

---

DOCUMENTA UN CASO DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DEL GASTO SOCIAL: "PROGRAMA RED DE OPORTUNIDADES", EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA DE COMBATE A LA POBREZA Y EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.

PALABRAS CLAVES: GASTOS SOCIALES / ESTUDIOS DE CASOS / POBREZA / PROGRAMAS SOCIALES / PANAMÁ

### Introducción

El Programa EUROsociAL/ - Sector Fiscalidad, Módulo Presupuesto y Gasto Público contribuye con los países de América Latina en la implementación de buenas prácticas para la cohesión social como un medio para mejorar la disminución

de la pobreza, la eliminación de la desigualdad y la exclusión social, a través de identificar experiencias intercambiables, sensibilización y búsqueda de consensos, transferencia de buenas prácticas, difusión y reflexión.

Es indudable que un instrumento que utilizan los diversos países para lograr disminuir los índices de pobreza, disminución de la desigualdad y lograr una mayor inclusión social, es a través de la adopción de disposiciones presupuestarias que privilegien las medidas relativas al gasto social, con el consenso y la interrelación entre los distintos poderes y el rol que cada uno de ellos debe jugar, respecto a las políticas, la planificación financiera y el cumplimiento de las asignaciones del Presupuesto Nacional, que permita a la ciudadanía participar y conocer el destino de los gastos mediante procesos transparentes, garantizados por un debido control y que reflejen los resultados de los cambios, que mejoren la cali-

---

\* Documento presentado en el Seminario Regional "Identificando Mejores Prácticas para Planificar y Gestionar el Gasto Social: el Rol de los Parlamentos. Interacción con Presupuesto y Control", realizado del 25 al 28 de setiembre del 2007 en San Salvador, El Salvador.

\*\* Integrada por: Adalina I. Campos R., Jefa de Sección, Departamento de Gobierno Central, Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas. Roberto Mendieta Casatti, Director Nacional de Asesoría Económica y Financiera de la Contraloría General de la República. Milciades Castillo C., Asesor de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional.

Recibido: 25 de setiembre del 2007.

Aceptado: 31 de octubre del 2007.

dad de vida de la población, y por ende, contribuyan al crecimiento económico con equidad social.

Se presenta un enfoque sobre el concepto del gasto social, la situación de la pobreza en Panamá, los principales elementos y mecanismos de la política presupuestaria aplicada para privilegiar los recursos que se destinan del presupuesto, focalizados para los sectores sociales, los que se sustentan en el Plan de Gobierno 2004 – 2009.

De igual forma, los programas enfocados al gasto social cuya planificación, elaboración, ejecución y control, están inmersos en el proceso presupuestario y de las finanzas del sector público, en el que intervienen en armónica colaboración, los distintos poderes: Ejecutivo, Legislativo y el Organismo de Control, para el logro de la atención de las necesidades que demanda la población, con énfasis en el “Programa Red de Oportunidades”, el que se considera como una buena práctica, por su impacto en las áreas de pobreza y pobreza extrema, y que ha dado resultados positivos.

### **Situación de pobreza en Panamá**

#### ***Antecedentes***

La República de Panamá, a partir de 1996 inició los trabajos re-

lacionados con la medición periódica y sistemática de la pobreza utilizando como parámetro el consumo de los hogares. En 1997 se realizó la primera Encuesta de Niveles de Vida, ENV, que sirvió de base para evaluar la política social y diseñar las nuevas estrategias y acciones para reducir la pobreza, con el propósito de mejorar el bienestar de las familias panameñas.

Para medir los cambios ocurridos en los niveles de bienestar, y observar los resultados de los esfuerzos por reducir los niveles de pobreza, en el 2003, con la colaboración de diferentes instancias del Estado, principalmente de la Dirección de Estadística y Censo, DEC, de la Contraloría General de la República y asistencia técnica internacional, se realizó la segunda Encuesta de Niveles de Vida, ENV. Su ejecución consolida los esfuerzos para la medición de la pobreza, y se espera que cada cinco años el país cuente con información actualizada sobre los niveles de bienestar.

#### ***Objetivos de la Encuesta de Niveles de Vida, ENV, 2003***

- Evaluar el impacto de las políticas económicas y sociales en el bienestar de los ciudadanos.
- Estimar los niveles de pobreza y desigualdad en la población y los factores determinantes, para formular políticas

públicas y diseñar estrategias y programas para enfrentar estos problemas.

mentos y la focalización del gasto público.

- Establecer los cambios y progresos ocurridos en las condiciones de vida, los ingresos, los gastos y los diferentes indicadores sociales de la población en relación con 1997.
- Generar información para el mejoramiento de los instru-

### **Principales resultados**

En Panamá, aproximadamente cuatro de cada diez personas viven en pobreza total (37.2%) y, del total de la población el 16.7%, o sea, 511,800 panameños se encuentran en situación de pobreza extrema.

## **CUADRO No. 1**

### **INCIDENCIA DE LA POBREZA EN PANAMÁ**

Concepto	Pobreza			No. de pobres	Total País
	Total	Externa	No externa		
Incidencia (%)	37.2	16.7	20.5	62.8	100.0
Personas (en miles) <sup>1</sup>	1,139.3	511.8	627.5	1,924.2	3,063.5

1. Proyecciones de la población total de la República de Panamá al 30 de setiembre del 2003, Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Fuente: ENV 2003. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Políticas Sociales.

En las áreas urbanas del país la pobreza total y la extrema pobreza alcanzan su menor nivel, 20.6% y 4.6% de su población, respectivamente; en las áreas rurales no indígenas, poco más de la mitad de los residentes es pobre (54.2%), y una de cada cinco personas (22.3%) se encuentran en situación de pobreza extrema; en las áreas rurales indígenas, casi la totalidad de sus habitantes es pobre (98.5%) y en pobreza extrema se encuentra el 89.7% de los pobladores.

La distribución del consumo por persona en el 2003 es muy desigual, con un coeficiente GINI de 0.46. El escaso nivel de consumo del primer quintil de población indica que por cada balboa que consume una persona del quinto quintil, una del primero consume solamente ocho centavos. En otras palabras, las personas pertenecientes al quintil más alto de consumo, consumen doce veces lo que consumen las del primero.

## CUADRO No. 2

### INDICADORES DE LA DESIGUALDAD EN EL CONSUMO COEFICIENTE GINI: AÑO 2003 = 0.46

Quintiles <sup>1</sup>	Porcentaje del consumo total	Consumo anual promedio por personaB/	Porcentaje sobre Q5	Razones
Total	100.0	1,790	39.2	
Quintile 1 (Q1)	4.1	370	8.1	Q2 / Q1= 2.2
Quintile 2 (Q2)	9	808	17.7	Q3 / Q2= 1.5
Quintile 3 (Q3)	14	1,249	27.3	Q4 / Q3= 1.6
Quintile 4 (Q4)	21.8	1,951	42.7	Q5 / Q4= 2.3
Quintile 5 (Q5)	51.1	4,569	100	Q5 / Q1= 12.5

1. Cada quintil corresponde al 20% de la población ordenada de menor a mayor, de acuerdo al consumo per cápita.

Fuente: *Idem*.

Se estima que el esfuerzo redistributivo mínimo para erradicar la pobreza total en Panamá, significaría transferir directamente a los pobres el 3.7% del Producto Interno Bruto, PIB, o sea B/.448 millones anuales, para que esta población consuma el valor de la línea de pobreza general. Por otra parte, para que las perso-

nas en condición de pobreza extrema pasen a la condición de pobres no extremos, el esfuerzo redistributivo mínimo sería del orden de B/.104 millones de balboas anuales, con lo que este grupo de personas tendría un nivel de consumo anual igual al valor de la canasta mínima de alimentos.

### CUADRO No. 3

#### BRECHA DE POBREZA

<b>A. Pobreza Total</b>	
1. Valor de la línea de Pobreza General (B/)	953
2. Consumo promedio anual de los pobres (B/)	560
3. Brecha promedio (B/)	393
4. Brecha total (en millones de balboas) <sup>1</sup>	448
5. Proporciones del PIB (B/) <sup>1</sup>	3.7
<b>B. Pobreza Externa</b>	
1. Valor de la línea de Pobreza General (B/)	534
2. Consumo promedio anual de los pobres (B/)	331
3. Brecha promedio (B/)	203
4. Brecha total (en millones de balboas) <sup>1</sup>	104
5. Proporciones del PIB (B/) <sup>1</sup>	0.9

1. Proyecciones de población al 30 de setiembre del 2003 y PIB=B/12,196.2 millones según Cuentas Nacionales, Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Fuente: *Idem.*

## Gasto social en Panamá

Para el manejo de las finanzas públicas en Panamá, se considera como gasto social, a los recursos asignados, tanto en el componente de funcionamiento como de inversión, al igual que en programas de salud, educación, cultura, trabajo, seguridad social y vivienda, ejecutados por las entidades del Gobierno Central y Descentralizadas, que conforman el área social del sector público.

Los gastos ejecutados por estas entidades, durante el período 2003 - 2007, se presenta en el cuadro No. 4.

El Plan de Gobierno 2004-2009, se basa en cinco pilares dentro de los que se incluyen dos, cuyos componentes establecen estrategias destinadas a mejorar la distribución del ingreso, como un medio para reducir la pobreza y el desarrollo del capital humano, con énfasis en el área del gasto social:

*a. Reducir la pobreza y mejorar la distribución de Ingresos*

- Mayor crecimiento económico.
- Mayor generación de empleo.

- Desarrollo generalizado del capital humano.
- Focalización de subsidios directos a la población marginada.
- Implementar el sistema de protección social.
- Programas específicos que aumenten la productividad de los sectores y áreas de bajo desarrollo, en especial la agricultura.
- Incorporación de las comunidades indígenas al desarrollo.
- Subsidio directo a las viviendas de interés social.
- Implementar programas de seguridad integral de protección ciudadana.

*b. Desarrollo del capital humano*

- Fortalecer el capital humano mediante la educación y el conocimiento.
- Establecer programas de desarrollo eficiente de los servicios de salud.

**CUADRO No. 4****EJECUCIÓN DEL GASTO SOCIAL DEL SECTOR PÚBLICO, REPÚBLICA DE PANAMÁ  
SEGÚN TIPO DE PRESUPUESTO Y SECTOR AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2003-2007****(EN MILLONES DE BALBOAS)**

	<b>2003</b>	<b>%</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>	<b>2005</b>	<b>%</b>	<b>2006</b>	<b>%</b>	<b>2007</b>	<b>%</b>
Servicios sociales	2,355.4	100.0	2,624.9	100.0	2,536.4	100.0	3,055.2	100.0	3,469.1	100.0
Funcionamiento	1,989.3	84.5	2,135.6	81.4	2,175.9	85.8	2,368.3	77.5	2,594.2	74.8
Inversión	366.2	15.5	489.2	18.6	360.4	14.2	689.9	22.6	874.9	25.2
Educación y cultura	602.9	25.6	625.6	23.8	690.2	27.2	823.5	27.0	928,7	26.8
Salud	698.4	29.7	806.6	30.7	847.7	33.4	901.0	29.5	1,073.6	31.0
Trabajo y seguridad social	770.4	32.7	853.7	32.5	780.0	30.8	900.0	29.5	1,024.5	29.5
Vivienda	202.5	8.6	222.7	8.5	156.4	6.2	205.0	6.7	222,9	6.4
Multisocial	81.2	3.4	116.3	4.4	62.1	2.4	226.0	7.4	219,4	6.3

*Fuente: Dirección de Presupuesto de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas, Panamá, República de Panamá.*

## **Principales elementos y mecanismos**

### ***Política presupuestaria***

Para el logro de estas estrategias, la política presupuestaria como instrumento para cumplir con los objetivos del crecimiento de la economía, orienta el gasto para:

- Privilegiar los sectores sociales y grupos más vulnerables.
- Encaminar programas de educación, salud e infraestructura.
- Fortalecer la competitividad del aparato productivo nacional.
- Impulsar el proceso de descentralización del gasto público hacia los gobiernos locales.

### ***Planificación financiera***

A través de los ingresos que financian el Presupuesto del Estado, se han orientado los recursos de ciertos impuestos, tanto de ingresos corrientes, Fondo Fiduciario, como los generados por el aporte de la Autoridad del Canal de Panamá, a efectos de apoyar los distintos programas focalizados al bienestar y la equidad.

## ***Elaboración, ejecución y control del gasto social***

Aún cuando los mecanismos para la elaboración, ejecución y control del gasto social están inmersos en el proceso presupuestario del sector público, los programas enfocados al gasto social, tienen preponderancia en la programación, identificándose en la asignación de recursos que permita darles el seguimiento y control en todas las instancias, con el propósito de verificar si se está cumpliendo con lo programado, rendir cuentas a la comunidad del resultado de los mismos, y determinar su ampliación y complementos.

### ***Programas enfocados al gasto social***

Para el logro de los desafíos de enfrentar acciones concretas para buscarle una salida al problema de la pobreza, de forma especial la pobreza más crítica, la pobreza extrema, que afecta a más de medio millón de panameños y panameñas, principalmente, niños y niñas menores de cinco años y a los pueblos indígenas, se ha establecido un Sistema de Protección Social, que se nutre de las experiencias recorridas por otros países de la región, y que se implementa con métodos de priorización y un enfoque territorial e intersectorial, constituyéndose en

una opción innovadora y científicamente sustentada, que facilita un uso más eficiente de los recursos disponibles para implementar políticas de combate a la pobreza.

En el marco del Sistema de Protección Social, el Gobierno desarrolla una estrategia de combate a la pobreza: la Red de Oportunidades, a través de los programas de Bonos para Alimentos y Transferencias Monetarias Condicionadas a los servicios de salud, educación y el desarrollo de capacidades.

Este programa, por su impacto y cobertura, se considera que es un ejemplo de buena práctica en la gestión del gasto social, en la República de Panamá.

#### **Caso de Buenas Prácticas: Red de Oportunidades**

Es un proyecto de Estado impulsado por el Gobierno Nacional, como parte del desarrollo de la estrategia de combate a la pobreza, conformado por diversas instituciones gubernamentales enfocadas a prestar sus servicios a los corregimientos de pobreza extrema del país, identificados por el Mapa de Pobreza, el Estudio de Vulnerabilidad Social, y la Encuesta de Niveles de Vida del 2003.

Su objetivo es insertar a las familias que se encuentran en situa-

ción de pobreza extrema en la dinámica del desarrollo nacional, a través del fortalecimiento de sus capacidades, garantizando los servicios de educación, salud y nutrición y mejorando su calidad de vida.

La Red de Oportunidades como Sistema de Protección Social, se diseñó sobre la base de dos dimensiones estrechamente relacionadas:

- Compensatoria de la política social: dirigida a aliviar la experiencia de la pobreza y la exclusión, mejorando la satisfacción de las necesidades básicas y las capacidades de funcionamiento de las familias con mayor vulneración de sus derechos.
- Estructural de la política social: que confronta las causas de la pobreza, promoviendo la organización social, el fortalecimiento de las comunidades, el desarrollo de las capacidades para la generación de ingreso de las familias, y el acceso sostenido a los servicios y a las oportunidades.

#### ***Ámbito de atención***

La Red de Oportunidades llegará a todos los corregimientos de pobreza extrema del país, ubicados en áreas comarcales, rurales y urbanas, durante el período 2006 – 2009.

En el 2006, la Red enfocó los esfuerzos en los primeros veintiséis corregimientos, que se suman a los quince en los que se implementa el Programa de Seguridad Alimentaria.

Todos los corregimientos serán atendidos progresivamente hasta incorporar al Sistema de Protección Social, todos los hogares en situación de Pobreza Extrema, a nivel nacional.

### ***Transferencia Monetaria Condicionada, TMC***

Es un aporte monetario que es entregado a las jefas de hogar de las familias en pobreza extrema, para que sea invertido en la satisfacción de necesidades primarias de las familias usuarias del Sistema de Protección Social.

Se entrega un apoyo monetario de B/.35.00 mensuales para ser utilizados en los servicios básicos indispensables, las que están vinculadas al cumplimiento de las responsabilidades de uso de los servicios de salud y educación. Se conceden en efectivo a través de un giro telegráfico de los Correos Nacionales, para que las familias aprovechen de mejor manera los servicios básicos que brinda el Estado.

Las corresponsabilidades son el conjunto de compromisos que adquieren el Estado y las familias usuarias en la Red de Oportuni-

dades. Su cumplimiento constituye el punto de partida para el desarrollo humano de las personas, y el desarrollo colectivo de la comunidad.

El Estado se compromete a:

- Entregarles la Transferencia Monetaria Condicionada, bimestralmente a las jefas de hogar de las familias.
- Brindar servicios de educación a los niños, niñas y adolescentes en edad escolar.
- Ofrecer servicios de salud primaria, vacunaciones gratuitas y controles de embarazo.
- Capacitar a los integrantes de las familias para que fortalezcan sus capacidades productivas.
- Facilitar la obtención de documentación de identidad personal.

Las familias se comprometen:

- Mantener al día las vacunas de los niños y niñas menores de 5 años.
- Presentarse a las consultas de control de embarazo.
- Garantizar la asistencia a los niños y niñas a clases.
- Asistir a las reuniones de padres de familia en la escuela.

- Participar en las capacitaciones para el fortalecimiento productivo y generación de capital social de las diferentes instituciones.

### **Oferta de Servicios**

Consiste en la gama de servicios que las instituciones gubernamentales brindan a las familias usuarias, otorgándoles atención prioritaria y de calidad, teniendo como premisa que los servicios ofrecidos por las entidades promueven el desarrollo humano y familiar, y normalizan el acceso a la diversidad de servicios a los que tienen derecho, tales como:

- *Salud:* atención gratuita a todas las niñas y niños menores de 5 años y mujeres embarazadas en las familias. Orientación en salud sexual y reproductiva.
- *Educación:* atención y reinserción en las escuelas primarias, pre-media y media a niños, niñas y adolescentes. Sustitución de escuelas-ranchos por infraestructura de calidad.
- *Habitabilidad:* capacitación a las familias sobre el mejoramiento de aspectos relacionados con sus condiciones de vida material y social.
- *Registro Civil:* orientación y regularización de inscripciones de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos de las fami-

lias que estén debidamente registrados como panameñas(os); o bien, estándolo no han obtenido su cédula de identidad personal.

- *Desarrollo rural:* promoción de aprendizajes en el manejo técnico de herramientas, para que desarrollen actividades que permitan mejorar el entorno y calidad de vida, aprovechando los recursos naturales existentes en el medio.
- *Generación de ingresos:* impulso de actividades técnicas de capacitación, para que adquieran conocimientos y perfeccionen las destrezas necesarias para conseguir trabajo y ganar más dinero.
- *Desarrollo social:* fomento del aumento de la participación ciudadana de las familias en actividades y acciones de protección cívica y social de las comunidades.

### **Acompañamiento familiar**

Actividades que desarrollarán para mejorar la calidad de vida de los integrantes de las familias beneficiarias.

Es un equipo articulado con la participación de técnicos, promotores y profesionales que acompañan en forma personalizada, el proceso de fortalecimiento humano, familiar y

comunitario, optimizando el aprovechamiento de los recursos invertidos, compuesto por:

- *Enlace Familiar*: es un representante del Estado que brindará acompañamiento continuo a las familias.
- *Los Comités de Familia*: son las organizaciones comunitarias conformadas por familias usuarias y no usuarias, que participarán en forma conjunta con las entidades gubernamentales y no gubernamentales, para dar seguimiento a la Red de Oportunidades y coordinar la solución de sus propios problemas.
- *El Equipo Psicosocial*: es un grupo de profesionales especializados que busca orientar y fortalecer las capacidades de las familias, su cohesión y unidad para mejorar su calidad de vida.
- *Control de Cumplimiento*: cada jefa de hogar será portadora de una Tarjeta de Compromisos, en la que se registrará el cumplimiento de cada una de las corresponsabilidades adquiridas con la Red de Oportunidades.

### **Infraestructura territorial**

Las instituciones gubernamentales focalizarán sus recursos en los

corregimientos de pobreza extrema, priorizando la inversión en infraestructura territorial que se requiera para atender las necesidades de agua, saneamiento, electrificación rural y caminos y vías de acceso en las áreas indígenas y rurales:

- *Agua, acueducto y saneamiento*: se diseñarán y desarrollarán los proyectos necesarios para solucionar las demandas de la población en situación de pobreza extrema en materia de agua, acueductos y saneamiento básico.
- *Electrificación*: se desarrollarán las estrategias necesarias para facilitar la conexión eléctrica de los corregimientos y la población en situación de pobreza extrema.
- *Caminos y vías de acceso*: se mejorarán los accesos a los corregimientos, y se rehabilitarán los caminos y las vías de acceso en las áreas indígenas y rurales, con el propósito de garantizar la accesibilidad y los servicios básicos a todos los panameños y panameñas en situación de pobreza extrema.

### **Indicadores de impacto**

A la fecha, se han incorporado a la Red de Oportunidades cerca de la mitad de hogares en situación de pobreza extrema a nivel nacional:

- 33,758 hogares que acceden a los servicios de educación y salud, así como a oportunidades y emprendimientos productivos, lo que representa el 46.5% del total de hogares en condición de pobreza extrema en la República de Panamá.
- De este total 7,021 hogares son atendidos por medio de la modalidad de Bonos para Alimentos, mientras que 26,737 hogares están bajo la modalidad de Transferencia Monetaria Condicionada.
- En términos de cobertura de hogares, los mayores avances se registran en las comarcas indígenas en su conjunto con 22,792, que supera las estimaciones de hogares en pobreza extrema de estas áreas.
- De la totalidad de hogares en Pobreza Extrema incorporados en la Red de Oportunidades, se han identificado 2,742 familias en las que residen 3,496 personas con discapacidad, que ahora podrán ser atendidos a través de distintos programas dirigidos a garantizar la inclusión social.

*Población atendida y gasto realizado*

La población cubierta por los programas de la red asciende a 197,828 personas.

Al 30 de junio del 2007, se han incorporado el 54% de los corregimientos del país en extrema pobreza. En este período, se ha logrado integrar al 100% de los corregimientos de las comarcas indígenas (Emberá Wounnán, Kuna Yala y Ngobe Bugle).

En Transferencia Monetaria Condicionada y bonos para alimentos entregados de forma directa a los representantes de hogares integrados a la Red de Oportunidades, se ha invertido un total de B/.11,052,245.00.

*Atención Escolar*

La Red de Oportunidades enfatiza en la asistencia regular a clases de la población escolar, como una de las corresponsabilidades para la entrega de Bonos de Alimentos o las Transferencias Monetarias Condicionadas. Los logros alcanzados al respecto son los siguientes:

- *Incremento en la matrícula:* en las escuelas de la Red de Oportunidades que corresponden a las Direcciones Regionales de Chiriquí, Veraguas, Bocas del Toro y la Comarca Kuna Yala, se ha estimado un crecimiento de la matrícula de 11.5% para el 2007.
- *Matrícula preescolar:* el incremento de estudiantes matriculados en el nivel preescolar,

en el período 2005-2006 es muy significativo: un incremento anual de 16.3% con respecto al indicador de matrícula del país que es de 11.5%. Este hecho demuestra que la niñez desde temprano, está potencializando sus posibilidades de mayores conocimientos y oportunidades de finalizar la educación básica y seguir progresando.

- *Incremento en las Escuelas Dignas:* en los corregimientos de la Red de Oportunidades se han transformado las escuelas-rancho en escuelas con aulas y otras infraestructuras con las condiciones necesarias, para que los docentes puedan impartir sus clases y la población escolar recibir y construir conocimientos, que son necesarios para crear y ampliar sus oportunidades de desarrollo. En el 2007, ya se han entregado cuatro escuelas y se proyectan entregar cincuenta más.
- *Disminución de la deserción escolar:* una tendencia importante es que incluso los niveles de premedia y media, en los que los estudiantes suelen abandonar, en el caso de los corregimientos en los que la Red de Oportunidades se ha puesto en ejecución, ocurre una situación contraria. Es decir, se han mantenido en el sistema escolar, y entre el 2005 y el 2006, sus tasas de

deserción escolar han disminuido dos puntos porcentuales. Por ejemplo, en los primeros 119 corregimientos incorporados durante el 2006 ha bajado de 5.4% en el 2005 a 3.2% en el 2006.

*Salud para el desarrollo  
con calidad e igualdad para todos  
y todas*

Las jefas de hogares beneficiarias de la Red de Oportunidades y el Estado, suscriben un pacto voluntario que implica corresponsabilidades para garantizar el derecho a la salud integral de manera prioritaria de niños y niñas menores de 5 años y de mujeres embarazadas, a través de una atención gratuita, prioritaria y de calidad.

A través de las instalaciones de salud y otras modalidades de atención para la extensión de cobertura como PROSALUD, que consiste en Paquetes Integrales de Salud para la población, se aumentó significativamente los servicios de atención primaria en salud, a saber:

- *Incremento de consultas de salud:* durante el 2005 se realizaron 486,650 consultas. Para el 2006 aumentó a 678,068, con un incremento porcentual de 39%, representando 191,418 adicionales.
- *Incremento en vacunas:* con la Red de Oportunidades se al-

canza cubrir a una población que antes no accedía a programas de prevención de enfermedades como el Programa Ampliado de Inmunización. En el 2005 se aplicaron 317,694 dosis de vacunas, y en el 2006 se aumentaron a 446,549 logrando un incremento del 41% en la aplicación de dosis.

- *Incremento de controles de crecimiento y desarrollo:* se incorpora dentro de la Red de Oportunidades el seguimiento del crecimiento y desarrollo de los niños y niñas como indicador de desarrollo humano. Para el 2005 se realizaron 64,190 consultas, logrando para el 2006 la cifra de 91,156, alcanzando un incremento del 42%.
- *Incremento de consultas prenatales:* para el 2005 se realizaron 26,345 consultas prenatales y para el 2006 aumentó en 36,274, alcanzando un incremento del 38%.
- *Incremento en medicamentos despachados:* en los corregimientos de la Red de Oportunidades, para el 2005 se despacharon 447,231 medicamentos y para el 2006 584,339, alcanzando un incremento del 31%.
- *Ampliación de atención de la salud de la mujer:* para el 2005 se realizaron 17,198 exáme-

nes de Papanicolau; en el 2006, se realizaron 25,169, con un incremento del 46%. Por primera vez se logra un aumento significativo en las áreas indígenas, con la toma de 8,803 Papanicolau.

- *Evaluaciones en nutrición:* se ha realizado un primer diagnóstico que evalúa la situación nutricional en niños de 1 a 3 años (12 a 47 meses) y escolares de 6 a 12 años de los distritos de Mironó y Santa Fe de la Comarca Ngobe Bugle y Provincia de Veraguas, respectivamente. Se realizará un nuevo estudio que permitirá evaluar los efectos de las intervenciones nutricionales de la Red de Oportunidades en esos corregimientos, lo que a su vez servirá de base para diseñar nuevas estrategias de acciones en alimentación y nutrición, que permitan mejorar la situación nutricional de la niñez.
- *Mejoramiento de instalaciones de salud:* en los corregimientos que conforman la Red de Oportunidades, en el 2006 se invirtió en el mejoramiento de aproximadamente 43 instalaciones de salud por un monto de inversión de B/.387,395.00.
- *Programa de Telemedicina y Teleradiología:* en el 2007 se desarrolla por primera vez en estas áreas el Programa de Telemedicina y Teleradiología

en veintiuna instalaciones y cinco hospitales, con una inversión de B/.14.2 millones, brindándole a esta población la oportunidad de una atención especializada en áreas de difícil acceso, garantizando el diagnóstico y tratamiento seguro.

*Desarrollando las capacidades para aprovechar las oportunidades*

El componente de desarrollo de capacidades productivas tiene como finalidad promocionar los aprendizajes necesarios para generar ingresos y por ende, potenciar la incorporación de los hogares a las actividades productivas en las regiones y comarcas de los corregimientos beneficiados.

Actualmente se está trabajando en la ejecución de veinte proyectos de generación de ingresos y cuarenta y ocho de producción de alimentos con una cobertura de quince corregimientos. Entre estos proyectos se distinguen: producción agrícola, porcina, cría de tilapia, producción de yuca, maíz, ñame, cacao, producción de artesanías, confección de ropas y elaboración y venta de comidas criollas y tradicionales. A la fecha se han capacitado 14,740 jefas de hogar en el componente productivo de la Red de Oportunidades.

En el resto de los corregimientos se desarrolla un programa sostenido de capacitación en elaboración del presupuesto familiar, violencia doméstica, organización comunitaria y derecho ciudadano.

En este componente se impulsa el Programa de Bonos Agropecuarios, que tiene como objetivo apoyar el desarrollo de las actividades productivas agrícolas mediante el suministro de herramientas, semillas e insumos a pequeños productores y productoras agropecuarios que residen en los corregimientos de mayor incidencia de pobreza a nivel nacional.

En julio se inició este programa mediante el otorgamiento de los primeros 1,587 bonos agrícolas, que superan los cincuenta a las jefas de hogares capacitadas en la Red de Oportunidades.

*Desarrollo de infraestructura en red vial, vivienda y habitabilidad en los corregimientos y familias de la Red de Oportunidades*

Los corregimientos en situación de pobreza y pobreza extrema son también los que tienen menor accesibilidad e infraestructura vial, es por ello, que a través de la Red de Oportunidades se impulsa el mejoramiento del acceso vial y de servicios a la población beneficiaria, tal como se muestra en el cuadro No. 5.

**CUADRO No. 5**

**PROGRAMA RED  
DE OPORTUNIDADES**

**PROYECTOS DE RED VIAL  
PARA CORREGIMIENTOS  
EN SITUACIÓN DE POBREZA**

**PANAMÁ**

**2006-2007**

Concepto	2006	2007
Monto de la inversión total	B/.16,935,882	B/.47,842,429
Total de la longitud	428 km.	1 059 km.
Total de la población beneficiada	134,446 personas	298,263 personas

*Fuente: ENV 2003. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Políticas Sociales.*

*Vivienda y habitabilidad*

La Red de Oportunidades, a través de la articulación de los programas que promueven soluciones habitacionales, está promoviendo el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda digna y a vivir en condiciones de habitabilidad, que son fundamentales para contribuir a la reducción de la pobreza extrema.

Son 2,814 las soluciones habitacionales en corregimientos de la Red de Oportunidades (Ver cuadro No. 6).

Fueron 12,965 las personas que obtuvieron soluciones habitacionales entregadas y proyectadas en corregimientos de la Red de Oportunidades en el período 2005-2007.

*Ejercicio de derechos ciudadanos*

Con la intervención de la Red de Oportunidades, se persigue que un gran número de personas obtengan por primera vez su cédula de identidad personal, contribuyendo con esta acción al ejercicio del derecho humano a la identidad, lo que facilita a su vez el ejercicio de otros derechos ciudadanos.

**CUADRO No. 6**

**PROGRAMA RED  
DE OPORTUNIDADES**

**SOLUCIONES HABITACIONALES  
EN LOS CORREGIMIENTOS  
EN SITUACIÓN DE POBREZA**

**PANAMÁ**

**2005-2007**

Años	No. de soluciones
2005	310
2006	706
2007	1,798
TOTAL	2.814

*Fuente: Idem.*

La cantidad de cédulas de identidad personal gestionadas a los miembros de las familias de la Red de Oportunidades fue 4,348.

### **Conclusiones**

El Programa Red de Oportunidades es cónsono con una solución integral requerida para la pobreza extrema, ya que reduce la desnutrición materna infantil, desarrolla capi-

tal humano, asegura acceso a los servicios públicos de educación y salud, para finalmente elevar la productividad laboral.

Se espera que los resultados de las nuevas evaluaciones, permitan verificar mayores mejoras en los niveles de vida de la población beneficiaria de la Red de Oportunidades, así como de los indicadores sociales de la población en relación a los años 1997 y 2003 ◇