo subnacional con base geográfica, cuyo entorno está formado por otros sistemas más amplios y que obedecen a imperativos distintos y a veces antagónicos. Esos sistemas mayores son a) el regional o estatal, b) el nacional y, en ciertos casos, c) el internacional.”²²⁷

La autonomía proviene de raíz griega y significa la posibilidad de darse la propia ley. Es la “potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades a él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio”²²⁸ Es decir, es una facultad de la municipalidad auto organizarse en el marco de la soberanía del Estado nacional y su ley fundamental.

La autonomía municipal como cualidad de los municipios ha ido cambiando a través del tiempo, como también se transformó el concepto mismo del municipio y su base territorial. Además existen muchas definiciones producto de diversas realidades y enfoques.

“En efecto, fácilmente podemos señalar en este sentido al self government británico, que luego fructificó magníficamente en los Estados Unidos; las influencias del pouvoir municipal originado en la revolución francesa, extendidas a Europa continental; o la particular configuración del municipio castellano, trasladado luego a América”²²⁹

Es necesario ubicar la perspectiva desde el ángulo de las relaciones del municipio con el Estado, pues la municipalidad es la expresión local del Estado, por estar incluida en una unidad política superior, y es en sentido amplio la forma territorializada de su hegemonía. Por el hecho de que la municipalidad tenga como

226 Macleod, M. (1998). *Poder Local. Reflexiones sobre Guatemala*. Guatemala: Oxfam. Pp. 39-40.

227 Meyer, L. (1994). “El Municipio mexicano al final del siglo XX”. En: *En Busca de la democracia Municipal*. México DF: El Colegio de México. Pág. 231.

228 *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid. 1970. Pág. 145.

229 Hernández, A. (1984). “*Derecho Municipal*”. Buenos Aires: Ediciones de Palma. Pág. 255.

referente un territorio, vecindad y una correlación de relaciones sociales claramente delimitada, conduce a que los lazos de integración con el poder central no sean necesariamente homogéneos.

La fuente última de la autonomía municipal radica en el pueblo como fuente de poder y como expresión de la voluntad democrática, la autonomía municipal es la naturaleza política y jurídica más imbricada con el gobierno local. Es decir el tema de la autonomía municipal está en relación directa con los lazos que tiene o puede tener con el Estado central. Así,

“la centralización es la fuerza propia del gobierno del Estado y la descentralización es la fuerza por la cual la nación reacciona contra el gobierno del Estado. La primera tiende a establecer la unidad de derecho... y la unidad es la ejecución de las leyes y también en la gestión de los servicios; y la segunda busca llevar a la periferia la suma posible de las facultades de decisión y de gestión”.²³⁰

La autonomía puede constituir un nuevo poder local, ya que el municipio, en su formulación actual, por regla general no permite el desenvolvimiento de la población por encontrarse limitado por el Estado central para ejercer su autodeterminación política. Además la división territorial muchas veces no corresponde a las unidades regionales. El municipio no debe desaparecer sino adaptarse a la organización territorial existente, y coexistir con el sistema autonómico con el ejercicio real de la forma jurídico-político de municipios libres.²³¹

El concepto de poder local supera la instancia de la municipalidad y a las distintas formas institucionales de como se manifiesta lo estatal en la comunidad, y es incluyente de otras expresiones asociativas que no se desprenden del Estado como comités, asociaciones, comunidades de base y gremios integrantes de la sociedad civil.

La creación y fortalecimiento de los poderes locales permite el contacto más directo y frecuente entre representantes y representados, el desarrollo de libertades y derechos, se articulan alianzas sociales más amplias y disminuye la presencia de los aparatos no democráticos de Estado, es más fácil la conversión de la demanda social en un resultado jurídico político, además de que la contraloría social con relación a la administración pública puede ser más eficaz.

Crecientemente tanto la sociedad civil organizada como las organizaciones y partidos políticos e instituciones sociales tienen su ámbito de acción en la esfera de representación local. Las municipalidades constituyen un elemento muy importante de convergencia social en la perspectiva político cultural. Partes sustantivas de funciones sociales y económicas del Estado se viabilizan a través de las administraciones locales, y son generalmente aspectos claves para una mejor calidad de vida de la población. En este sentido la gestión municipal es más eficaz en la medida en que la democracia municipal se mira a sí misma como una especie de gobierno de intermediación, que permite el cauce de la libre participación ciudadana en un clima favorable para su expansión y fortalecimiento.

La autonomía municipal se fortalece en la medida que abra un espacio a la autonomía social emanada de diversos sectores que levantan intereses, aspiraciones y necesidades en el marco del respeto a los derechos humanos y la tolerancia que debe ser fomentada a todo nivel.

La autonomía municipal y un sistema democrático no son sostenibles sin contar con la participación ciudadana. Esta se dimensiona de varias formas, desde el proceso electoral que permite escoger libre y democráticamente autoridades y representantes populares hasta la misma manera como se organiza la municipalidad durante su gestión, abriendo el espacio a diversas variantes de participación que debe incluir hasta el control social de la gestión pública local.

230 Maurice Hauriou, citado por Hernández (1998). Op.cit. Pág. 258.

231 Corona, C. (1997). "Planteos de autonomía en América Latina". *Rev. Nueva Sociedad* 147. Caracas. Pág. 147.

La autonomía municipal

“ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, determinándose el grado de intensidad de esa participación en función de la relación de intereses locales –municipales- y otros de ámbito regional o nacional, dentro de esos asuntos o materias... Es la voluntad y el derecho de los ciudadanos y las ciudadanas de auto normarse y establecer gobierno sobre sus propios asuntos.”²³²

En Panamá el 87.4% de las personas no ha asistido a una reunión convocada por el municipio en el último año, aunque el 60% de las personas declararon que votaron por candidatos municipales en las elecciones generales²³³. Ello expresa que la participación comunitaria en muchas municipalidades es inexistente, pues definen sus acciones no a partir de demandas comunales sino como respuesta a señales o imposiciones que vienen de las instituciones o agrupaciones políticas mayores.

Formas de participación en los municipios democráticos:

- La elección de autoridades locales, que es la constatación más evidente de la participación.
- La existencia de partidos políticos que se encarguen de fortalecer cívicamente la conciencia municipal; la formulación de políticas públicas locales; designación de candidatos para los cargos de elección popular; mediar entre la comunidad y el gobierno; educación política del pueblo; coadyuvar con la participación de la sociedad civil local, desarrollo y mantenimiento de la unidad de la nación.
- El desarrollo de canales de participación y gestión de la sociedad civil local a través de asociaciones, instancias de trabajo bipartitas y amplias.
- Aplicación de mecanismos de participación como el referéndum, la iniciativa, la revocatoria de mandato popular, el cabildo abierto y otros.

En lo local los movimientos sociales expresan interés por el territorio, la vecindad, la ciudad, el entorno físico, la salud, la identidad sexual, la herencia, la identidad cultural étnica, lingüística y nacional; y se apoyan en valores tales como la autonomía y la identidad y sus correlatos organizativos como la descentralización, el autogobierno y la auto dependencia en contraposición a la manipulación, el control, la dependencia, la burocratización y la regulación. Expresan diversas opciones:

- Al promover la participación los movimientos sociales abren cauces participativos que generan espacios de aceptación de la diversidad y el conflicto, pues se asume la pluralidad de intereses legítimos y contrapuestos, renunciándose al monopolio del poder político y administrativo por parte de las autoridades elegidas y de la burocracia, lo que significa la opción por la posibilidad del cambio.²³⁴
- La autonomía municipal integra la posibilidad de que las municipalidades dispongan de los recursos necesarios para impulsar beneficios a sus comunidades, en función de elevar la calidad de vida en asocio con diversas instancias públicas y privadas. Para ellos deben contar con un conjunto de competencias y recursos, “Por eso en el horizonte de la gestión municipal habrá que colocar el desarrollo humano sostenible, la calidad de vida no el crecimiento (económico) como tal; aunque tenemos serias dudas que sin crecimiento puedan alcanzarse aquellos objetivos.”²³⁵

232 Fundación DEMUCA (1998). *Municipio. Democracia y Cooperación*. San José: Demuca. Pp. 19-20.

233 PNUD (1998). *Barómetro Centroamericano*. Panamá: PNUD.

234 Borja, J. (1987). *Descentralización y Participación Ciudadana*. Madrid: IEAL. Pág. 168.

235 Ibid. Pág. 88.

- En la práctica la realidad es que el municipio no cumple este rol de intermediario entre lo macro y lo micro, y muchas veces tampoco reconoce a las organizaciones de la sociedad civil y su función movilizadora, ni sabe utilizar la potencialidad del capital social en especial en cuanto a la capacidad preventiva en la salud, educación no formal y formal, autoconstrucción de vivienda e infraestructura y servicios vecinales.
- El municipio se encuentra atrapado entre un gobierno central centralista, una economía de metropolización transitista, un gobierno provincial de baja incidencia controlado por el centralismo, y un nivel local de poca representatividad por la particular conformación de la Junta Comunal y la baja repercusión de la Junta Local sobre ésta.
- A pesar que la Constitución Política vigente otorga a los ciudadanos el derecho de iniciativa y referéndum (artículo 236) y la ley 105 del 8 de octubre de 1973 reformada por la ley 53 de 12 de diciembre de 1984 enmarca jurídicamente la participación ciudadana, esta es prácticamente inexistente por falta de voluntad política y de reglamentación adecuada con excepciones limitadas como lo fueron el *Programa de Municipios Siglo XXI* y los programas de inversión comunitaria que utiliza fórmulas de consulta con la población para implementar sus proyectos sociales.

Este cuadro ilustra el panorama:

Tabla 5. Participación ciudadana en los gobiernos locales

Mecanismos	Por Ley	Real
Cabildo abierto	NO	NO
Referéndum	SI	NO
Consulta popular	SI	NO
Comisiones mixtas	SI	NO
Consejos de desarrollo	NO	NO
Audiencias públicas	SI	SI
Plebiscitos	SI	NO

Fuente: Panay, J. (1999). “El estado del desarrollo municipal en Panamá. Informe”. Panamá, Junio. Pág. 9.

En la práctica la participación se reduce a las audiencias públicas y a través de cortesías de sala en sesiones del pleno o de comisiones de trabajo. En la mayoría de las municipalidades no se conocen y menos se desarrollan las formas participativas que les permita a la población intervenir democráticamente en el desenvolvimiento de la vida municipal, como es el caso del uso del derecho de iniciativa, referéndum y plebiscito que otorgan la Constitución y leyes nacionales vigentes (Ley #2, 2 junio 1987)²³⁶.

Deberían incorporarse otros mecanismos de participación como el cabildo, que es una audiencia verbal que se produce en la comunidad donde la gente puede expresarse sin necesariamente llegar a acuerdos, y es convocada por el Concejo Municipal para contar con mejores elementos de juicio para decidir sobre situaciones o proyectos importantes antes de que el Concejo tome la decisión final. La revocación es la figura a través de la cual los electores pueden remover al representante, concejal y alcalde.

236 El referéndum es el acto por el cual un Acuerdo Municipal es sometido al voto afirmativo o negativo de los electores del respectivo municipio. La iniciativa es el procedimiento por el cual un grupo de electores de un municipio redacta y suscribe un proyecto de acuerdo y lo presenta al Consejo Municipal, ya sea para que éste por sí mismo lo convierta en acuerdo o bien para que lo someta al referéndum popular. Plebiscito es el acto por el cual los electores de un municipio, a través de votación especial, se pronuncian afirmativamente o negativamente con respecto a cuestiones específicas de gobierno municipal como mecanismo de consulta.

El Consejo de Desarrollo Municipal es el que articula el esfuerzo de los diversos organismos que trabajan en el municipio, las representaciones comunales y las entidades públicas. A través de este Consejo se estructuran distintas comisiones de trabajo permanente y expresa no solo una definición en el ámbito local de necesidades y recursos, sino la estructura que los hace viables a través de acciones propuestas en los diversos campos (salud, educación, producción y otros), permitiendo una efectiva descentralización de los servicios y reorganizándolos en el marco de una propuesta de desarrollo humano en el ámbito local. En esto es importante detectar a los agentes de desarrollo que potencien el crecimiento económico, social, acelerado y sostenido del municipio y promuevan el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, como por ejemplo, la estructura municipal, organizaciones comunales, ONGs, gobierno central, cámaras empresariales e instituciones de servicio. Panamá cuenta con ricas experiencias como las de los comités de salud, que pueden recuperarse y ampliarse en los Consejos de Desarrollo Municipal. Es importante incorporar el derecho del ciudadano a ser considerado en los procesos de toma de decisiones, planificación, gestión, diseños y evaluaciones de proyectos que le conciernen.

En 1998 se logró articular por primera vez en el país a un conjunto de sectores interesados en impulsar el proceso de descentralización con el nombre de “Coordinación Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Local” (CONADEL), y logró establecer en 1999 el “Pacto por la Descentralización y el Desarrollo Local” como parte de la articulación de propuestas sectoriales en el proceso electoral 1999. La creación de CONADEL tuvo un gran significado pues estableció por primera vez una alianza estratégica entre los gobiernos locales y sectores importantes de la sociedad civil. Por su parte, el Pacto articula la propuesta en la agenda política electoral.

Además el Pacto por la Descentralización es parte de un conjunto de propuestas provenientes de la sociedad civil que se expresan en el marco del último proceso electoral del siglo, en un año (1999) que culminó con la reversión total de los bienes canaleros. En ese contexto diversos sectores de la sociedad panameña se articularon para concertar un conjunto de pactos de la sociedad civil con las tres alianzas participantes en el torneo electoral personificados en los tres candidatos a la Presidencia de la República.

Los pactos fueron los de juventud, mujer, descentralización, participación ciudadana y ambiente, y constituyen una bisagra entre varios procesos. Por una parte las alianzas políticas electorales que concretizan sus programas de gobierno comprometiéndose con un sector social determinado en un acto público, otorgándole así legitimidad a esas aspiraciones y basando su credibilidad en el cumplimiento de lo prometido, pero en este caso ante un sector que monitoreará y buscará el cumplimiento de lo pactado. Las fuerzas políticas se comprometen a cumplir sean triunfadores o no, estén donde estén, es decir que tanto el ejecutivo como el legislativo están comprometidos a apoyar decididamente las medidas contempladas en los pactos aunque estén opuestos políticamente entre ellos. Es decir los pactos poseen la legitimidad de estar acordados con todos los partidos y no ser privativo de ninguno. En el fondo el no cumplirlos es fallarle a la sociedad panameña.

Por otra parte los pactos hilvanan y consolidan la convergencia de un sector social determinado que logra construir y unificar un programa de trabajo, y también la decisión de coaligarse o continuar coaligados internamente para garantizar el seguimiento del cumplimiento de ese pacto.

El Pacto por la Descentralización y el Desarrollo Local firmado el 5 de abril de 1999 por los candidatos presidenciales de las tres alianzas que compiten en las elecciones, constituye el canal a través de cual acuerdan transformar el centralismo y el transitismo que ha caracterizado a la sociedad panameña. Por ello se comprometen a

“Impulsar decididamente la descentralización político administrativa del Estado panameño, como un proceso de transferencia gradual, equitativa y responsable de competencias, recursos humanos, tecnológicos y

económicos, responsabilidades y poder de decisión desde el gobierno central hacia los gobiernos locales. En la medida en que se efectúe esta transferencia es necesario propiciar en las municipalidades, el desarrollo de las responsabilidades y capacidades necesarias para asumir el proceso a escala óptima en el ámbito local, y simultáneamente debe lograrse la modificación de las entidades del nivel central que tenían dichas funciones. Reconocemos al municipio como la unidad político-administrativa del proceso de descentralización del Estado, fortalecido con una creciente participación ciudadana.”²³⁷

Acuerdan incentivar dos comisiones que son claves para impulsar los cambios legales y jurídicos necesarios para lograr el anterior propósito a través de la creación de una Comisión Presidencial para la Descentralización del Estado, órgano de amplia composición encargado de preparar y coordinar un Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal y una Comisión de Descentralización y Asuntos Municipales en la Asamblea Legislativa, que prepare y estructure las leyes necesarias para impulsar el proceso de descentralización.

El Pacto puntuiza la necesidad de medidas concretas que apunten al fortalecimiento institucional de las municipalidades y a ampliar su capacidad de gerencia social y ambiental. Se reconoce que la descentralización y desarrollo local

“implica una fuerte participación de la sociedad civil a nivel local, por lo que el desarrollo local debe sumar además de infraestructura, generación productiva y puestos de trabajo a nivel local, el desarrollo humano y social a nivel local a través de programas participativos y educativos acordes a las realidades, programas de prevención y promoción de salud y salud reproductiva, que desarrollen potencialidades de todos los miembros del municipio”²³⁸

El Pacto opta por incorporar a la comunidad en el proceso de planificación participativa de las actividades de desarrollo local. Aprobar los presupuestos municipales previa consulta popular sobre objetivos, prioridades y asignación de recursos. Implementación del derecho de iniciativa, y del referéndum municipal que otorgan la Constitución Nacional (artículo 236) e impulsar la adopción de otros derechos como el cabildo abierto, la revocación, y la participación ciudadana a través de comisiones de desarrollo municipal. Creación de comisiones municipales de desarrollo, sobre la base de criterios pluralistas de consenso y concertación, para incorporar a la sociedad civil, el sector privado con la sociedad política en el proceso de descentralización y desarrollo local. Promover una administración municipal eficiente, eficaz y transparente, propiciada por la contraloría social de la sociedad civil que erradique o mitigue la corrupción.

El pacto ubica el tema por primera vez en la agenda pública y dibuja el escenario de las futuras apuestas por el desarrollo local y la descentralización. La descentralización puede jugar un rol importante en la vida local y nacional si hay actores sociales y políticos interesados en promover y dar soporte a un proyecto democrático descentralizador. En muchos países los grupos étnicos han entendido la importancia del poder político local, y los espacios locales han sido recuperados como escenario de la competencia política democrática.

La democracia local puede fortalecer una modalidad nueva de desarrollo en la perspectiva de redistribución del ingreso y el poder político con relación a la manera como las personas se refieren, producen y se apropián de los productos de la economía y de la sociedad. No se trata de una autarquía de la base local que sobre la base de la sumatoria de todos los elementos producen el desarrollo nacional, sino más bien la consolidación de las bases locales de la sociedad y Estado.

237 Conadel: *Pacto por la Descentralización y el Desarrollo Local*. Panamá. 1999. Pág. 2.

238 Ibid cit. Pág. 3.

El objetivo central de la descentralización²³⁹ es en el fondo servir para desarrollar la participación social y política. La descentralización debe ser consustancial a la democracia, a la democratización del Estado, en la medida que:

- Amplía los derechos y libertades ciudadanas.
- Impulsa una progresiva inclusión de excluidos y marginados a las instituciones representativas.
- Establece mayor control y participación popular en las actuaciones de la administración pública.

La descentralización no democratiza de por sí y se hace necesaria la ocurrencia de ciertos procesos socio políticos para que se vea acompañada por una democratización de la gestión local. Para democratizar no basta una institucionalidad establecida (elección de alcaldes, instancias de representación, etc) sino que se requieren acciones de corte democratizador, y tales acciones suponen actores.

Ciertamente, un proyecto democrático de descentralización supone la existencia de actores que lo sustenten y lo lleven a la práctica. Algunos elementos básicos que caracterizan la descentralización como proceso democratizador se constituyen en torno a una estructura política deliberante y representativa, dotada de autonomía en el ejercicio de competencias, lo cual supone poder tomar decisiones sin otro condicionamiento que los legales y de carácter global, pues el ente descentralizado no tiene una especialización funcional. Debe asumir competencias de carácter decisorio, capacidad de coacción para ejecutar las decisiones, disponibilidad de recursos propios o transferidos, capacidad de coordinación, tendencia progresiva a asumir la gestión y desarrollo de nuevos mecanismos de participación política.

Descentralizar significa pues un traspaso efectivo de poder, en el que el gobierno central pierde recursos y atribuciones directas pero el Estado se fortalece integralmente. Un proceso de descentralización puede dar lugar a un auténtico tejido democrático en la medida que impida la materialización de procesos autoritarios. La experiencia ha demostrado que el proceso de consolidación de la democracia se profundiza con una efectiva descentralización del poder político, pero a su vez esta consolidación debe ir acompañada por una participación cada vez mayor de la sociedad civil en sus diferentes expresiones, y con un traspaso real del poder y no solo delegación de funciones sin recursos.

La Concertación Nacional por el Desarrollo acordó en el 2008 impulsar la aprobación de una ley de descentralización y otra de participación ciudadana. Para ello se realizaron consultas por todo el país, pero en la actualidad estas iniciativas han sido desestimadas por el gobierno.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1 Conclusiones

La construcción de una sociedad democrática en Panamá no puede hacerse sin los pobres, a espaldas de los pobres, o lo que es peor, contra los pobres. La pobreza fue generada precisamente por esa conjunción de modelos asimétricos y desiguales socioeconómicos, y democracias frágiles, viciadas o fallidas.

La pobreza no niega la participación. Son muchas veces las instituciones públicas las que no aceptan la participación ni la presencia de los pobres como ciudadanía activa, y no como masa pasiva en espera de caridad o asistencia.

239 El pensamiento descentralista tiene sus raíces en Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill y por la práctica del *self government*.

Se dice que los males de la democracia se curan con más democracia, y la respuesta debe ser propugnar la democratización de la democracia y la transformación de crecimiento en *Felicidad Interna Bruta*, es decir desarrollo integral y sustentable.

Para la teoría tradicional de la democracia mientras mayor participación más democracia y, por lo tanto, mejor gobierno. A partir de los años cincuenta del siglo XX esta idea ha venido a ser cuestionada por la llamada Escuela Elitista de la Democracia, según la cual la democracia moderna funciona mejor con niveles relativamente bajos de participación, ya que ello permitiría una mayor autonomía de las élites.

Según esta escuela una participación moderada resultaría conveniente para el mantenimiento de las libertades políticas, dada la mayor cultura política y vocación democrática de las élites con respecto a las masas. Con base en ello se afirma que altos niveles de participación podrían tener un efecto desestabilizador sobre el sistema político. Al decir de esta Escuela, la participación es un instrumento para el logro del mayor bienestar colectivo y no un fin en sí mismo como parece suponer la teoría tradicional de la democracia, de modo que si el objetivo a lograr puede ser alcanzado mejor mediante gobiernos puramente representativos y no participativos, esto sería lo preferible.

Contrario a la escuela elitista, la Escuela de la Democracia Participativa, con antecedentes en los planteamientos de Rousseau, sostiene la necesidad de concebir la democracia, en su sentido moderno, como un proceso en el cual la medida del progreso hacia niveles más altos de democratización es precisamente el desarrollo de mecanismos participativos que incrementen el poder de dirección y control de los gobernados sobre los gobernantes.

Tal es el caso de la concepción “desde arriba” de las políticas públicas, que connota un origen estrictamente institucional de la acción orientada a problemas públicos, privilegia el trabajo de los expertos y los decisores. La política pública parece nacer del desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias; parece emerger del proceso de racionalidad legal-burocrática para consumo de una sociedad pasiva o condescendiente.

Un tema que ha pasado a ocupar un lugar central en las políticas públicas es el papel determinante que tienen los actores en todo el proceso de su formulación e implementación, pues tradicionalmente ha prevalecido la idea de que el problema consiste en formular la “política correcta” para luego convocar a los distintos actores que estarían esperando conocerla para poner en marcha su ejecución.

Esta idea refleja una visión muy limitada sobre el papel de los actores en la gestión de las políticas públicas. Lejos de ser pasivas receptoras de las decisiones políticas o simples entidades ejecutoras de las mismas, las actores son portadores de intereses desde los que interpretan activamente el “deber ser” formulado por la política. En algunos casos pueden, inclusive, no estar de acuerdo con ésta, o carecer de las condiciones o de los recursos que exige la implementación de las rutas de acción planteadas.

El olvido del papel que tienen los actores – y entre ellos los pobres- y la racionalidad económica ha llevado a diseñar políticas en abstracto, como si se tratara solamente de un desafío técnico o de un ejercicio intelectual. El desafío no es entonces solamente formular las políticas correctas, sino incorporar los actores al proceso de su formulación y ejecución.

La invitación que nos plantea esta perspectiva es doble: por una parte, involucrar a los actores en los diferentes momentos de configuración de la política; por otra, algo que es más importante aún: concebir su gestión como un proceso de aprendizaje social continuo, en el que la “alternativa correcta” deberá construirse y re-construirse a partir del diálogo entre los distintos actores, con sus diversas representaciones, intereses y capacidades. Esto supone superar el institucionalismo tradicional a favor de una perspectiva de interdependencia entre instituciones, actores y agentes sociales y políticos que mantienen una relativa autonomía.

Es importante tener presente que lo público no es únicamente sinónimo de gobierno, sino también de ciudadanía. No reconocerlo es negar la base de la democracia que reconoce los marcos jurídicos, que es el pueblo - la ciudadanía – el origen, fuente y referencia sustantiva del poder.

La política entonces asume una existencia fluctuante, corre por todos los hilos de conexión entre los gobernantes y los gobernados de manera bidireccional. Esto significa que es necesario volver la mirada hacia el contexto social, ya no precisamente para percibir, medir, cuantificar de lejos los impactos de las políticas, que sería una visión tecnocrática estrecha, sino ante todo para estimular la participación pública o ciudadana en la construcción de políticas.

Las políticas públicas, por lo tanto, son construcciones sociales concretas, que están orientadas a problemas que definen públicos concretos, los cuales son reconocidos y ordenados en el curso de trayectorias del conflicto o de la cooperación entre variados actores, hasta alcanzar los puntos de decisión dispuestos en la estructura de las autoridades públicas, pero en donde estas mismas aplican mecanismos de selectividad estructural que apuntan a garantizar mínimos de cooperación y de estabilidad social, así como la propia supervivencia de tales estructuras.

La participación ciudadana en políticas públicas puede definirse principalmente como toda actividad de los ciudadanos dirigidos a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige al Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales.

Se trata de la cultivar una ciudadanía formada, crítica y madura, que comprenda y asuma que todos y todas son sujetos de derechos y obligaciones. Para los gobiernos muchas veces la participación se reduce a involucrar a la gente en la ejecución de políticas definidas desde arriba, obstruyendo la posibilidad de participación en diversos grados incluso el decisional, en cambio para los movimientos populares y ciudadanos la búsqueda de participación real es una de sus principales reivindicaciones.

4.2 Recomendaciones

- Una agenda nacional concertada contra la pobreza, y la voluntad política para promover los cambios necesarios. La formulación de políticas públicas sociales con un alcance de Estado y no solo de gobierno. En este marco, convertir la política de desarrollo social en una política de Estado por la superación de la pobreza pero con participación de los pobres es un tema clave para el desarrollo nacional. Es un esfuerzo que debe estar sustentado en una visión de largo plazo, producto de la consulta, negociación y acuerdos con los diferentes partidos políticos, organismos de la sociedad civil, parlamento, medios, empresarios, gremios, académicos y profesionales, que interactúan en diferentes espacios.
- Cualquier sistema que no sea sosteniblemente fundamentado en un modelo participativo y transparente, se convierte en un esquema autoritario o sociedad de dominación que pervierte los objetivos enunciados por muy bellamente expresados que estén. Es innegable la necesidad de estrechar o anular la brecha entre el quehacer público y la ciudadanía. Sólo en la medida en que el ciudadano se considere parte del ciclo de políticas públicas tendrá la iniciativa de ser actor y fiscalizador.
- El fortalecimiento de las reformas electorales es indispensable para la continuación del esfuerzo de consolidación democrática. Los partidos políticos deben profundizar sus relaciones con la sociedad, restaurar su capacidad de representación e intermediación de intereses. Abrir la participación real de la sociedad civil en estos menesteres.

- Optimizar el desarrollo social no solo aumentando la inversión, sino la capacidad de gestión, transparencia, construcción participativa de las políticas públicas, la rendición de cuentas y la auditoría social. Por ello es necesario ampliar la arquitectura de protección social en base a la promoción humana y el desarrollo sostenible a través de una coalición de esfuerzos mancomunados entre diversos actores de la sociedad, tanto a nivel local y regional como nacional.
- Impulsar la descentralización política administrativa del Estado panameño a los municipios y comarcas en el marco de una estrategia contra la pobreza.
- Cambios sustantivos hacia la calidad y equidad en el aspecto educativo y en la salud pública.
- Las perspectivas de clase social, género, edad y ambiente deben ser ejes transversales de todas las propuestas por más equidad y bienestar.
- Estímulo y fortalecimiento de la organización comunitaria. Participación activa de la sociedad civil en los diversos niveles de intervención. El pobre debe ser sujeto de derecho (doble ciudadanía: política y socioeconómica), y no sólo receptor de transferencias a las que solo puede corresponder con su voto. (Ley de participación ciudadana, monitoreo ciudadanos).

Bibliografía

- Aguilar, D. (1995). "Democratización del Estado y descentralización en Centroamérica". En: *Rev. Gobierno Municipal* (2 y 3). Panamá: IPADEM.
- Alvarado, E. (1998). *Estudio Socio-Etnográfico de las Áreas de Expansión Bocas del Toro, Darien y San Blas*. Ministerio de Educación-Banco Mundial: Panamá.
- Alvarado, E. (2000). *Perfil de los Pueblos Indígenas de Panamá*. Banco Mundial RUTA: Panamá.
- APEMEL (2001). *El Problema Agrario en Panamá. La nueva estrategia de APEMEL*. APEMEL: Panamá.
- Banco Mundial (1999). *Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza*. Banco Mundial: Panamá.
- Banco Mundial (2000). *Panamá: Estudio sobre Pobreza*. Washington: BM.
- Borja, J. (1987). *Descentralización y Participación Ciudadana*. Madrid: IEAL.
- Cabrero, E. (1996). "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional". En: *Revista Nueva Sociedad* 142. Marzo-abril. Caracas. Págs. 72-95.
- Carrión, F. (1996). "La descentralización: un proceso de confianza nacional". En: *Revista Nueva Sociedad* 142, Marzo-abril. Caracas. Págs. 101-105.
- Congresos y Organizaciones Indígenas de Panamá (2001). *Informe de la Situación de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Panamá a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA*. Panamá: CEALP, 6 de junio 2001.
- Contraloría General de la República. *CENSOS DEL 2000*. –CGR: Panamá, 2001. (CD)
- Corona, C. (1997). "Planteos de autonomía en América Latina". En: *Revista Nueva Sociedad* 147. Caracas.
- Deruyttere, A. (1997). *Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible*. BID: Washington.
- Díaz, H. (1996). "Autonomía, territorialidad y comunidad indígena. Perspectivas del Estado Multiétnico". En: *Méjico en Democracia y Estado Multiétnico en AL*. México: UNAM DEMOS.
- Diccionario de la Lengua Española. Madrid. 1970. Pág. 145.
- Dirección de Políticas Sociales. MEF (1997). *Encuesta de Niveles de Vida*. 1997. Panamá.
- Fundación DEMUCA (1998). *Municipio. Democracia y Cooperación*. San José: DEMUCA.
- García, D. (1994). *La descentralización y el fortalecimiento municipal en el contexto político de Centroamérica*. San José: DEMUCA.
- González, M. (1994). "La descentralización y el Financiamiento Municipal." En: *Revista Gobierno Municipal*. Año 2 Núm. 1. Panamá: IPADEM. Enero-marzo.
- González, R. (1994). *Espacio local, sociedad y desarrollo. Razones para su valorización*. Santiago de Chile: PET.

Herlihy, P. (1995). "La revolución silenciosa de Panamá: las tierras de la comarca y los derechos indígenas". En: *Revista Mesoamérica*, Número 29, junio 1995.

Hernández, A. (1984). *Derecho Municipal*. Buenos Aires: Ediciones De Palma.

Hopenhayn, M. (1998). "La participación y sus motivos". En: *Acción Crítica* #24: Lima, Perú.

Karner, H. (1983). "Los movimientos sociales, revolución de lo cotidiano". En: *Revista Nueva Sociedad*, No.64. Caracas.

Lechner, N. (1990). *Los patios interiores de la democracia*. FCE: Santiago de Chile.

Leis, R. (1994). "Panamá, movimientos sociales, poder local y construcción democrática". En: *Revista La Piragua* #8, Santiago de Chile: Consejo de Educación de Adultos de América Latina.

Leis, R. (1994). "Panamá city en Latin American Urbanization, Historical Profiles of Major Cities". Westport-London: Grenwood Press.

Leis, R. (2001). *Abrir canales de participación. Descentralización y poder local*. Panamá: CONADEL-UNICEF.

Lindert, K. (1999). "Pobreza Urbana en Panamá" En: *Estudio sobre Pobreza: Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza*. Banco Mundial, Panamá.

Mac Neef, M. (1999). "Desarrollo a Escala Humana. Una Opción para el Futuro". En: *Economía de solidaridad y cosmovisión indígena*. Abya Yala: Quito.

Macleod, M. (1998). *Poder Local. Reflexiones sobre Guatemala*. Guatemala: Oxfam.

Mendoza, J. (1999). *Cooperación técnica y financiera en propuesta de creación del Consejo Nacional de desarrollo Indígena en consulta con los pueblos indígenas*. Ministerio de Gobierno y Justicia, Dirección Nacional de Política Indigenista. Panamá.

Meyer, L. (1994). "El Municipio mexicano al final del siglo XX". En: *En Busca de la democracia Municipal*. México DF: El Colegio de México. Pág. 231.

Ministerio de Desarrollo Agropecuario (2000). *Plan Panamá Rural 2001-2004*. MIDA: Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas y UNICEF (2000). *Percepciones Colectivas de la Comunidad*. MEF-UNICEF: Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas (1997). *Encuesta de Niveles de Vida*. Dirección de Políticas Sociales. MEF: Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas (2000^a). *Estado Nutricional de la Niñez Panameña Menor de 5 Años de Edad*. MEF: Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas (2000b). *Distribución del Ingreso en Panamá*. MEF: Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas (2000c). *La Política Social en Panamá 1999-2004*. Dirección de Políticas Sociales. MEF: Panamá.

Ministerio de Salud (2000). *Salud de Pueblos Indígenas*. MINSA: Panamá.

- Morrel, L. (1984). *La Administración Local*. Tecnos. Madrid.
- Ordóñez C., y José E. (1996). “La Antropología Crítica Latinoamericana y las Propuestas del Movimiento Indio en torno a la Cuestión Étnica Nacional”. En: *CUADERNOS V Jornadas Lascasianas*. México: UNAM.
- Ortega, M. (1998). *La descentralización en Centroamérica*. Managua: CASC-UCA.1998.
- Padua, J. et al. (1993). *Poder Local Poder Regional*. México: El Colegio de México/CEMLA.
- Panay, J. (1999). *El estado del desarrollo municipal en Panamá. Informe*. Panamá, Junio.
- Paredes, E. (1992). *Reformar el Estado es transformar la sociedad*. Caracas: Comisión presidencial para la Reforma del Estado, COPRE.
- Pastor, A. (1996). *Diversidad Cultural Panameña*. Panamá: Editorial Portobelo.
- Picon, C., y Alemancia, J. (1998). *Pueblos Indígenas de Panamá. Hacedores de Cultura e Historia*. UNESCO. Panamá.
- Pinilla, H. (1989). *Las leyes de los gobiernos locales de Panamá*. 2da edición. Panamá: s.e.
- PNUD (1998^a). *Barómetro Centroamericano*. Panamá: PNUD.
- PNUD (1998b). *Visión Nacional 2020*. Panamá: PNUD.
- PNUD (1999). *Estado de la Región*. PNUD: San José.
- PNUD (2002). *I Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Panamá: PNUD.
- PNUD (2007). *II Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Panamá: PNUD.
- Rachadell, M. (1992). *Un nuevo impulso a la descentralización*. Caracas: Copre.
- Rionda, L.M. (1997). *La política desde la región. Algunas reflexiones sobre la incidencia de la distribución regional sobre el ejercicio del poder público*. Guanajuato: Universidad de Guanajuato. Col. Nuevo Siglo, Serie Humanidades.
- Sen, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Economía.
- Sojo, C. (2000). *Exclusión Social. Dinámica Sociopolítica y Cultural: Reflexiones sobre el tema desde América Latina*. Versión preliminar. Washington: Banco Mundial.
- Tom, Wiens, Carlos Sobrado y Kathy Lindert (1998). “Agricultura y Pobreza Rural”. En: Banco Mundial. Panamá. *Estudio sobre Pobreza. Vol. II*. Anexo No. 5. BM: Panamá.
- Varios (1997). *Evaluación de la Sostenibilidad Nacional*. Panamá: CEASPA.
- Velásquez, F. (1997). *Descentralización y gestión local en América Latina*. Colombia: EZE.
- Venado, T. (2000). *Estudio de Caso: Promoción de la Salud Maternal y Control Preventivo de la Diarrea en el Pueblo NGOBE-BUGLÉ*. MINSA: Panamá.
- Venado, T. (2001). *Situación de la Salud en las Áreas Indígenas*. Panamá: Comisión de salud de grupos vulnerables Informe Desarrollo Humano, PNUD.

Villar, L. (1986). *Democracia municipal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Villoro, L. (1996). “Los pueblos Indios y el Derecho de Autonomía”. En: *Cuadernos V Jornadas Lascasianas*. México: UNAM.

Von Haldenwang, C. (1991). “Hacia un concepto politológico de la descentralización del estado en América Latina”. En: *Descentralización y Estado Moderno*. Bogotá: FAUS FESCOL. Págs. 227-254.

Zúñiga, G. (1998). “Los procesos de constitución de territorios indígenas en América Latina”. En: *Revista Nueva Sociedad*.153. Caracas.