



Marzo 2010

## ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO CONTRA LA POBREZA EN CENTROAMÉRICA: LOS CASOS DE GUATEMALA Y PANAMÁ

Enrique Rascón Palacio

Universidad Especializada de la Américas, Panamá

[erascon75@gmail.com](mailto:erascon75@gmail.com)

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

**Rascón Palacio, E.:** *Análisis de la implementación de programas de gobierno contra la pobreza en Centroamérica: los casos de Guatemala y Panamá*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, marzo 2010. [www.eumed.net/rev/cccss/07/erp4.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/07/erp4.htm)

---

### Resumen

La pobreza es un flagelo social que afecta a millones de personas alrededor del mundo. Por diferentes razones ya sea que se hable de las de índole política, histórica y/o geográficas, solo por enunciar algunas; lo cierto es que a medida que hay un mayor crecimiento poblacional, la demanda de recursos en paralela combinación con la falta de políticas públicas bien definidas, hacen ver inalcanzables, el logro de metas locales y/o regionales en torno a la disminución de los niveles de pobreza existentes. Luego del análisis hecho tanto en Guatemala como en Panamá, se determina que más bien, existen programas de gobierno y no políticas estatales dirigidas en torno a la disminución de este flagelo social.

**Palabras clave:** Pobreza, flagelo social, gestión gubernamental, programas de gobierno, legado institucional.

## ***Introducción***

La inestabilidad política en los países del área centroamericana ha propiciado el surgimiento de diversos problemas sociales. Unos se han erigido como secuela del actuar político circunstancial. Otros se han manifestado luego de varios años de incertidumbre democrática. Los adversos tópicos sociales discordantes del orden en la sociedad de cada Estado, han menguado los anhelos de muchos ciudadanos. La génesis de las actuales incongruencias sociales bien podría ser fundamentada con base histórica en la época de la colonia. En esos tiempos la desigualdad se ve fortalecida por las condiciones económicas y las diferencias de poder imperantes (De Ferranti et. al., 2003).

Pasado el proceso colonial y llegado el respectivo momento de la “liberación nacional”, cada Estado del área se enfoca por erigir un ambiente social más democrático, realista y equitativo. Pero dicho pregonar político ante los ojos de los ciudadanos ha sido un nefasto experimento social. Los que se encargaron de propiciar el surgimiento de nuevas sociedades políticamente reconocidas no evaluaron las secuelas más allá del presente inmediato. Tanto es así, que los múltiples intentos por lograr una institucionalidad democrática como un todo centroamericano, no perduraron.

Dentro de este marco, el caudillismo oportunista surge como una alternativa para hacer frente a las vicisitudes sentidas por las masas populares. En el devenir propio de cada Estado Centroamericano es plausible determinar esos instantes precisos de la historia. Como secuela, a pesar de tener conocimiento de los hechos de otrora, aún nuestros Estados no son capaces de hacer frente a los cíclicos problemas sociales. Se plasma así en la praxis de hoy, el nefasto legado institucional que se heredó. Las acciones capitalistas hacen alarde de su tendencia individualista. El auto-interés en ocasiones priva desarrollar el bienestar común.

## ***El concepto de Pobreza...***

La pobreza es un flagelo social que afecta sobre todo, a personas con escaso nivel de inserción dentro de la dinámica de desarrollo local, regional o global. La región centroamericana, es marcada por la incidencia de esta anomalía social a tal punto que afecta el desarrollo psíquico-físico de niños, jóvenes y a otros actores sociales.

Cabe mencionar que la pobreza puede ser tratada desde dos marcos dimensionales: cualitativo y cuantitativo. De acuerdo a cómo sea abordada la temática de la pobreza, así serán las metodologías consideradas a utilizar para medir este flagelo social. En torno a la dimensión cuantitativa, algunos autores lo plantean cuando analizan medida a través de los ingresos y la capacidad de consumo. Desde este marco referencial de análisis, se puede conocer la magnitud de la pobreza, su evolución, ubicación geográfica y comparar la incidencia de la pobreza en localidades urbanas y rurales, por jefaturas de hogar u otros atributos inherentes a las unidades domésticas familiares. El análisis cualitativo de la pobreza está vinculado con aspectos que llevan generalmente a una descripción y análisis de ésta como modo de vida de quienes la padecen, manera en que es descrita por éstos e incluso, sobre las nociones y el modo en que es visualizada por diferentes sectores sociales.

Diferentes metodologías se han diseñado para tratar de estimar los niveles de pobreza. Entre ellas destacan: Líneas de pobreza, necesidades básicas insatisfechas (NBI), medición integrada de pobreza (MIP) e indicadores agregados de pobreza. Las tres primeras utilizan como unidades de análisis a las personas/familias. Empero, la última al igual que la segunda, consideran a las áreas geográficas. Indistintamente, todas coinciden en medir la dimensión de *privación* de la pobreza.

De acuerdo con datos obtenidos en encuestas de hogar y bajo los parámetros generales del Instituto Nacional de Estadística (INE) de la República de Guatemala, se puede establecer una tasa de pobreza general que proporciona información sobre aquellas personas que se encuentran debajo de la línea de pobreza general. En Guatemala caen por debajo de la línea de pobreza las personas cuyo consumo no alcanza los Q 4,318.00 anuales. También se puede establecer bajo esta línea aquellos hogares cuyo

consumo alcanza un gasto básico alimentario valorado en el año 2000 en Q 1,911.00. Las personas que llegan a tener un consumo equivalente a este monto son considerados pobres extremos (INE, 2001).

En la República de Panamá, de acuerdo a la Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la pobreza no extrema corresponde a \$ 953.00 de consumo total por persona al año. Entretanto, se define la pobreza extrema en cuanto al valor de consumo de los requerimientos mínimos de alimentos por persona al año, equivalente a un promedio de 2,305 calorías diarias por persona. En 2003 este costo se estimó en \$ 534 por persona al año y/o en su equivalente mensual, a \$ 44.50 de consumo (MEF, 2003:12).

Dar una definición de pobreza es una cuestión difícil pues, dependiendo de la perspectiva teórica desde que sea abordada, así como de los alcances que se le quiera dar, los indicadores y procesos, por ejemplo, pueden ser diversos y diferentes. Una aproximación podría ser la que define la pobreza como “la privación de una o más dimensiones del bienestar o de las capacidades de las personas, las cuales se han ampliado y vuelto más complejas en los últimos años “(Kanji, 2004:10).

Por su lado, Pierre Salama (1999:137) propone que el indicador de la pobreza puede pensarse como *indirectamente proporcional al nivel medio de ingreso por persona y directamente proporcional al grado de desigualdad en la distribución de los ingresos*. Ésta definición toma en cuenta las cuestiones monetarias pero compara cuestiones individuales; ingreso por persona, con cuestiones macro-sociales, como es el nivel de desigualdad de la distribución de esos ingresos. Se observa aquí, que los enfoques cuantitativos son los más explicativos para analizar el fenómeno de la pobreza; empero, sus definiciones resultan generales y tienden ser reductoras al remitir el problema de la pobreza a cuestiones meramente económicas.

Por otro lado, la visión de organismos internacionales no se ha hecho esperar. Para la CEPAL, pobres resultan aquellos que no pueden cubrir la canasta básica de alimentos. Con miras al planteamiento de un análisis más completo, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se ha empezado hablar de pobreza humana, concepto éste que, además de considerar variables económicas y monetarias, incluye aspectos sociales como salud, escolaridad y empleo. La propuesta del PNUD trasciende los parámetros económicos y considera las cuestiones subjetivas de la pobreza; es decir, si las personas se consideran o no pobres.

### ***Contexto histórico-político de la pobreza en Guatemala***

En 1821, Guatemala, llegó a su independencia. En la época colonial, fungió como centro político y económico de la región centroamericana. Su independencia es orquestada bajo la tutela de los sectores conservadores y antidemocráticos cuyos intereses se dificultaban bajo la hegemonía española a raíz del avance de las ideas liberales en Europa y de la aplicación tardía de las Cortes de Cádiz (Álvarez Aragón, 2002a:86).

Durante el siglo XIX se propició un lento proceso de aperturas e infructuosas presiones por volver al estado colonial. Un ejemplo claro, fue el gobierno conservador de Rafael Carrera (1837-1865) que neutralizó los incipientes intentos por liberar la política y la economía; intentos liderizados por grupos minoritarios liberales. Esta práctica dominante, tuvo émulos durante todo el siglo XX; especialmente con Manuel Estrada Cabrera (1898-1920).

La economía guatemalteca, durante la colonia, se sustentó en la extracción de productos agrícolas. En época colonial, los productos de exportación eran los tintes naturales - cochinilla y añil -; empero, en el final del siglo XIX, surgió el desarrollo de la producción cafetalera. Se observa la presencia del pensamiento conservador de cuño colonial lo cual trajo como secuela que el esfuerzo industrializador estuviere ausente (Álvarez Aragón, 2005:16). Se ve propiciada así, la explotación de la mano de obra indígena en el campo. Instancia ésta, desarrollada en la época colonial y continuada aún en el período de la reforma liberal de 1871. Reparto de grandes extensiones de tierra a los amigos del régimen y el control de las masas indígenas y ladinas pobres como fuerza de trabajo casi gratuita; fue la tónica del proceso.

El modelo socio-político, eminentemente oligárquico, no permitió la instauración de un proceso de acumulación capitalista equitativo. Ya en el siglo XIX, con el ascenso al poder de Jorge Ubico (1930 – 1944), la clase media interpretó su aparición como “liderazgo nuevo y progresista” (Tischler, 2001: 198). No obstante, la hegemonía Ubiconeana se caracterizó por la defensa de claros y genuinos intereses de la oligarquía; modelo defendido por conservadores y pseudos liberales. Este proceso vino a significar la última fase del Estado liberal oligárquico en Guatemala (Ibid).

Es hasta segunda mitad del siglo XX cuando se dejó entrever en la praxis, una propuesta modernizadora a través de la gestión gubernamental de Jacobo Árbenz Guzmán (1951-1954). Se pretendió actualizar al país con exigencias de las relaciones productivas del contexto internacional. El proceso fracasó en términos relativos por no coexistir instituciones políticas necesarias para el desarrollo de la democracia. Guatemala así, como lo anota Edilberto Torres- Rivas, se sumió en una crisis coyuntural del poder reaccionario (1998:12). En resumidas líneas, las oligarquías continuaban extrayendo de la tierra y sus trabajadores toda la riqueza posible sin el mayor de los esfuerzos.

Luego de una larga época de problemas sociales internos emergidos a raíz del conflicto armado, éste país logra romper esa vicisitud social que propició un cáncer maligno para la prosperidad de la nación. Con la firma del Acuerdo de Paz celebrado el 29 de diciembre de 1996, se logra un armisticio que perfiló un ambiente de desarrollo socio-económico próspero, prometedor y ampliamente accesible para todos. Sin embargo, esa dinámica tan anhelada no ha sido evidente como se esperaba. El cese de actividades bélicas internas permitió el status hegemónico de un problema social que tras los efectos de los hechos bélicos ha quedado en completa evidencia, la pobreza.

Con la instauración de un régimen social cimentado en una paz interna, se da inicio a un proceso de inserción social que aún se mantiene en ejecución. El mismo es de tal magnitud, pero a pesar de estas iniciativas procedentes de gobiernos guatemaltecos, organismos internacionales y ONG's no se ha podido mejorar significativamente, la situación a los niveles esperados. Muchas ideas de inversión gubernamental y privada se han concretado en plena lucha contra la pobreza. No se puede negar que los esfuerzos multi-sectoriales han contribuido a paliar de cierta forma esta problemática nacional. Empero, no ha sido suficiente para disminuir los altos niveles de pobreza extrema y pobreza general en ese país Centroamericano.

### ***Pobreza en Guatemala desde el referente estadístico.***

Los datos arrojados por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM 1998-1999) determinan que la pobreza general tomando en cuenta el ingreso es experimentada en el 56.7% de la población y en categoría de extrema pobreza el 26.8%. De acuerdo al documento Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) 2001, el 10% de la población guatemalteca se hizo acreedora del 44% del ingreso. Mientras tanto el resto, el 90% de la población sólo pudo acceder al 56% del ingreso nacional.

Datos de estudios hechos a nivel nacional e internacional revelan la cruda realidad social guatemalteca. Según éstos, el interior del país es el más golpeado por este flagelo. Se sustenta que las regiones más sufridas por este mal son la Región Norte (Alta Verapaz y Baja Verapaz) y la Región Noroccidente (Quiché y Huehuetenango). La primera posee el 84% de población pobre. La segunda consta de un 82.1% (Informe de Gobierno: 2004). Un factor que es necesario tener presente es que la mayoría de esta población es de origen indígena (ver cuadro # 1). Esta realidad demuestra que hay ineficiencia de bienestar social en las áreas del interior del país y que es necesario invertir más energías y recursos para sobrellevar esta cruda realidad.

**Cuadro # 1.**

<i>Niveles de Pobreza en Guatemala, según Región. Año 2000.</i>			
	<i>Pob. Pobre</i>	<i>Pob. Rural</i>	<i>Pob. Indígena</i>
	(%)	(%)	(%)
<b>Total de la República</b>	<b>56.2</b>	<b>53.9</b>	<b>41.0</b>
Región Metropolitana (I)	18.0	14.1	13.5
Región Norte (II)	84.0	77.7	85.5
Región Nororiente (III)	51.8	68.9	13.2
Región Suroriente (IV)	68.6	69.2	7.3
Región Central (V)	51.7	44.9	40.4
Región Suroccidente (VI)	64.0	61.6	54.6
Región Noroccidente (VII)	82.1	76.5	75.4
Región Petén (VIII)	68.0	68.7	30.9

**Fuente:** INE / ENCOVI 2000, citado en el informe presidencial de 2004.

Para el año 2000, según los datos generados por la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), el 56.19% del total de la población vivía en condiciones de pobreza (alrededor de 6 millones 800 mil personas) y 1 millón 900 mil personas (15.69%), en extrema pobreza (INE, 2001). Las estadísticas para el año 2003 reflejan que en 395 de los municipios del país, la pobreza afecta el 75% de la población. El 58% de estos municipios registran niveles de ruralidad mayores al 75% y el 44% tienen más del 75% de población indígena.

***Programas de gobierno impulsados en Guatemala en la lucha contra la pobreza.***

Varios intentos se han concretado para hacer frente a este flagelo. Bajo las administraciones de los Presidentes Arzú Irigoyen y Portillo (1996 – 2004) se impulsaron diversos programas sociales. Entre otras medidas sobresalen:

La inversión de Q. 737.9 millones a través del Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural. En cuanto al apoyo internacional, se gestionaron convenios de cooperación en términos de donación y préstamos (ver cuadro # 2). Dicho apoyo fue enfocado a siete zonas de mayor pobreza. Por su parte, el Fondo de Inversión Social (FIS) realizó en las áreas de transporte, salud y educación inversiones por un monto de Q. 143.7 millones. Según la administración del año 1997, esta inversión se efectuó con el propósito de mejorar el nivel de vida y las condiciones socio-económicas de las comunidades o grupos de guatemaltecos en situación de pobreza y extrema pobreza del área rural.

De acuerdo a información suministrada en el Informe Presidencial realizado ante el Congreso en el año de 1998, a través de la Cooperación Internacional, el gobierno de turno logró adquirir entre préstamos y donaciones el monto de \$ 821.214 millones. Sin embargo, basados en las aristas que a nuestra consideración se enfocaban o relacionaban con la pobreza, sólo se destinaron \$ 117.5 millones (referirse al cuadro # 2). Este monto representa el 14.31% del total de inversión programada.

**Cuadro # 2.**

<i>Convenios de Cooperación Internacional aprobados durante el año de 1997.</i>			
Fuente	Calidad	Monto (\$)	Proyecto
BCIE	Préstamo	18 millones	Desarrollo integral de las comunidades
			(2da. Etapa).
USAID	Donación	9 millones	Reducción de la pobreza en áreas geográficas
			seleccionadas/ mejoramiento de la salud y niños
			en el área rural/ mejoramiento de educación
			bilingüe intercultural
Alemania	Donación	76.5 millones	Salud rural/ agua potable /saneamiento básico
			rural IV (PRONADE) / saneamiento ambiental
			Petén / infraestructura de FONAPAZ.
BCIE	Donación	14 millones	Desarrollo rural sostenible en zonas de fragilidad
			ecológica / Región Trifinio.

**Fuente:** Informe del Presidente al Congreso. Año 1998, pp. 21-23. Guatemala.

En otro ámbito, a través del Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA), se lograron establecer 44 proyectos por un monto de Q. 2.8 millones. Estos proyectos beneficiaron a 6, 129 personas. Los mismos se enfocaron a producción pecuaria, producción ganadera, mini-riego, estufas mejoradas, producción artesanal e incentivos a la producción. Dichas inversiones representan un incremento del 29% respecto a la efectuada en el año de 1996. Los Departamentos beneficiados con este programa fueron el

de Totonicapán, Sololá, Chimaltenango, El Quiché, Alta Verapaz y Huehuetenango. Áreas altamente afectadas por los niveles visibles de pobreza y pobreza extrema.

En el año de 1997, se promovieron los “Bancos Comunes”. La Secretaría de Obras Sociales –según informe presidencial ante el congreso-, ejecutó la entrega de 10 Bancos Comunes PROMUJER. En Jalapa se establecieron siete y en Chiquimula tres. Dichas inversiones fueron auspiciadas en forma de crédito por el FIS, SOSEP Y CARE. Bajo este programa se beneficiaron 81 mujeres en Chiquimula y 226 en Jalapa. Desde esta perspectiva, se comienza a involucrar a la mujer del campo en actividades de inversión comunitaria.

Por otro lado, también se incentivó el desarrollo agrícola a través de PROFRUTA (a nivel nacional), PROCUCHU (Cuchumatanes), FONAGRO (a nivel nacional), PROZACHI (Zacapa y Chiquimula). De esta forma para el año de 1995 se establecieron tres plantas agroindustriales, trece en 1996 y diez en 1997. En éste último año se lograron establecer 18 beneficios de café y 7 centros de comercialización agrícola. Estos con miras a darle un valor agregado a la producción y emplear a comunidades rurales (Informe de Gobierno: 1998).

Otro referente impulsado en Guatemala en la lucha contra la pobreza, es la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP). Según documento publicado en noviembre del año 2001 por la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN), la ERP no es concebida como un plan de desarrollo sino como un instrumento focalizado a los pobres y extremos pobres (SEGEPLAN, 2001). Bajo este marco, para finales del año 2003, se logran establecer 132ERP-M (municipales). 22ERP-D (departamentales) y 7ERP-R (regionales). Para este fin, la ayuda internacional no se hizo esperar. La AECI trabajó con 11 casos. Naciones Unidas/APPI/TIPP/ Italia se responsabilizaron con 21 casos. El BID/Japón y CARE impulsaron 7 y 14 casos respectivamente. Por su parte, BCIE trabajó 17 casos. ACIDI y URL trabajaron con 5 y 3 casos respectivamente; mientras que SCEP, la municipalidad y SEGEPLAN impulsaron 7, 1 y 23 casos. Como se observa, se han hecho esfuerzos por minimizar este problema social. Pero aún así, hace falta mucha más asignación de recursos humanos y materiales para sobrellevar esta problemática.

En el año de 2004 con el apoyo de la ERP en coordinación con el gobierno a través de la SEGEPLAN, intensificó su accionar en una cuantía estimada en la tercera parte de los municipios del país. Se enfatizó el accionar en los municipios de extrema pobreza. Dentro de los múltiples programas fomentados en estas áreas, se establecieron metas tales como: el desarrollo de un programa de nutrición y superación del hambre, ejecución de millonarios proyectos de electrificación en generación de empleo y desarrollo rural; fomento de la inversión privada y pública para generar nuevas plazas laborales, instauración de comedores populares utilizando materia prima procedente de cada comunidad, entre otros.

### ***Contexto histórico-político de la pobreza en Panamá***

En Panamá, la presencia del flagelo de la pobreza, puede ser retrotraída a la época colonial. Si bien los primeros grupos humanos en Panamá, de acuerdo a investigaciones realizadas por el doctor Richard Cooke y científicos del Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales, se calculan en once mil años; la dinámica societal en el Panamá Pre-colombino, permitía más o menos, un aprovechamiento compartido de recursos naturales existentes. Ahora bien, con la llegada de los españoles a territorio Istmeño (1501), la dinámica interna caracterizada por trueque de productos tanto a lo interno como con grupos étnicos de otras latitudes; es sustancialmente modificada.

La posición geográfica del Istmo, hace reorientar a los españoles basados en sus intereses, la dinámica de relaciones comerciales existentes anterior a la presencia de éstos. El territorio, experimenta una política de ruta de tránsito comercial. Con ello y en base a la extrema explotación de los recursos (oro, perlas y productos autóctonos) empieza así, la exclusión acérrima contra varias tribus locales. Se aplica así, el sometimiento de tribus como Careta y Ponca, por citar un par de ejemplos.

Con la escenificación de distintos conflictos entre indígenas autóctonos y la presencia española, poco a poco se va mermando el número de los primeros. Obligados luego del sometimiento, a fungir como mano de obra para trabajos diversos; los grupos indígenas comienzan a desaparecer en el Istmo debido a los

efectos de la colonización, de los agentes patógenos y del envío de miles de indígenas panameños al Perú después de su descubrimiento en la década de 1530 (Castillero Calvo, 1995).

Las descripciones históricas revelan que el proceso pre-capitalista en Panamá, fue muy distinto al de Guatemala. Panamá ya fungía como centro neurálgico de relaciones comerciales. Para el siglo XVI, en lo que es hoy el Golfo de Urabá, Panamá era partícipe en la ruta de intercambio prehispánico. Esa ruta comprendía transacciones comerciales que incluían el Caribe, cordilleras colombianas, Yucatán y México (Herrera, 2004). Instaurados éstos en territorio Istmeño, se impulsa el proceso de desarrollo socio-económico hacia el área central del territorio. Poco a poco, se implementan diversas actividades comerciales y, entre las que más destacan, las Ferias de Portobelo. La primera feria con datos se realizó en 1544 y la última, en 1737 (Castillero Calvo, 2006).

Amén de las ferias, las incursiones de bucaneros asolaron al país durante los siglos XVI y XVII. Unas arrasaron con vidas y haciendas; las menos aterradoras, hicieron que la población viviera en constante zozobra. Dado este hecho, el cuerpo social panameño se transforma. Para ese entonces, aún estaba presente el indígena selvático y se hallaba el cimarrón. Otro hecho que impacta la economía y status social de ciertos habitantes del Istmo, es el reemplazo de la ruta de Panamá por la de Cabo de Hornos. La vida económica del país hubo de modificarse y el centro de gravedad demográfica y cultural cambió de asiento violentamente. El blanco capitalino tuvo dos alternativas: emigrar o hibernar en sus anémicos latifundios cercanos a la ciudad capital (Porras, 2002).

En el siglo XIX se marginaliza a los grupos indígenas con mayor ahínco. Sobre todo, al indígena Kuna. El período de centralismo colombiano (1821-1903) hace que los pocos recursos existentes en territorio istmeño, se acumulen en unas cuantas familias y este hecho propició que incluso, bien adentrados en la vida republicana, persistieran reductos de procesos anteriores visualizados a través de hecho como que, sólo setenta y dos familias, tuvieran control de más de seis millones de hectáreas de tierra. Aquí se denota la dependencia de los menos agraciados respecto a fuentes de trabajo y condiciones de salubridad.

Diversas inestabilidades sociales sugeridas por entre otros hechos como la Guerra de los Mil Días, la primera y segunda conflagración mundial, someten a Panamá a vaivenes económicos que impactan su estabilidad y directamente repercuten en su población. Por otro lado, Panamá también experimenta un período militar nefasto. Ciertas aristas de éste momento, fomentaron algún grado de mejoría sobre todo, en el área rural (servicios de salud, escuelas, mejoramiento de red vial, etc.). No obstante, con el ascenso al poder político de Noriega y debido a las políticas externas, la población se ve orientada en una crisis socio-económica sin precedentes y es hasta la invasión (diciembre de 1989); más específicamente con la posterior instauración de regímenes democráticos que, Panamá ha superado el revés (crisis) económico; empero, secuelas sociales como la pobreza, se han hecho más evidentes, como consecuencia del arrastre de acciones de otrora.

Si bien los eventos macros enunciados líneas anteriores, se ven indirectamente vinculados con la pobreza; son un referente importante de considerar ya que de alguna forma, han propiciado con el consecuente devenir de los años, la instauración de este flagelo social que está experimentando hoy día, Panamá.

### ***Pobreza en Panamá desde el referente estadístico.***

En Panamá, los datos oficiales sobre niveles de pobreza son recogidos por el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Encuesta de Niveles de Vida. Para el primer semestre de 2006, se estimó que 4 de cada 10 personas vivían en pobreza total; es decir, del total de la población., el 37.2% son pobres y 16.7% son víctimas de la extrema pobreza.

La mayoría de los seres humanos en Panamá que se encuentran en extrema pobreza, son indígenas residentes de las zonas rurales. Éstos se caracterizan por no saber leer o escribir, tienen limitado acceso a centros de salud públicos y, no cuentan con títulos de propiedad de las casas y tierras que ocupan.



En el período comprendido de 1997 – 2003, el nivel de la pobreza general varió de un 38.3% a un 37.2%. Ahora bien, en términos absolutos, la cantidad de pobres creció a 1 millón 128,400 personas (108, 300 personas más que en 1997). Datos obtenidos al tener como referente el valor de la línea de pobreza general estimado en B/. 953 por año (MEF, 2006: 13).

**Cuadro # 3.**

<i>Niveles de Pobreza en Panamá: Año 2003.</i>				
Pobreza			No pobre	Total del país
No extrema	Extrema	Total		
20.50%	16.70%	37.20%	62.80%	100%
619,7Hab.	508,7 Hab.	1,128.4 Hab.	1,935.1 Hab.	3,063.5 Hab*.

\*Proyección de la población total de la República de Panamá al 30 de septiembre del 2003. Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

**Fuente:** MEF, 2006.

Entretanto, en relación con la incidencia de pobreza extrema, las estadísticas registraron un cambio significativo, al disminuir de 18.8% en 1997 a 16.7% en el 2006. Esto se tradujo en una disminución del número de pobres extremos de 514,880 a 508,700 entre ambos años. Tomando en consideración el parámetro definitorio de pobreza extrema, en Panamá existen 72, 499 hogares en pobreza extrema. La distribución geográfica es: 47.9% en el área rural no indígena; 36.1% en el área indígena y el 16.0% en áreas urbanas del país. De la cantidad absoluta, el 84% (60,687 hogares) se ubican en al área rural incluyendo las áreas indígenas (26,154 hogares).

En la República de Panamá, en el ámbito de condiciones de pobreza general, se registraban 196,232 hogares (25.9%). De éstos 131,056 hogares (66.8%) se ubicaban en áreas rurales. El análisis hecho por el MEF a través de los datos obtenidos en la Encuesta de Niveles de Vida de 2003, la incidencia de la pobreza general en el área urbana era de 15.3% en 1997 y aumentó a 20.5% en 2003; es decir, incrementó en 4.7%. Con ello se denota que en el período contemplado, hubo cambios siendo muchos más pronunciado el incremento de la pobreza no extrema que el de la extrema.

En resumidas líneas se puede deducir que en Panamá la pobreza se encuentra mayormente acentuada en las zonas rurales, siendo la población indígena de éstas zonas, la más afectada, con un elevado porcentaje de 98.5% (sumando pobreza extrema y no extrema). La población rural no indígena que se encuentra en pobreza es de 54.2%. En zonas urbanas, los pobres marcan un 20.6%. Generalizando a todo el país, la pobreza general; es decir, los pobres extremos y no extremos denotan según la Encuesta de Niveles de Vida del Ministerio de Economía y Finanzas, un 37.2% del total de habitantes de la República.

### ***Programas de gobierno impulsados en Panamá en la lucha contra la pobreza.***

En el documento “Visión Estratégica de Desarrollo Económico y Empleo: Hacia el año 2009” se planteó que una de las metas en la política económica estatal, era lograr reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. Es así que en el marco del Sistema de Protección Social, el Gobierno Nacional desarrolla la Red de Oportunidades cuya ejecución inició en 2005. Programa estructurado sobre la base de una dimensión compensatoria de la política social dirigida a aliviar la pobreza y la exclusión (MIDES, 2009).

Hasta marzo de 2009, la Red de Oportunidades beneficiaba a 75, 000 hogares en situación de pobreza extrema en los 621 corregimientos del país, permitiendo que 412,088 personas hayan mejorado su calidad de vida. La intervención en los corregimientos se inició gradualmente, priorizando según la incidencia del Índice de Extrema Pobreza (IPE).

Al 31 de diciembre de 2008, de todos los hogares incluidos en el Programa, se registraba una marcada representatividad en la Comarca Ngöbe Buglé con el 27.6%, seguido de Veraguas con 15.7% y Coclé con 11.7% (Ibid). Para mayores detalles, referirse al cuadro # 4.

El mencionado programa, cuenta con tres componentes principales: Transferencia Monetaria Condicionada, Oferta Institucional de Servicios y Acompañamiento Familiar. Al iniciarse en abril de 2006 el componente de Transferencia Monetaria Condicionada, otorgaba un monto de B/. 35.00 por mes y los pagos eran bimensuales. No obstante en el año de 2008, se aprueba un ajuste al monto para aumentar el mismo a un pago de B/. 50.00 por mes y B/. 100.00 bimensuales. La inversión total acumulada a diciembre de 2008 equivalía a B/. 43, 530, 341.00 En torno a la distribución, entre las comarcas atendidas alcanzaba la suma de B/. 18, 273, 445.00, en comparación con el resto de las provincias cuyo monto de inversión era de B/. 25, 256, 896.00 (Ibid).

En lo referente al componente de Oferta Institucional de Servicios, las corresponsabilidades por parte de los hogares hasta el 2008, denotaba que la vacunación de niños menores de 5 años, se ha mantenido por encima del 90%, alcanzando el 94.5% de asistencia en la actualidad. De igual manera, en lo referente a control del crecimiento y desarrollo en menores de cinco años, se ha logrado niveles de cumplimiento por encima del 80%. En lo referente a educación, las corresponsabilidades según datos del MIDES, permiten aseverar que el nivel de cumplimiento en los hogares beneficiados es del 99.7% (padres envían a sus hijos menores de 4 a 17 años a la escuela; deben estar matriculados y cumplir un nivel de asistencia de no menos del 85%).

Acompañamiento Familiar, tercer componente del Programa de Red de Oportunidades ha sido una instancia clave dentro de la dinámica del programa. Según información del MIDES, 7 de cada 10 hogares verificados, recibieron atención directa de un miembro del equipo de enlace con las familias. Se constató que 6 de cada 10 hogares participaron de reuniones de trabajo para coordinar talleres y seminarios u actividades. Entre las diferentes Direcciones Provinciales y Comarcales, el Programa Red de Oportunidades ha ofertado capacitaciones a los hogares identificados en Pobreza Extrema, temas como Habitabilidad y Saneamiento, Organización Comunitaria, Desarrollo y Derechos Humanos.

En el período 2007-2009 surge a raíz del marco de la Red de Oportunidades, la Campaña de Alfabetización “Muévete por Panamá” con miras a enfrentar la problemática social del analfabetismo en la población que se encuentra en pobreza y pobreza extrema. Dicho proyecto se ha ejecutado con la participación solidaria de miles de voluntarios que se han convertido en protagonistas del cambio en sus propias comunidades.

De acuerdo a datos suministrados por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el mayor número de alfabetizados al cierre del año 2008 se encontraban en las Provincias de Panamá (6,677), Chiriquí (5,512), Bocas del Toro (3,538), Veraguas (3,413) y Herrera (3,340). Se destaca que el mencionado proyecto ha llegado a las cinco Comarcas existentes en el país y alrededor del 28% del total de los Alfabetizados pertenece a alguna de las etnias indígenas (MIDES, 2009: 179).

**Cuadro # 4.**

<i>Red de Oportunidades, Coberturas de Hogares, Población e Inversión.</i>					
<i>Al 1° de diciembre de 2008.</i>					
	<b>Población</b>	<b>Inversión</b>	<b>Hogares en</b>	<b>Hogares</b>	<b>% de</b>
<b>Provincia / Comarca</b>	<b>Beneficiaria<sup>o</sup></b>	<b>Acumulada<sup>1</sup></b>	<b>Pobreza Extrema</b>	<b>Beneficiarios<sup>3</sup></b>	<b>Cobertura</b>
			<b>ENV - 2003<sup>2</sup></b>		
<b>TOTALES</b>	<b>386, 718</b>	<b>43,530,341.00</b>	<b>76,590</b>	<b>70,599</b>	<b>92.2</b>
Bocas el Toro	27,440	3,370,750.00	6,077	4,086	67.2
Coclé	47,548	5,934,743.00	9,128	8,274	90.6
Colón	14,404	946,580.00	3,665	2,564	70
Chiriquí	38,554	3,607,840.00	7,422	6,760	91.1
Darién	13,288	1,993,418.00	3,364	2,830	84.1
Herrera	9,338	916,410.00	930	1,810	100.0
Los Santos	3,516	507,720.00	1,361	892	65.5
Panamá	42,885	2,429,705.00	10,956	7,343	67.0
Veraguas	53,812	5,549,730.00	8,130	11,104	100.0
Kuna Yala	24,479	3,327,380.00	1,635	3,979	100.0
Emberá Wounaan	7,443	1,118,120.00	6,381	1,506	23.6
Ngöbe Buglé	104,011	13,827,945.00	17,541	19,541	100.0

<sup>o</sup> Población beneficiaria registrada en la Base de Datos del Censo de Vulnerabilidad Social (2006-2008).

<sup>1</sup> Inversión en Balboas 2006-2008, según notas de solicitud de Transferencia Monetaria Condicionada emitida por el MIDES para cada uno de los hogares beneficiarios del Programa.

<sup>2</sup> Hogares en pobreza extrema estimados, según la Encuesta de Niveles de Vida 2003.

<sup>3</sup> Hogares beneficiarios por las Transferencias Monetarias Condicionadas (1 de diciembre de 2008).

**Fuente:** Secretaria del Sistema de Protección Social, MIDES, 1 de diciembre de 2008.

Cuadro # 5.

<i>Alfabetizados por Región y Sexo en Panamá</i>						
			<i>Sexo</i>			
	<i>Total</i>		<i>Mujeres</i>		<i>Hombres</i>	
	Número	%	Número	%	Número	%
<b>Total</b>	<b>34,170</b>	<b>100%</b>	<b>22,595</b>	<b>65.8</b>	<b>11,575</b>	<b>34.2</b>
Bocas del Toro	3,538	10.4	2,491	70.4	1,047	29.6
Coclé	1,467	4.3	874	59.6	593	40.4
Colón	623	1.8	439	70.5	184	29.5
Chiriquí	5,512	16.1	3,329	60.4	2,183	39.4
Darién	1,552	4.5	1,142	73.6	410	26.4
Herrera	3,340	9.8	1,907	57.1	1,433	42.9
Los Santos	3,023	8.8	1,545	51.1	1,478	48.9
Panamá	6,677	19.5	4,654	69.7	2,023	30.3
Veraguas	3,413	10.0	2,270	66.5	1,143	33.5
Kuna Yala	1,046	3.1	872	83.4	174	16.6
Emberá Wounaan	1,004	2.9	719	71.6	285	28.4
Ngöbe Buglé	2,975	8.7	2,353	79.1	622	20.9

**Fuente:** MIDES, Proyecto de Alfabetización “Muévete por Panamá”, 2008.

Dentro de los resultados macros obtenidos en el proyecto Alfabetización “Muévete por Panamá” se tiene que se han captado 69,612 iletrados en 589 corregimientos de los 621 existentes a nivel nacional. Dicho programa ha logrado una cobertura geográfica que incluye 73 de los 75 distritos del país. Se ha alfabetizado el 49% (34,170 personas) de los iletrados captados. En términos de género, el femenino ha sido mayormente beneficiado con el proceso (22,595 casos) en comparación con el género masculino (11,575 casos) y; más de 1,200 personas con algún grado de discapacidad han sido alfabetizadas y dentro de éste grupo, las mujeres representan el 66% de éstos casos (Ídem: 95).

Con miras a impulsar el combate a la pobreza y la inversión para el desarrollo del capital social inmerso en este flagelo social, se ha impulsado como estrategia nacional el Desarrollo de Redes Sociales y Territoriales. Este es un componente integrado por una Red institucional con varias redes comunitarias, al nivel provincial, distrito, comarca o corregimiento. Bajo este marco, se han beneficiado a 45,471 personas. Hasta diciembre de 2008, se habían logrado capacitar a 480 líderes comunitarios. Se ejecutaron 11 Ferias Multisectoriales en donde se vieron involucradas alrededor de 25 instituciones, ofertando servicios diversos como salud, educación, orientaciones sobre vivienda y tenencia de tierras, violencia

doméstica; captaciones para cursos e inserciones laborales, venta de productos agrícolas a bajo costo, entre otros.

Más recientemente, en primera instancia como una promesa electoral y luego, como obligación de gestión gubernamental, la actual administración del Estado Panameño, impulsó el programa denominado *100 para los 70*. Programa de Asistencia Económica que entre sus objetivos tiene por meta contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios y rescatarlos de las condiciones de extrema pobreza y marginación. Se estima que se lograrán beneficiar a unos 70 mil adultos mayores de 70 años de edad en la República de Panamá. Ingresan a este programa, aquellas personas que como requisitos básicos, demuestren ser panameños y no ser beneficiario de una jubilación o pensión.

### ***A manera de conclusión***

La pobreza es un flagelo social que en los casos particulares de los países considerados para este ensayo, remonta su génesis al proceso de colonización y conquista ocurridos hace más de cinco siglos. El mismo, orientó a la población nativa desde el inicio, a una marginalización que hoy en día, es todavía evidente.

Tanto Guatemala como Panamá, presentan de acuerdo con los datos históricos, particularidades de hechos sociales, económicos y políticos que, directa o indirectamente, estructuraron las bases de su instauración como Estados. Ahora bien, los fenómenos intrínsecos al proceso de emancipación de los hoy, Estados considerados en la temática de pobreza; revelan que siempre ha predominado el interés sectario de elites por mantener un *estatus quo* que, ha fomentado la escenificación de luchas internas entre diversos sectores de la sociedad, sobre todo sujetos en cierto grado, por la influencia de posturas ideológicas en ambos sitios, encarnizados por representantes de las corriente conservadora y liberal.

Se entiende que en el marco de las comparaciones, ambas sociedades coinciden en un punto que, consideramos próximos aunque con particularidades expresas en ocurrencia y dinámica de procesos per sé. Se hace alusión a la experimentación de regímenes militares. Luego de la superación de los nefastos estragos de guerras internas (Guatemala) y predominio de la fuerza militar extrema (Panamá), en ambos casos, es en la década de los 90's que, dichas sociedades logran superar crisis coyunturales que lo que mejor propiciaron fue la discordia entre grupos humanos e hicieron evidente, la pobreza en sus dos categorías conceptuales: pobreza extrema y pobreza general.

En ninguno de los Estados, durante las crisis internas experimentadas, se fomentaron políticas sociales que incidieran en el ataque contra los efectos de la pobreza. Sumergidos en realidades sociales muy propias, las dos instancias en mención, inician el abordaje práctico de la temática, luego de que organismos internacionales, venden como política local, regional o global a seguir, el logro de objetivos /metas sociales específicas con miras a conseguir una mejor redistribución de los recursos en las sociedades modernas.

Una de las principales conclusiones que hoy día se pueden expresar, es que, aunque con la toma de decisiones como la reasignación y mayor movilización de los recursos nacionales para alcanzar los fines vinculados con los Objetivos del Milenio, ambos casos particulares distan del logro total de los mismos en el tiempo preestablecido. En el caso de Guatemala, dado la magnitud del flagelo, es mucho más difícil si se compara con la acción hecha en Panamá. Elementos como niveles de pobreza actuales, magnitud poblacional involucrada, estabilidad económica, desarrollo técnico y otros elementos más; son solo parámetros que permiten constatar la afirmación hecha.

De acuerdo a los referentes con que se apoyó la investigación, tanto en Guatemala como en Panamá, no es correcto hablar de Políticas Públicas dirigidas en contra de la pobreza; más bien, se han impulsado programas de gobiernos que intentan paliar el hecho pero que distan ser, políticas estatales. En el caso de Panamá, pareciera ser más consecuente hablar de un nivel más próximo a ser política estatal. En ambos países, quizás más evidente en Panamá, los gobiernos han trazado lineamientos a seguir que en un futuro mediato próximo, deberán ser manifiestos en políticas sostenibles más concretas y de corte social.

## **Bibliografía.**

Aragón, Virgilio (2002a). *Conventos, aulas y trincheras*. Vol. II El Sueño de Transformar. FLACSO/IIHAA USAC. Guatemala.

\_\_\_\_\_ (2005). “Pobreza y educación en la política pública guatemalteca de la postguerra”. En: *Programa de estudios multidisciplinarios sobre Pobreza: Reflexiones sobre la Pobreza de Guatemala*, Serie Textos Básicos N°. 3. FLACSO. Guatemala.

Castillero Calvo, Alfredo (1995). *Conquista, evangelización y resistencia*. Instituto Nacional de Cultura, Dirección Nacional de Extensión Cultural. Panamá.

\_\_\_\_\_ (2006). *Sociedad, Economía y Cultura Material: historia urbana de Panamá La Vieja*. Patronato Panamá Viejo. Primera edición. Panamá.

De Ferranti David, et. al. (s/f). *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?* Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Resumen ejecutivo.

Gobierno de la República de Guatemala (1998). *II Informe del Presidente al Congreso de la República*. s/e, Guatemala.

\_\_\_\_\_ (2004). *IV Informe del Presidente al Congreso de la República*. Talleres gráficos de Serviprensa, S.A., Guatemala.

Herrera, María (2004). “Panamá en el contexto colonial: la transformación de un territorio articulado en una ruta de paso” En Horacio Bonilla y Gustavo Montañez (editores), *Colombia y Panamá: la metamorfosis de la nación en el siglo XX* (pp. 23-36). Colombia.

Instituto Nacional de Estadística (2001). *Encuestas Nacionales de Condiciones de Vida 2000/2001*. Guatemala.

\_\_\_\_\_ (2001). *Perfil de la Pobreza: Guatemala*. Guatemala.

Kanji, Nazneen (2004). “Evaluación de los programas de reducción de la pobreza”. En: *Programa de estudios multidisciplinarios sobre pobreza: Reflexiones teóricas sobre la pobreza*. Serie Textos Básicos N°. 2. FLACSO, Guatemala.

Ministerio de Desarrollo Social (2009). *La Arquitectura del Cambio Institucional del MIDES: 2004-2009*. Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas (2006). *La pobreza y la desigualdad en Panamá, un reto impostergable*. Dirección de Políticas Sociales. Panamá.

Porras, Hernán (2002). “Papel histórico de los grupos humanos de Panamá”. En: *Las Clases Sociales en Panamá: grupos humanos, clases medias, elites y oligarquía*. (Marcos A. Gandásegui, hijo –compilador-). Segunda Edición. CELA. Panamá

Salama, Pierre (1999). *Riqueza y pobreza en América Latina: la fragilidad de las nuevas políticas económicas*. Fondo de Cultura Económica / Universidad de Guadalajara. México.

Tischler Visguerra, Sergio (2001). *Guatemala 1944: crisis y revolución*. Segunda edición, F&G editores, Guatemala.

Torres- Rivas, Edilberto et. al. (1998). *Del autoritarismo a la paz*. FLACSO, Guatemala.