

MINISTERIO DE PLANIFICACION
Y POLITICA ECONOMICA

DIRECCION DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE LAS NACIONES
UNIDAS PARA EL DESARROLLO

DEPARTAMENTO DE COOPERACION
TECNICA PARA EL DESARROLLO

PROYECTO PAN/86/002

PROGRAMA DE COORDINACION
Y PROMOCION DE ACCIONES
EN AREAS MARGINADAS
(COPRAM)

- RESUMEN -

PANAMA, ABRIL DE 1987.

I. PRESENTACION

- * UNO DE LOS PROPOSITOS FUNDAMENTALES DEL GOBIERNO DE PANAMA ES REDUCIR SUSTANCIALMENTE LOS NIVELES DE POBREZA Y MARGINALIDAD QUE AFECTAN A IMPORTANTES GRUPOS POBLACIONALES.
ESTE PROPOSITO SE ARTICULA CON LOS OBJETIVOS GENERALES DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL PARA EL PAIS EN SU CONJUNTO.

- * EL GOBIERNO DE PANAMA, A TRAVES DEL MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA (MIPPE), HA ESTABLECIDO, EN TAL SENTIDO, UN PROGRAMA ORIENTADO A PROMOVER Y COORDINAR ACCIONES CONCRETAS EN FAVOR DE LOS GRUPOS MAS POBRES.

- * EL PROYECTO DE "COORDINACION Y PROMOCION DE ACCIONES EN AREAS MARGINADAS" PAN/86/002 CONSTITUYE UNO DE LOS SOPORTES INICIALES A ESE PROGRAMA, EL PROYECTO CUENTA CON EL APOYO DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) Y DEL DEPARTAMENTO DE COOPERACION TECNICA PARA EL DESARROLLO (DTCD) DE LAS NACIONES UNIDAS.

- * ESTE DOCUMENTO RESUME EL ENFOQUE, LOS OBJETIVOS Y LA ORGANIZACION DEL PROGRAMA, ASI COMO ALGUNOS ELEMENTOS DE GESTION DEL PROYECTO.

II. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACION

I. DESARROLLO Y DESEQUILIBRIOS SOCIALES EN PANAMA.

- * EL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA PANAMEÑA HA SEGUIDO UN RITMO SATISFACTORIO EN LAS 3 ÚLTIMAS DÉCADAS, PESE A LOS DESAJUSTES GENERADOS POR LA RECESIÓN MUNDIAL EN GENERAL Y POR LAS CRISIS ECONÓMICO-FINANCIERAS DE AMÉRICA LATINA EN PARTICULAR.

-PIB A PRECIOS DE MERCADO (EN MILLONES DE B/. DE 1970)

1970 :	TOTAL	(1,021.2)	-----	PERCÁPITA	(687)
1975 :	TOTAL	(1,285.7)	-----	PERCÁPITA	(755)
1980 :	TOTAL	(1,745.8)	-----	PERCÁPITA	(892)
1984 :	TOTAL	(1,917.3)	-----	PERCÁPITA	(898)

-VARIACIÓN PORCENTUAL DEL PIB A PRECIOS DE 1970

1977-78 (9.8) ----- 1979-80 (15.1) ----- 1983-84 (-04) ----- 1984-85 (3.3%)

-PRODUCCIÓN DE ELECTRICIDAD (MILES DE KILOVATIOS-HORA)

1971 (919,412) ----- 1975 (1'304,491) ----- 1980 (1'840,048) ----- 1984 (2'210,622)

- * EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE PANAMÁ NO HA BENEFICIADO EQUITATIVAMENTE A TODA LA POBLACIÓN, NO OBSTANTE LOS CONSIDERABLES RECURSOS ASIGNADOS A MEJORAR LA SITUACIÓN DE LAS COMUNIDADES MÁS POBRES. AÚN CUANDO EN PROMEDIO SE HAN LOGRADO IMPORTANTES AVANCES EN DETERMINADOS INDICADORES DEL NIVEL DE VIDA, EXISTEN TODAVÍA AMPLIOS SEGMENTOS DE LA POBLACIÓN QUE PERMANECEN POBRES Y QUE NO TIENEN ACCESO A DETERMINADOS SERVICIOS NI A UNA OCUPACIÓN SUFICIENTEMENTE REMUNERADA.

-MORTALIDAD INFANTIL

1970 = 47 POR MIL
 1980 - 1985 = 26 POR MIL

-VIVIENDAS SIN SERVICIO SANITARIO

1970 = 28.3%
 1980 = 14.4%

-INSTITUCIONES DE SALUD

1970 = 169
 1984 = 665

-DESNUTRICIÓN EN 1985

PROMEDIO NACIONAL = 18.8%
 SAN BLAS = 59.5%

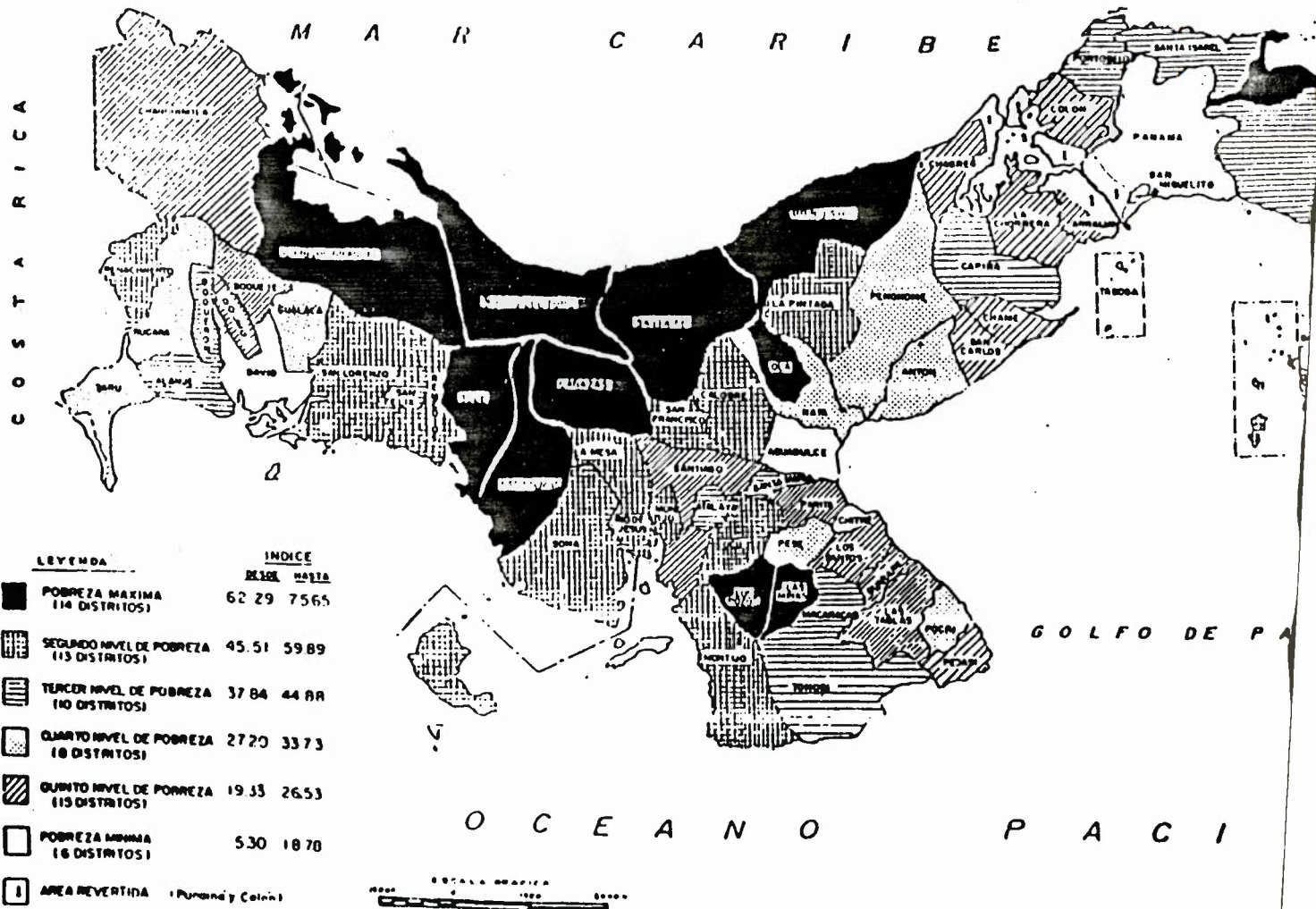
-TASA DE DESEMPLEO

1970 = 7.1%
 1985 = 11.8%

-POBREZA CRÍTICA EN 1983
 (HOGARES; SIN INDÍGENAS)

PAÍS = 18.7% - LA MESA = 65.1%
 CAÑAZAS = 82.3% - PANAMÁ = 4.1%

NIVELES DE POBREZA RELATIVO POR DISTRITO EN LA REPUBLICA AÑO 1980



2. CORRELACION ENTRE LAS POLITICAS ECONOMICAS Y LAS POLITICAS SOCIALES.

- LA PERSISTENCIA DE UN ORDENAMIENTO ECONÓMICO Y SOCIAL POR EL CUAL CIERTAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS TIENEN BAJAS RENTABILIDADES Y ALGUNOS GRUPOS O COMUNIDADES SON CALIFICADAMENTE POBRES Y MARGINADOS, NO ES COMPATIBLE CON LOS OBJETIVOS FUNDAMENTALES DE DESARROLLO.

- LAS POLÍTICAS ORIENTADAS A MODERNIZAR Y HACER MÁS COMPETITIVO EL APARATO PRODUCTIVO, TANTO PARA ATENDER EL MERCADO LOCAL COMO PARA EXPORTAR, ASÍ COMO LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS A RACIONALIZAR EL GASTO PÚBLICO, SE COMPATIBILIZARÁN SISTEMÁTICAMENTE CON LAS POLÍTICAS PLANTEADAS PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS GRUPOS MÁS POBRES.

PARALELAMENTE A MEDIDAS DE RACIONALIZACIÓN, MODERNIZACIÓN Y REACTIVACIÓN DE LA PRODUCCIÓN, CUYOS PERFILES PUEDEN TOMAR PLAZOS MEDIANOS, SE PROMOVERÁN ACCIONES DIRECTAS E INMEDIATAS PARA SUPERAR SITUACIONES DE POBREZA EN DETERMINADOS GRUPOS PRIORITARIOS.

- ESTA CORRELACIÓN ENTRE ESTRATEGIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES BUSCA MAXIMIZAR UN EQUILIBRIO ÉTICO Y POLÍTICO ENTRE LOS DIFERENTES FACTORES QUE DEFINEN NUESTRO PROCESO DE DESARROLLO, Y HACE VÁLIDO EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA INTEGRAL.

III. ENFOQUES QUE ENCUADRAN EL FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA.

- * LA MARGINALIDAD Y LA POBREZA SE EXPLICAN POR UN COMPLEJO JUEGO DE FACTORES SOCIALES, CULTURALES, POLÍTICOS Y ECONÓMICOS Y REPRESENTAN A UNO DE LOS MAS ESENCIALES CARACTERES DEL SUB DESARROLLO.

SIN EMBARGO, EL GERMEN FUNDAMENTAL ES LA INSUFICIENCIA DE OCUPACIONES QUE PROPORCIONEN INGRESOS PARA, POR LO MENOS, SATISFACER LOS REQUERIMIENTOS FAMILIARES BÁSICOS EN SALUD, EDUCACIÓN, VIVIENDA Y NUTRICIÓN.

- * EL ENFRENTAMIENTO SUSTANTIVO A LA MARGINALIDAD Y A LA POBREZA IMPLICA UNA ESTRATEGIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y FINANCIEROS CARACTERIZADA POR SU CONCENTRACIÓN, COMPLEMENTACIÓN Y ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL EN ÁREAS O GRUPOS PRIORITARIOS.

- * EL DISEÑO, LA EJECUCIÓN Y EL CONTROL DE LAS ACCIONES O PROYECTOS ESPECÍFICOS DIRIGIDOS A COMBATIR LA POBREZA DEBEN INVOLUCRAR A LAS PROPIAS FAMILIAS O COMUNIDADES BENEFICIARIAS.

LA PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN, A TRAVÉS DE SUS ORGANISMOS REPRESENTATIVOS, ES FUNDAMENTAL PARA GARANTIZAR LA ACEPTABILIDAD DE LOS PROYECTOS, INCORPORAR LOS ESFUERZOS COMUNITARIOS, EXPANDIR LOS MECANISMOS DE DEMOCRATIZACIÓN SOCIAL Y ROMPER CON EL PATERNALISMO ESTATAL.

IV. PROPOSITOS FUNDAMENTALES DEL PROGRAMA.

- * DEFINIR INTEGRALMENTE LOS ALCACES, CONTENIDOS E IMPLICACIONES POLITICAS Y ECONOMICAS DE LAS SITUACIONES DE POBREZA QUE AFECTAN A EXTENSOS GRUPOS SOCIALES DE PANAMA; ASI COMO PLANTEAR ALGUNAS ESTRATEGIAS PARA CONBATIR TALES SITUACIONES.

- * GENERAR, PROMOVER Y APOYAR LA EJECUCION DE PROYECTOS CONCRETOS QUE SEAN COMPATIBLES CON LAS PRIORIDADES ESTABLECIDAS; PARA LO CUAL DEBERA REALIZAR UNA INTENSIVA LABOR DE COORDINACION INTERINSTITUCIONAL (CON ENTIDADES PUBLICAS Y PRIVADAS; NACIONALES E INTERNACIONALES). EL PROGRAMA NO ES UNA INSTANCIA DE EJECUCION DIRECTA DE ACCIONES.

- * REFORZAR SISTEMATICAMENTE LOS MECANISMOS TECNICO-INSTITUCIONALES QUE PERMITAN ARTICULAR LAS DIFERENTES ACCIONES Y RECURSOS QUE SE VIENEN APLICANDO POR DISTINTAS ENTIDADES FINANCIERAS E INSTITUCIONES EJECUTORAS.

V. BENEFICIARIOS

- * EL PROGRAMA Y EL PROYECTO ESTAN ORIENTADOS A CREAR O REFORZAR ACCIONES CONCRETAS EN FAVOR DE LOS GRUPOS MAS POBRES.

- * EN PRINCIPIO, A LAS FAMILIAS Y COMUNIDADES CALIFICADAS DENTRO DEL TRAMO DE "EXTREMA POBREZA"⁽¹⁾ APROXIMADAMENTE EL 20% DE LA POBLACION NO INDIGENA (390,000 PERSONAS; 73,000 FAMILIAS) Y EL 70% DE LA POBLACION INDIGENA (110,000 PERSONAS 22,000 FAMILIAS).

- * EN PARTICULAR A LOS CERCA DE 114,000 PEQUEÑOS AGRICULTORES (CON MENOS DE 9.9 HAS.); A LOS 74,000 DESEMPLEADOS Y A LOS 84,000 SUBEMPLEADOS INVISIBLES (17% DE LA POBLACION OCUPADA); A LOS APROXIMADAMENTE 11,000 FAMILIAS QUE VIVEN EN ZONAS URBANO-MARGINALES DEL AREA METROPOLITANA.

⁽¹⁾ CARECEN DE INGRESOS SUFICIENTES AUN PARA ADQUIRIR TODOS LOS ALIMENTOS NECESARIOS O VITALES.

VI. OBJETIVOS ESPECIFICOS Y PRINCIPALES ACTIVIDADES.

*OBJETIVO I: PROPUESTA DE UNA POLITICA BASICA PARA EL TRATAMIENTO DE LA MARGINALIDAD Y LA POBREZA.

-ELABORACION DE UNA POLITICA SOBRE EL TRATAMIENTO DE LA POBREZA; COMPATIBILIZADA CON OTRAS POLITICAS DEL ESTADO; PARA SU APLICACION POR LAS CORRESPONDIENTES ENTIDADES UNA VEZ QUE SEA APROBADA POR LAS INSTANCIAS CORRESPONDIENTES.

-ANALISIS DE LOS IMPACTOS DE LAS POLITICAS ECONOMICAS SOBRE LAS POLITICAS SOCIALES Y SOBRE LOS GRUPOS MAS POBRES; PLANTEAMIENTOS NORMATIVOS CORRESPONDIENTES.

-DIFUSION ESTRATEGICA DE LA POLITICA Y DE LOS PLANTEAMIENTOS RESULTANTES DEL ANALISIS DE LOS IMPACTOS DE LAS POLITICAS ECONOMICAS.

* OBJETIVO II: IDENTIFICACIÓN, PROMOCIÓN Y COORDINACIÓN DE PROYECTOS ESPECÍFICOS.

- DETERMINACIÓN DE UN MAPA INTEGRADO (EN BASE A ESTUDIOS PREEXISTENTES) SOBRE NIVELES, PREVALENCIAS Y CARACTERIZACIÓN DE LA POBREZA; COMO MARCO PARA PRIORIZAR PROYECTOS.

- FORMULACIÓN, DISCUSIÓN Y DIFUSIÓN DE UNA METODOLOGÍA QUE FACILITE LA DEFINICIÓN DE ÁREAS PARA LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS INTEGRADOS DE DESARROLLO (ZONIFICACIÓN).

- DISEÑO, ANÁLISIS Y ADOPCIÓN DE UNA METODOLOGÍA BÁSICA PARA PRIORIZAR PROYECTOS ESPECÍFICOS, ESPECIALMENTE DE AQUELLOS ORIENTADOS A COMBATIR LA POBREZA.

- CAPACITACIÓN EN PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y CONTROL DE PROYECTOS INTEGRADOS DE DESARROLLO EN ÁREAS PRIORITARIAS.

- IDENTIFICACIÓN, PROMOCIÓN Y COORDINACIÓN DE PROYECTOS ESPECÍFICOS, QUE ES LA ACTIVIDAD CENTRAL DEL PROGRAMA.

TIPOS DE PROYECTOS Y ACTIVIDADES QUE SERAN PROMOVIDOS EN FUNCION DEL OBJETIVO II

- CONSOLIDACIÓN, REPLANTEO O/Y GENERACIÓN DE PROYECTOS "INTEGRADOS" EN ÁREAS ESPECÍFICAS. REFERENCIA: DRI-SUR DE VERAGUAS; CECOPADE. ENFOQUE RURAL-URBANO; MULTISECTORIAL.

- INCREMENTO DE LA PRODUCCIÓN Y DE LA PRODUCTIVIDAD EN PARCELAS DE PEQUEÑOS CAMPESINOS O DE GRUPOS ASOCIATIVOS. INCLUYE: OBRAS DE RIEGO; TÉCNICAS DE CULTIVOS COMPLEMENTADOS CON CRIANZAS (PECES, CERDOS, AVES); UTILIZACIÓN DE SEMILLAS MEJORADAS; INFRAESTRUCTURAS DE ALMACENAMIENTO; COMERCIALIZACIÓN; CRÉDITO; REFORESTACIÓN Y USO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES. TRATAMIENTO ESPECIAL DE GRUPOS INDÍGENAS (EMBERÁ, GUAYMÍ, KUNA).

- DESARROLLO DE ARTESANÍAS Y PEQUEÑAS ACTIVIDADES DE TRANSFORMACIÓN, EN BASE A PRODUCCIÓN AGROPECUARIA. TRATAMIENTO ESPECIAL A LA MUJER CAMPESINA.

- ESTABLECIMIENTO O CONSOLIDACIÓN DE MICROEMPRESAS O UNIDADES FAMILIARES DE PRODUCCIÓN EN EL ÁMBITO URBANO. INCLUYE: IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES DE INVERSIÓN; ASESORÍA TÉCNICO-FINANCIERA; CAPACITACIÓN EN GESTIÓN DE UNIDADES PRODUCTIVAS; MERCADEO; CRÉDITO.

- GENERACIÓN DE EMPLEOS CON BAJO COSTO DE INVERSIÓN; REPLANTEO DE ESQUEMAS DE EMPLEOS DE EMERGENCIA O TEMPORALES; MÁXIMO APROVECHAMIENTO DEL EMPLEO "INFORMAL". PREVISIONES EN EL ÁMBITO URBANO Y EN EL ÁMBITO RURAL.

- ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD, ESPECIALMENTE EN LAS MADRES Y NIÑOS; ATENCIÓN PREVENTIVA DE LA SALUD COMPLEMENTADA CON EL MEJORAMIENTO EN LOS NIVELES NUTRICIONALES Y CON ACCIONES INTEGRALES DE SANEAMIENTO AMBIENTAL.

- EQUIPAMIENTO DE PUESTOS Y CENTROS DE SALUD. AMPLIACIÓN DEL CONTENIDO Y COBERTURA DE "GIRAS DE ATENCIÓN" DEL S.I.S; INVOLUCRANDO OTROS SERVICIOS (EXTENSIÓN RURAL, ETC.).

- EDUCACIÓN FUNCIONAL (PARA EL TRABAJO); PROGRAMAS DE ALFABETIZACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA ADULTOS, DE ACUERDO CON LAS CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS Y CULTURALES DE LA POBLACIÓN-OBJETIVO, ESPECIALMENTE EN GRUPOS INDÍGENAS.

- MEJORAMIENTO DE LAS VIVIENDAS RURALES, CON MATERIALES LOCALES Y TECNOLOGÍAS APROPIADAS.

- PROGRAMAS DE VIVIENDA POPULAR Y DE LOTIFICACIONES CON SERVICIOS BÁSICOS; TANTO EN ÁREAS URBANO-MARGINALES DE PANAMÁ Y COLÓN, COMO EN CENTROS URBANOS DE SEGUNDO ORDEN (DAVID, CHITRÉ, SANTIAGO, ETC.).

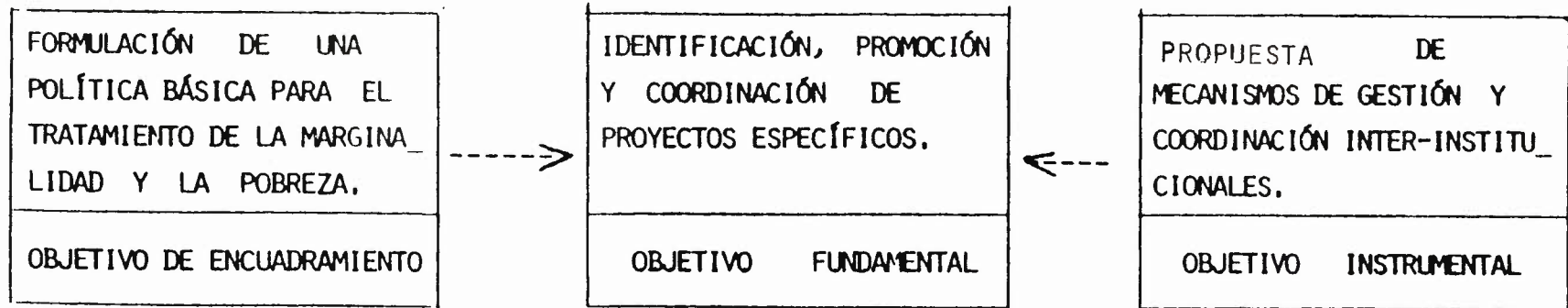
- DESARROLLO DE ORGANIZACIONES DE BASE, PARA PROMOVER SU PARTICIPACIÓN EN EL DISEÑO, EJECUCIÓN Y CONTROL DE PROYECTOS SOCIALES O/Y ECONÓMICOS QUE AFECTAN A LAS COMUNIDADES.

*OBJETIVO III: PROPUESTA DE MECANISMOS DE GESTIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONALES.

- ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN Y DEL POTENCIAL DE LOS MECANISMOS DE GESTIÓN Y COORDINACIÓN EXISTENTES DENTRO Y ENTRE LAS INSTITUCIONES EJECUTORAS.

- PROPUESTAS DE CAMBIO, REFORZAMIENTO O CREACIÓN DE INSTRUMENTOS TÉCNICO-INSTITUCIONALES QUE FACILITEN LA ARTICULACIÓN DE ACCIONES Y PROYECTOS ESPECÍFICOS.

- IDENTIFICACIÓN DE RECURSOS ADICIONALES (INTERNOS Y EXTERNOS) DE COOPERACIÓN TÉCNICA O FINANCIERA, PARA LA REALIZACIÓN DE PROYECTOS ESPECÍFICOS.

ESQUEMATIZACION FUNCIONAL DE LOS OBJETIVOS ESPECIFICOS.

VII. ORGANIZACION Y GESTION DEL PROYECTO.

- * EL PROYECTO ESTA ADSCRITO A LA DIRECCION DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (DPES), SIN CONSTITUIR UNA UNIDAD DE LINEA DE DICHA DIRECCION ES UNA RESPUESTA INICIAL AL PROGRAMA DE COORDINACION Y PROMOCION DE ACCIONES EN AREAS MARGINADAS ESTABLECIDO POR EL GOBIERNO.

- * EL PROYECTO TIENE UNA COORDINACION TECNICA (JEFATURA), CUYO TITULAR ES DESIGNADO POR EL MINISTRO DEL MIPPE. EL FUNCIONARIO DESIGNADO ES EL RESPONSABLE DIRECTO DE LA GESTION TECNICA Y ADMINISTRATIVA DEL PROYECTO, EN EL MARCO DE LAS ORIENTACIONES GENERALES ESTABLECIDAS POR LA DPES Y DE LOS OBJETIVOS ESPECIFICOS DEL PROGRAMA.

- * PARA MANTENER UNA ARTICULACION FUNCIONAL CON LOS ORGANOS INTERNOS DEL MIPPE, SE HA ESTABLECIDO UN COMITE INTERNO CONPUESTO POR LOS DIRECTORES RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES DEL PROGRAMA, PRESIDIDO POR EL DIRECTOR DE LA DPES Y CUYA SECRETARIA TECNICA LA EJERCE EL JEFE DEL PROGRAMA.

- * PARA MANTENER FORMALMENTE NEXOS DE COORDINACION CON LAS ENTIDADES DEL GOBIERNO QUE EJECUTAN PROYECTOS DE INVERSION RELACIONADOS CON LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA, SE HA ESTABLECIDO UNA COMISION INTERSECTORIAL EN ESTA COMISION PARTICIPARAN PRINCIPALMENTE REPRESENTANTES DE NIVEL DIRECTORIAL DE LOS MINISTERIOS DE EDUCACION, SALUD, TRABAJO, VIVIENDA Y DESARROLLO AGROPECUARIO.

- * CON LA FINALIDAD DE ARTICULAR Y ORIENTAR LOS ESFUERZOS QUE REALIZAN DIFERENTES ENTIDADES NO GUBERNAMENTALES EN FAVOR DE GRUPOS Y AREAS POBRES, SE ESTABLECERAN, ASI MISMO, MECANISMOS DE COORDINACION CON ESTE TIPO DE ENTIDADES.

- * PARA SU FUNCIONAMIENTO, EL PROYECTO CUENTA CON UN EQUIPO TECNICO NACIONAL DE 8 PERSONAS Y LA ASESORIA DE UN TECNICO DE LAS NACIONES UNIDAS.

VIII. FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO.

- * EL MIPPE, APORTARÁ B/. 2.77,166, QUE SE APLICARÁN FUNDAMENTALMENTE AL FINANCIAMIENTO DEL EQUIPO TÉCNICO, EL CUAL SERÁ SELECCIONADO DE ENTRE EL PERSONAL YA EXISTENTE EN EL MINISTERIO.

- * EL PNUD APORTARÁ B/. 408,553 QUE SE APLICARÁN FUNDAMENTALMENTE A FINANCIAR ESPECIALISTAS-CONSULTORES, A APOYAR EL DISEÑO Y LA EJECUCIÓN TÉCNICA DE PROYECTOS ESPECÍFICOS Y A REALIZAR ACCIONES DE CAPACITACIÓN-DIFUSIÓN. (1)

- * LOS RECURSOS QUE SE APLIQUEN A LA REALIZACIÓN Y GESTIÓN DE PROYECTOS ESPECÍFICOS, CORRESPONDERÁN A LOS PRESUPUESTOS DE INVERSIÓN Y OPERACIÓN DE LAS DIFERENTES AGENCIAS EJECUTORAS DEL GOBIERNO, ASÍ COMO A LOS APORTES DE COOPERACIÓN TÉCNICA-FINANCIERA CONVENIDOS PARA ESOS FINES.

(1) ESTA CIFRA INCLUYE LOS COSTOS DE LA PREPARACION TECNICA DEL PROGRAMA Y DEL PROYECTO.