

# Reforma del Estado y desarrollo social: Panamá\*

---

ENMARCADA EN UN PROCESO DE TRANSFORMACION HACIA LA DEMOCRACIA, SE SINTE-TIZA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SE BRINDA ATENCION ESPECIAL A LAS POLITICAS Y ACCIONES EN LOS SECTORES DE EDUCACION Y SALUD, ASI COMO SUS LINEAMIENTOS DE ESTRATEGIA.

El país se encuentra inmerso en un complejo proceso de transición a la democracia y reconversión institucional. Dentro de este proceso, el Gobierno Nacional está empeñado en llevar a cabo una reforma del Estado que, en lo referente al campo social, facilite la puesta en práctica de los lineamientos de política y estrategias para combatir la pobreza, generar empleo, proteger el ambiente y, en general, el logro de la integración social, que se mencionan adelante.

El logro de lo anterior requiere de la concertación de todos los sectores sociales del país, por lo que es prioritario el reconocimiento de que la pobreza es un problema que afecta a todos y que resolverlo es una respon-

sabilidad de todos los panameños. Para lo anterior se requiere de una movilización nacional con nuevas formas de participación.

En setiembre de 1994 el Gobierno formuló el programa Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica, en el que priorizan las distintas políticas económicas y sociales, incluyendo la relativa a la reforma de la administración pública.

A continuación se reseñan esta última y los aspectos principales de las políticas sociales relativas a la salud y la educación.

## Reforma de la administración pública

La política de esta reforma es la siguiente:

---

\* Documento elaborado por el ICAP, en base a los Programas de Reforma y Modernización del Estado en Centroamérica. Versión consultada con las instancias a cargo de la Modernización del Estado en Panamá.

- a. Se desarrollará un sistema de evaluación de los servicios públicos, en función de objetivos programáticos, que introduzca metas cuantitativas y cualitativas para evaluar su eficiencia y productividad.
- b. Se ejecutará la Ley de la Carrera Administrativa, la cual se complementará con la aprobación de una Ley General de Sueldos, que introduzca mayor equidad en la retribución salarial del sector público y la definición de una política de empleo que permita a mediano plazo adecuar el número y calidad de los empleados públicos a las necesidades de la sociedad.

Fuente: República de Panamá. Informe Nacional. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, (Copenhague, Dinamarca, 6-12 de marzo de 1995), p. iii.

- c. Se reorganizará el Gobierno Central y el sector público descentralizado, en función del nuevo papel del Estado, modernizando los procedimientos y sistemas de gestión, lo cual permitirá la prestación eficiente de los servicios públicos.

Para alcanzar un crecimiento de amplia y permanente base, se requiere que se amplíe la participación de los diversos sectores de la producción.

Para resolver los problemas estructurales en la prestación de los servicios públicos (ineficiencia, poca confiabilidad y altos costos de los ser-

vicios públicos), una de las limitantes que obstaculiza el mejoramiento y competitividad de la economía, se utilizarán diversos medios, tales como: reestructuración administrativa, otorgamiento de concesiones, contratos de servicios con el sector privado y privatización.

Lo anterior requerirá la creación de organismos reguladores para la reglamentación de las actividades de cada sector. En el caso de la privatización, ésta sería aplicada a las empresas estatales cuya actividad no sea competencia directa del Estado, tomando en consideración sus implicaciones sociales.

Por último, se señalan las modalidades que se utilizarán para lograr una mayor eficiencia en las empresas públicas.

### **Políticas y acciones en los sectores de la Educación y de la Salud**

#### ***Educación***

Uno de los objetivos sociales específicos fijados en el Programa Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica, es promover una total reconversión del sistema educativo que tenga como norte crear un ciudadano completo. La revolución educativa debe empezar por las instituciones del sector, los maestros y profesores, la actitud del alumno y la cooperación de la sociedad como un todo.

La política educativa fue fijada en los términos siguientes:

- Inculcar profundamente un sistema de valores en favor de la auto-promoción integral, la vida en sociedad, la libertad y democracia y el desarrollo.
- Preparar en forma efectiva la lengua y cultura nacional como instrumento óptimo para la comunicación social.
- Dotar de las herramientas intelectuales para participar eficazmente a escala internacional en el mundo moderno, a fin de que los estudiantes aprendan a aprender para poder adaptarse a un mundo en que la tecnología cambia constantemente.

En un informe nacional anterior, se propusieron como lineamientos básicos de política los siguientes:

- El mismo señalado en a) anterior.
- El mejoramiento cualitativo de la enseñanza.

En lo referente a lineamientos de estrategia de educación, están señalados los siguientes:

Se requiere, con carácter de urgente, una política educacional coherente con la realidad nacional y orientada a adecuar el sistema educativo a los avances científicos, tecnológicos y culturales de la era moderna.

Para el logro de ese propósito, el énfasis de las innovaciones que se promuevan estará en el mejoramiento cualitativo de la enseñanza, lo cual

lleva aparejada la necesidad de atender especialmente: los fines y contenidos de los planes y programas de estudio; la organización del sistema y la administración del aparato escolar; los sistemas de evaluación, promoción y orientación de los estudiantes, la coordinación entre los niveles del sistema y la formación y el perfeccionamiento docente.

También se deberá intensificar las acciones de alfabetización, promoviendo la movilización efectiva de organizaciones de la sociedad civil.

Se propone reestructurar, fortalecer y ampliar cuantitativamente el servicio de formación profesional, a fin de alcanzar una mayor y eficiente cobertura de sus acciones. En este sentido, los lineamientos del Instituto Nacional de Formación Profesional —INAFORP— incluyen: Integración del INAFORP a la propuesta de reforma educativa nacional, abierta y democrática en función de una cultura del trabajo productivo; desarrollo de una nueva tecnología educativa; promoción de la participación comunitaria como elemento básico de la formación profesional; modernización institucional; nuevos esquemas de respuesta técnico-pedagógica.

## **Salud**

Otro de los objetivos sociales específicos de las políticas sociales es disminuir las irregularidades existentes en la atención a la salud, a fin de garantizar mayores niveles de accesi-

bilidad de los grupos poblacionales más necesitados. Las acciones se orientarán a la salud de la población y a la salud del ambiente.

Asimismo, a corto plazo se usarán los recursos financieros disponibles para desarrollar un programa de inversión permanente focalizado a sectores de mayor pobreza.

En cuanto a la política de salud, las cuestiones fundamentales de las que se ocupará el programa en materia de salud, son las siguientes:

- Desarrollar programas de nutrición y salud integral entre los grupos poblacionales, dando prioridad a los grupos de extrema pobreza y dentro de ellos a la población en edad y condición de mayor necesidad.
- Desarrollar programas de salud ambiental con énfasis en la dotación de agua potable, disposición de aguas servidas y acciones de saneamiento básico.
- Mejoramiento de los servicios de salud en general.
- Coordinación y racionalización de la integración de servicios de salud.

Los lineamientos de la estrategia de salud incluyen aspectos relativos a reforma institucional: Para aumentar la cobertura de atención y que la población tenga acceso a los servicios en atención primaria, se coordinarán y racionalizarán los servicios de salud que brinda el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social.

Para el logro de los objetivos propuestos, se ejecutará un programa de rehabilitación gerencial y administrativa; el fortalecimiento de los programas básicos de salud y mejoras en el equipamiento de la red de servicios.

Por su parte, el Ministerio de Salud ha precisado una serie de políticas de desarrollo institucional del sector y de participación en relación con: (1) la sociedad, el medio y el desarrollo de los servicios de salud; (2) el desarrollo de las investigaciones en salud, y (3) el desarrollo de los recursos humanos en salud, fijando las estrategias específicas de cada política.

Fuente: República de Panamá. *Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica*. Setiembre de 1994.

República de Panamá. *Informe Nacional. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. 1995.

A continuación se cita solamente el enunciado de cada política y, por su importancia para el tema de la propuesta de la cual forma parte este anexo, las estrategias relativas al desarrollo de los recursos humanos.

Las políticas en relación con la sociedad y el desarrollo de los servicios en salud son:

- Desarrollo del liderazgo del Ministerio de Salud para garantizar el cumplimiento de los planes y programas nacionales de salud.

- Desarrollo de la atención primaria en salud consolidando un sistema integrado, descentralizado y local de salud organizado por niveles de atención.
- Atención y desarrollo de programas de salud para el medio ambiente tendente a un desarrollo sostenible.
- Promoción de programas de salud en grupos específicos de población.
- Desarrollo de la capacidad y responsabilidad individual para una mejor calidad de vida.
- Fortalecimiento de la participación social en la prevención, atención y gestión de la salud.
- El mejoramiento del uso de fuentes presupuestarias ordinarias y extraordinarias y la búsqueda de otras alternativas de financiamiento para incrementar el presupuesto destinado al sector salud.

La política relativa a investigación es promover el desarrollo de las investigaciones en el campo de la salud y la difusión de la información y conocimiento científico-técnicos para el desarrollo del sistema de salud.

En relación con el desarrollo de los recursos humanos, la política es la capacitación y promoción de los recursos humanos en salud, en las áreas requeridas para el fortalecimiento de los planes y programas nacionales y locales de salud.

Las estrategias o más bien medidas, fijadas para esta política son las siguientes:

- Identificar las necesidades de capacitación y formación en cada uno de los establecimientos del sector.
- Implementar la evaluación del desempeño de los recursos humanos en salud en los establecimientos del sector.
- Desarrollar programas de educación permanente de los recursos humanos por establecimientos, con participación de la Universidad.
- Operacionalizar el proceso de implementación de la carrera administrativa y sanitaria en el sector salud.
- Garantizar la adecuada reglamentación de las carreras administrativa y sanitaria en el sector salud.
- Garantizar la base técnica y financiera de la implantación de las carreras administrativa y sanitaria.
- Mejorar la distribución de los recursos humanos en salud de acuerdo con las necesidades de salud de la población, desarrollando un sistema de incentivos para tal fin.
- Establecer la estructura básica de personal por establecimientos en cada una de las regiones de salud.
- Incrementar el sistema de incentivos materiales y financieros para el personal ubicado en regio-

nes distintas a sus lugares de residencia.

- Cooperar con las instituciones formadoras de personal en el perfeccionamiento de los currícula de estudio, de acuerdo con las necesidades nacionales de salud.
- Establecer un programa nacional de capacitación en salud pública, con énfasis en epidemiología, gerencia de servicios de salud y el liderazgo intersectorial.
- Desarrollar procesos y experiencias de integración docente asistencial entre los servicios de salud y las instituciones formadoras de recursos humanos en salud.

#### **Instituciones del Sector Social**

- Ministerio de Salud
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Desarrollo Agropecuario
- Ministerio de Planificación y Política Económica
- Fondo de Emergencia Social –FES–

- Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales –IDAAN–
- Caja de Seguro Social
- Dirección Metropolitana de Aseo
- Instituto Nacional de Cultura –INAC–
- Instituto Nacional de Deportes –INDE–
- Instituto Nacional de Formación Profesional –INAFORP–
- Ministerio de Trabajo y Bienestar Social
- Ministerio de Vivienda
- Instituto Panameño de Habilitación Especial –IPHE–
- Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos –IFARHU–
- Universidad de Panamá

Fuente: Panamá. Ministerio de Salud. *Lineamientos Políticos y Estratégicos de Salud*. Setiembre de 1994      Δ