



Apoyo al Mecanismo de Verificación y Seguimiento de los Acuerdos y Metas de la Concertación Nacional para el Desarrollo de Panamá

Estrategia Panamá 2027: Bienestar y Equidad Social

Enero 2015





Índice

1	ESTRATEGIA PANAMÁ 2027: BIENESTAR Y EQUIDAD SOCIAL.....	3
1.1	DESARROLLO DEL MARCO ESTRATÉGICO DE LA CONCERTACIÓN.....	4
1.2	OBJETIVO 1: BIENESTAR Y EQUIDAD SOCIAL.....	4
1.2.1	Introducción.....	4
1.2.2	Mejorar el Acceso y la Calidad del Sistema Educativo (EJE 1.1.)	5
1.2.3	Salud Universal con una Gestión del Sistema Sanitario Eficiente y Eficaz (EJE 1.2).....	15
1.2.4	Promover la Inclusión Social de los más desfavorecidos (EJE 1.3)	24

1.

ESTRATEGIA PANAMÁ 2027: BIENESTAR Y EQUIDAD SOCIAL



1.1 DESARROLLO DEL MARCO ESTRATÉGICO DE LA CONCERTACIÓN

El Marco Estratégico de la Concertación no deja de ser un sencillo instrumento que permite ordenar mejor todos los resultados obtenidos en este proceso (los Acuerdos), y permite además darle una perspectiva global al mismo y una orientación, de tal manera que toda la estructura vaya encaminada a la consecución de los grandes objetivos y retos que tiene el país. Una vez que se ha definido este Marco Estratégico, se explican y desarrollan, cada uno de los Objetivos Estratégicos, los Ejes Estratégicos, las Líneas Estratégicas y las Iniciativas definidas, para que toda esta estructura planteada tenga un sentido de conjunto, una orientación de país y una coherencia global, que permita poder alcanzar los Objetivos Estratégicos planteados en la Concertación:

- ❖ O1.- (**BIENESTAR Y EQUIDAD**): Cohesión Social, Inclusión Social e Igualdad de oportunidades, para el Desarrollo Humano.
- ❖ O2.- (**CRECIMIENTO SOSTENIDO, SOSTENIBLE, INTEGRADOR e INCLUSIVO**): Crecimiento sostenido y sostenible de la economía y del empleo, a través de la competitividad, los sectores estratégicos y un desarrollo regional equilibrado e inclusivo.
- ❖ O3.- (**BUEN GOBIERNO, JUSTICIA INDEPENDIENTE Y SEGURIDAD CIUDADANA**): Gobierno Transparente y eficaz, que promueva la participación ciudadana, y genere confianza en la gobernanza

A continuación se desarrolla el objetivo de Bienestar y Equidad Social, con sus Ejes Estratégicos, sus Líneas Estratégicas y sus Iniciativas (que se derivan de los Acuerdos Priorizados).

1.2 OBJETIVO 1: BIENESTAR Y EQUIDAD SOCIAL

1.2.1 Introducción

Para que se pueda hablar verdaderamente de que las personas de una sociedad estén bien posicionados en términos de bienestar, debe de haber en la misma un desarrollo de unos sistemas de protección que propicien un acceso equitativo a los recursos, derechos, bienes y servicios del Estado de Bienestar (educación, salud, vivienda, gasto social...), a unas políticas de empleo volcadas en la mejora de la empleabilidad y a unos buenos dispositivos de prevención de los riesgos de exclusión. El importante desarrollo de estos mecanismos de solidaridad social y el nivel de bienestar alcanzado, debe de ser una de las principales conquistas de nuestra sociedad, de manera que el objetivo último de cualquier Estrategia País no debe ser otro que el de asegurar la calidad de vida de todas las personas que habitan en él. Este reto se ve acrecentado en el escenario actual donde los importantes resultados obtenidos por Panamá en materia de crecimiento económico y riqueza, no han venido acompañados de una



distribución equitativa de la misma, ni de una disminución de la pobreza, ni de un aumento de la inclusión y la cohesión social. Es por ello que un objetivo como el de Bienestar y Equidad es básico y fundamental.

Para la consecución de este Objetivo se contemplan **3 EJES ESTRATÉGICOS Y 15 LÍNEAS ESTRATEGICAS** de actuación que se describen a continuación.

1.2.2 Mejorar el Acceso y la Calidad del Sistema Educativo (EJE 1.1.)

CONTRIBUCIÓN DE LA EDUCACIÓN AL OBJETIVO DE BIENESTAR Y EQUIDAD SOCIAL

Dentro de los tres objetivos propuestos en la Concertación Nacional para el Desarrollo se plantea el objetivo (bienestar y equidad): cohesión Social e igualdad de oportunidades, para el Desarrollo Humano, entendiendo que, se aspira luchar contra la pobreza y favorecer la cohesión social, la igualdad de oportunidades y la vida digna para las personas, incluyendo especialmente a aquellas carentes de recursos. En este marco de acción, el objetivo constituye una propuesta para la formulación de Políticas de Estado dirigidas al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población, sin distingo de etnias, género, cultura, condición social, política o económica. El desarrollo de una verdadera Política de Estado, tiene que basarse en una visión integral, donde fortalezas y debilidades no sólo sean objetivamente identificadas, sino también equilibradas y, que además sea reflejo de participación activa de toda la sociedad. En este sentido, no basta con un crecimiento económico si no está acompañado del desarrollo humano que se traduce en mejores oportunidades de crecimiento personal y colectivo del recurso más importante con que cuenta un país: sus habitantes.

Entre los principales obstáculos para alcanzar el bienestar y equidad de la población se encuentra la falta de articulación de todo el sistema educativo, comenzando por el nivel de preescolar; esto se aprecia en la división entre un sistema que acoge los infantes de 0 a 3 años, bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social, en tanto que los de 4 y 5 años, están bajo la responsabilidad del MEDUCA. Ambos deberían unificarse en un solo sistema bajo la rectoría de MEDUCA. Hay que conseguir una educación de calidad que responda a los desafíos de este Siglo, denominado Sociedad del Conocimiento. Otra dificultad la constituyen las grandes deficiencias académicas de los estudiantes desde los primeros grados, en asignaturas fundamentales (Español, Matemática, Ciencias). Esto se recrudece en áreas comarcales donde se requiere aprender en un idioma diferente a la lengua materna. El índice de alfabetización ha ido disminuyendo en la última década, en las áreas rurales y comarcales, en comparación con áreas urbanas. La sobre edad de escolarización corresponde a otra dificultad, aunada a la deserción significativa en Pre media y Media. Estos estudiantes, que representan un número significativo (alrededor de 12%), no cursarán la educación superior.

La profesionalización docente está ligada a los problemas anteriores puesto que se traduce en la dificultad de formar a nuestros(as) niño(as) de manera eficiente. Lo anterior impide el desarrollo de habilidades necesarias para la toma de decisiones, la valoración de riesgos y la capacidad de encontrar soluciones, frente a las necesidades y dificultades que plantea la coexistencia en un mundo globalizado, mediatizado por la tecnología y caracterizado por los rápidos cambios. Es por ello que, la falta de una Reforma Educativa Integral, es posiblemente el problema génesis de los demás. Países de la Región Latinoamericana van por tercera y cuarta generación de Reformas. En Panamá, la falta de voluntad por parte de los gobiernos en el poder, constituyen otro gran obstáculo, alineado a los



actos de corrupción, clientelismo político, que favorecen la distribución no equitativa de los recursos asignados a la educación, el endeudamiento de las arcas públicas y la pobre inversión en los sectores que, como la salud, educación, seguridad ciudadana, empleo y acceso a la canasta básica y servicios básicos como energía eléctrica y agua potable, constituyen pilares de equidad y bienestar. Colocando en entredicho la justicia social.

Mejorar el Acceso y la Calidad del Sistema Educativo (EDUCACION UNIVERSAL Y DE CALIDAD)

Ante la realidad planteada, el nivel educativo de un país representa un indicador diferenciador en su productividad y competitividad, por lo tanto ejerce una influencia directa en su condición social y económica. Una población con niveles educativos aceptables o elevados, posee mejores oportunidades de acceso al campo laboral, por lo tanto, a su bienestar personal y colectivo. Entre las acciones que pudieran tener un fuerte impacto para el mejoramiento pueden considerarse la construcción de escuelas completas, especialmente en áreas estratégicas, donde los núcleos de población, son dispersos. Retomar los internados como una opción de apoyo a los estudiantes de áreas apartadas. Universalizar la Educación Media. Otro aspecto es la transformación del sistema de calificación para que sea cónsono con el resto de los sistemas educativos, con una escala de 1 a 10 o 1 a 100. Así se evitaría el rezago de nuestros estudiantes en las pruebas internacionales, donde pudieran alcanzar un nivel mayor al 60%. El aumento de horas de clase y ajuste del calendario académico; elevarlo por lo menos a 200 horas, lo que se correspondería con el resto de los sistemas educativos mejor posicionados. Ir hacia el cierre de la brecha entre la educación particular y oficial es contundente. Las Líneas Estratégicas que se plantean en este Eje Educativo, fueron propuestas y desarrolladas por el CCND. Es importante resaltar que el eje de Educación es el único que no fue desarrollado por los expertos en esta Consultoría ya que se ha considerado perfectamente idóneo el que estaba planteado. El mismo se validó tanto con las entrevistas de actores relevantes en el sector, quienes recomendaron modificar el orden de su presentación, como con la realización de un Foro Taller, en el que participaron representantes de la sociedad civil organizada.

Por todo ello, para el desarrollo de este Eje Estratégico de Educación se contemplan **5 LÍNEAS ESTRATÉGICAS** de actuación:

✓ L 1.1.1.- Revisión del Modelo de Gerencia de la Educación Pública

Esta Línea constituida por los acuerdos que, en su orden se explican a partir de la siguiente lógica: toda acción debe responder a un marco legal que ampare la toma de decisiones; de allí, la importancia de conservar los acuerdos relativos a las normas para la descentralización, cuya implementación es el hilo conductor de cambios como la reingeniería en los procesos de selección, asignación de funciones y reducción de personal para optimizar la gestión. La información de MEDUCA al 2012, hace énfasis en las capacitaciones del personal administrativo en temas como empleo de sistemas informatizado, atención al cliente y legislación escolar, pero poca o ninguna información se maneja sobre la cantidad, distribución y asignación de funciones de este personal. Para el funcionamiento, es necesaria una asignación presupuestaria cónsona con las necesidades del sistema y todo ello, deberá estar sustentado y acompañado de un proceso de supervisión, que garantice la transparencia. En la última década, el gasto público en educación proveniente del porcentaje del PIB presenta una tendencia hacia la disminución. Esta asignación en 2001, fue de 4,3% y en 2010, 2,5%, según informe de FUDESPA, cuando los países latinoamericanos han alcanzado 4,7% en este indicador. De seguir así, al 2016 la tendencia sería de 1,3% y al 2021



0,3%. Hay que valorar las experiencias exitosas de otros países, centros educativos y organizaciones; hay que reconocer el papel de los padres de familia en la educación; hay que crear mecanismos de incentivos para todo el personal que labora en el Sistema Educativo.

✓ **L 1.1.2.- Modernizar el Currículo Académico**

Considerando como referente, los resultados del Informe 2013 – 2014, de Educación para Todos, se consideran los elementos fundamentales del currículo, garantizando que, en los acuerdos agrupados en esta línea, queden suficientemente representados. La toma de decisiones sobre la incorporación de metodologías, la revisión de planes y programas de estudio y la evaluación de los aprendizajes, articulando perfil de egreso de primaria, pre media y media, con el perfil de ingreso a la educación superior, con base en bachilleratos bien elegidos, reorganizados y reducidos con participación de los diferentes sectores de la sociedad. “Transformación (109-107)e Innovaciones Curriculares en la Educación Media”, un proyecto actual del MEDUCA, contempla la ejecución de un plan de estudio, con una formación común por área y modalidad y con una formación específica en el 11º y 12º, adaptado a la necesidad económica o demanda laboral del país.

Según datos de MEDUCA de los 99 centros de pilotaje de la Transformación Curricular, 72 corresponden a formación profesional y técnica y 27, al área media académica. Actualmente se manejan quince bachilleratos luego del proceso de transformación. El ajuste prioritario del calendario y horas de clase, especialmente en asignaturas, con los mayores índices de deficiencias académicas, como español, matemática y ciencias. En el año 2009, último en que Panamá participara, los resultados en las pruebas PISA Y SERCE, ubican al país, como uno de los cuatro, con resultados más bajos en lectura, ciencias y matemáticas. La incorporación de ejes transversales que aseguran la formación de un individuo integral, con valores morales, sensibilidad, ante la diversidad y su multi causalidad, con sentido de pertenencia a su cultura, historia y nacionalidad. Considera el aprendizaje como actividad en todas las etapas de la vida, incluyendo la adultez, enfatizando la importancia del compromiso de alfabetización de esta población. La disminución del analfabetismo es de 1,1% anual. Las áreas comarcales presentan un índice de 25,4%, en la estadística del año 2010, según informe de FUDESPA. El informe Nacional de Desarrollo Humano 2014 del PNUD, reporta una tasa de alfabetismo de 94,8% en 2013, con un aumento de 0,4%, con respecto al 2012. Se reconoce la educación multigrado, como un sistema con bajo potencial de eficacia y eficiencia, pero paralelamente se propugna la disminución gradual, toda vez que en el presente es una alternativa para algunas comunidades. El 29,3% de nuestros estudiantes asisten a escuelas multigrado. Esta situación, según los estudios realizados, muestra que este indicador, está aumentando en 1,1% anual, en lugar de disminuir. La valoración de los padres de familia en el proceso educativo, en su condición de responsables directos en el éxito de cualquier estrategia curricular, pero con necesidades puntuales que ameritan su formación, orientación y apoyo, a través de instancias como las Escuelas para Padres. Según datos del PNUD, la brecha escolar al 2012, para hijos de padres con menos de 6 años de educación, es de 80% y desciende al 40% cuando los padres tienen secundaria completa.

✓ **L 1.1.3.- Mejorar la Calidad Docente y la Infraestructura Educativa**

Esta línea se considera esencial, en el cálculo del Índice de Desarrollo Educativo (IDE), por cuanto que la formación de nuestros niños y jóvenes responde, en buena medida, a la participación de docentes de alto perfil académico, motivados, incentivados, en función de su nivel de compromiso y dedicación. La calidad docente está además, sustentada en oportunidades de formación y actualización, con sentido de equidad, siendo de la más alta calidad



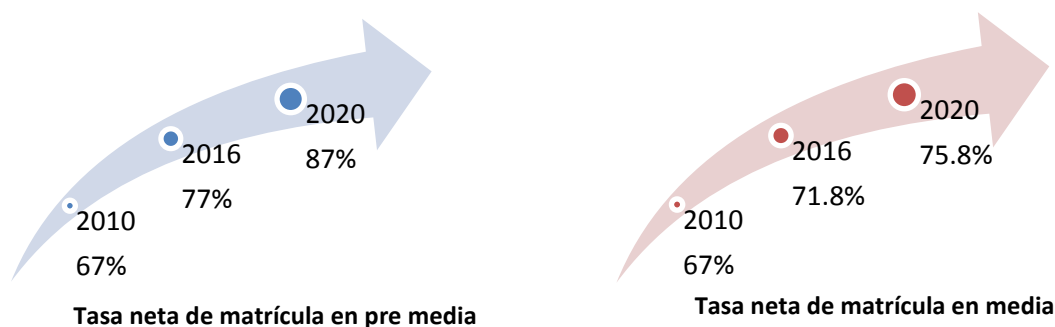
también, en las áreas de difícil acceso. Contando con instituciones y profesionales que sean verdaderos garantes, de que estas acciones de formación y actualización sean activas, motivantes y con alto sentido práctico, por lo que las experiencias exitosas, deben evaluarse, replicarse y mejorarse.

Lo anterior requiere de una regulación, planificación y ejecución, claramente definida y normada en una ley de carrera docente actualizada y cónsona, a las necesidades actuales. Las estadísticas demuestran un incremento en la calificación del docente de primaria, 91,6%, al 2010, no así para los docentes de pre media y media de 88,3%, presenta una tendencia a disminuir en 4,1% al 2016. La vinculación entre las líneas, no podría ser posible, sin una infraestructura segura, moderna, bien equipada, con todos los servicios básicos garantizados. Al 2010 el 59,2%, de las escuelas primarias, presentan acceso a agua potable y 66,3% en pre-media; en ambos casos la tendencia, es hacia la disminución, en el acceso a este vital servicio. En cuanto a la energía eléctrica, un 26,3% de las escuelas carecen del servicio, según datos de MEDUCA y la Contraloría General de la República. Con relación al acceso a la tecnología, se requiere la dotación de equipos, programas, personal capacitado y acceso a internet. La educación no puede concretarse o reducirse a las aulas, por lo que la consideración de otros espacios, como ambientes potenciales de aprendizaje, es un acuerdo, a considerar con mayor prioridad. El 77,2%, de las escuelas tiene acceso a computadoras en el año 2010, pero sólo 27,1%, cuentan con servicio de internet. Por estudiante, tenemos que de 41,9% aumentaron, a 79,2%, con computadoras, pero sólo 1 de cada 5 tiene acceso a internet. MEDUCA está ejecutando actualmente un plan piloto en 40 escuelas, ubicadas en las catorce regiones educativas del país.

✓ **L 1.1.4.- Incrementar el Acceso y Cobertura**

Los acuerdos en esta línea se refieren, a aspectos muy puntuales y que se enuncian muy similarmente en los informes consultados. Como lo sugiere el enunciado, se refiere al aumento de cobertura en todos los niveles, enfatizando en el preescolar, dadas las condiciones favorables de esta etapa para el desarrollo de habilidades cognitivas. Se da especial atención a las zonas rurales donde aspectos culturales, sociales y económicos determinan el rezago en el logro de la meta. Al 2010 sólo 43% de educadores estaban formados en preescolar y esta situación se agrava en áreas comarcales, donde el porcentaje oscila entre, 3,1% a 17,2%. Se incluye la gratuidad, la universalización, la obligatoriedad debidamente normadas mediante leyes que las garanticen. Se contemplan los factores sociales y económicos como favorecedores del fracaso y el abandono, especialmente, a partir de pre media, y se promueven leyes sobre incentivos y subsidios para contrarrestarlos.

El informe final de gestión 2013 del MEDUCA, afirma que se logró el 100% de la cobertura en primaria, 70,7% de cobertura en pre escolar, 97,6% de cobertura en la pre media y 79,9% en la media. De acuerdo con el Plan Estratégico de esta Institución, se propone ampliar la cobertura de educación pre media, a 85% a corto plazo (2015). No obstante, este informe corresponde a la población preescolar de 5 años y no contempla la de 4 que es 53%. Para PNUD 42%, de los niños de edad preescolar, no acceden a esta educación. Cuando contrastamos regiones urbanas con regiones rurales e indígenas. En las últimas, la asistencia al preescolar es nula o muy baja. En cuanto a pre media y media, son los niveles con la mayor tasa de deserción, por lo que la cobertura de 79,9% y 67,6% no se corresponden a una realidad, con un nivel confiable de estabilidad. La cobertura de educación media, obtuvo la posición número 99 y la calidad, la posición 131, o sea una de las menos favorecidas en el mundo. De hecho, esta posición antes era, 128 (Índice de competitividad Global 2012-2013 para LATAM). De acuerdo con el Informe 2014, de Unidos por la Educación, la cobertura de pre media y media presenta el siguiente comportamiento:



La educación primaria reflejó que hay una alta cobertura y una mala calidad, con las posiciones, a nivel mundial número 34 y 129 respectivamente, de entre 142, países comprendidos en un estudio del Foro Económico Mundial (WEF-2014).

✓ **L 1.1.5.- Enfaticar en la Calidad, Pertinencia y Equidad del Sistema Educativo**

Bajo esta línea quedan contemplados toda una serie de temas específicos como diversidad, género, multiculturalidad; incorporación de aquellos acuerdos relacionados con Derechos Humanos; contenidos en Declaraciones, Leyes y Decretos que garantizan la calidad, la equidad y pertinencia para toda la población, especialmente en condiciones o riesgo de vulnerabilidad. Incluye además, aspectos sobre la importancia de las aportaciones de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en el mejoramiento de la calidad, el empleo de estudios de contraste con experiencias exitosas en otros contextos y en el ámbito nacional. El uso de las nuevas tecnologías y las ciencias, el fomento del interés por asignaturas, tales como español, ciencia y matemáticas, fomento de la indagación y de la lectura.

INICIATIVAS DEFINIDAS DENTRO DE LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE ESTE EJE ESTRATÉGICO DE EDUCACIÓN

A continuación se definen y desarrollan el conjunto de las Iniciativas que se contemplan dentro de cada una de las Líneas Estratégicas que contiene este Eje de Educación.

✓ **L 1.1.1.- Revisión del Modelo de Gerencia de la Educación Pública**

- **001.- Realizando auditoría externa para establecer las necesidades del sistema que justifiquen la asignación presupuestaria.**

Si bien, la asignación presupuestaria, ha mostrado un incremento en el sector educativo, la percepción de corrupción en el manejo, control y asignación de los recursos financieros demanda la evaluación permanente y objetiva. Se hace necesario justificar el presupuesto en función de las necesidades de cada región educativa, centro escolar y garantizar que los entes responsables hagan una rendición de cuentas sobre los bienes y servicios adquiridos. Se requiere que la distribución sea equitativa, beneficiando tanto, a los sectores urbanos, como los



rurales y comarcales. De allí que el establecimiento de un sistema de auditoría, se considere a corto plazo. El indicador de cumplimiento es, alcanzar el 6% del PIB, según lo establecido en la normativa. Hay que intentar desarrollar análisis comparativos de inversión en educación, de acuerdo con estándares internacionales según el análisis de resultados de las pruebas PISA de la OCDE.

➤ **002.- Elaborando mapa estratégico de todas las posiciones, sus requisitos y funciones a desempeñar.**

La incorporación de la tecnología, la reducción de excesivos mandos medios, personal empleado o contratado pero sin funciones que respalden su permanencia en el sistema burocratizan procedimientos que deben ser más ágiles y efectivos. El nombramiento de personal no idóneo por el contrario, subutilizado, producen baja productividad. Esta iniciativa debe favorecer la política de gestión, en la que cada funcionario responda, por su idoneidad, con las funciones que su posición determina. Se visualiza como indicador que el mapa esté 100% elaborado a corto plazo. Hay que establecer la necesidad de hacer comparaciones a nivel nacional e internacional sobre la gestión, a través de un sistema, bien organizado que permita la comparación de resultados de eficacia escolar, identificando mejores prácticas y diseñando programas para mejorar la eficacia escolar y otros aspectos que comprenda el sistema educativo.

➤ **003.- Implementando ascensos, traslados, escalafones y premiaciones según méritos de los funcionarios, de acuerdo a evaluadores internos y sus pares externos.**

Esta iniciativa complementa o se vincula con las dos anteriores. Cuando existe un sistema de incentivos basado en méritos, tales como, formación y actualización continua, responsabilidad, compromiso, disminuye el riesgo de funcionarios desmotivados y se incrementa la productividad. Los resultados esperados son, a mediano plazo: 60% de programas de incentivos definidos, legalizados y en pilotaje al 2016. Hay que intentar poner en práctica experiencias exitosas y se estimule aquellos centros educativos y a su personal, donde se implementen las técnicas de mejoramiento continuo, estimulando a aquellos centros que demuestren resultados de calidad en sus indicadores de gestión y apoyar a los rezagados.

✓ **L 1.1.2.- Modernizar del Currículo Educativo**

➤ **004.- Evaluar el impacto de la transformación curricular para establecer un plan de mejora mediante alianzas estratégicas interinstitucionales.**

Una limitante muy marcada para la evaluación de las políticas públicas en educación y su cumplimiento, es el rezago con que se actualizan los datos estadísticos, en las instancias correspondientes y la forma desagregada en que se presentan importantes indicadores de logro. Una evaluación del impacto y alcance de la transformación curricular permite continuar y fortalecer los aspectos que se consideren satisfactorios para el mejoramiento del currículo, mejorar los que no hayan obtenido un alcance esperado, un verdadero impacto positivo y finalmente, eliminar los que pudieran ser contraproducentes. Tomando en cuenta la visión interinstitucional y no sólo la de la propia Institución (MEDUCA). Se espera que el 100% de la Transformación Curricular sea evaluada de manera transparente, científica y despolitizada. Hay una necesidad de evaluar y adecuar los bachilleratos a las necesidades existentes.



- **005.- Implementando un sistema tutorial presencial, semipresencial y virtual en áreas críticas de deficiencia académica (matemática, español, ciencias y ciencias sociales).**

En el año 2012, un 50% del estudiantado evaluado en las pruebas internacionales, no alcanzó el nivel intermedio, en el área de lectura y los resultados no fueron más alentadores, en áreas como matemáticas y ciencia. Se reporta que en el 2013, hubo un 20%, de incremento de horas anuales en estas disciplinas en, Básica General y Media. El aumento de horas y extensión de calendario solamente, no daría los resultados esperados. Nuestros(as) estudiantes, requieren muchas veces un acompañamiento para solventar sus dificultades en estas asignaturas, con personal idóneo. Se proponen modalidades que puedan ajustarse, a diferentes poblaciones, de modo tal, que la distancia y el tiempo, no sean factores limitantes para participar de estos programas de tutoría. Hay que intentar adecuar los programas curriculares y mejorar la calidad de los contenidos (Diseño curricular con materias electivas para promover destrezas) y propugnar una reingeniería de las asignaturas básicas y la adecuación de planes, programas y metodologías. A corto plazo esperamos un, 25% menos de deserción en pre media y media y 77% del estudiantado completando la educación media y accedendo, al tercer nivel educativo.

- **006.- Iniciar programas de alfabetización de adultos en zonas rurales y comarcales.**

El analfabetismo alcanza al, 5,5% de la población de, 10 años y más de edad. No obstante las comarcas indígenas, tienen niveles de analfabetismo superiores al, 10%. Por tanto, el analfabetismo sigue siendo en estas regiones un factor que contribuye a mantener elevados niveles de pobreza e inequidad. Se espera como indicador de cumplimiento que el, 84% de los adultos, esté alfabetizado en áreas rurales y comarcales. Así como, 14% de disminución del analfabetismo, al 2016. Por tanto, su temporalización es, a mediano plazo. Hay que promover y desarrollar programas de alfabetización de adultos que incorporen la promoción de derechos humanos “Promover y desarrollar programas de alfabetización para adultos, que incorporen la promoción de los derechos humanos, la ciudadanía participativa, la equidad social, participación y economía, la identidad cultural y la lengua materna”.

- **007.- Sustituyendo paulatinamente aulas multigrado por escuelas completas con docentes idóneos, infraestructura y servicios administrativos y psicopedagógicos.**

Para el año 2012 de las 2.971 escuelas existente, el 71,4%, eran escuelas multigrado y de estas, el 81,4% ubicadas en áreas rurales y 68,1% en áreas comarcales. La reducción paulatina de este sistema, que se sabe, no es el más apto, se espera que sea, 5%, al 2016. Es una iniciativa, a mediano plazo porque, no resulta viable la eliminación total o radical de estos centros educativos, en ciertas regiones constituyen una alternativa para que cientos de estudiantes puedan tener acceso, a la educación. Se debe de ir hacia la eliminación del sistema educativo formal multigrado a través de un plan sistemático, por etapas. Mientras eso se logra será necesario mejorar la calidad de la enseñanza, asignando profesores universitarios.

- ✓ **L 1.1.3.- Mejorar la Calidad Docente y la Infraestructura Educativa**

- **008.- Establecimiento de un sistema de selección docente científico, despolitizado, basado en méritos e idoneidad.**



Existe la necesidad de crear e implementar una carrera docente que contemple la selección, basada en criterios de idoneidad, con incentivos que motiven hacia la formación, actualización y el buen desempeño. Que al 2015, por ejemplo, entre 65% y 70%, de los educadores de preescolar, sean idóneos. Todo ello basado en evaluaciones periódicas científicas y despolitizadas que permitan, ir realizando ajustes pertinentes. Incluyendo a los docentes en periodo probatorio. Para esta iniciativa, el indicador es 100% de los docentes seleccionados, bajo criterios de calidad y excelencia, incluyendo los de periodo probatorio. Esta iniciativa se visualiza a corto plazo y hay que llevar a cabo toda una serie de actuaciones en torno a la calidad de los profesores: diseñar y aplicar una prueba que evalúe la efectividad en el periodo probatorio (heteroevaluación); actualizar y modernizar la carrera docente; hacer que el docente sea responsable, trabaje con eficiencia, cumpla con sus deberes en lo personal, social y profesional; esté comprometido con educar, cooperando con las autoridades en el mejoramiento de la escuela; actúe como agente de cambio del estudiante en su proceso de aprendizaje; guíe y oriente a los estudiantes (saber emprender); sepa trabajar en equipo interdisciplinario; sea creativo en el uso de los recursos didácticos y en el manejo de la dinámica de los grupos; participe en la vida de su comunidad, como parte integral de la misma (saber convivir); facilite los aprendizajes a través de las destrezas y habilidades pedagógicas; promueva la investigación, el análisis y la divulgación de la información de la realidad educativa en sus múltiples dimensiones; domine las técnicas metodológicas para contribuir a un adecuado clima de trabajo en el aula. Y además que posea vocación para la profesión, y que el perfil del docente este acorde con la materia que imparten. Hay que contratar docentes especializados de la región y garantizar su permanencia y estabilidad.

- **009.- Implementación de un sistema de información geo referencial que incluya cantidad de estudiantes, mobiliario, áreas recreativas, bibliotecas, personal docente y administrativo.**

La geo referencia permite la localización exacta por un sistema de coordenadas, de los centros educativos; tiene un impacto sociológico puesto que se realiza sobre todos los contenidos sociales presentes en el mundo, permitiendo el acceso a los datos, a través de las redes de información. Ello permitiría tener actualizado las necesidades en cada centro educativo y por ende, darles solución en un menor tiempo. En las áreas rurales y comarcales con 25 estudiantes, puede abrir un salón de clases y trae como consecuencia el aumento de las escuelas ranchos. Como indicador se considera que al 2015 el 100% de las escuelas estén geo referenciadas; 65% con suministro de agua potable y 85% provistas de energía eléctrica y saneamiento. Dada la cantidad de escuelas y sus necesidades tan significativas y variadas, se contempla a mediano plazo esta iniciativa. Se debe de implementar por medio del Ministerio de Educación un programa nacional de creación de escuelas innovadoras estructuradas sobre la base de alta eficiencia y respuestas educativas. Estas escuelas podrán ser instaladas en zonas rurales, marginales y urbanas. Estarían dotadas de recursos tecnológicos y personal humano calificado que labore con sentido interdisciplinario: orientador, psicólogo, médicos, odontólogos, y otros. Las instalaciones deben ser propicias para atender el estudiantado. Asimismo deberán contar con comedores, servicios de orientación y otros.

- **010.- Articulando la formación y actualización de educadores de diferentes niveles con las instituciones de educación superior.**

Coordinar con las universidades, revisiones de planes y programas de estudio y opciones de actualización para el docente, tanto en formación como, en servicio y que sean cónsonos con las necesidades actuales del sistema. Todos los docentes deben tener formación universitaria. Es importante para mejorar la calidad docente considerar la dignidad del docente. Hay un problema que es importante considerar en Instituto Técnico superior (Normal de



Santiago) porque el 80% de los estudiantes de esa institución formadora de maestro son de pueblos originarios y no tienen pleno dominio del español y esto es un dato a considerar porque el índice de mayor deficiencia académica en los primeros grados, es precisamente la asignatura de español. Los indicadores de logro serían, 90% de educadores de pre media y media calificados. 75% de educadores de preescolar calificados al 2015, por lo que estamos hablando de un término a corto plazo. Hay que intentar dar formación universitaria a educadores preescolares y hay que crear un sistema permanente de capacitación y actualización del docente en servicio (con obligación de aprobar por lo menos 2 cursos cada tres años en centros calificados).

✓ **L 1.1.4.- Incrementar del Acceso y Cobertura**

➤ **011.- Unificando a través del Ministerio de Educación, como Órgano Rector todo el subsistema formal y no formal de educación inicial.**

La educación inicial ha venido manejándose de manera segmentada, organizada y reglamentada por dos instituciones distintas. Por un lado la población de 4-5 años, está bajo los lineamientos de la educación formal del Ministerio de Educación, en tanto que los menores de 0-3 años, se incorporan a centros oficiales, comunitarios o particulares reglamentados por el Ministerio de Desarrollo Social (La educación preescolar es ofrecida en instituciones oficiales formales, centros de orientación infantil municipales e institucionales, y programas como Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial (CEFACI), Educación Inicial en el Hogar (EIH), Centros de Educación Inicial Comunitaria (CEIC) y los especializados del Ministerio de Desarrollo Social). Es imperativo que estas dos entidades coordinen más estrechamente y que el MEDUCA asuma la responsabilidad de esta educación, como ente Rector del ramo, garantizando así, la estimulación adecuada de los infantes, en una etapa de vital importancia y repercusión en su desarrollo. Se debe de hacer efectiva la ley de gratuidad de la educación, desde preescolar a la media y el periodo para su logro es, a corto plazo. Como indicador se establece que al 2015, se alcanza 100% de cobertura de educación preescolar (4-5 años). MEDUCA lidera la educación inicial en todas sus etapas. También hay que incluir en el currículo de formación inicial y continua de los docentes, contenidos referidos a la eliminación de preconceptos y prácticas discriminatorias contra las mujeres y su contribución al desarrollo social.

➤ **012.- Sistematizando un registro de información sobre los estudiantes que van de pre media a media y articularlo con la educación superior, para evitar la deserción.**

La elaboración de una base de datos y su actualización permanente, sobre los estudiantes y su desempeño académico, condiciones sociales y económicas puede ser un insumo importante para la detección temprana y abordaje preventivo de los factores de riesgo de deserción. En una de las entrevistas realizada para este informe se comenta que “Todos los estudiantes no tienen que ir a las universidades a estudiar licenciaturas. Hay que dar oportunidades a la accesibilidad de ofertas académicas que parece ser demasiada amplia y repetitiva. La educación debe ir coordinado con la demanda de la sociedad y el sector donde debería formarse, es en el tercer sector de la economía del país que es servicio”. En cuanto al indicador tenemos para esta iniciativa (que al 2015: 40% de la información sistematizada. Para 2018: 100% articulados los niveles educativos de educación media y superior), por lo tanto se considera una iniciativa de corto plazo. Se debe crear una comisión multisectorial permanente que proponga y garantice la articulación entre la educación media y la universidad (pública y privadas) para garantizar estándares de egreso de la educación media y estándares de ingreso a las universidades. También hay que crear o



aplicar legislaciones que promuevan el apoyo a las organizaciones o asociaciones que desarrollen la educación no formal como método educativo de sus miembros.

✓ **L 1.1.5.- Enfaticar en la Calidad, Pertinencia y Equidad del Sistema Educativo**

➤ **013.- Implementación de las leyes, normas y manuales de procedimiento para la educación inclusiva, incorporando entidades como SENADIS, IPHE Y MIDES.**

Existen leyes y manuales de procedimiento, Decretos, Acuerdos internacionales y nacional que establecen con bastante claridad las normativas y estrategias para la atención de la diversidad, en sus diferentes componentes o perspectivas. Así existen leyes respecto, a la discapacidad, a las poblaciones vulnerables como las menores embarazadas, al bilingüismo y multiculturalidad. Los diálogos y concertaciones han sido amplios, así como los intercambios de experiencias. Corresponde revisar con rigurosidad e imparcialidad la viabilidad y el impacto que éstos, han tenido en nuestro país y retomar la implementación de estas normativas, pero con mejores controles. Como indicador, tenemos que al 2016, estén revisados, en ejecución las normativas de educación inclusiva, coordinado con otras instancias vinculadas al tema como, son SENADIS, MIDES, IPHE Y MEDUCA. Estos procesos requieren tiempo y dosificación por lo que se considera su alcance a mediano plazo. En esta iniciativa se contempla la Aplicación efectiva de la Ley 6 del 4 de marzo de 2000, de la República de Panamá, que establece: “el uso obligatorio del lenguaje, contenido e ilustraciones con perspectiva de género en las obras y textos escolares”. Así como revisar una serie de leyes: a) revisar las leyes y los decretos ministeriales que garanticen el derecho a la educación de las menores embarazadas, asegurando el mejor ambiente para ellas y sus compañeros; b) revisar las leyes y los decretos ministeriales que garanticen el derecho a la educación de las menores embarazadas, asegurando el mejor ambiente para ellas y sus compañeros) y c) celebración de la Semana de Educar en igualdad como una acción de sensibilización).

➤ **014.- Participar y alcanzar niveles aceptables en pruebas de calidad de la educación, nacionales e internacionales.**

Panamá, no alcanza los niveles promedio en las pruebas internacionales y los estudiantes confrontan dificultades con las pruebas de ingreso, a las universidades oficiales del país. Alrededor del 30% no logran aprobarlas. En 2012 la administración vigente decide sacar a Panamá de su participación en la Prueba PISA, para estudiantes de 15 años, aduciendo que se estaban implementando pruebas nacionales y relacionadas, con los alcances de la transformación curricular. En español, matemática y ciencias, la mitad de los estudiantes de 6º, 9º, y 12º, reprobaban las pruebas. Las evaluaciones siempre constituyen parámetros para establecer fortalezas y debilidades y conocer los niveles de desempeño, en comparación con otros países; en el caso de países exitosos, permite hacer interesantes comparaciones que guíen procesos de mejora. Es necesario promover un proyecto educativo integral, divertido y participativo en el aula; abogar por la continuidad de las Infoplazas, como apoyo a la calidad educativa. Estos contenidos, junto a otras no menos importantes, permiten mejor preparación para las pruebas. Hay que intentar que un elevado porcentaje de aspirantes al sistema universitario apruebe instrumentos de ingreso. Que Panamá participe en PISA 2015, con una mejora significativa en su desempeño, en las cuatro áreas que se evalúan en comparación con 2009. Hay que garantizar un contacto permanente oficial del orientador a nivel individual y de grupo de estudiantes, a través del cual se promuevan los valores, principios y se refuerce la convivencia ciudadana



responsable y el que el sistema educativo refuerce a lo largo de todo el currículo, la educación en valores, reconociendo que los padres de familia son los principales responsables de la educación de sus hijos.

1.2.3 Salud Universal con una Gestión del Sistema Sanitario Eficiente y Eficaz (EJE 1.2)

CONTRIBUCIÓN DE LA SALUD AL OBJETIVO DE BIENESTAR Y EQUIDAD SOCIAL

La salud de una población está intrínsecamente unida al desarrollo humano y es parte esencial del bienestar de la misma. Problemas de salud como la desnutrición infantil y las enfermedades durante la niñez, afectan el desarrollo físico y cognitivo de los niños, y por ende a su escolarización y aprendizaje. Una salud precaria de la población, además, disminuye la capacidad laboral y la productividad e incide negativamente en la participación plena del individuo en la sociedad, limitando su potencial. Adicionalmente, la inequidad en cuanto al acceso a los servicios de salud, perpetúa el círculo de retroalimentación entre pobreza y enfermedad. Por ello, la implementación de estrategias para mejorar en forma integral la salud de la población y atacar los problemas estructurales del Sistema de Salud, están directamente orientadas a potenciar la cohesión social y a contribuir al desarrollo humano, mientras que indirectamente benefician al crecimiento económico del país. En Panamá, existen importantes problemas estructurales que impiden un mejor aprovechamiento de la inversión pública en Salud. Actualmente, la provisión de salud está dividida entre dos grandes entidades proveedoras, el Ministerio de Salud y la Caja del Seguro Social. Esta bicefalia del Sistema se ha asociado con una ineficiencia en el uso de recursos, duplicidad y en ocasiones antagonismo entre las dos entidades. Como ejemplo de estas distorsiones se encuentran lugares donde existen, frente a frente, instalaciones de la Caja del Seguro Social y del Ministerio sirviendo esencialmente a una misma población, mientras que hay regiones, como Panamá Este y Darién donde viven y trabajan derecho habientes que no tienen centros de atención de la Caja del Seguro Social y deben recurrir a instalaciones del Ministerio. Por otro lado, debido a que el Ministerio de Salud, ocupa una parte significativamente de sus recursos a la provisión de atención, las funciones de rectoría y supervisión de la Salud Pública, y otras funciones esenciales se descuidan o no se ejecutan en forma satisfactoria.

Otro problema importante que se ha señalado es el enfoque del modelo de atención. Por muchos años, se ha dado prioridad a la medicina curativa con importantes inversiones en la construcción de hospitales, y centros de atención enfocados más a cuidar enfermos que a prevenir la enfermedad y promover la salud. Igualmente, se ha visto un énfasis hacia la atención episódica y tardía, o de urgencia y no al establecimiento de un programa de atención primaria que promueva un enfoque sistemático de medicina preventiva, y cuidado oportuno. Consecuencias de este modelo se observan en la sobreocupación de hospitales, problemas graves con la mora quirúrgica y aumento de la mortalidad por enfermedades prevenibles. Igualmente, se hace necesario mejorar todos los procesos de gestión de los recursos dirigidos a Salud. Los Acuerdos de la Concertación reflejan problemas inherentes a la falta de una gestión eficiente y eficaz. La mala distribución y escasez de insumos médico-quirúrgicos, los retrasos en las citas médicas, el desabastecimiento en los medicamentos y los problemas con la formación, supervisión, y distribución geográfica del recurso humano capacitado son claros ejemplos de todo ello. Adicionalmente, Panamá tiene aún rezago en algunos indicadores de salud importantes. La mortalidad materna y la mortalidad infantil son superiores a los reportados por otros países de nuestra región. Esto se debe en cierta medida a que la mortalidad materna e infantil es desproporcionadamente alta en las regiones comarcales, algunas zonas rurales y urbanas



marginales. Buena parte de esta problemática está motivada por una importante inequidad en el acceso a los servicios de salud que afecta precisamente más a las regiones comarcales, rurales y urbanas marginales.

SALUD UNIVERSAL, CON UNA GESTIÓN DEL SISTEMA SANITARIO EFICIENTE Y EFICAZ

Por tanto, uno de los Ejes Estratégicos que se plantean para abordar el Objetivo Estratégico de Bienestar y Equidad es trabajar por conseguir una Salud universal, con una gestión del Sistema Sanitario que sea eficaz y eficiente (SALUD UNIVERSAL, con una gestión del Sistema Sanitario EFICIENTE Y EFICAZ). Para conseguir una mejora sustantiva del Sistema de Salud en Panamá, que contribuya a un mayor bienestar de la población, es imprescindible que se ofrezca una provisión de salud con una cobertura universal, ofrecida dentro de un sistema unificado, con una gestión de los recursos eficiente y eficaz, y dentro de un modelo de atención primaria que refuerce la prevención de las enfermedades sin descuidar el tratamiento y la rehabilitación. Esto a su vez permitirá que el Ministerio de Salud esté concentrado en la mejor ejecución de las Funciones Esenciales de Salud Pública. Adicionalmente, el sistema unificado permitirá mejorar la equidad en la atención y provisión, facilitando el acceso a los servicios a las poblaciones que actualmente tienen dificultades en este sentido. La mejora en el acceso se debe traducir a medio y largo plazo en la reducción de la morbilidad y mortalidad de estas poblaciones y se reflejará en los indicadores (como mortalidad materna y mortalidad infantil).

Por todo ello, para el desarrollo de este Eje Estratégico se contemplan **4 LÍNEAS ESTRATÉGICAS** de actuación:

✓ L 1.2.1.- Unificación Progresiva del Sistema Público de Salud

Ante el problema estructural de un Sistema Público de Salud bicéfalo, con duplicidad y defectos en la cobertura universal y de acceso, con una población que aún incurre en un gasto de bolsillo para sufragar la salud que representa el 27% del gasto total en salud del país, la implementación de un sistema único, con una gestión más dinámica y que ofrezca mayor cobertura sin costo es una necesidad impostergable. Lógicamente, esta unificación debe darse progresivamente, por etapas y después de adecuar la legislación vigente y el financiamiento apropiado para asegurar la viabilidad y éxito de la misma. Todas las partes, Ministerio de Salud, Caja del Seguro Social, Gremios de la Salud y otras fuerzas políticas y sociales deben apoyar y velar por la consecución de esta unificación, en una forma que asegure un nuevo sistema que supere las deficiencias del actual. Aparte del surgimiento de un ente proveedor de salud renovado y mejorado, esta unificación permitirá, como hemos expresado, al Ministerio de Salud potencializar acciones tendientes hacia una mejor rectoría de la salud a nivel nacional. Es importante aclarar que este proceso no será fácil, y que requerirá de una gran inversión de voluntad política y compromiso. Pero debe entenderse que el “status quo” sólo conducirá a un agravamiento de los problemas estructurales.

✓ L 1.2.2.- Promover la Medicina Preventiva y la Atención Primaria

Las principales causas de muerte en Panamá señalan a la importancia de padecimientos como la enfermedad coronaria, la enfermedad vascular cerebral, la diabetes y el cáncer. En la causa de muchos de estos padecimientos crónicos no transmisibles subyacen factores de riesgo modificables como la obesidad, el sedentarismo, una dieta alta en grasa y azúcares refinados, el tabaquismo entre otros. El modelo de salud curativo, que en forma pasiva



espera a la aparición de las enfermedades para intervenir, debe ser reemplazado por un modelo que dé prioridad a intervenciones preventivas. Se debe promover la mitigación de los factores modificables y de esta forma disminuir la incidencia y prevalencia de éstas enfermedades. Adicionalmente otras intervenciones sanitarias preventivas como, el combate a la desnutrición infantil, la mejora en la provisión de agua, acceso a servicios sanitarios, vacunación y educación en salud, impulsadas por este modelo preventivo, van también a incidir en las enfermedades transmisibles, que afectan en forma desproporcionada a poblaciones originarias y en pobreza extrema y que limitan la capacidad para el desarrollo humano pleno. Igual como se ha demostrado en otros países, la implementación de un programa nacional de Atención Primaria, que promueva una atención integral del individuo y su familia, que coadyuve a la promoción de las medidas preventivas y que ofrezca una atención temprana guiada por un médico de cabecera serán importantes para que mejore la salud de la población. Además, este sistema, reducirá los gastos incurridos por una medicina episódica, que interviene muy tarde y que se ve obligada a tratar pacientes graves o con enfermedades avanzadas que requieren intervenciones costosas y complejas.

✓ **L 1.2.3.- Gestionar el Sistema de Salud de forma Eficiente y Eficaz:**

En los acuerdos de la Concertación, desarrollados en la mesa de salud, se evidenció una lista extensa de problemas asociados directamente a una gestión deficiente de los recursos en Salud. La unificación del Sistema Público debe, si se ejecuta adecuadamente, mejorar la gestión, sin embargo, consideramos importante describir iniciativas paralelas al proceso de unificación, basadas en un número significativo de acuerdos priorizados que son necesarias para una mejora a corto y mediano plazo de la administración de la Salud en Panamá. La construcción de un Plan Nacional de Salud, la informatización de todos los procesos administrativos y de atención, la formulación y ejecución de políticas nacionales de medicamentos, insumos médico-quirúrgicos y de recursos humanos en salud son iniciativas que deben realizarse para dinamizar y optimizar la gestión del Sistema de Salud, antes, durante y después de la unificación.

✓ **L 1.2.4.- Promover la Equidad en el acceso a los servicios de salud y la atención materno-infantil**

Prácticamente todos los indicadores de salud en las poblaciones originarias, son inferiores a la media nacional. Entre los indicadores con mayor diferencia están la mortalidad materna y la mortalidad infantil. La mortalidad infantil en la Comarca Ngabe Buglé en el 2011 fue de 20,6 por cada 1000 nacidos vivos, mientras que en Panamá fue de 13,6 por cada 1000 nacidos vivos. La mortalidad materna en el año 2011 en la comarca Guna Yala fue de 54.3 por 100.000 nacidos vivos mientras que promedio nacional fue de 80.5 por cada 100.00 nacidos vivos. Estas marcadas diferencias se deben a la desigualdad en los diversos determinantes de la salud, como la tenencia o no de recursos económicos, el nivel de educación, la mayor incidencia de enfermedades infecciosas en las comarcas, pero son causadas también por la inequidad en el acceso a los servicios de salud. Valores elevados en estos indicadores en las Comarcas hacen que Panamá tenga una mortalidad materna y una mortalidad infantil superiores a los indicadores de otros países de la región. Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil en Costa Rica en el 2010 fue de 9,1, en Uruguay 8,9 y en Panamá 13,2 por 1.000 nacidos vivos. Con respecto a la mortalidad materna en el 2010, igualmente tenemos una tasa más elevada que Honduras, Venezuela, Colombia, Brasil, México, Argentina y Cuba sólo para mencionar algunos países de América Latina y el Caribe. Por ello, recogiendo el espíritu de acuerdos tanto en las mesas de salud como en las mesas de bienestar y equidad, hemos abierto una línea estratégica que busque mejorar la equidad en el acceso a los servicios de salud y la atención materna e infantil. Este último aspecto



doblemente importante por el rezago de nuestro país en sus indicadores específicos y por ser además dos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM 4 y ODM 5).

INICIATIVAS DEFINIDAS DENTRO DE LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE ESTE EJE ESTRATÉGICO DE SAUD

A continuación se definen y desarrollan el conjunto de las Iniciativas que se contemplan dentro de cada una de las Líneas Estratégicas que contiene este Eje de Salud:

- ✓ **L 1.2.1.- Unificación Progresiva del Sistema Público de Salud**
 - **015. Instalación y Funcionamiento del Consejo Nacional de Coordinación e Integración del Sistema Público de Salud (SPU) como organismo de la conducción del proceso y de participación ciudadana**

Entre las primeras acciones para iniciar el proceso de unificación deben estar la creación, instalación e inicio de labores de un organismo que sirva para conducir el proceso. Este organismo, conformado por participantes del Ministerio de Salud, Caja del Seguro Social y otras fuerzas políticas y sociales importantes en el Sector, debe poner en marcha la compleja labor de la unificación y debe tener un apoyo amplio del Gobierno y la representatividad necesaria para que su accionar sea efectivo y aceptado por la mayoría. Dentro de él es imperativo que estén técnicos con los conocimientos y las capacidades para construir el Sistema Unificado, superando las deficiencias del Sistema de Salud vigente en la actualidad.

- **016. Garantizar los mecanismos legales, administrativos y financieros para el cumplimiento y compensación de los convenios MINSa-CSS y la unificación del Sistema Público de Salud.**

Para que se realice y se ejecute la unificación orgánica y funcional del Sistema, es necesario contar con los instrumentos legales, la estructura administrativa y los recursos financieros necesarios. Esto implicará invariablemente la modificación y adecuación de la legislación vigente, la creación o modificación de las estructuras asistenciales existentes y el adecuado financiamiento del ente responsable de la provisión y atención de salud de la población que actualmente no cotiza dentro del sistema de Seguridad Social. Los problemas inherentes a la compensación entre las dos entidades prestadoras actuales (MINSa y CSS) deberán ser solventados en forma prioritaria.

- **017. Definición y desarrollo de una política moderna de Administración de recursos materiales, financieros, tecnológicos y humanos.**

Para solucionar los problemas históricos conocidos de una gestión ineficiente en Salud, se debe establecer una política clara para la adquisición, disposición, y utilización de los recursos materiales como medicamentos, insumos e infraestructuras. Será también crucial una gestión integral de los recursos humanos en salud que garantice que el Sistema Público cuente con los profesionales, técnicos y administrativos idóneos, en cantidades suficientes y con una equitativa distribución geográfica de los mismos que asegure suplir las necesidades no satisfechas de la actualidad. Para esto, como hemos señalado, es necesaria la dotación adecuada de recursos financieros al ente proveedor de la atención y su utilización racional y responsable.



- **018. Homologar y articular funcional y orgánicamente el Sistema Público de salud y el modelo de atención con enfoque hacia un modelo humanizado, integral y eficiente.**

Esta iniciativa describe la misión principal del Consejo Nacional de Coordinación e Integración del Sistema Público y es necesaria para allanar las diferencias existentes en las dos entidades de atención vigentes (MINSa y CSS). Igualmente hace referencia a la necesidad de un cambio en el modelo de atención como se describe y desarrolla en más detalle en la Línea Estratégica sobre la Medicina Preventiva y la Atención primaria. Con esta iniciativa queda claro que la entidad prestadora de servicios en el sistema unificado, debe reorganizar su funcionamiento y su enfoque o modelo de atención para subsanar las deficiencias observadas en la prestación de servicios de salud tanto del Ministerio como de la Caja del Seguro Social.

- **019. Fortalecer las Funciones Esenciales de Salud Pública (FESP), mejorando el sistema de vigilancia y control de medicamentos y empoderando al MINSa para que funcione como órgano rector.**

Como hemos mencionado, el Ministerio de Salud, una vez relevado de sus funciones como prestador de servicios y atención en salud, quedará habilitado para dirigir sus recursos hacia el cumplimiento en forma cabal de las FESP. El fortalecimiento de la ejecución de las FESP potenciará los beneficios del enfoque preventivo en el modelo. Funciones tales como la promoción de la salud, la vigilancia y control de los riesgos para la misma y el aseguramiento de la calidad en los servicios, entre otros, serán cruciales para la mejora del bienestar y la satisfacción de todos los ciudadanos. Adicionalmente, el MINSa podrá coordinar y supervisar la capacitación y desarrollo de los recursos humanos, formulará y dará seguimiento a las políticas en salud y fomentará el cumplimiento de las regulaciones y leyes vigentes la materia que le compete.

- **020. Coordinar, armonizar y actualizar las regulaciones de los servicios públicos que tienen competencia en la salud y seguridad de los trabajadores.**

Los Acuerdos de la Concertación destacaron la importancia de una armonización y actualización de los temas inherentes a la salud y seguridad de los trabajadores. Con la unificación del Sistema Público de Salud, y la necesaria reasignación de funciones y competencias dentro del Sistema, se debe incluir en forma clara las regulaciones de los servicios públicos en materia de seguridad y salud ocupacional.

✓ **L 1.2.2.- Promover la Medicina Preventiva y la Atención Primaria**

- **021. Iniciar un Plan de Atención Primaria en Salud (APS)**

La APS es reconocida como uno de los componentes claves de un Sistema de Salud efectivo y es una herramienta que fortalece la capacidad de la sociedad para reducir las inequidades en salud. Un sistema basado en la APS está conformado por elementos estructurales y funcionales que garantizan la cobertura universal y el acceso a servicios aceptables para la población. La APS se concentra en la atención integrada e integral a lo largo del tiempo, haciendo énfasis en la prevención y en la promoción. El asociar a un individuo y a su familia con un médico u otro profesional de la salud de cabecera, garantiza ese primer contacto con los servicios de salud, y fomenta también las intervenciones tempranas y la participación individual y colectiva en salud. La APS requiere un marco legal, así



como recursos humanos, financieros y tecnológicos adecuados y sostenibles. Requiere prácticas óptimas de gestión para alcanzar la eficiencia, efectividad y equidad. En nuestro país se ha iniciado el desarrollo del modelo de APS, pero es necesario extenderlo a un porcentaje mayor de la población y dentro del marco de una cobertura universal en un sistema unificado.

➤ **022. Promover el Mercadeo Sanitario y promoción de estilos de vida saludables y la organización y participación comunitaria en la solución de los problemas de salud.**

Como hemos mencionado, las tres principales causas de muerte en nuestro país en el año 2010 según el Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, fueron la Enfermedad Isquémica del Corazón, Enfermedad cerebrovascular y Diabetes Mellitus. Estas afecciones se han asociado causalmente con diversos factores de riesgo, algunos modificables y otros no modificables. Para disminuir la incidencia y prevalencia de estas enfermedades es imprescindible enfocarse en medidas tendientes a reducir los factores de riesgo modificables. El mercadeo sanitario y la promoción de estilos de vida saludables, que promuevan el no uso del tabaco, el ejercicio físico, la disminución de la ingesta de sal y una dieta saludable entre muchas otras intervenciones, contribuirá a la disminución de la morbilidad y mortalidad por estas enfermedades. Es importante señalar que la participación comunitaria y la utilización de intervenciones innovadoras serán esenciales para el éxito de este abordaje. Por ejemplo no será suficiente el promocionar los beneficios de la ingesta de una mayor cantidad de frutas en la dieta, sino buscar los mecanismos legales, económicos y sociales para lograr esa meta.

➤ **023. Acceso a la información sobre salud sexual y reproductiva, prevención del VIH/SIDA a familias, comunidades, jóvenes y poblaciones vulnerables**

El VIH/SIDA y las enfermedades de transmisión sexual (ETS) siguen siendo un problema que afecta a la población joven y productiva del país. Otros problemas tales como los embarazos en las adolescentes, el abuso sexual también son ampliamente reconocidos en la sociedad panameña. El abordaje integral de estos problemas requiere que se preste especial atención a la orientación sobre la salud sexual y reproductiva, la prevención del VIH/SIDA, ETS y los embarazos no deseados. Es esencial que esta orientación se dirija prioritariamente a los jóvenes y las comunidades y poblaciones vulnerables. Algunos de los grupos de más alto riesgo son los privados de libertad, los hombres que tienen sexo con hombres, la población transgénero, los habitantes de áreas urbanas marginadas, las poblaciones originarias y los que viven en extrema pobreza.

➤ **024. Ampliar programas de dotación de servicios sanitarios en las áreas indígenas y rurales**

La mejora de los servicios básicos es mencionada en otras secciones de este Marco Estratégico. Sin embargo, considerando la importancia que tiene para la salud las medidas de saneamiento ambiental e higiene, y recogiendo el mandato de acuerdos de la mesa de bienestar y equidad hemos incluido esta iniciativa. Este aspecto es una tarea pendiente y una necesidad no satisfecha en muchas regiones del país, pero especialmente en las áreas comarcales y poblaciones indígenas.

➤ **025. Mejorar la nutrición infantil en áreas rurales y comarcales a través del fomento de las actividades de producción agropecuaria**



En cuanto a medidas tendientes a fomentar la medicina preventiva, los Acuerdos de la Concertación señalan la necesidad de combatir la desnutrición infantil, en especial en las áreas comarcales y rurales. Ya hemos mencionado que hay una asociación entre la desnutrición infantil y el retraso en el desarrollo físico y mental que incide en la escolaridad y el aprendizaje. Este retraso puede conllevar a una disminución en el potencial del individuo y a su vez alimentar el círculo vicioso de pobreza, desnutrición, bajo rendimiento, bajo nivel educativo, subempleo, desempleo y más pobreza. El área indígena refleja la prevalencia más alta de desnutrición crónica (baja talla moderada y severa para la edad de menores de 5 años). Siendo 62% en el 2008 comparado con sólo 10,5% en el área urbana. En el área rural no indígena, se reportó una disminución entre 18,1 y 17,3% en el período comprendido entre el año 1997 y 2008, sin embargo, el último porcentaje sigue siendo superior a lo encontrado en las áreas urbanas. Esta iniciativa se complementa con otras Líneas estratégicas e iniciativas dirigidas a las áreas rurales y comarcales como la Línea sobre el “Impulso del Desarrollo Humano integral de las poblaciones provinciales, locales y originarias” dentro del Eje de desarrollo Territorial, así como con una Iniciativa que se contempla dentro de la línea “Impulsar el Sistema de Apoyo Financiero y de acceso al crédito orientado a actividades productivas” dentro del Eje de Mejora del Entorno Productivo y Competitividad que promueve la micro y pequeña empresa con énfasis en los grupos rurales y pueblos originarios.

➤ **026. Incrementar programas de alimentación complementaria escolar en áreas urbanas marginales**

En el abordaje del problema de la desnutrición en Panamá, se han desarrollado diversos programas de índole social entre los que se cuentan el Plan Nacional de Micronutrientes, el Desarrollo de Proyectos de Granjas y Huertos, el Programa de Redes Territoriales a través de los huertos caseros, los Comedores Comunitarios y Programas de Alimentación complementaria escolar. En la Mesa de Bienestar y Equidad se recomendó el incremento de este programa hacia áreas urbanas marginadas. Esta recomendación viene sustentada por que el área urbana fue la única (a diferencia del área rural y del área indígena) que registró un aumento en el porcentaje de niños menores de 5 años con bajo peso para la edad, que en 1997 era de 1,8% y para el año 2008 fue de 2,4%. Además, la desnutrición crónica en el área urbana pasó de 6,2% a 10,1% en el mismo período. Aunque está claro que esta no es la única medida necesaria, por ser el área urbana la que manifestó el deterioro en los indicadores, se priorizó en esta iniciativa específica sin que esto quiera decir que otras medidas tendientes a mejorar el estado nutricional de ésta y otras poblaciones no sean necesarias.

✓ **L 1.2.3.- Gestionar el Sistema de Salud de forma Eficiente y Eficaz:**

➤ **027. Desarrollo de un Sistema Nacional de Información en Salud que incluya herramientas de gestión integral y atención.**

La gestión y provisión de salud no puede imaginarse en los países desarrollados sin contar con herramientas informáticas que apoyen todos los procesos del sistema. Estas herramientas integradas funcional y técnicamente pueden realizar desde la afiliación de los usuarios, su atención ambulatoria y hospitalaria con un expediente electrónico único, procesos gerenciales como la adquisición y distribución de insumos, medicamentos, gestión de recursos humanos hasta evaluación del desempeño laboral y auditoría de la administración. Los acuerdos de la mesa de Salud referentes a la mora quirúrgica, a las deficiencias en las citas médicas, al desabastecimiento de



medicamentos, y a la mala distribución de los insumos médico-quirúrgicos pueden mejorarse significativamente con la informatización. La implementación de un sistema único a nivel nacional de Información en Salud requerirá de una inversión importante en equipo, interconexiones, capacitación y apoyo del recurso humano. Sin embargo, como se ha demostrado en otros países, el resultado final es sumamente favorable, especialmente para el apoyo de una gestión tan compleja como lo es la Salud. Tanto la Caja del Seguro Social como el Ministerio de Salud adelantan iniciativas en esta dirección. Es importante cuanto antes asegurarse que sea posible la homologación e integración de las herramientas desarrolladas hasta ahora para garantizar su funcionalidad dentro del sistema unificado.

➤ **028. Elaboración de un Plan Nacional de Salud en el marco del Plan Nacional de Desarrollo**

La ejecución de las líneas e iniciativas propuestas en este Marco Estratégico requerirán una revisión general del Plan Nacional de Salud, que esté enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo y persiga los objetivos generados por los Acuerdos de la Concertación Nacional. Este Plan debe incorporar los principales Ejes, Líneas e Iniciativas estratégicas señaladas en el presente documento, y tomar en cuenta la transformación sustancial que la unificación y el cambio de modelo significan para el Sistema de Salud. Este Plan Nacional de Salud debe especificar las funciones inherentes a la entidad prestadora de servicios y el rol fiscalizador del Ministerio de Salud y delinear claramente las áreas de competencia de cada Institución para evitar la duplicidad y el antagonismo ya descrito previamente.

➤ **029. Creación de la Comisión Nacional, Plan o Política Nacional y Normas Nacionales de Medicamentos**

La adquisición, distribución, provisión y fiscalización de los medicamentos son consideradas entre las funciones más delicadas del Sistema Público de Salud. Diversos Acuerdos de la Concertación, señalan la necesidad de establecer una Política, Plan, Normas y una Comisión Nacional de medicamentos. Problemas estructurales como el desabastecimiento de medicamentos, la inequidad en la distribución de los mismos, el gasto de bolsillo en que incurren los individuos para sufragarlos y desastres como la intoxicación con dietilenglicol y la afección de los neonatos con el alcohol bencílico, justifican ampliamente la creación de esta iniciativa en nuestro país. Igualmente, para la ejecución de esta iniciativa se deben contemplar los recursos necesarios.

➤ **030. Creación de un Plan Nacional integral de RRHH en Salud**

Otro problema que se puede deducir al analizar los Acuerdos de la Concertación es la necesidad de revisar la política con respecto a los recursos humanos en salud. Existe una distribución no balanceada de los médicos, enfermeras y otros profesionales y técnicos en las diferentes regiones del país. Por ejemplo, en el 2011 se registró que en la Comarca Ngabe Buglé había sólo 1,8 trabajadores de la salud (médicos y enfermeras) por 10.000 habitantes mientras que en la provincia de Herrera hay 32,5 trabajadores de la salud por cada 10.000 habitantes. Estas inequidades son evidentes en diversas provincias y regiones del país. Es también una limitante reconocida la carencia de médicos especialistas en algunas provincias. Por ejemplo, hasta el momento de la redacción de este informe no se cuenta con un especialista en otorrinolaringología en la provincia de Bocas del Toro. También se ha señalado que no se ha podido consolidar la coordinación entre las instituciones formadoras (universidades públicas y privadas) y las empleadoras en el sector salud. El establecimiento de una política y plan de RRHH en el sector



salud debe coadyuvar a disminuir estas inequidades. Una mejor coordinación y planeamiento entre la entidad proveedora de servicios, y las entidades formadoras debe asegurar a mediano y largo plazo la disponibilidad de los diversos tipos de trabajadores de la salud, adecuadamente capacitados, proporcionalmente remunerados y territorialmente balanceados.

➤ **031. Crear un Sistema Nacional de Insumos y Equipos Médicos y Comités de Tecno vigilancia.**

Con la creciente tecnificación de la atención de la salud, se hace imprescindible también una organización y sistematización de todos los procesos de gestión, distribución y uso apropiado de los equipos, e insumos. Igualmente un Sistema o Programa Nacional de Insumos y Equipo debe procurar la implementación de programas de mantenimiento preventivo y correctivo así como impulsar la capacitación del recurso humano técnico en su cuidado y utilización adecuados. La tecno vigilancia, se refiere a la vigilancia sanitaria de los dispositivos médicos en la fase de post-mercadeo. La misma se constituye en un pilar fundamental en la evaluación de la efectividad y seguridad de los dispositivos (definición de Invima.gov.co) y es una actividad que debe desarrollarse mucho más en nuestro país por parte de la institución rectora (MINSA).

✓ **L 1.2.4.- Promover la Equidad en el acceso a los servicios de salud y la atención materno-infantil**

➤ **032. Mejorar el acceso a los servicios de salud en zonas rurales, comarcales y de difícil acceso**

Ya hemos señalado la inequidad existente en la distribución de los profesionales de la salud en las diferentes regiones del país, y las tasas más elevadas de desnutrición crónica en niños menores de 5 años en las regiones rurales e indígenas. Igualmente, es una realidad que en Panamá existen comunidades ubicadas en áreas de difícil acceso donde los pobladores emplean más de dos horas para llegar a un centro de atención (especialmente un centro que tenga atención por un médico). La mejora en el acceso a los servicios de salud, especialmente en áreas comarcales y en algunas zonas rurales más distantes es una iniciativa necesaria para lograr la equidad en salud y mejorar los diversos indicadores y el bienestar de estas poblaciones. Ya se han implementado estrategias en este sentido como son giras itinerantes, construcción de nuevas instalaciones, pero debe reforzarse esta iniciativa.

➤ **033. Fortalecer programas de capacitación para prevenir mortalidad materna e infantil, y ampliación de programas de parteras en zonas comarcales y marginadas**

Por otro lado, tanto la reducción en la mortalidad infantil como la mejora de la salud materna, están incluidos entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 4 y 5 respectivamente). Ya hemos señalado que varios países de Latinoamérica poseen indicadores de salud materna e infantil mejores a los de Panamá. Además el descenso observado en la mortalidad en los niños menores de 5 años, y en la mortalidad infantil no tienen un ritmo que asegure cumplimiento de las meta para el 2015. Es decir la reducción de la primera 8,02 (en el 2011 fue de 13,2) y la segunda a 6,3 (en el 2011 fue de 6,3 por 1000 nacidos vivos). Por todas estas consideraciones, las iniciativas enfocadas a mejorar el acceso a los servicios de salud y a la mejora en los indicadores de la atención materno-infantil, está plenamente justificada y en consonancia con importantes Acuerdos alcanzados en la Concertación.



1.2.4 Promover la Inclusión Social de los más desfavorecidos (EJE 1.3)

CONTRIBUCIÓN DE LA INCLUSIÓN SOCIAL AL OBJETIVO DE BIENESTAR Y EQUIDAD SOCIAL

Según el Banco Mundial, el concepto de inclusión social se ha desarrollado a partir de problemas como la pobreza, la marginación y otras formas de privación. La inclusión social sitúa a las personas en el centro del proceso de formulación de políticas. Su objetivo último es que las personas puedan aprovechar las oportunidades para mejorar sus propias vidas, define entonces el organismo multilateral la inclusión social como *“el proceso que garantiza que las personas en riesgo de caer en la pobreza y la exclusión social dispongan de las oportunidades y los recursos necesarios para participar plenamente en la vida económica, social y cultural y para disfrutar de un nivel de vida y bienestar considerado normal en la sociedad en la que viven”*. Sin embargo cuando hablamos de inclusión social estamos yendo más allá del desarrollo económico en términos materiales sino que se focaliza en el desarrollo de las personas, en temas como la educación, acceso a servicios básicos, a la sanidad, pero también a todo lo relativo a la significación de la persona en el sentido del “ciudadano” que requiere y debe tener garantías como tal, en materia de libertades, igualdad de género, todo lo relativo a los derechos humanos, entre otros aspectos esenciales de ese ciudadano. No se concibe el desarrollo humano en una nación si dentro de la sociedad existe una porción de la población que no tiene acceso, ya sea personal o también institucional, a los derechos que un Estado debe proveer por igual a todos sus ciudadanos, independientemente de raza, ideología, religión o género. La pobreza es un resultado de la exclusión social. En la medida que la pobreza aumenta o se agudiza en una sociedad las necesidades de inclusión social se hacen más palpables y necesarias. En los últimos tiempos la erradicación de la pobreza se ha convertido en un objetivo central, no solo de los países, aun cuando hay mucho por hacer, sino de los organismos internacionales vinculados al desarrollo.

El reto fundamental para América Latina y especialmente para Panamá es compaginar el crecimiento económico con el crecimiento y desarrollo de las personas, y más específicamente con la disminución progresiva de la pobreza, para que disminuyan las desigualdades sociales y en general la exclusión social. En Panamá aproximadamente 4 de cada 10 personas viven en pobreza total (36,8%) y, del total de la población el 16,6%, o sea en torno a 500.000 panameños se encuentran en situación de pobreza extrema. En las áreas urbanas del país la pobreza total y la extrema alcanzan su menor nivel, 20,0% y 4,4% de su población, respectivamente; en las áreas rurales no indígenas poco más de la mitad de los residentes es pobre (54,0%) y una de cada cinco personas (22,0%) se encuentra en situación de pobreza extrema; en las áreas rurales indígenas, casi la totalidad de sus habitantes es pobre (98,4%) y en pobreza extrema se encuentra el 90% de los pobladores. El proceso de Concertación Nacional para el Desarrollo en Panamá tiene desde sus orígenes como objetivo primario acometer este inmenso esfuerzo por erradicar la pobreza y mejorar lo indicadores de inclusión social, en todas sus manifestaciones.

Hay que decir que dentro del objetivo BIENESTAR Y EQUIDAD se están incluyendo tres grandes Ejes, como son la educación, la salud y la inclusión social. De acuerdo a lo mencionado anteriormente, la inclusión social considera en sentido amplio a la educación y la salud, sin embargo, a efectos de este trabajo la inclusión social abarcará algunas líneas más concretas en materia de identidad, formación, viviendas y acceso a los servicios básicos, basándose y respetando lo acordado y consensuado por la Concertación. La Inclusión Social es el factor aglutinador del desarrollo humano, vale la pena comentar sobre el significado de la palabra cohesión social, porque en sí misma es un concepto que pudiéramos decir se analiza en paralelo al significado de inclusión social y en algunos casos es una consecuencia que surge del primero. Según la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), *“el concepto de*



cohesión social surge ante la necesidad de encarar pertinaces problemas que, pese a algunos avances logrados en los últimos años, aún perduran: altos índices de pobreza e indigencia; la extrema desigualdad que nos caracteriza; diversas formas de discriminación y de exclusión social que se remonta a un lejano pasado. Los actores que bien podrían estar llamados a construir espacios de interacción positiva no cuentan con una comunidad de principios de cooperación y de comunicación. Si bien las razones de los desencuentros suelen ser múltiples, destaca entre ellas el endeble asidero material de la cohesión social, aunque ciertamente el problema trasciende la mera satisfacción de necesidades materiales. Lo anterior permite comprender la relevancia de políticas que apunten una cohesión social basada en valores democráticos. Más allá de su indudable relevancia ética en razón de la equidad, esta también es relevante para la solidez del Estado de derecho, del orden social democrático y de la gobernabilidad”.

Por todo ello, un Eje de esta naturaleza es imprescindible para poder trabajar en la consecución de este objetivo de Bienestar y de Equidad

PROMOVER LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LOS MÁS DESFAVORECIDOS

Para el desarrollo de la Inclusión Social de los más desfavorecidos se contemplan **6 LÍNEAS ESTRATÉGICAS** de actuación:

- ✓ **L 1.3.1.- Desarrollar un Plan Nacional de Formación y Capacitación Técnica para población vulnerable y desfavorecida (autoempleo, microempresa, emprendimiento etc..).**

En todos los estudios, análisis realizados sobre el desarrollo humano y social de Panamá aparece la educación como un factor determinante para el devenir del país. Según “The Global Competitiveness Report”, en la lista por país de los factores más problemáticos para hacer negocios en Panamá está la “inadecuada educación de la fuerza de trabajo” aparece luego de la corrupción como el factor más importante, pero en un segundo lugar muy cercano, y antes que ineficiencia del gobierno, regulaciones laborales, entre otros factores de una lista de catorce. Este indicador se repite para el resto de la educación en Panamá, con lo cual proponer un Plan Nacional de formación y capacitación técnica tiene, no solo un valor muy importante en sí mismo, como un factor clave señalado en los aspectos claves para el desarrollo de la competitividad y productividad a nivel global, sino como una necesidad imperiosa a la hora de superar o atacar los problemas de inequidad, cohesión social y exclusión.

- ✓ **L 1.3.2.- Facilitar los mecanismos institucionales para mejorar el acceso al Trabajo de la población vulnerable y desfavorecida.**

La incorporación de la economía informal a la formalidad, y la mejora de las condiciones laborales de la población activa debe ser una de las principales políticas de Estado. Está comprobado que la informalidad produce bajos niveles de productividad, salarios por debajo del margen legal mínimo establecido. Al mismo tiempo, los trabajadores informales no se benefician de ninguna política de prestaciones sociales, no son sujeto de crédito personal o comercial y su informalidad lo lleva generalmente a actividades de subsistencia. Una de las formas de distribuir mejor el ingreso, es creando oportunidades. Las oportunidades a la población se ofrecen en un mercado laboral competitivo mediante una buena educación, desarrollo de actividades productivas que generan valor



agregado y estimulen un ambiente de productividad. Sin educación no hay oportunidades, sin oportunidades no se rompe con el círculo de la pobreza.

✓ **L 1.3.3.- Impulsar y estimular Programas y Mecanismos que desarrollen y potencien actividades productivas y respetuosas con el medio ambiente.**

Elemento fundamental para estimular el trabajo, el trabajo productivo, el trabajo creador es desarrollar y promover programas y mecanismos que faciliten la actividad productiva y que la población en general, pero la que está en situación de exclusión tenga las oportunidades suficientes especialmente aquellas actividades que fomenten el emprendimiento, el micro emprendimiento, los pequeños productores rurales y del campo y la comunidad originaria que ocupa un papel muy destacado en esta propuesta. No solo se trata de promover la creación de empresas, sino que estas se creen para generar valor a la sociedad, para estimular el trabajo, para que sean útiles a la economía familiar pero también nacional. Se trata así mismo de estimular el crecimiento de las regiones menos favorecidas, lo local y territorial, que es un aspecto clave a la hora de analizar la enorme concentración productiva de la Ciudad de Panamá en detrimento del interior del país, y todo ello siendo respetuosos con el entorno y el medio ambiente..

✓ **L 1.3.4.- Manejo Eficiente y Eficaz del Gasto Público Social.**

El manejo del gasto público social es un componente esencial a la hora de promover la inclusión social y la superación de la pobreza. Desde la identificación y diagnóstico de las necesidades, alineamiento del gasto a esas necesidades, focalización del gasto y eliminación de duplicidades, identificación de los factores claves, tanto sectoriales como regionales, identificación en este mismo sentido de los factores que pueden promover cambios importantes y el sistema de indicadores que permiten la evaluación del desempeño de ese gasto, son los factores determinantes a la hora de formulación del presupuesto nacional. En esta misma dirección, se convierte en un elemento importante la capacitación técnica de los funcionarios y actores del proceso no solo de formulación presupuestaria, sino de los actores que tienen la carga de la ejecución. El control presupuestario, la identificación de los indicadores de control y seguimiento del gasto, la evaluación permanente y la agilización de los procesos administrativos son objetivos que se toman en cuenta a la hora de poner la prioridad que le corresponde a esta línea estratégica.

✓ **L 1.3.5.- Promover y facilitar el modelo de construcción de Viviendas para la población más vulnerable y más desfavorecida.**

Con el asombroso crecimiento de los bienes raíces en Panamá uno pensaría que no existe déficit habitacional, sin embargo no es así. El crecimiento de los bienes raíces se concentró en el sector de viviendas de lujo y con una altísima concentración en la ciudad de Panamá. En cuanto a viviendas de interés social, que es el factor que queremos identificar como un elemento clave en la superación de la pobreza, pareciera que el déficit se mantiene, aun cuando el gobierno viene haciendo un esfuerzo al respecto. Según datos del El Ministerio de Vivienda para el año 2012, indican que el déficit habitacional es mayor en la provincia de Panamá donde se necesitan 41.771 unidades de vivienda, seguido por Chiriquí que necesita 16.551. Sólo la Comarca Ngobe Bugle necesita 15.771 unidades y la provincia de Veraguas necesita 12.328. En total en Panamá se ha identificado, según la fuente del Ministerio, un déficit de 149.000 unidades de vivienda. Básicamente, el déficit habitacional es el indicador



cuantitativo y cualitativo del problema de vivienda. El déficit habitacional es el total de las viviendas o soluciones habitacionales que se requieren para que las familias panameñas que carecen de ella, tengan acceso a este derecho social, en condiciones óptimas de habitabilidad, en función de algunas categorías seleccionadas que se han establecido de antemano.

En los últimos años ha habido un esfuerzo adicional de los gobiernos que está facilitando el camino a personas con un empleo formal pero con baja remuneración para obtener préstamos hipotecarios mediante el Fondo Solidario de Vivienda el cual permite que familias con un ingreso relativamente bajo puedan obtener una vivienda digna, el programa PARVIS el cual ha estado operando hace aproximadamente 10 años y es para personas de muy escasos recursos, así mismo el programa de mejoramiento de barrios. Todos estos programas de políticas habitacionales deben tener como objetivo central del gobierno algunos de los siguientes factores: - Diseños de viviendas y conjuntos habitacionales que posibiliten la diferenciación y ayuden al sentido de pertenencia, - Diseños participativos, que permitan una activa y ordenada vida social, - La ubicación de las viviendas debe permitir el acceso a servicios públicos, transporte y actividades productivas, - Debe permitir procesos activos de autoconstrucción en las zonas más alejadas y más pobres con vinculación al entorno local, y – Participación plena del sector privado. Con estos programas no solo se facilita el que la población más excluida tenga el derecho legítimo y democrático al acceso a la vivienda, sino que al mismo tiempo es una herramienta clave para la cohesión social y prevención de la delincuencia.

✓ **L 1.3.6.- Aumentar la Cobertura y el Acceso a los Servicios Básicos de los más desfavorecidos.**

El mejoramiento de la calidad y la cobertura de los servicios públicos se ha transformado en una prioridad que debe considerarse al momento de diseñar las políticas sociales que permitan a los habitantes de un país superar la pobreza, elevar su calidad de vida y acceder al desarrollo económico y social. La gestión de los servicios públicos está asociada a la tarea de redefinir las funciones del Estado y su relación con los bienes e intereses públicos. La falta de equidad, la segregación y el rezago económico siguen siendo temas cruciales, no resueltos totalmente, que afectan las condiciones básicas de vida de importantes sectores de la población. Según la CEPAL los servicios públicos no sólo se entienden como la oferta de elementos para la satisfacción de ciertas necesidades primordiales de la comunidad, sino más bien como una amplia gama de instrumentos y medios con los cuales la ciudadanía debe contar para el pleno desarrollo de su potencial humano, social y económico. En Panamá el problema de los servicios básicos (definidos estos como la actividad de la administración pública dirigida a satisfacer el interés y público que representa una actividad material y técnica puesta a disposición de la población y de sus necesidades para vida diaria personal y familiar), se concentra en la disposición del agua potable y alcantarillado, sistema de recolección y saneamiento de agua, acceso a electricidad, y sistema de comunicaciones para hacerla accesible a toda la población. Es importante destacar en este punto que en los procesos de concertación y de diálogo social la elaboración de estrategias conjuntas por los interlocutores sociales a fin de mejorar los servicios públicos de suministro, con el objetivo común de lograr que todas las comunidades pueden acceder a los servicios y de mejorar la eficiencia de los servicios, se convierte en un factor bien relevante, sin embargo en el proceso de concertación de Panamá se mostró particularmente pobre y muy poco activo. Esto contrasta con algunas cifras, como por ejemplo: De los 2,8 millones de usuarios que constituyen la población bajo la responsabilidad del IDANN (Instituto de acueductos y alcantarillado nacional), casi un millón no reciben agua potable las 24 horas del día, y 290 mil carecen del vital líquido (no tienen acceso a agua potable) según estadísticas del IDAAN; al mismo tiempo la carencia y



deficiencia del servicio eléctrico es notable en Panamá, siendo el país uno de los mayores reservorios hídricos del mundo per cápita.

INICIATIVAS DEFINIDAS DENTRO DE LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE ESTE EJE ESTRATÉGICO DE INCLUSIÓN SOCIAL

- ✓ **L 1.3.1.- Desarrollar un Plan Nacional de Formación y Capacitación Técnica para población vulnerable y desfavorecida (autoempleo, microempresa, emprendimiento etc.).**
 - **034.- Tener un plan de formación, capacitación y desarrollo de proyectos para promover el emprendimiento.**

Llevar el aprendizaje al mismo sitio donde habita la población es un objetivo deseable. El traslado de las personas de menos recursos a los centros de formación, al mismo tiempo que la dificultad para la adopción de prácticas formales-académicas para formar a esta población, hacen que los centros de aprendizaje deben estar cercano a la población beneficiaria. El desarrollo de la microempresa, la promoción del emprendimiento está demostrado que en poblaciones más pobres es muy importante, es parte de la sobrevivencia de las personas, al hacerse difícil por ejemplo conseguir trabajo formal, es parte del tránsito de la informalidad a la formalidad, por ello llevar al sitio la formación es un elemento que ayudaría a ese tránsito. Está demostrado internacionalmente que la formación, el aprendizaje, la capacitación, todos sinónimos de cómo apoyar a la personas a mejorar sus capacidades para enfrentar la vida con mayor seguridad, se trata de un objetivo de Estado inherente incluso a los derechos humanos. Cuando se trata de apoyar a las personas con mayores deficiencias para superarse en materia de manejo de la empresa o el emprendimiento, la razón es doble, por cuanto se están logrando dos objetivos en uno, ayudarles en su proceso de crecimiento personal, y por la otra ayudarles a desarrollar una actividad que les permita crecer como personas y como empresarios. Todo lo que se haga en este aspecto es útil y tiene un impacto grande en las poblaciones en materia de desarrollo. Se ha probado que la asociatividad es un elemento de crecimiento en el mundo de las empresas, se trata de un mecanismo para hacer eficiente el manejo de los negocios, en este caso calza perfectamente con el objetivo, el eje y la línea, es lograr que las personas pueden beneficiarse del trabajo conjunto, de aprender a trabajar de forma cooperativa y lograr beneficios a la hora de bajar costos y facilitar las operaciones.

- **035.- Tener un plan de formación para apoyar la capacidad técnica de la población que facilite la inserción laboral.**

Ya se ha venido planteando con insistencia la importancia, casi vital de la capacitación como un elemento indispensable para el ascenso social, el crecimiento económico de las poblaciones más pobres. Se trata de identificar los mejores mecanismos para que esa población tenga el acceso debido a esa capacitación, distinguiéndola de la educación formal por supuesto. Hay mucho mecanismos para lograr esto, y herramientas cada vez más utilizadas, los tradicionales centros de formación técnica de los gobiernos, la formación a distancia a través de mecanismos masivos de comunicación, la articulación con organizaciones y ONGs dedicadas al tema. La educación tiene que conllevar mecanismos modernos de formación y para ello hay que integrarlos al desarrollo de los propios sectores productivos, que puedan aplicar mecanismos de capacitación ya utilizados en muchas partes, pero que incluye sobre todo la educación dual, o la educación en la empresa. El impacto total de este conjunto de



iniciativas no debe subestimarse. Hay buenas razones para alentar la expansión de estas actividades, que llegan hasta la mitad de la población de algunos países escandinavos y la tercera parte de los habitantes de Estados Unidos. Por lo tanto, conviene que los países promuevan políticas y un ambiente general en el que puedan desarrollarse

Existe un amplio consenso entre los investigadores sobre el hecho de que la educación y la formación han sido factores críticos en la producción, y que su importancia se ha ampliado a causa de la última ola de transformaciones tecnológicas que ha recorrido el mundo y llegado también a América Latina, informes del BID, Banco Mundial, la CAF, dan fe de ese esfuerzo. En la segunda mitad del siglo pasado, la región invirtió en la creación de sistemas de formación profesional que han constituido un componente invaluable de las políticas de desarrollo de los países de la región. Durante la mayor parte de las últimas décadas, las economías daban empleo a todos los egresados de esos sistemas. Muchas empresas ha desarrollado programas propios de formación para capacitar a sus empleados. Esto se da sobre todo cuando las destrezas y especialidades que la empresa requiere no se obtienen de otro modo y el riesgo de que los candidatos formados sean "robados" por la competencia no es muy grave. No obstante, esta modalidad pierde terreno a medida que las empresas optan por contratos con proveedores externos, vendedores de capacitación y hasta con instituciones. En su lugar, las compañías que brindan capacitación, se concentran cada vez más en perfeccionar a sus empleados y ofrecerles especializaciones más sofisticadas o destrezas de gestión, y no tanto una formación de base.

La excepción la constituyen las empresas que operan en industrias donde la tecnología es compleja o cambia velozmente, que sí tienen programas de formación caros y ambiciosos, comparados con los de las firmas más tradicionales. Todos estos esfuerzos deben ser igualmente bienvenidos desde el punto de vista de una política pública: el gobierno sólo debería ocuparse de monitorear el comportamiento de las empresas en este terreno, porque tiene que llenar las lagunas donde los mecanismos espontáneos del mercado no proveen la capacitación suficiente. Por añadidura, es responsabilidad del gobierno asegurarse de que la legislación y la estructura impositiva no incentiven ni desincentiven la capacitación. En este sentido Panamá no escapa a esta realidad y el fortalecer institucionalmente el INADEH es un capítulo inaplazable, sin embargo, este esfuerzo no solo debe concentrarse en su dotación financiera, de recursos humanos y legal, sino más importante aún debe vincularse con la estrategia productiva del país, donde se integren la demanda y oferta de recursos humanos en el mediano y largo plazo.

✓ **L 1.3.2.- Facilitar los mecanismos institucionales para mejorar el acceso al Trabajo de la población vulnerable y desfavorecida.**

➤ **036.- Diseñar un sistema laboral e integral de apoyo a los trabajadores del sector agrícola**

En el mismo sentido y en la misma dirección el esfuerzo está en cómo llegar e implantar un programa masivo de formación a distancia, vincular las ONGs dedicadas al tema y comprometer al empresariado del "campo" en la materia. La mano de obra juvenil es una fuente muy interesante de desarrollo de capacidades técnicas, en varios sentidos: tienen una habilidad enorme para adaptarse a las nuevas tecnologías lo que facilita su inserción, tiene un interés por vincularse al mercado de trabajo, ya sea como auto empleo o como empleo formal, y la capacidad de adoptar nuevas prácticas o técnicas es inmensa. Este tema tiene igualmente mucho que ver con el punto anterior.



➤ **037.- Garantizar y exigir la vinculación al sistema de seguridad social de trabajadores informales y microempresarios**

Esta iniciativa tiene como planteamiento general que las leyes del trabajo y protección del trabajador son universales y de obligatorio cumplimiento por el empleador, del tamaño que sea e independientemente si es urbano o rural. Este proceso tiene varios aspectos y aristas que tomar en cuenta: Permite la disminución de la pobreza y la exclusión al proveer a la población de recursos y seguridad durante su vida laboral y sobre todo posterior a ella, mitiga las migraciones del campo a la ciudad, mejora las condiciones de vida de las poblaciones y sus lugares de vida y trabajo, impone el criterio de la legalidad y el cumplimiento de las leyes independientemente donde se aplique.

✓ **L 1.3.3.- Impulsar y estimular Programas y Mecanismos que desarrollen y potencien actividades productivas y respetuosas con el medio ambiente**

➤ **038.- Impulsar proyectos productivos en poblaciones más pobres y en sectores no tradicionales**

Un esfuerzo que se ha ido masificando en el mundo es el desarrollo de proyectos productivos para incorporar a poblaciones menos favorecidas, sobre todo las de poblaciones rurales-indígenas. Hay infinidad de iniciativas a lo largo de toda América Latina, y en general del mundo que evidencian que incorporar a estas poblaciones en proyectos sustentables, bien diseñados, con soporte público, capacitación y financiamiento tiene un resultado muy positivo. Es llevar el desarrollo productivo al espacio donde se requiere, vinculado al territorio, a lo que se produce en ese territorio, a sus costumbres y cultura y todo ello con la perspectiva de ofrecer al inversionista, cliente o proveedor de ese proyecto tenga la seguridad que su inversión o vinculación con el mismo esté segura. Panamá tiene una materia pendiente en materia de comercio exterior e internacionalización de sus actividades productivas, distintas a las actividades tradicionales del país como lo relativo al canal y el financiero. Lo importante es promover en el país un gran proyecto de desarrollo en actividades que aporten valor agregado al país y la sociedad en su conjunto. Estas áreas deben desarrollarse a partir de los elementos donde el país tenga una ventaja competitiva y comparativa, un ejemplo claro es el turismo, la agricultura, la pesca, la ganadería o la industria. En todos estos sectores el país tiene un potencial que explotar. La formación en estas áreas tiene la particularidad de la especialización técnica que ayuda al desarrollo de las personas más allá de la educación básica pero con un sentido de aplicabilidad.

✓ **L 1.3.4.- Manejo Eficiente y Eficaz del Gasto Público Social**

➤ **039.- El diseño y ejecución del presupuesto en gasto público tiene que atender a objetivos y estrategias claras por cada sector y colectivo**

El presupuesto de la nación debe formularse en base al agregado de muchos análisis sectoriales y sub sectoriales, de manera que se pueda ver en cada uno de ellos las especificidades y demandas, sin embargo, lo destacable en este punto es el sentido de planificación por sectores, la identificación de sus necesidades y su contribución al desarrollo nacional en su conjunto, y por supuesto el debido monitoreo y evaluación del mismo como una práctica indispensable de rendición de cuentas. La idea de esta iniciativa es que los proyectos que se propongan en este proceso presupuestario y sectorial cumplan con los elementos claves: formulación, diagnóstico, identificación,



capacitación, financiamiento, ejecución y evaluación. Son elementos básicos pero necesarios para cumplir con la debida rendición de cuentas y búsqueda de resultados. El gasto social tiene que tener en su sentido más amplio el objetivo principal de la inclusión social, de superar la pobreza de llegarle a las poblaciones más vulnerables, que no tienen acceso por múltiples razones a las necesidades más sencillas. La pobreza por lo general no se mantiene, o disminuye o aumenta, y es por ello que toda intervención tiene un impacto positivo si está sustentada en programas efectivos y eficaces, pero si no se hace lo conducente la pobreza aumenta indeteniblemente. Hay muchos ejemplos y casos en el mundo de programas que generalmente de forma temporal impactan en la mitigación de la pobreza, a ellos hay que apuntar, cuidando mucho su ejecución como mencionamos en la iniciativa anterior. Precisamente para llevar a cabo este esfuerzo nacional de mitigar la pobreza y la exclusión social, el fortalecimiento de las instituciones que tiene a cargo esta labor es fundamental, dotándolas no solo de las herramientas de gestión, y formulación de proyectos, sino del personal capacitado, los recursos técnicos y financieros necesarios. No se trata de crear más instituciones sino de tener mejores instituciones, con sentido de grandeza para la labor que llevan a cabo, con una clara señal de su labor y la visión de largo plazo.

➤ **040.- Contar con un instrumento único de identificación y seguimiento de la población pobre**

Hay muchas iniciativas de ONGs sobre todo, entidades académicas, organismos internacionales y por supuesto el gobierno que se dedican y ofrecen datos, estudios y análisis relativos a la identificación y seguimiento de la pobreza en un sentido amplio. Es importante que el gobierno se convierta en un “articulador” de estas iniciativas, y concrete con todas ellas un “modelo” de análisis que le permita ser eficiente a la hora de ofrecer resultados.

✓ **L 1.3.5.- Promover y facilitar el modelo de construcción de Vivienda para la población más vulnerable y más desfavorecida.**

➤ **041.- Focalizar programas de subsidios habitacionales hacia los más pobres y adecuar programa PARVIS.**

Hay muchas iniciativas de apoyo a las familias para la consecución de una vivienda, el Ministerio de la Vivienda de Panamá destaca varios: proyecto de techos de la esperanza, fondo solidario, PARVIS mejorado, asistencia habitacional, mejoramiento de barrios; todos ellos enfocados en mejorar el acceso de la población más vulnerable y necesitada a una vivienda digna. Focalizar el esfuerzo y sobre todo la “articulación” de los mismos incluyendo algunas otras que tengan organismos privados, ONGs, o gobiernos locales en un objetivo claro. Pero al mismo tiempo se hacen indispensables dos elementos para que estos programas tengan éxito, el seguimiento y la evaluación de resultados permanentes que permitan revisar el funcionamiento y resultado de los mismos. Muchos de estos programas deben tener un tiempo determinado, deben evolucionar en el tiempo en relación a los resultados obtenidos, y un elemento que es valioso analizar son las experiencias internacionales exitosas, que ofrecen ingredientes que en el tiempo pueden ir mejorando el propio sistema, sin embargo, la focalización tiene que estar sustentada en el diagnóstico más preciso posible.

➤ **042.- Promover con la empresa privada la construcción de vivienda social.**

Se trata de un ejemplo de lo comentado en la Iniciativa anterior. La empresa privada está comprobada ampliamente que sabe cómo construir viviendas de interés social masivamente, ejemplos abundan en todo el mundo, inclusive la tendencia es hacia lograr ese objetivo. La empresa privada en coordinación con las entidades



financieras y bajo el paraguas de gobierno y la legislación, puede apoyar ampliamente sobre todo cuando se habla de construcción de viviendas no de las clases más marginadas sino de las poblaciones pobres pero con un potencial de pago mínimo por la vivienda que se le está entregando. La creación de fondos solidarios de vivienda, la creación de estímulos financieros para que la banca preste los fondos, el diseño de estructuras adecuadas, el aprovisionamiento de servicios, entre otros factores es el aporte que el sector privado puede dar en este proceso de política en materia de viviendas.

➤ **043.- Desarrollar sistemas y una cultura de construcción de Viviendas adaptados al territorio.**

Es muy importante en el tema de la vivienda tener en cuenta las características sociales de la población a la que las mismas van dirigidas. En este sentido en Panamá, muchas de estas viviendas van dirigidas a la población más vulnerable y desfavorecida, y a la población originaria, es por ello que es muy importante fortalecer la autoconstrucción y la cultura de trabajo comunitario en la construcción de viviendas. Este aspecto es muy sensible, muy importante y está más que justificada la inclusión de una Iniciativa de esta naturaleza, en definitiva una Iniciativa que busca la adaptación de las viviendas al territorio a y los pobladores de ese territorio.

✓ **L 1.3.6.- Aumentar la Cobertura y el Acceso a los Servicios Básicos de los más desfavorecidos.**

➤ **044.- Revisar el modelo de participación público-privada para la prestación de servicios públicos.**

El desarrollo de la articulación y alianza público privada en el diseño de la política pública en materia de servicios públicos es un elemento de crucial importancia para ofrecer a los ciudadanos el acceso a servicios públicos de calidad. La empresa privada ha desarrollado una experticia muy importante en la provisión de servicios de comunicación, electricidad, gas, agua, basura urbana, entre otros. Hay que señalar que la clave de este modelo son los mecanismos legales (seguridad jurídica suficiente) para todo el proceso de selección, contratación, evaluación, auditoría, de todos los procesos que implica la contratación pública.

➤ **045.- Garantizar el acceso de los más pobres a servicios públicos básicos e infraestructuras.**

El Estado, el gobierno y la sociedad en general a través de iniciativas privadas, ONGs y otras entidades deben velar porque las poblaciones menos favorecidas tengan acceso seguro y de calidad a los servicios básicos e infraestructura. Los objetivos principales de las metas del milenio es promover que la sociedad pueda acceder a servicios como el agua y energía de forma primaria y prioritaria. Justamente Panamá en estos dos renglones no aparece bien posicionada en las estadísticas mundiales, requiriendo entonces un esfuerzo sostenido para mejorar estos dos servicios básicos.