

Informe Nacional de Desarrollo Humano

Panamá 2014



Al servicio
de las personas
y las naciones



★ **EL FUTURO
ES AHORA.** ★

Primera infancia, juventud
y formación de capacidades
para la vida

★ EL FUTURO ES AHORA ★

**Primera infancia, juventud
y formación de capacidades
para la vida**

303.44

P964inf Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2014. El Futuro es ahora: primera infancia, juventud y formación de capacidades para la vida / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.-- Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014.

148p. : 27 cm.

ISBN 978-9962-663-22-5

1. DESARROLLO HUMANO -PANAMÁ.
2. DESARROLLO SOCIAL - PANAMÁ.
3. PANAMÁ -POLÍTICA ECONÓMICA.
4. POBREZA -PANAMÁ.
5. EDUCACIÓN -PANAMÁ.
6. JÓVENES -PANAMÁ.

I. Título.

Primera edición: Enero 2014

Diseño y diagramación:

Sarigua Design Studio, S.A.

Francisco Cedeño y Javier Bermúdez

www.sariguads.com

Foto portada:

Roberto Machazek

Impresión:

Impresiones Carpal

Índice general

Equipo INDH.....	pág. 7
Agradecimientos.....	pág. 8
Prólogo.....	pág. 10
Perspectiva general.....	pág. 12
Parte 1. Marco Conceptual	
Capítulo 1: Formación de capacidades para la vida: los argumentos conceptuales.....	pág. 22
Parte 2. Primera infancia	
Capítulo 2: Estado de la primera infancia y de sus capacidades en Panamá.....	pág. 35
Capítulo 3: Diagnóstico de las políticas públicas y programas hacia la primera infancia.....	pág. 53
Parte 3. Juventud	
Capítulo 4: Estado de la juventud y de sus capacidades en Panamá.....	pág. 66
Capítulo 5: Diagnóstico de las políticas públicas y de los programas hacia la juventud.....	pág. 87
Parte 4. Propuestas ahora	
Capítulo 6: Políticas para la primera infancia.....	pág. 98
Capítulo 7: Políticas para la juventud.....	pág. 110
Referencias y anexos	
Anexo 1 – Nota metodológica / Nuevos indicadores.....	pág. 121
Anexo 2 – Índice de Desarrollo Humano de Panamá.....	pág. 128
Bibliografía.....	pág. 130
Notas	pág. 140

Índice de Recuadros

Recuadro 1 – La encuesta de la niñez y juventud en Panamá.....	pág. 16
Recuadro 2 – Los niños y niñas “Sí-Sís” y “No-Nos”.....	pág. 19
Recuadro 3 – Los principales mensajes del INDH -Panamá 2014.....	pág. 21
Recuadro 4 – Cinco puntos de la Doctrina Heckman.....	pág. 25
Recuadro 5 – La importancia de los cuidados.....	pág. 27
Recuadro 6 – Situación de la salud de la mujer.....	pág. 41
Recuadro 7 – La violencia doméstica.....	pág. 44
Recuadro 8 – Los niños y niñas que no reconocen los colores.....	pág. 47
Recuadro 9 – El cuento de quien cuenta el cuento.....	pág. 51
Recuadro 10- La Infancia primero: Panamá y su política de desarrollo infantil temprano.....	pág. 56
Recuadro 11- La experiencia internacional.....	pág. 60
Recuadro 12- Potenciar la educación superior en Panamá para derrotar la pobreza.....	pág. 69
Recuadro 13- Sobre el significado de nacer niña en Panamá.....	pág. 75
Recuadro 14 – Jóvenes: ¿victimarios o víctimas?.....	pág. 78
Recuadro 15: Grupos focales con jóvenes de Panamá.....	pág. 80
Recuadro 16 – Lo que falta a las políticas de formación: presupuesto y acreditación.....	pág. 94
Recuadro 17 - ¿Cómo cultivar las emociones?.....	pág. 101
Recuadro 18 - ¿Deben promoverse los funcionamientos o las capacidades de las familias?.....	pág. 106
Recuadro 19 – Visitas domiciliarias: la evidencia internacional.....	pág. 107
Recuadro 20 – FonolInfancia – Chile.....	pág. 108
Recuadro 21 – Una mirada de conjunto a los programas existentes y a las asociaciones juveniles en Panamá.....	pág. 112
Recuadro 22 – Panamá en un proceso de cambio y actualización permanente en la Educación.....	pág. 114
Recuadro 23 - El valor de los valores.....	pág. 116

Índice de gráficos

Gráfico 1- Pirámide de población. República de Panamá. Años 1950, 2000, y 2050.....	pág. 13
Gráfico 2- Porcentaje de niños y niñas menores de 6 años por tipo de familia en 2010.....	pág. 37
Gráfico 3 – Promedio de personas por hogar con y sin niños(as) de 0-5 años, por área geográfica.....	pág. 38
Gráfico 4 - Denuncias por maltrato a menores 2002-2012.....	pág. 43
Gráfico 5 – Correlaciones del IDB con características del cuidador y la madre.....	pág. 46
Gráfico 6- Población por grupos de edad. Años 2010, 2020 y 2030.....	pág. 67
Gráfico 7- Distribución porcentual de la población de 15 a 19 y 20 a 24 años por provincias y comarcas. Año 2010.....	pág. 68
Gráfico 8- Porcentaje de asistencia escolar por edad. Año 2002 y 2012.....	pág. 69
Gráfico 9- Brecha de escolaridad esperada por edad. Año 2002, 2007 y 2012.....	pág. 69
Gráfico 10- Brecha escolar por deciles. Años 2002 y 2012.....	pág. 70
Gráfico 11- Clima escolar en el hogar por deciles de ingreso. Año 2012.....	pág. 71
Gráfico 12- Clima escolar y brecha escolar. Jóvenes de 15 a 24 años. Año 2012.....	pág. 71
Gráfico 13- Condición de actividad de jóvenes de 15 a 24 años, por deciles de ingreso. Año 2012.....	pág. 72
Gráfico 14- Condición de actividad, población de 15 a 24 años, según género. Marzo 2012.....	pág. 73
Gráfico 15- Condición de actividad, población de 15 a 19. Marzo 2012.....	pág. 73
Gráfico 16- Condición de actividad, población de 20 a 24. Marzo 2012.....	pág. 74
Gráfico 17- Condición de actividad, mujeres de 15 a 19 años por deciles de ingreso. Año 2012.....	pág. 74
Gráfico 18- Desempleo por grupo de edad. Marzo 2012.....	pág. 76
Gráfico 19- Tasas específicas de fecundidad por edad, por área de residencia. Año 2012.....	pág. 76
Gráfico 20- ¿Alguna vez ha estado embarazada? Mujeres de 15 a 19 años por provincia y comarca (%).....	pág. 77
Gráfico 21- Número de pandillas registradas-proyectadas.....	pág. 86

Índice de Cuadros

Cuadro 1 - Población bajo la línea de pobreza de ingreso, extrema, no extrema y total.....	pág. 14
Cuadro 2- Niños y niñas de 0 a 5 años por edad simple.....	pág. 36
Cuadro 3 – Tipos de familias, promedio de personas e ingresos mensuales por género en Panamá 2010.....	pág. 38
Cuadro 4 - Población por categorías de edad de primera infancia y jóvenes, por tipo de familia 2010.....	pág. 39
Cuadro 5 - Población de niños de 0 a 5 años por tipo de familia e ingreso mensual del hogar 2010 (%).....	pág. 39
Cuadro 6 - Población de niños de 0 a 5 años por tipo de familia y grado de instrucción del jefe de familia en 2010.....	pág. 42
Cuadro 7 - IDB (3 a 8 meses) por provincia, área y género.....	pág. 45
Cuadro 8 - Diferencias del promedio del IDI por realización de prácticas parentales.....	pág. 50
Cuadro 9 - Asistencia al pre-escolar y reconocimiento de letras por parte de los niños.....	pág. 51

Índice de Tablas

Tabla 1- Factores de protección o de riesgo para el desarrollo de los niños y niñas.....	pág. 28
Tabla 2 - Estilos parentales.....	pág. 30
Tabla 3 -Derechos y Atenciones de la Ruta de Atención Integral de la Primera Infancia.....	pág. 58
Tabla 4- Diferencias entre el modelo actual y el modelo previsto por la PAIPI.....	pág. 63
Tabla 5- Factores de riesgo y de protección en diferentes espacios o ambientes de desarrollo infantil.....	pág. 103

Índice de Figuras

Figura 1- El desarrollo de la personalidad y el papel de la familia.....	pág. 29
Figura 2- Ejes del Programa de Atención Integral de la Primera Infancia.....	pág. 57
Figura 3- Cronología de la construcción de la Política Pública de Atención Integral de la Primera Infancia.....	pág. 59
Figura 4- Modelo de influencia contextual en la promoción del desarrollo infantil.....	pág. 102

Equipo INDH

Coordinador Académico

Flavio Comim

Coordinador Editorial

Hernando Gómez Buendía

Coordinador Nacional del Proyecto

José Manuel Pérez

Equipo técnico

Martin Fuentes, Carolina Freire, Rodrigo Noriega, Gilberto Toro, Magaly Castillo, Juan Planells y Edith Castillo.

Equipo PNUD

Fernando Hiraldo del Castillo, Katyna Argueta, María Fernández Trueba, Annie Ramos, Gisele Didier, Gloria Manzotti y Anelisse Dutari.

Consejo Consultivo:

Paulina Franceschi, Samuel Rivera, Gaspar García de Paredes, Rosa María Britton, Irvin Hallman, Enrique Lau, Enrique Illueca, Carlos Leiro, Aracelly de León y Julio Escobar.

Consultores internacionales

Mario Biggeri, Tristan McCowan, Caroline Hart, Esmeralda Correa Macana, Eduardo Tillmann, Ildo Lautharte Junior y Pedro Amaral.

Asistente editorial

Iralis Fragiel

Concepto comunicacional

Percival Caropreso

Diseño y diagramación

Sarigua Design Studio, S.A.
Pedro López Ruiz (Infografías)

Encuesta

Unimer

Impresión

Impresiones Carpal

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidas en este informe no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus estados miembros. El informe es una publicación independiente encargada por el PNUD y es el fruto del esfuerzo conjunto de un equipo de prestigiosos consultores y asesores y del equipo encargado del Informe sobre Desarrollo Humano.

Agradecimientos

Todo Informe de Desarrollo Humano es el producto de un esfuerzo colectivo y de la sinergia que se genera cuando muchas personas contribuyen desinteresadamente con sus ideas, aportes y tiempo para la consecución de esta obra. El documento se va forjando a medida de que los planteamientos iniciales se sustentan, discuten, argumentan y modifican de acuerdo a la evolución propia del escrito. Es una obra en continua transformación hasta que se coloca el último punto y coma.

Sin embargo, ahí no termina la tarea, más bien es cuando verdaderamente comienza. El propósito final es que sea un insumo, un aporte y ojalá un catalizador de reflexión y análisis profundo, de propuestas que sirvan de partida para acciones concretas en el quehacer nacional.

Muchas personas contribuyeron a lo largo de la realización de este informe, en particular Katyna Argueta, ex directora de país adjunto; María Fernández Trueba, oficial de programa y Martín Fuentes del equipo técnico del Informe. Paulina Franceschi, asesora y coordinadora inicial del informe, Marika Smith, Yiri Alvarado y Yanubel Quintana de la empresa UNIMER. Queremos agradecer también a las siguientes personas y organizaciones que listamos a continuación, sin los cuales el INDH no hubiera sido posible:

Una McCauley, Jorge Giannareas, Alma Jenkins y Raisa Ruiz de UNICEF Panamá; Laura Flores, Martha Icaza y Edilma Berrio de UNFPA. Victoria Tello, directora nacional de Educación Inicial del Ministerio de Educación; Marta Linares de Martinelli, primera dama; Clara de Souza, consultora del Consejo Asesor de la Primera Infancia; Ivonne de Martinelli, directora de Gestión y Proyectos Especiales del Despacho de la Primera Dama; al Dr. Max Ramírez, director general de Salud del Ministerio de Salud; y Miguel Cuellar, asesor de Alcaldía de Panamá. Además del lustrador Pedro López Ruiz.

Lilian González y Anastasio Rodríguez, coordinadores de proyectos de la Fundación Friedrich Ebert; Edith Castillo, coordinadora del proyecto ODM (MIDES / PNUD); Linoschka López, presidenta de la red juvenil ICIECH (Impulso de Ideas Creativas en La Chorrera); Lorna Cáceres, capacitadora de Fundader (Fundación para el Desarrollo Integral de la Mujer y la Familia); Licenciada Marylin Vallarino de Sellhorn, presidenta de Fundader; y los colaboradores Guillermo Villalobos; Janeth Navarro y María Magdalena Hernández.

Agradecemos la contribución de Mercedes Ruiz; Niurka Palacios; José Pablo Ramos; Mercedes Eleta; Ana Matilde Gómez; Debbie Psychoyos; Felipe Chapman; Jorge Arosemena; Juan Bosco Bernal; Rosa Beltrán; Stanley Motta; Urania Ungo; Andrés Fuentes; Gina Correa y Mariela Arce. Además de Juan Moreno, Deika Nieto, Yadira Adames (INEC), Sofía de Kosmas y Mónica Alvarado.

Queremos reconocer la labor de instituciones como la Policía Nacional; Departamento de Seguridad Ciudadana; Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); Instituto Nacional de la Mujer (INAMU); Ministerio de Salud (MINSAL); Programa de Seguridad Integral (PROSI); Secretaría de los Pueblos Indígenas; Ministerio de Educación; Universidad Nacional de Panamá; Asamblea Nacional, Dirección de Participación Ciudadana; RED de Políticas Sociales de Juventud (Chiriquí); Centro Regional Universitario de Bocas del Toro; Fundación Rescate de la Juventud Nacional (FRAJUN); Escuela Vocacional De Chápala; Ciudad del Niño; Justicia y Paz; Fundación Santa Librada; Fundación Danilo Pérez; Pastoral Juvenil; Alianza Ciudadana Pro Justicia; Fundación (TECHO); Cruz Roja Nacional; Fundación Jesús Luz de Oportunidades; Probidside y la Comisión de Justicia y de Paz.

Desde la Comarcas a las autoridades tradicionales Guna, Emberá Wounaan y Ngäbe-Buglé, en especial al Cacique de Munä, a Chito Gallardo por facilitar la realización de las encuestas dentro de sus territorios y que son parte importante del informe. Por último, pero no menos importante a los jóvenes que participaron en los “Focus Groups” realizados en Panamá, que fueron: Noris Flores Jiménez, Vielka Sanjur, Lourdes Muñoz Tuñón, María del Carmen Pittí, Carlos González Gaitán, Yohanett López Robinson, Edwin Valderrama, Nathaniel Tejedor Flores, Osvaldo Samudio Miranda, Salustiano Migar Palacio y Alejandro Abrego Santo.

Además a Ariel Mendoza Fernández, Grace Cheribin Rodríguez, Santiago Aguilar Paz, Carlos Escudero Núñez, Juan Lú Brown, Juan Diego Alvarado y Neftalí Ortega Despaigne.

Con la colaboración especial de Linoschka López y apoyo logístico Lester Cedeño, en Chorrera, agradecemos a Charlie Córdova, Whitney González, Abraham, Alexander Guevara, Elmer Iván Ortega, Luis Gonzalez, Patacón (Guillermo Olmedo), Juan Carlos García, Diana Ramos, Juan José Jordán, Ian Rodríguez, Luis Marquinez, Noris Acevedo, Jorge Luis González, Sergio Luis Sánchez, Víctor Corrales, Fernando Sánchez, Aaron Cedeño y Miguel Argüelles.

Cintia Pittí, Estefany Pineda, Chelsea González, Nydia Tenorio, Giselka Tenorio, Katherine Martínez, Jessica García, Yassir Gutierrez y David Mujica, en la zona de Arraiján. En David a Deyanira Rivera, Adalberto, Yianel, José y Ramón Donato Navarro (Apoyo de la Red).

Plácido Abrego, Erby Taylor, Rigoberto Palacios, Rodolfo Qui, Samuel Luna, Ismael, Gonzalo Ábrego, Dayneri, Eliseo Palacios, Elvis, Dionel y Danelis en Bocas del Toro.

Muchas gracias a todas las personas que ayudaron en la elaboración de este Informe, que tenemos el orgullo de compartir con todos como una pequeña contribución al futuro del desarrollo humano de Panamá.

Flavio Comim

Coordinador Académico

Hernando Gómez Buendía

Coordinador Editorial

José Manuel Pérez

Coordinador Nacional del Proyecto

Prólogo

Mahbub Ul Haq, el maestro en decir de manera sencilla las verdades, a veces algo abstractas, del Desarrollo Humano, observó que las cosas más obvias son también las más difíciles de ver. Se refería sobre todo al hallazgo de que el crecimiento de la economía o, más en general, el desarrollo de las sociedades no resulta, como nos habían enseñado, de fuerzas impersonales, sino de la acción individual y colectiva de los seres humanos.

En efecto: el crecimiento o el desarrollo de una sociedad no dependen de los recursos naturales, del tamaño del mercado, del ahorro, de la raza, de la geografía, de la religión, ni de otros varios factores que se han propuesto como explicaciones más o menos categóricas. La verdadera riqueza de un país no se encuentra en las cosas materiales: la riqueza verdadera está en su gente. El progreso de un país no se limita al aumento de su ingreso por habitante: el desarrollo es desarrollo de la gente, hecho por la gente y para bien de la gente. Por eso en realidad no hay países desarrollados, sino países donde la gente se ha desarrollado. Y el propósito de las políticas públicas no es aumentar la riqueza material, sino hacer que todas las personas puedan llevar una vida más genuinamente humana esto es, una vida más llena de oportunidades para crecer y de libertades para disfrutarlas.

Esas verdades obvias, aunque no siempre fáciles de ver, son la inspiración del paradigma de Desarrollo Humano y son, por eso mismo, la inspiración para el presente Informe. La verdadera riqueza de Panamá son los panameños y las panameñas. El objetivo de las políticas pública -del Estado panameño y de la sociedad panameña- es permitir que más personas lleven una vida cada vez más plenamente humana.

Si el desarrollo es desarrollo de los hombres y mujeres panameños, también es obvio que ese desarrollo comienza por los niños y los jóvenes. De aquí el título de nuestro Informe: ¡El futuro es ahora! Como escribió Milan Kundera: “Los niños y los jóvenes no son el futuro porque algún día vayan a ser mayores, sino porque la humanidad se va a

aproximar cada vez más al joven y al niño, porque la juventud y la infancia son la imagen del futuro”.

El futuro es ahora: los niños, niñas y jóvenes son el hoy y también son el mañana, y el Panamá del mañana será el que construyamos a través de las niñas, los niños y los jóvenes. Trabajar en, con, y para la niñez y juventud panameñas es apostarle al Panamá que queremos, un Panamá con libertad, bienestar y justicia para todos, un Panamá abierto y admirado por el mundo.

La ciudadanía panameña tiene razones para sentir orgullo. Es el país de América Central con el más alto Índice de Desarrollo Humano; la economía latinoamericana que más creció durante la última década, y que por eso logró una reducción sustantiva de la pobreza y un aumento notable en el volumen de empleo; es, se diría, la sociedad más abierta al mundo de nuestra región, si se la mide en términos de inversión extranjera por habitante, del coeficiente de importaciones/exportaciones, o de las tasas de inmigración. Y a todo esto claro está que se agregan el Canal y su ampliación, que mantendrá el liderazgo comercial de Panamá durante “el siglo del Pacífico” que viene.

Pero también, al lado de ese Panamá pujante e insertado al mundo, hay el Panamá de los trabajadores informales y de los barrios populares que crecen alrededor de las ciudades, el Panamá de los campesinos, el de las comarcas indígenas, el Panamá de las comunidades afrodescendientes, el de los jóvenes fuera de la escuela y sin trabajo, el Panamá de los niños y niñas desnutridos. Con una distribución altamente desigual de la riqueza y las oportunidades, los frutos del progreso no les han llegado a todos, y falta todavía mucho trecho para llegar al Panamá que queremos: un Panamá que alcance para todos y donde todos tengan una vida plena.

El punto de comienzo es evidente: hay que empezar por los niños, las niñas y los jóvenes para que sean iguales, no solo ante la ley sino también

ante la vida. El Panamá que queremos es, en efecto, el panameño y la panameña que queremos. Formar a las personas es formar al país. Y no es apenas formar a las personas para que sean más productivas, como querían los proponentes del “capital humano”: se trata de formación integral para la vida en toda su riqueza y sus esferas, las del afecto y la amistad, las de la familia y la comunidad, las del trabajo y la creatividad, las de la ciudadanía consciente y las de la cultura en sus muchas expresiones.

Formar a las personas es formar al país. Esta es la idea simple pero poderosa que desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo queremos poner a consideración de los panameños y las panameñas. Formar a las personas significa que sean capaces de una vida más plenamente humana, que puedan realizar su potencial en todos los ámbitos y aportar al bien común desde todos los papeles que cumplen dentro del orden social -el papel de ciudadano o ciudadana de una democracia, el de trabajador o emprendedor productivo, el de miembro de una familia, un vecindario, una comunidad donde construye su vida-. Por eso, en este Informe hablamos de formación de capacidades para la vida, de niñas, niños y jóvenes que al mismo tiempo sean protagonistas y beneficiarios del desarrollo nacional, que construyan y habiten el Panamá que queremos.

Un Panamá que por supuesto depende del mundo y que deber ser solidario con el mundo. Mejor que nadie lo dijo Ricardo Miró: “En ti se unieron las fraternas manos de dos mundos/ formando un Continente/... / porque viéndote Patria, se dijera/ que te formó la voluntad divina/ para que bajo el sol que te ilumina/ se uniera en ti la humanidad entera”. El Panamá de los dos océanos, el navegante que ha llegado lejos pero que tiene que llegar más lejos en un planeta que se ha vuelto más grande y más pequeño, una aldea de oportunidades inimaginables pero también de amenazas ambientales y sociales apremiantes. Un Panamá cuya inserción al mundo tampoco puede reducirse o depender de conquistas materiales, sino de asegurar que cada panameño y panameña sea de pleno derecho un habitante, un trabajador y un ciudadano de esta aldea global.

El Informe no pretende demostrar opiniones, ni despertar controversias, ni recetar soluciones. Es una invitación desprevénida y -esperamos- muy bien fundamentada, a los panameños y panameñas, sin distingos de origen, de posición o de credo, a reflexionar y a trabajar más y mejor en construir el

futuro que es ahora. Antes que una obra acabada, este Informe solo quiere dar comienzo o alimentar una conversación que por supuesto va más allá de sus páginas y va también más allá de los detalles y de los debates coyunturales. A partir, sí, de los más sólidos saberes del país y del mundo -la neurociencia, la psicología del desarrollo personal- y de evidencias probadas sobre el terreno -estadísticas oficiales, mediciones y encuestas para este Informe- nos propusimos mostrar por qué el futuro de Panamá depende de formar y aprovechar las capacidades de sus niños y sus jóvenes, por qué el futuro es ahora, dónde nos encontramos y hacia dónde podríamos avanzar, aprendiendo de la experiencia acumulada y las mejores prácticas locales e internacionales. Las conclusiones, las decisiones y, más que todo, las actuaciones, quedan en manos de los atentos lectores y lectoras. La formación de las capacidades para la vida de las niñas, los niños y los jóvenes es una responsabilidad y debe ser un compromiso solidario del Estado, de las familias, de las escuelas, de los empresarios, de los medios de comunicación y en general de todas las organizaciones sociales y políticas. A cada una de ellas, a cada panameña y a cada panameño, quisiera hablarle este Informe.

El tema y el enfoque del Informe surgieron de una muy amplia ronda de consultas con las autoridades nacionales y nuestros socios de la sociedad civil y la comunidad internacional, quienes de una u otra manera subrayaron la importancia de formar un mejor panameño para un mejor Panamá. Y la escritura del Informe fue posible gracias al concurso de dirigentes, estudiosos, colegas y por supuesto padres de familia, jóvenes, niños y niñas de todos los rincones de este Istmo. A ellas y ellos, los que son y construyen el futuro, quiero expresar mi reconocimiento por ser también coautores del cuarto Informe Nacional de Desarrollo Humano para Panamá que ahora entregamos.

Kim Bolduc

Coordinadora Residente de Naciones Unidas, Representante Residente del PNUD.

PERSPECTIVA GENERAL

Dice la sabiduría popular que “los niños y niñas son nuestro futuro”. Y que “el futuro de los niños es el futuro del mundo”. La madre que despierta a las cuatro de la mañana para preparar el uniforme y la merienda de su hija sabe de eso. También lo tienen muy claro los padres que dedican parte significativa de su ingreso a pagar una escuela que consideran mejor para su hijo, a costa de bienestar material y personal. La tía que, después de un día duro de trabajo y de tres horas en el tránsito, encuentra energía para leerles cuentos a sus sobrinos porque cree que es importante hacerlo. La maestra indígena que con paciencia les enseña el lenguaje ancestral a los pequeños. Y de algún modo, madres, padres, cuidadores(as), maestros y maestras, ONG, gobiernos y todos los que trabajan con la infancia y la juventud saben que los niños, niñas y jóvenes no son sólo nuestro futuro sino el futuro de toda la humanidad.

Sin embargo, muchas veces el futuro está signado por la pobreza, por la desigualdad, por la falta de electricidad o de servicio sanitario; muchas veces porque no está claro de qué depende el propio futuro. Por esta razón, para ayudar a Panamá a pensar sobre su futuro, sobre su principal riqueza -su gente- este *Informe* se ocupa de la primera infancia y la juventud.

Podría decirse que este *Informe* es sobre las vidas de 1 millón de panameños y panameñas (puesto que hay 1.029.676 personas² con edades entre 0 y 5 años 11 meses de edad o entre 15 y 24 años), pero en realidad es sobre todo Panamá. Este *Informe* es sobre cómo lo que pasa con la vida del 30% de la población puede ser decisivo para el futuro del 100% de su gente.

Ese futuro puede y debe ser mejor que el pasado. El Índice de Desarrollo Humano de Panamá es el más alto de América Central y uno de los más altos de América Latina. En medio de las turbulencias económicas internacionales, llevamos más de veinte años de crecimiento sostenido, el volumen de empleo ha aumentado continuamente y la pobreza ha disminuido de manera sustantiva. Esto por supuesto no significa que la desigualdad, la informalidad laboral y la pobreza extendida no sigan inhibiendo el desarrollo humano de muchos panameños, empezando o incluyendo a muchas niñas, muchos niños y muchos hombres y mujeres jóvenes.

Este Informe invita a aprovechar las fortalezas para remediar las carencias en el desarrollo humano de todos los panameños. El sueño de un Panamá humano, ciudadano, competitivo y global es una posibilidad real. Este *Informe* argumenta que Panamá vive un momento histórico importante con condiciones institucionales, económicas, demográficas y políticas para un mejor futuro. No es necesario negar ninguno de los números históricos. Basta ver los progresos recientes de las políticas públicas y las condiciones existentes hoy para creer que sí, que un futuro de desarrollo humano es posible para Panamá.

El futuro de Panamá es ahora

Un Panamá desarrollado es una posibilidad real, pero para eso el país necesita intensificar e integrar sus esfuerzos para la formación de sus niños, niñas y jóvenes. Específicamente, esta estrategia tendría que enfocarse sobre dos grupos prioritarios: los niños y niñas en la primera infancia (0 a 5 años y 11 meses de edad) y los jóvenes (15 a 24 años) que necesitan capacitación para empezar su vida con dignidad y esperanza. Este *Informe* examina cómo, a largo plazo, los impactos de las inversiones en la primera infancia son los más altos de todos y cómo, sin embargo, en una perspectiva de corto plazo, el futuro inmediato depende de los jóvenes. Y el *Informe* muestra cómo estos dos momentos de transformación en la vida de todos -la primera infancia y la juventud- son esenciales para el desarrollo humano de una nación.

El futuro de Panamá es ahora: porque hoy se puede

Panamá tiene hoy los recursos y las condiciones institucionales para llevar a cabo una transformación sostenible de largo plazo. Con un ingreso nacional bruto per cápita de US\$ 8.100 (precios corrientes), es uno de los países económicamente mejor dotados de América Latina. El 8.8% del presupuesto total del sector público se destina a la educación, un porcentaje bastante alto en relación con los países del área. Los recursos para inversión en la infancia y en la juventud existen. La expansión del Canal, el ferrocarril, los puertos, el hub aéreo, las telecomunicaciones, la construcción, la logística y el turismo son las actividades económicas que muestran más crecimiento y que deben generar

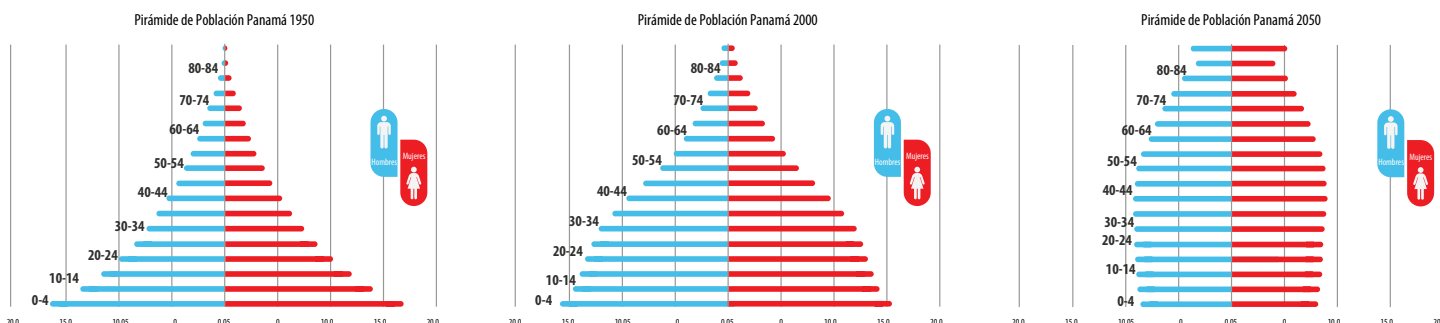
abundantes dividendos para el futuro, asegurando el capital necesario para invertir en la infancia y en la juventud.

Panamá tiene hoy las condiciones institucionales necesarias para adoptar planes de largo plazo y las leyes requeridas para una política pública de horizonte sostenible, como es el caso de la *Ruta de Atención Integral de la Primera Infancia*. El Estado panameño tiene hoy el liderazgo y los instrumentos legales específicos para garantizar los derechos de la primera infancia y tiene las condiciones para avanzar en las políticas de juventud.

El futuro de Panamá es ahora: porque la demografía lo pide

Así como pasó en los países desarrollados, Panamá vive un proceso de transición demográfica hacia el envejecimiento, con una población joven que decrece como proporción del total. Como resultado de la disminución de los nacimientos, durante la última década se desaceleró el crecimiento relativo de los grupos de edad más jóvenes. Sin embargo, de acuerdo con las proyecciones, se espera que los niños, niñas y jóvenes sigan aumentando su peso absoluto hasta el 2020, siendo ese año el punto más alto para los niños y niñas de 0 a 6 años, con un descenso proyectado para el 2030 en adelante. La población de adolescentes y jóvenes seguirá creciendo en términos absolutos pero a un ritmo menor, cambiando la pirámide poblacional de Panamá, como muestra el Gráfico 1.

Gráfico 1. Pirámide de Población. República de Panamá. Años 1950, 2000 y 2050



Contraloría, INEC. Fuente secundaria: Unicef, 2011.

El futuro de Panamá es ahora: porque la ciencia lo dice

El *Informe* destaca evidencias científicas que prueban cómo la infancia y la juventud constituyen períodos únicos de formación de habilidades cognitivas y socioemocionales esenciales para toda la vida. Es en la primera infancia cuando los niños y niñas son más susceptibles y receptivos a los estímulos y experiencias que influyen más decididamente sobre su patrón posterior de desarrollo cognitivo. Es en la juventud cuando concluye el desarrollo socio-emocional de las personas o cuando quedan

El futuro de Panamá es ahora: porque invertir en los niños y niñas y en los jóvenes hoy significa no tener pobreza mañana

Muchos de los niños y niñas menores de 6 años en Panamá son pobres. Un análisis de las tasas de pobreza por grupos de edad, con datos de la última Encuesta de Hogares (Cuadro 1), muestra que en este grupo de edad -y hasta los 19 años- hay una gran concentración de individuos por debajo de la línea de la pobreza. Es evidente que para disminuir la pobreza total en Panamá hay que invertir atacando la que aqueja a la primera infancia y a la juventud.

Cuadro 1 - Población bajo la línea de pobreza de ingreso, extrema, no extrema y total

Edad quinquenal	Pobreza extrema	Pobreza no-extrema	Pobreza total
0 a 4	18.9%	24.8%	43.7%
5 a 9	18.1%	25.6%	43.7%
10 a 14	15.8%	24.3%	40.2%
15 a 19	13.8%	20.4%	34.1%
20 a 24	9.7%	14.9%	24.6%

Fuente: Elaborado a partir de Encuesta de Hogares. INEC. CGR- 2012.

definidas las cualidades que determinan la inclusión o exclusión en espacios como la escuela y el mundo del trabajo.

A los 3 años de edad el potencial de lenguaje de niños y niñas y las características principales de su personalidad ya se habrán definido, así como algunos contornos de su autoestima y de su sentido de moralidad y empatía³, que continuarán madurando hasta la adolescencia. La evidencia científica producida por instituciones como el *Center on the Developing Child* de la Universidad de Harvard o por científicos eminentes, como el Profesor James Heckman (Premio Nobel en Economía, 2000) de la Universidad de Chicago, muestra cómo la arquitectura básica del cerebro depende *en gran medida* de las experiencias y de todo lo que pasa con los niños desde la gestación. La ciencia dice que invertir en los niños y niñas y en la juventud, invertir en las personas cuando tienen esas edades, es lo más eficiente desde el punto de vista humano y económico.

El futuro de Panamá es ahora: porque la economía lo necesita

Panamá es uno de los países más globalizados de América Latina, uno de los que mejor se han insertado en la economía mundial y mejor se han resguardado de las turbulencias internacionales. Esta inserción, básicamente exitosa, en la economía global debe mantenerse en el futuro: con unas instituciones y un sistema jurídico abiertos a la inversión extranjera y con la modernización del Canal, Panamá seguirá beneficiándose tanto del comercio transatlántico como del creciente comercio transpacífico, a medida que los países emergentes de la cuenca del Pacífico vayan acentuando su liderazgo en un planeta globalizado.

El crecimiento económico se ha visto reflejado en el empleo, que aumentó 45% en los últimos 10 años, reduciendo los niveles de desempleo abierto al 3%, aunque esta tasa varía según la edad, el sexo y el lugar de residencia. La demanda insatisfecha por mano de obra calificada ha intensificado la

competencia por trabajadores(as) que sólo consigue satisfacerse mediante la importación de personal. El futuro crecimiento económico de Panamá demanda una mejoría en la formación y capacitación de sus recursos humanos para atender sus requerimientos de personal en cantidad suficiente y con la calidad exigida.

¿Y qué pide el mercado? Según varios estudios científicos⁴ e informes de empresas consultoras⁵, la demanda corriente del mercado laboral en la industria de servicios ofrece una prima muy alta para las habilidades socioemocionales (no-cognitivas). Así, la educación que ofrece las llamadas “destrezas suaves” (soft skills) puede tener una alta rentabilidad para los jóvenes que están ingresando al mercado laboral. Otros estudios muestran que habilidades socioemocionales como la auto-estima, la motivación y la auto-disciplina aumentan los niveles de salario y el éxito económico mucho más que los avances en la educación formal⁶.

El futuro de Panamá es ahora: porque las personas tienen derechos

El desarrollo además de productivo debe ser humano. ¿Pero eso qué significa? Para el desarrollo humano es importante que sea participativo y equitativo; que las personas sean respetadas como sujeto de derechos y que no sean apenas beneficiarias sino también actores de su propio destino. De este modo, el futuro de Panamá debe ser construido ahora y no sólo para las personas, sino con las personas. Eso significa ver los niños, niñas y jóvenes como sujetos de derechos humanos y como individuos con valores, prioridades y autonomía.

La formación de la infancia y de la juventud

Cuando hablamos de *formación*, estamos hablando de algo más que de *educación* en su sentido convencional:

- Primero porque la formación no depende sólo de la escuela o del aparato escolar, sino también de la familia, la comunidad, las agrupaciones religiosas, culturales, los medios de comunicación, las empresas o ambientes de trabajo, el Estado y la sociedad en general.
- Segundo porque la formación de las personas no trata únicamente de

conocimiento y raciocinio, sino también de valores y emociones. Las *habilidades cognitivas*, relacionadas con el conocimiento e inteligencia lógica, son cruciales para la formación de las personas, pero también lo son las *habilidades socioemocionales* (también conocidas como no-cognitivas) que constan de valores y actitudes como persistencia, tolerancia, reciprocidad y alteridad, entre otros.

Un tema clave de este *Informe* es la urgencia de invertir en la formación de los niños, niñas y jóvenes con énfasis en las habilidades socioemocionales. El niño que no va a la escuela, la adolescente con embarazo temprano, el joven sin inserción laboral son todos ejemplos -entre muchos otros- de una riqueza, humana, social y económica, que muy probablemente se pierde para el futuro. ¿Pero cómo hacer para cambiar esa realidad? Con el propósito de ayudar a Panamá a pensar sobre el futuro de su infancia y juventud, este *Informe* realizó una Encuesta original e innovadora sobre la vida de niños y niñas y la juventud del país, que revela algunas de sus dificultades, pero que al mismo tiempo muestra caminos de actuación.

Un nuevo retrato de la niñez y juventud en Panamá

Según las evidencias científicas más robustas⁷ consultadas para este *Informe*, es esencial pensar en la formación de los niños, niñas y jóvenes considerando un rango amplio de variables. Para empezar hay que entender que su formación no sólo incluye la dimensión cognitiva sino también la socioemocional (que en ocasiones es olvidada o descuidada, pues no es objeto de medición o estudio en el sistema educativo). Después hay que entender que el desarrollo de estas dimensiones depende de un conjunto grande de factores, como la infraestructura de los hogares, el papel de las familias, su grado de *resiliencia* (un concepto importante, que explicaremos más adelante), así como de la propia temporalidad del desarrollo. En otras palabras, es importante ver el desarrollo de los niños y niñas como un proceso cualitativamente diferente a lo largo del tiempo, definido por aspectos ambientales que tienen impactos distintos en períodos sensibles del desarrollo, con la infancia como un periodo crítico.

En fin, para apreciar el balance entre factores de riesgo y de protección durante el desarrollo de la infancia y de la juventud es necesario trabajar con nuevos instrumentos de medición, en una perspectiva un poco distinta de la convencional. Por estas razones, este Informe optó por realizar una

encuesta sobre la infancia y juventud en Panamá (Recuadro 1), así como una serie de consultas estructuradas con grupos focales (“focus groups”) de jóvenes de distintos orígenes sociales, para explorar sus percepciones y opiniones acerca de los varios temas que cubre este Informe (ver Recuadro 15).

Recuadro 1 – La encuesta de la niñez y juventud en Panamá

El Informe ofrece una visión de rayos X sobre la situación de la niñez y juventud en Panamá sobre la base de una encuesta de muestra nacional de 1.708 entrevistas aleatorias, residenciales (cara a cara), con observaciones en el grupo de niños de 0 a 5 años y 11 meses de edad y con encuestas personales con los jóvenes de 15 a 24 años de edad. En el caso de los niños fueron también entrevistados sus cuidadores(as). Fueron incluidos todos los niveles socioeconómicos, residentes en las áreas urbanas y rurales de las 3 comarcas indígenas y de las 9 provincias de Panamá. La encuesta se levantó durante los meses de enero y febrero de 2013.

El Informe propone cuatro indicadores para medir el grado de desarrollo de cada uno de los cuatro grupos principales de interés, los bebés de 3 a 8 meses de edad, los niños de 4 a 5 años y 11 meses, el agregado de los niños de 0 a 6 años y los jóvenes de 15 a 24 años. Todos los índices se calculan de manera que arrojen valores entre 0 (peor marca) y 1 (la mejor). Las dimensiones principales de los índices calculados son el desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños, niñas y jóvenes.

La Encuesta consideró cuatro tipos de atributos socioeconómicos: educación, infraestructura de los hogares, ingreso de las familias y características de las prácticas parentales. El análisis evaluó cómo las dimensiones socioeconómicas contribuyen o no al desarrollo de cada grupo de edad.

Resumen de los indicadores novedosos de desarrollo:

1. IDF (Índice de Desarrollo de las Familias)

Índice compuesto por un subíndice de “prácticas parentales” y una “escala de resiliencia emocional”.

2. IDB (Índice de Desarrollo de los Bebés – 3 a 8 meses)

Indicador de 11 ítems que trata del desarrollo social y emocional de los bebés, como facilidad de sonreír, tiempo de alimentación, hábitos de dormir, entre otros.

3. IDI (Índice de Desarrollo de la Infancia)

Índice compuesto por 33 ítems que tratan de dimensiones socioemocionales y cognitivas (motriz-gruesa) de los niños y niñas de 4 a 5 años y 11 meses.

4. IDJ (Índice de Desarrollo de la Juventud)

Índice compuesto por un subíndice de “desarrollo socioemocional” y otro de “desarrollo cognitivo”. Diferente de los índices para la infancia, estos son indicadores formulados a partir de medidas y escalas más complejas (48 ítems de la dimensión socioemocional y 17 ítems de la cognitiva). Sin embargo, todos los índices siguen la matriz lógica de este Informe, descrita en el próximo capítulo.

Provincias y Comarcas	IDF	IDB	IDI	IDJ Total	IDJ socioemocional	IDJ cognitivo
Bocas del Toro	0.46	0.71	0.62	0.44	0.56	0.32
Chiriquí	0.57	0.82	0.69	0.50	0.58	0.43
Coclé	0.48	0.76	0.77	0.47	0.56	0.38
Colón	0.56	0.75	0.74	0.52	0.64	0.40
Guna Yala	0.36	0.63	0.68	0.39	0.51	0.26
Emberá Wounaan	0.60	0.54	0.47	0.31	0.47	0.15
Ngäbe Buglé	0.47	0.46	0.49	0.33	0.46	0.19
Darién	0.58	0.73	0.67	0.44	0.54	0.34
Herrera	0.64	0.72	0.68	0.51	0.59	0.42
Los Santos	0.54	0.58	0.76	0.57	0.64	0.50
Panamá	0.63	0.76	0.80	0.59	0.69	0.49
Veraguas	0.54	0.75	0.74	0.52	0.65	0.40

Las diferentes provincias y comarcas pueden ser ordenadas de mejor a peor en los diferentes indicadores:

Orden	IDF	IDB	IDI	IDJ Total	IDJ socioemocional	IDJ cognitivo
1	Herrera	Chiriquí	Panamá	Panamá	Panamá	Los Santos
2	Panamá	Coclé	Coclé	Los Santos	Veraguas	Panamá
3	Emberá Wounaan	Panamá	Los Santos	Veraguas	Colón	Chiriquí
4	Darién	Colón	Colón	Colón	Los Santos	Herrera
5	Chiriquí	Veraguas	Veraguas	Herrera	Herrera	Veraguas
6	Colón	Darién	Chiriquí	Chiriquí	Chiriquí	Colón
7	Veraguas	Herrera	Guna Yala	Coclé	Bocas del Toro	Coclé
8	Los Santos	Bocas del Toro	Herrera	Darién	Coclé	Darién
9	Coclé	Guna Yala	Darién	Bocas del Toro	Darién	Bocas del Toro
10	Ngäbe Bublé	Los Santos	Bocas del Toro	Guna Yala	Guna Yala	Guna Yala
11	Bocas del Toro	Emberá Wounaan	Ngäbe Bublé	Ngäbe Bublé	Emberá Wounaan	Ngäbe Bublé
12	Guna Yala	Ngäbe Bublé	Emberá Wounaan	Emberá Wounaan	Ngäbe Bublé	Emberá Wounaan

Casi todos los niños y niñas de Panamá son cuidados por sus familias y sus madres (66% de los cuidadores(as) son madres, 17% abuelos, 7% tíos y 3.6% padres). Un número muy alto (90%) de los cuidadores ya no estudian. La gran mayoría vive en familias nucleares, pero el 22% de los padres no viven con la niña o el niño. Este Informe encontró evidencias de que distintos factores tienen gran influencia sobre el desarrollo en diferentes etapas de la vida de las personas. A partir de los nuevos indicadores derivados de la Encuesta (Recuadro 1) es posible sugerir que:

Bebés

- El desarrollo de los bebés de 3 a 8 meses está fuertemente asociado con las condiciones de infraestructura de los hogares.
- De 4 a 5 meses de edad, 51% de los bebés no consigue estar en la posición sentado con apoyo cuando alguien los coloca en esta posición.
- De 6 a 9 meses de edad, 25% de los bebés no se sienta solo sin necesidad de ayuda.

Así, durante los primeros meses de vida, las condiciones de desarrollo de los bebés dependen más de la infraestructura del hogar donde viven, principalmente de la disponibilidad de agua potable y electricidad. Es interesante mencionar que entre los bebés que no gatean, 16% vive en locales con piso de tierra. La presencia de “brechas de desarrollo” entre los bebés sugiere que ya hay algo que la política pública puede hacer desde una edad muy temprana.

Niños y niñas de 1 a 3 años

- Más de la mitad (58%) de los niños de 12 a 23 meses alcanzó el máximo valor en el indicador de desarrollo basado en variables cognitivas-motriz gruesa. Hay una fuerte correlación (factor 0.35) de los niños y niñas que tuvieron un puntaje más bajo con la proporción de cuidadores(as) que no les enseñaran letras, palabras o números.
- De 2 a 3 años de edad, 43% de los niños y niñas no saben dibujar palitos y bolitas, y 32% no saben contestar una pregunta sencilla como “¿qué es lo que haces con tus ojos?”, cuando esperamos que todos lo supieran.
- De 3 a 4 años de edad, 26% no saltan en un pie sin ayuda, indicando un grado insuficiente de desarrollo matriz grueso.

- De 3 a 4 años de edad, 31% de los niños y niñas no reconoce (no enuncia) ningún color. En el área rural la cifra asciende a 66%, sugiriendo que los rezagos cognitivos se originan desde muy temprano y se asocian con la falta de estímulos adecuados a lo largo de la vida de los niños, por lo que tienden a transformarse en otros tipos de desigualdad.

Esos hechos pueden deberse a la falta de estímulos, de oportunidades de jugar o de ir al preescolar. Como se muestra en este *Informe*, la situación de los niños y niñas que desde muy temprano dejan de saber lo básico está relacionada con su estructura familiar, con las prácticas parentales y con el ingreso de los hogares.

Niños y niñas de 4 a 5 años

Varios de los comportamientos de los niños se explican por las prácticas parentales. De 4 a 5 años y 11 meses de edad, 35% de los niños y niñas ya no hacen lo que los padres les piden y solo raras veces o algunas veces obedecen reglas. Llama la atención también que sólo 32% muestra interés o preocupación por los sentimientos de las demás personas. En ese rango de edad el impacto de las prácticas parentales y de la resiliencia familiar es muy significativo, mientras que la pobreza y la infraestructura tienen mucho menos incidencia que entre los niños más jóvenes.

De hecho, algunas de las cifras de la Encuesta señalan rezagos importantes entre los menores, que pueden sugerir políticas públicas dirigidas a acciones concretas. Pero no todo debe quedarse con los gobiernos. No hay duda de que gran parte de lo que pasa con los niños y niñas pequeños es responsabilidad primaria de sus padres y de sus familias. Por esta razón, comprender el rol de las prácticas y estilos parentales es clave para pensar estrategias integradas de desarrollo de la infancia y de la juventud.

Las familias

- Las familias panameñas tienen más reglas o rutinas sobre la hora en que los niños deben ir a dormir (69%) que sobre los programas de televisión que pueden ver (57%) o sobre las horas de uso del computador y la televisión (39%). Es todavía más bajo el porcentaje de familias que tienen reglas sobre qué tipos de

comida pueden comer sus hijos(as) (sólo 40%). En general (y aunque la Encuesta no podía indagar sino sobre un conjunto limitado de conductas), puede decirse que hay indicios del uso de pocas reglas para los niños y niñas pequeños en Panamá.

- Hay pocos libros en los hogares panameños. Un 26% de los niños y niñas no tienen ni siquiera un libro con ilustraciones en su hogar. Así, parece natural que al 45% de los niños y niñas de 4 a 5 años y 11 meses en Panamá no les lean ningún libro por mes en casa. Parte del problema puede ser la falta de producción de libros en lenguas indígenas, pues ese número llega a 83% para niños en la comarca de Guna Yala, o porque los padres no saben o tienen mucha facilidad para leer.
- Aún dentro de una cultura verbal, hay evidencia de que 39% de las familias no contó ningún cuento distinto a sus niños y niñas durante el último mes (porcentaje que crece a 46% cuando se refiere a la última semana).

Los estudios estadísticos realizados por este *Informe* confirman una fuerte influencia de las prácticas parentales y de resiliencia familiar sobre el desarrollo de los niños y niñas. De igual forma, otros instrumentos y otros impactos medidos en el *Informe* muestran cómo la falta de participación de los cuidadores(as) en la vida de los niños y niñas tiene un impacto significativo en su desarrollo. Para simplificar, creamos una historia de los niños y niñas que llamamos “Sí-Sís” y “No-Nos”, en alusión a los jóvenes conocidos como “Ni-Nis”, la cual es descrita en el Recuadro 2.

Los jóvenes

A juzgar por la evidencia de la Encuesta, las características de los jóvenes panameños parecen ser bastante distintas entre los dos grandes subgrupos de edad. En promedio 63% de los jóvenes está estudiando actualmente, pero al separarlos por edades encontramos que de 15 a 19 años el 81% estudia, mientras que de 20 a 24 años sólo 44% sigue

Recuadro 2 – Los niños y niñas “Sí-Sís” y “No-Nos”

Los niños y niñas “Sí-Sís” son aquellos de 4 a 5 años y 11 meses que “sí” asisten a preescolar y a quienes sus cuidadores(as) “sí” les ofrecen estímulos importantes, como enseñarles letras, palabras o números. Por otro lado, los niños y niñas “No-Nos” son aquellos del mismo rango de edad que “no” asisten al preescolar y “no” reciben estímulos importantes de parte de sus cuidadores(as).

Así, entre los niños y niñas “Sí-sí”, el 55% tiene un nivel de desarrollo cognitivo superior a 0.8 (en una escala de 0 a 1) mientras entre los “No-no” apenas 3% lo logran (con más de 96% debajo de 0.6). Los dos factores son importantes para el desarrollo de los niños y niñas en Panamá. La participación de la familia cuidadores(as) en el aprendizaje de los niños y niñas es fundamental aun cuando ellos tengan acceso a la educación preescolar.

Mientras el primer “sí” trata solamente de una variable (ir o no al preescolar), el segundo es un conjunto de prácticas parentales positivas, donde no se incluyen solo enseñarles letras, palabras o números, sino jugar con los niños, tener libros en su hogar, hacer dibujos o trabajos juntos, salir al mercado juntos, involucrar a los niños o niñas en tareas de la casa y otros más. Esto demuestra que la actuación conjunta de la familia y la escuela genera una sinergia que es fundamental para promover el pleno desarrollo de los niños.

estudiando. Entre quienes se dedican a estudiar (que no tienen otra actividad principal) estas cifras disminuyen a 74% para los de 15 a 19 años y a 26% para los de 20 a 24 años. De manera similar, 81% de los jóvenes entrevistados son solteros, pero entre los de 15 a 19 años lo son el 94% y de 20 a 24 años apenas el 68%. Diferencias similares existen para las otras variables socioeconómicas incluidas en la Encuesta.

Los jóvenes parecen estar contentos con las vidas que tienen y ven con naturalidad muchos problemas

que enfrentan con su formación, con la violencia o con la decisión de constituir una familia, entre otros (esta actitud general tendió a predominar también entre los jóvenes que hicieron parte de los grupos focales). Sin embargo, hay evidencia de brechas importantes en el desarrollo cognitivo y socioemocional de los jóvenes que seguramente afectan las posibilidades de realizar sus sueños. Algunos hechos que llaman la atención en la Encuesta:

- Los jóvenes panameños utilizan las tecnologías de comunicación con bastante intensidad: 80% usa el celular todos los días o casi todos los días y 74% usa el internet. Sin embargo, hay una gran desigualdad socioeconómica, pues en los estratos más altos el 90% utiliza el celular todos los días mientras en las áreas indígenas solo un 44% lo utiliza.
- La mayoría de los jóvenes, 55%, no lee periódicos o revistas diariamente, pero 36% ve más de 3 horas de televisión o películas al día.
- En el promedio de las pruebas cognitivas realizadas por la Encuesta, 87% de los jóvenes tuvieron puntuaciones por debajo de 6 (en una escala de 1 a 10 puntos). Sólo 13% lograron más de 6 puntos. Estas deficiencias demuestran que hay mucho por hacer para la formación de los jóvenes en Panamá.
- Las mujeres jóvenes presentaron mejores resultados que los hombres de sus mismas edades en las pruebas cognitivas, con un promedio en cuanto a cognición temporal de 69% contra 60% de los hombres, y en cuanto a cognición espacial de 54% frente a 51% de los hombres.
- Los jóvenes panameños son participativos: 74% participó de al menos una organización religiosa, deportiva, estudiantil, comunitaria o ambiental durante el último año.
- La percepción de violencia de los jóvenes hace que 73% de ellos evite andar por algunas calles o áreas por miedo; 57% han limitado su horario de salida y 14% se sienten menos seguros en su propio hogar. Las mujeres presentan valores más altos 76%; 64% y 16%, respectivamente.
- Por otro lado, 91% de los jóvenes dice que está muy satisfecho con la vida y 90% cree que en 10 años estarán mejor.

La imposibilidad de completar la educación primaria es una causa importante del rezago en el desarrollo cognitivo de los jóvenes (quien no completa la primaria tiene un desarrollo cognitivo 67% más bajo). Por otro lado, el desarrollo es 30% más alto para los que tienen escolaridad terciaria. Todo eso se refleja en el IDJ propuesto por este

Informe, el cual tiene como elementos positivos más influyentes la escolaridad terciaria (+25%), la infraestructura (+37%) y el alto ingreso (por encima de US\$ 1000 mensuales) (+22%) y como aspectos más negativos la pobreza (-28%) y no pasar de la escolaridad primaria (-53%). Las prácticas parentales son un determinante clave del desarrollo de jóvenes y niños, pero en sí mismas son influenciadas por un nivel mínimo de educación y de ingresos de las familias. Los jóvenes panameños están inmersos en un círculo vicioso de subdesarrollo que sólo puede revertirse a través de una inversión consistente en su formación.

Para explorar los temas y números presentados arriba, este *Informe* está dividido en cuatro grandes partes: la primera presenta el marco conceptual y formula las principales hipótesis probadas en el *Informe*; la segunda parte examina el estado de la primera infancia en Panamá y las políticas públicas y programas existentes; la tercera investiga el estado de la juventud conjuntamente con las políticas y programas creados para los jóvenes; por fin, la última parte sugiere un conjunto de recomendaciones de políticas para la primera infancia y juventud de Panamá.



Recuadro 3 – Los principales mensajes del Informe Nacional de Desarrollo Humano - Panamá 2014

El mensaje principal de este Informe es muy simple: el futuro de Panamá se construye ahora con una estrategia integrada para la formación de sus niños y niñas y sus jóvenes. Para que ese futuro se haga realidad, el Informe muestra que:

- Es fundamental reconocer que hay brechas específicas en el desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños y niñas y de los jóvenes de Panamá que pueden combatirse con políticas concretas, algunas de las cuales no comportan gran complejidad.
- La inversión en infraestructura es importante para el desarrollo de los bebés.
- Gran parte del desarrollo cognitivo y socioemocional de niños, niñas y jóvenes depende de las prácticas parentales, que necesitan ser apoyadas por la política pública.
- Dentro de los hogares, las familias deben invertir más en actividades conjuntas con sus niños y niñas y en la introducción de reglas y rutinas, ya que éstas promueven el desarrollo infantil.
- Hay que invertir, no sólo en la educación formal de los niños, niñas y jóvenes, sino también en su formación y desarrollo integrales, incluyendo aspectos cognitivos y socioemocionales, pues es esta conjugación la que permite ser buenos ciudadanos(as) y buenos trabajadores(as), con las libertades y las alternativas necesarias para una buena vida.
- El futuro de los jóvenes de Panamá sigue estando muy determinado por el pasado, concretamente por el ingreso y la educación de la familia a la que pertenecen. Es necesario fortalecer su formación técnica a través de avances en la acreditación y de mejor financiamiento de los institutos técnicos.
- En el sentido más amplio, debería existir una política nacional de juventud en Panamá del formato de la ya existente para la primera infancia. Es importante plantear esta política nacional para la formación, el trabajo, la salud sexual y la seguridad de los jóvenes.
- Para lograr mejores resultados, los servicios de la primera infancia y de la juventud no deben llegar aislados, sino de forma integrada. Se recomienda un modelo de intervenciones coordinadas para la infancia basado en visitas domiciliarias y en el fortalecimiento de la relación familia-escuela.





CAPÍTULO 1

**FORMACIÓN DE CAPACIDADES PARA LA VIDA:
LOS ARGUMENTOS CONCEPTUALES**

CAPÍTULO 1

FORMACIÓN DE CAPACIDADES PARA LA VIDA: LOS ARGUMENTOS CONCEPTUALES

No puede haber desarrollo humano sin una preocupación pública por la primera infancia y la juventud. Pensar en intervenciones para una y otra es un reto que requiere combinar distintas temporalidades: mientras la inversión en la primera infancia es de madurez de largo plazo, la inversión en formar a los jóvenes tiene un retorno inmediato. Sin embargo, en la perspectiva de desarrollo humano ambas siguen una lógica parecida, basada en una visión más amplia de formación cognitiva y socioemocional del ser humano y fundamentada en lo que recomienda el mejor saber científico. En este capítulo examinamos los argumentos conceptuales, teóricos y de experiencias que sustentan por qué Panamá debe invertir sustancialmente en su infancia y juventud. En especial examinamos el papel de las familias en la promoción del desarrollo humano.

Educación para la vida: la primera infancia

Niños y niñas son sujetos de derechos

El primer conjunto de argumentos es muy directo: no podemos pensar bien la vida de los niños y niñas si no empezamos reconociendo que ellos son sujetos de derechos que deben ser respetados. La *Convención de Derechos del Niño* de 1989, ratificada prácticamente por todos los países del mundo, destaca los primeros años de vida como la etapa donde se afirman los cimientos del desarrollo y reconoce que los niños, al igual que los adultos, son sujetos de derechos. Más adelante, en 2005, el Comité de los Derechos del Niño publicó la *Observación General Número 7*, donde rescata la idea del niño como ser social y como actor de su propio desarrollo.

La *Observación* resalta que hacer efectivos los derechos de los niños pequeños para el máximo logro de sus potencialidades dependerá en gran medida de las capacidades y recursos disponibles de sus cuidadores principales –los cuales a su vez y por supuesto están condicionados por el entorno económico, social y cultural donde funcionan los distintos hogares. Se entiende por cuidadores principales a los padres, quienes sin duda ejercen la mayor influencia, especialmente en estos primeros años, seguidos de la familia extendida y otras personas responsables del cuidado cotidiano de los niños. Hoy en día el concepto de familia es entendido como una “red de cuidados y

de afecto” que en sus particularidades depende mucho del contexto y de la condición socioeconómica y cultural de las personas.

De ese modo, es importante reconocer la diversidad de estructuras familiares que se dan actualmente: bien sean familias uniparentales, familias nucleares, extendidas u otros acuerdos comunitarios tradicionales y modernos. Se debe entender, por lo tanto, que los padres/progenitores son parte de esa primera esfera inmediata de influencia y salvaguarda de los derechos del niño, pero que otros adultos también juegan un papel importante, ya sean los tíos, abuelos, primos u otros. Ellos también contribuyen a garantizar la atención, el cuidado y la crianza de los niños durante la primera infancia. Todas estas personas contribuyen a que estén saludables, bien alimentados, se encuentren seguros emocionalmente y sean capaces de aprender.

Por ello, se dice que el ejercicio de los derechos del niño en la primera infancia depende en gran medida de las capacidades y los recursos disponibles de sus cuidadores principales. A su vez, la capacidad de estas personas depende sobre todo del disfrute de sus propios derechos humanos. En esto deben considerarse sus circunstancias económicas, su acceso a información y servicios básicos; el nivel de estabilidad política tanto de la comunidad como del país; y las leyes y políticas que atañen a sus funciones.

Entender y reconocer estas interdependencias es condición para garantizar un trabajo conjunto de apoyo y atención a la familia u otros cuidadores principales, mediante programas de protección social, atención de la salud y educación, leyes que protejan la maternidad y paternidad y, en caso necesario, ofrecer apoyo que permita que los padres, madres y cuidadores puedan dedicar tiempo y atención a sus niños pequeños.

La Comisión sobre los Determinantes Sociales de la Salud de la Organización Mundial de Salud llegó a conclusiones similares en 2007. El documento *Desarrollo de la Primera Infancia: Un Potente Ecuilibrador*¹⁰, resalta que las condiciones de los entornos donde crecen, viven y aprenden los niños afectan su desarrollo de modo significativo. Los expertos subrayan la importancia de que estos entornos sean saludables, protectores, enriquecedores y seguros. Señalan también que sin la ayuda de organizaciones locales, regionales, nacionales e internacionales,

los padres y cuidadores pueden no ser capaces de garantizar entornos de calidad. El acceso equitativo a ambientes propicios amerita el trabajo conjunto de diferentes entidades y actores gubernamentales y no gubernamentales, desde el nivel comunitario hasta el nivel global.

La irreversibilidad de la infancia

El segundo conjunto de argumentos explica por qué la infancia es un periodo clave para la persona y por qué el desarrollo que no se logra en esta época no se repone tan fácilmente después. De este modo, siguiendo las teorías científicas del Profesor James Heckman (Premio Nobel de 2000), este *Informe* propone que la infancia no está compuesta por un único periodo sino por varios periodos y por lo tanto es importante reconocer la temporalidad del desarrollo, pues implica un alto grado de *irreversibilidad* del mismo. De aquí se sigue que debemos trabajar con nuevas categorías de análisis, como las de los *periodos sensibles* y los *periodos críticos* en el desarrollo de los niños y niñas. El desarrollo es un proceso complejo, y solo una visión que reconozca su temporalidad e irreversibilidad puede apreciar debidamente la importancia y urgencia de invertir en la infancia.

Ignorar los momentos decisivos para la formación de la persona es condenar a los niños y niñas (y también a la juventud) a un mundo de desigualdades crónicas. Es verdad que las habilidades cognitivas y socioemocionales no necesitan construirse de modo lineal y secuencial, pues distintas personas construyen sus habilidades de modos distintos a lo largo del tiempo. Sin embargo, las habilidades dependen de la secuencia o de la trayectoria en que son construidas (en inglés se dice que son *path-dependent*). Los estudios de la psicología infantil (como Cunha y Heckman, 2007) muestran que hay varios momentos clave de referencia en la vida de los niños y niñas, a saber:

El nacimiento y los bebés

La formación de los bebés durante el embarazo es fundamental, pues desde los siete meses de gestación los fetos tienen desarrolladas las células del cerebro, que son llamadas neuronas¹¹. El crecimiento de las neuronas y la creación de sinapsis (que son las conexiones entre esas células) se producen después del nacimiento¹². Así, en el momento del parto ya se han desarrollado partes del sistema nervioso, como el mesencéfalo y la médula espinal, responsables por la regulación de funciones básicas como el sueño, la succión, la respiración, la digestión y movimiento de la cabeza. Lo que más se desarrolla después del nacimiento es el córtex cerebral, que está asociado con la percepción, el movimiento corporal, el raciocinio, el pensamiento y el lenguaje.

Investigaciones científicas¹³ muestran que el periodo prenatal y posnatal son momentos sensibles para el desarrollo neurológico de los bebés, de modo que fenómenos como el estrés o la depresión parental afectan el desarrollo del sistema nervioso y del cerebro, lo cual parece estar relacionado con problemas cognitivos y de regulación de las emociones aún durante el primer año de vida. De la misma forma, la salud mental de los padres está relacionada con la actividad precoz del cerebro de los bebés.

Niños y niñas de 2 a 3 años

A los 2 años los niños y niñas son más maduros biológicamente y tienen el mismo número de sinapsis que un adulto. A los 3 años tienen casi el doble de ese número de sinapsis, de modo que el cerebro en esa edad es mucho más complejo que el de un adulto. El periodo de pico de sinapsis coincide con la aparición de habilidades cognitivas importantes, como la memoria¹⁴. Poco a poco esa gran masa de sinapsis va siendo podada, eliminando las que sean innecesarias o no están siendo usadas. Esa poda no acarrea un efecto negativo, pues se trata de un proceso natural en la maduración del individuo. El cerebro humano alcanza un 80% de su tamaño adulto antes de los 3 años. Hay así un periodo sensible, cuando los niños y niñas son más receptivos al desarrollo de habilidades lingüísticas (hasta los 3 años de edad).

De este modo, a los 3 años de edad los niños y niñas ya deben ser capaces de distinguir los colores, principalmente los primarios: amarillo, azul y rojo. La percepción de los colores comienza desde temprano, pero el reconocimiento del color por su nombre es una habilidad cognitiva que se desarrolla paulatinamente y que depende de estímulos. Las experiencias y estímulos van definiendo las conexiones neurales del cerebro, y estas a su vez determinan el procesamiento de la información que los niños reciben de su ambiente¹⁵. Por eso, déficits en esa edad, como no reconocer algún color, pueden estar asociados con la falta de estímulos adecuados.

Las experiencias son muy importantes para el desarrollo del cerebro, y dependen principalmente de la familia. Cada experiencia estimula un camino neural que deja una señal química y que es reforzada por cada repetición de la experiencia, haciéndose así inmune al proceso de poda y asegurando que hará parte permanente de la estructura del cerebro. Eso significa que un niño que crece en un ambiente estimulante retiene una red más densa y compleja de sinapsis que otro niño que crece con pocos estímulos¹⁶. Las experiencias, por lo tanto, pueden influir sobre la formación, la fuerza y la eficiencia de las sinapsis. Por eso, los primeros años de vida son un periodo sensible cuando se seleccionan y establecen patrones de actividad neuronal que son menos susceptibles a cambios posteriores¹⁷.

Así, la neurociencia ha demostrado que durante estos primeros años el cerebro se encuentra en su estado más flexible o “plástico”, y que define, particularmente durante los primeros 3 años de vida, la llamada *ventana de oportunidad* para el desarrollo integral de los niños y niñas. Eso no quiere decir que la ventana se cierre, sino que las acciones deberán ser más intensas y los recursos invertidos mayores para luchar contra las irreversibilidades impuestas por el tiempo.

Niños y niñas de 4 a 6 años

Entre los 4 y los 6 años de edad se producen la maduración del desarrollo motriz grueso y la orientación del desarrollo cognitivo hacia habilidades consideradas pre-escolares, con el reconocimiento de algunas letras o el escribir algunas de ellas (especialmente aquellas que conforman su nombre). Se espera también que durante esta etapa los niños y niñas puedan describir en palabras parte del mundo a su alrededor, como el nombre de una fruta o de un juguete. También que puedan dar saltos largos y que tengan mucha energía para jugar.

A los 6 años el cerebro humano alcanza un 90% de su tamaño adulto. Es sin duda la etapa de mayor aprendizaje en nuestra vida. Pese a que los patrones de desarrollo biológico son aparentemente automáticos, en realidad reciben la influencia de factores ambientales. Y a su turno, los aspectos biológicos influyen sobre el ambiente. Los niños con una mala nutrición tienden a crecer más lentamente y a tener una estatura menor que otros niños. De igual forma, la desnutrición afecta las interacciones con otras personas, ya que tornan el niño más pasivo y con menos energía para jugar.

Niños que viven en ambientes familiares de menor estatus socioeconómico, con ausencia de alguno de los padres, con conflictos, o expuestos a algún tipo de estrés tienen mayor riesgo de enfermarse, de sufrir accidentes, de tener menos acceso a servicios de salud e inmunización, de ser más desnutridos y por lo tanto, con mayores dificultades de aprendizaje²⁰.

Después de los 6 años

Hay evidencia de que los puntajes del CI (coeficiente de inteligencia) que miden conocimiento lógico y velocidad de procesamiento de información, se vuelven estables en los niños y niñas alrededor de los 10 años (con el progreso más intenso para niños y niñas en la edad preescolar). De manera similar, si un segundo idioma es aprendido antes de los 12 años, los niños y niñas pueden hablarlo sin acento; después de esa edad ya no pueden hablar como nativos.

Por otro lado, las habilidades cognitivas tienen un periodo de desarrollo restringido, mientras que las emociones y la auto-regulación tienen un lapso más extendido, pues ellas son determinadas por la maleabilidad del córtex pre-frontal de los jóvenes que puede cambiar con más facilidad hasta después de los 20 años de edad.

Las oportunidades para que niños y niñas desarrollen todo su potencial y ejerzan su capacidad de pensamiento, imaginación y formación de relaciones sociales están relacionadas con la posibilidad de contar con una buena salud, una buena nutrición, adecuados estímulos y relacionamientos afectivos con personas significativas. Promover la primera infancia significa ampliar las oportunidades de los niños y

Recuadro 4 – Cinco puntos de la *Doctrina Heckman*

El profesor James Heckman ha elaborado un conjunto de teorías sobre la formación y el desarrollo infantil. Sus conclusiones recogen evidencias empíricas de varios proyectos y programas de formación infantil a lo largo de décadas. Resumiendo algunos puntos de su modelo teórico en una lista que puede ser llamada la “Doctrina Heckman”, tenemos que:

1. La infancia no debe ser tratada como un período uniforme en la vida de las personas; hay que distinguir varios estadios, en especial el de la primera infancia como más importante para el desarrollo; la temporalidad de la vida es una parte esencial del desarrollo humano.
2. La formación de niños y niñas no debe limitarse a promover sus habilidades cognitivas (como buena comunicación o rápido raciocinio); las habilidades socioemocionales (que él llama no-cognitivas), tales como perseverancia, motivación, autoestima, confiabilidad o autocontrol, también son importantes para el desarrollo (económico y social) de niños y niñas.
3. Las habilidades socioemocionales son muy importantes para el desarrollo de las habilidades cognitivas.
4. La influencia de los padres sobre el desarrollo humano de los niños y niñas es fundamental.
5. Hay tensiones o “trade-offs” inter-temporales de eficiencia y equidad en la inversión en la infancia; es mejor no dejar para después e invertir ahora en los niños y niñas, mientras ellos son pequeños.

Las teorías del Profesor Heckman orientan buena parte de la investigación de campo que adelantamos para este Informe, pero acudimos también a otros referentes, en especial a los hallazgos de la neurociencia que reportan autores como Jack Shonkoff y Laurence Steinberg, a las teorías de resiliencia de Ingrid Schoon¹⁸ y a los análisis de Joan Grusec y Jacqueline Goodnow sobre el papel de la disciplina parental en el desarrollo infantil¹⁹. Los lectores y lectoras también reconocerán en estas páginas la influencia del pionero en el estudio de la infancia, Jean Piaget, así como la impronta de Amartya Sen y Martha Nussbaum, al recabar la importancia del sentido de justicia y de las emociones, para la formación de lo que los ciudadanos consideran que tiene valor en la vida pública.

niñas para que se desarrollen plenamente en todas las dimensiones que definen su bienestar, como el físico motor, el cognitivo y el socioemocional.

Conquistar ese objetivo supone reconocer los diferentes factores o elementos que influyen sobre el proceso y que conciernen tanto a la maduración biológica como a las condiciones ambientales donde crecen los niños y niñas. También supone entender que el desarrollo humano es una lucha contra el tiempo y las irreversibilidades impuestas por los rezagos. Es también una cuestión de lógica: cuanto más tarde se invierte en los niños y niñas, mayores son los costos y menos efectiva es la inversión.

Los costos futuros de no invertir ahora

Numerosos estudios²¹ confirman que algunos de los problemas críticos que enfrenta la población adulta, bien sean de salud mental, de enfermedad cardíaca, obesidad, dificultades de lectura, escritura, habilidad numérica y criminalidad, por mencionar algunos, tienen sus raíces en la primera infancia. Instituciones científicas como el *Center on the Developing Child*²², de la Universidad de Harvard o publicaciones afamadas como *The Lancet*²³, traen regularmente evidencias sobre cómo las situaciones adversas en la primera infancia se perpetúan y se traducen en bajo rendimiento educativo en la primaria y secundaria, así como en enfermedades durante la vida adulta, incluyendo la depresión, el alcoholismo y el abuso de drogas, todo lo cual implica altos costos sociales y gastos del Estado en los programas para atender todas esas consecuencias.²⁴

Las evidencias²⁵ comprueban que retrasos tempranos en el desarrollo puede tener impactos aún en el corto o en el mediano plazo. Niños y niñas criados en ambientes adversos y con privaciones tienen mayor riesgo de sufrir problemas como un pobre desempeño escolar, consumo de alcohol y drogas o de involucrarse en actividades delictivas durante la adolescencia. De igual forma, estos niños pueden tener problemas de ajuste de comportamiento de carácter “internalizante” (como la ansiedad y la depresión) o “externalizante” (como la agresividad). En la vida adulta los problemas pueden estar asociados con la dificultad de mantener estabilidad en las relaciones personales o en el trabajo o con mayor probabilidad de estar en la pobreza.

Como sugieren esas evidencias, invertir en la primera infancia es un instrumento poderoso de desarrollo que cubre un amplio rango de impactos esperados, no únicamente ahora sino también en el futuro. No sólo el cerebro se desarrolla aceleradamente durante este período sino que en los primeros años de vida se da el mayor crecimiento óseo, muscular y cutáneo de toda la vida humana. Igualmente se desarrollan las principales competencias motoras (gruesas y finas). Invertir durante ese periodo es aprovechar al máximo el potencial de desarrollo

humano. La mayoría de las veces no se necesita mucho, solamente una nutrición adecuada, acceso a agua potable y a servicios de salud que protejan a los niños de enfermedades infecciosas y respiratorias. Pero también es importante garantizar que los niños establezcan vínculos afectivos significativos con su entorno adulto y que éste los proteja de factores de riesgo y los cuide con amor y cariño.

Gracias a estudios recientes y al trabajo de algunos grupos de la sociedad civil, sabemos que el estar expuesto a negligencias, estrés y violencia social, de manera prolongada en esta etapa, tiene secuelas considerables para el resto de su vida, producto de la mala calidad de la vida familiar, pero también de causas externas como emergencias por desastres naturales. Esto sin dejar de reconocer que los niños pequeños son capaces de desarrollar resiliencia ante estos eventos y superar los desafíos, pero siempre y cuando los vínculos de apego y afecto con el mundo adulto hayan sido suficientemente fuertes para otorgarles la seguridad en sí mismos para enfrentar y superar los problemas.²⁶

La familia en la promoción del desarrollo humano

Panamá debe invertir en sus familias y sus familias deben invertir en sus niños, sus niñas y sus jóvenes. La familia tiene un papel fundamental en el cuidado y promoción del desarrollo infantil. Ella determina el ambiente donde los niños crecen y el grado y calidad de los estímulos que reciben. Madres y cuidadores(as) que manifiestan cariño con abrazos y besos, que participan en su aprendizaje leyendo cuentos o contando historias, que estimulan a los niños a superar desafíos, que los comprenden en sus dificultades y limitaciones y que se adaptan a sus necesidades, crean vínculos afectivos saludables y definen una referencia necesaria para su desarrollo tanto socioemocional como cognitivo (lo que puede ser una sorpresa, pero es una de las conclusiones importantes de este *Informe*: el desarrollo emocional y el cognitivo andan lado a lado en Panamá). De este modo, la incidencia de las familias en el desarrollo infantil trasciende en tiempo y espacio para condicionar el futuro desarrollo humano de sus hijos.

¿Qué es una familia?

Independientemente de sus formas variadas y de sus cambios a lo largo de la historia, la familia se caracteriza por su papel de proveer *cuidados*²⁷. Pero además de esto, la familia posee un valor intrínseco para el desarrollo humano porque establece relaciones intensas donde se combinan la intimidad, el afecto mutuo, el cuidado recíproco, la dependencia y la pertenencia. Estas son condiciones importantes para el desarrollo de la persona y no pueden encontrarse fuera de una filiación familiar.

Recuadro 5 – La importancia de los cuidados

Dijimos que la familia “es una red de cuidados y de afecto”. El cuidado incluye la protección y el estímulo de un amplio rango de capacidades, como decir salud, educación, integridad, estímulos a los sentidos, imaginación, emociones y pensamiento, dirigidos tanto a los cuidadores(as), generalmente los padres, y en especial, a la mujer²⁸, como a quienes reciben el cuidado, sean ellos niños, jóvenes, personas de tercera edad o discapacitados. Ese cuidado sirve de soporte para que las personas puedan fundar sus elecciones y participar en la sociedad a través de actitudes y comportamientos pro-sociales.

Así, el cuidado es una función clave que conecta a la familia, el Estado y la sociedad. Este no se refiere tanto a lo material cuanto a una orientación moral que, más allá de un ambiente en particular, toca al conjunto de relaciones e interacciones entre los individuos y la colectividad.

El cuidado de los niños y niñas constituye la base de oportunidades para el desarrollo y bienestar común de la sociedad. Este cuidado, además de incluir la garantía de acceso a la educación, salud y otros servicios sociales, abarca una dimensión afectiva y la valorización de espacios sociales, como son la familia y la escuela, donde los niños crecen y se socializan.

En este punto es oportuno advertir que el cuidado integral del niño o de la niña es por supuesto una función y una responsabilidad conjunta *del padre* y de la madre. A lo largo del *Informe* hablamos mucho del papel de la madre, porque los estudios de campo han demostrado que el afecto y los cuidados maternos son en efecto esenciales para el desarrollo de niños y niñas. Pero esto no significa que los padres o cuidadores masculinos no desempeñen un rol fundamental; por ejemplo al hablar de la resiliencia debe quedar claro que la niña o el niño necesitan de fuertes vínculos afectivos con por lo menos una persona que esté siempre a su lado, y que esa persona puede ser hombre o puede ser mujer. En la vida diaria de la mayoría de los panameños, puede ser cierto que los padres no están con sus hijos e hijas tanto como las madres; sin embargo, *desde el punto de vista normativo* es indudable que unos y otros tienen la misma responsabilidad en el cuidado de sus hijas e hijos.

Desde el punto de vista normativo, la familia constituye una red de cuidado y afecto; sin embargo, ella también puede convertirse en el lugar de mayores privaciones para los niños. Por eso importa entender cómo influye la familia en el desarrollo infantil y si establece factores de protección o más bien factores de riesgo, que conllevan a un *déficit en el potencial de desarrollo* de los niños, y perjudican sus habilidades socioemocionales y cognitivas.

El papel especial de la familia nace de ser la institución o estructura social que determina las posibilidades de desarrollo de una persona desde el comienzo de su vida, lo que la escuela u otras instituciones no pueden hacer²⁹.

A la familia se le atribuyen tres clases de funciones decisivas para el desarrollo infantil: la función biológica, la psicológica y la social³⁰. En cumplimiento de la *función biológica* la familia provee los primeros cuidados y satisface las necesidades del bebé y del niño, permitiendo su desarrollo físico y cognitivo adecuado. En ejercicio de la *función psicológica*, la familia establece interacciones afectivas a lo largo de la vida del individuo, esenciales como soporte para su desarrollo emocional y cognitivo. La *función social* corresponde

a la enseñanza de patrones culturales, educación de valores y principios de vida y convivencia.

En virtud de esas funciones la familia influye en el desarrollo infantil al tomar decisiones que afectan el bienestar de los niños, como son los hábitos, la alimentación, los cuidados de salud o la educación, y además porque -voluntaria o involuntariamente- selecciona los contextos a los cuales ellos son expuestos, incluyendo los amigos, la escuela, el barrio y otros más. De igual forma, la familia determina el desarrollo de la personalidad y la adquisición de cualidades desde edades precoces. Problemas socioemocionales y de comportamiento están relacionados con características de los padres, con prácticas parentales y con interacciones o relaciones emocionales³¹. De esta manera la composición³², el funcionamiento y el entorno de la familia pueden tener diferentes efectos sobre la socialización de los niños, sobre cómo ellos aprenden a insertarse en la sociedad, a comportarse y a participar como ciudadanos.

La tabla 1 identifica algunos de los principales factores de protección y de riesgo es decir, de circunstancias internas o externas a la familia que actúan a favor o en desmedro del desarrollo de niños y niñas, o en sus habilidades y cualidades físicas, sociales, cognitivas y emocionales³³.

Tabla 1 – Factores de protección o de riesgo para el desarrollo de los niños y niñas

Determinantes	Factores de Protección	Factores de Riesgo
Internos	<ul style="list-style-type: none"> • Interacciones afectivas • Comunicación, diálogo • Prácticas parentales positivas • Estilos parentales participativos • Expresión de sentimientos entre padres e hijos y entre cónyuges 	<ul style="list-style-type: none"> • Negligencia parental • Maltrato físico • Disciplina inconsistente • Comunicación negativa, basada en amenazas, gritos, insultos, exceso de críticas • Prácticas parentales negativas
Externos	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura familiar que permita estabilidad en las funciones de cuidado y afecto • Igualdad de oportunidades • Políticas de apoyo a la familia • Políticas de apoyo a la primera infancia • Adecuado acceso a servicios públicos • Soporte social por parte de otros microsistemas como la escuela 	<ul style="list-style-type: none"> • Patrones demográficos como • Madres adolescentes • Madres solteras • Ausencia del padre • Separaciones y divorcios • Pobreza • Desigualdad • Acceso restringido a servicios públicos como salud o educación

La familia en el desarrollo de la personalidad y las relaciones sociales

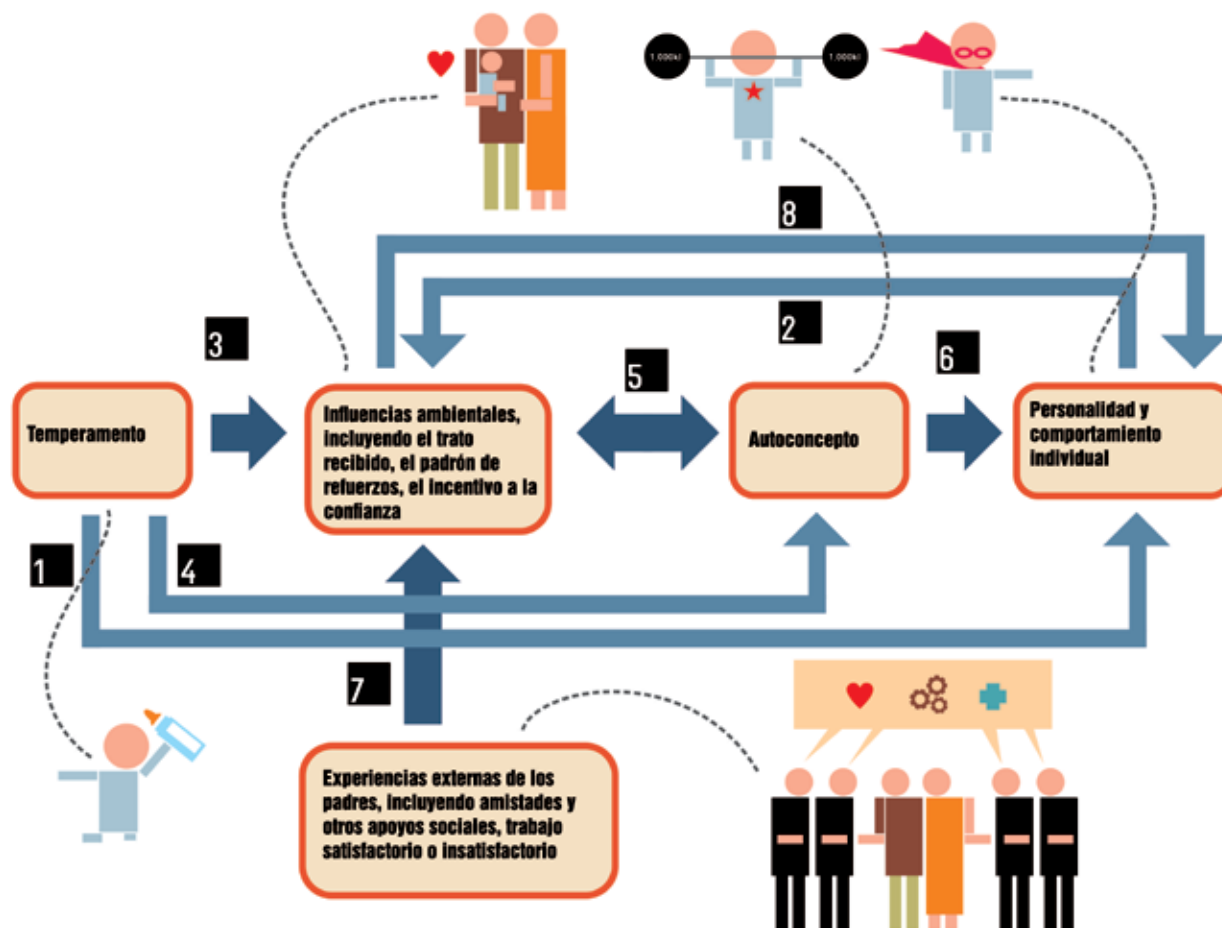
La familia es fundamental para el adecuado desarrollo de la personalidad, de las emociones y de las relaciones sociales de los niños. Por personalidad se entiende la forma particular como el niño o el adulto se comporta o se relaciona con otras personas o con los objetos a su alrededor. La Figura 1 describe una representación esquemática del proceso de desarrollo de la personalidad. Inicialmente, el modo como el

niño interactúa con el mundo es definido por su temperamento, que se refiere a tendencias innatas de comportamiento, a los estilos de reacción, a las cualidades individuales y constitutivas que forman la esencia emocional de la personalidad.

La diferencia entre el temperamento y la personalidad consiste en que el primero se refiere a un patrón básico y de base genética, en tanto la personalidad es resultado de las influencias ambientales que interactúan con las cualidades innatas y con la construcción del auto-concepto y de la dimensión emocional del niño.



Figura 1 – El desarrollo de la personalidad y el papel de la familia



Fuente: BEE (2003: 314), Infográfico por Pedro López Ruiz.

En la Figura 1, la flecha 1 indica una relación directa entre el temperamento y la personalidad. La flecha 2 también muestra una dirección directa, pero entre las experiencias derivadas del ambiente donde se vive y la personalidad. En ese sentido, ambientes como el de la familia pueden moderar o reforzar patrones de temperamento básicos, que a su vez pueden constituir los trazos de la personalidad o de las formas de comportamiento del niño y del adulto. Padres más participativos y que actúan de forma confiable refuerzan el sentido de seguridad en los niños. De la misma forma, reacciones agresivas por parte de los padres refuerzan comportamientos y actitudes violentas en sus hijos³⁵.

El ambiente (caracterizado por los estilos parentales de los cuidadores o por la forma como el niño es tratado) interactúa con las particularidades del temperamento del niño (flecha 3) e influye sobre el auto-concepto que él construye en relación con sus capacidades (flechas 4

y 5). Esa percepción de mucha o poca autoconfianza moldea los comportamientos y la personalidad del niño (flecha 6). Por otro lado, todo este sistema de experiencias se produce en un contexto más amplio; así, el ambiente donde crece el niño recibe la influencia de experiencias externas vividas por los padres, del grado de soporte social o de las condiciones socioeconómicas, políticas e institucionales de la sociedad (flecha 7). La personalidad y el comportamiento de los niños reciben una influencia directa del ambiente (flecha 8).

Estilos y prácticas parentales

El ejercicio de *prácticas parentales positivas*³⁶ como el diálogo, la disciplina adecuada, el refuerzo, la monitoria positiva y la afectividad estimulan cualidades como la empatía y las capacidades de relacionamiento interpersonal, cooperación, expresión de pensamientos y sentimientos. Sin embargo, la familia puede ejercer

prácticas parentales negativas como la negligencia, el abuso físico, psicológico o sexual, la disciplina relajada, el castigo inconsistente y el monitoreo estresante, las cuales tienden a inducir comportamientos antisociales en la adolescencia, como el vandalismo, la fuga de casa, la evasión escolar, la agresividad o el consumo de alcohol y drogas³⁷.

Por otro lado, los estilos parentales se refieren a un conjunto amplio de emociones y actitudes de los padres en relación con sus hijos, que constituyen el contexto o ambiente familiar. Cada estilo incluye pautas de interacción y comunicación, como gestos, tono de voz, lenguaje corporal y cambios de humor³⁸. Las prácticas son conductas específicas, mientras que los estilos son patrones complejos de interacción entre padres e hijos. Los estudios de campo reconocen cuatro grandes estilos parentales: participativo, autoritario, permisivo y negligente (Tabla 2)^{39,40,41}.

El estilo participativo supone cuidados y control de los hijos donde se conjugan la empatía, el diálogo, el soporte emocional, el auxilio y el apoyo. Las evidencias en general indican que este estilo lleva a mejores resultados y competencias sociales que otros. Se traduce, por ejemplo en un buen desempeño escolar de los hijos, mientras que los estilos autoritario y permisivo suelen asociarse con bajo rendimiento⁴². Los niños criados en familias participativas se muestran más seguros, optimistas, con mayor responsabilidad social y con menores índices de disfunción de comportamiento^{43,44}. Al contrario, niños cuyos padres son autoritarios o negligentes tienden a presentar *comportamientos “externalizantes”* como la mentira, agresión física y verbal, hiperactividad o actitudes desafiantes. De igual forma, presentan

comportamientos “internalizantes” como el miedo, la ansiedad, la depresión y la baja autoestima⁴⁵.

Como se desprende de la tabla 2, los estilos y prácticas parentales son clasificaciones estereotipadas que nos ayudan a comprender un conjunto complejo de actitudes y acciones de los padres con relación a sus hijos e hijas. En la vida real estas prácticas u estilos se mezclan y pueden ser distintos con relación a cada uno de los hijos o cambiar a medida que cambian la edad y situación de los padres o el ciclo vital de las familias.

La tipología de la tabla es, sin embargo, útil para entender el impacto de las actitudes y actuaciones de los cuidadores sobre el desarrollo de niñas y niños.

Resiliencia: ¿por qué algunos niños se desarrollan bien aunque el contexto sea difícil?

Hoy por hoy muchos niños están expuestos a riesgos como la pobreza, la desnutrición, la violencia, la carencia de estímulos o los problemas familiares, como la ausencia de alguno de los padres, las separaciones o divorcios, o la negligencia aun cuando conviven con los dos padres. Estas circunstancias pueden tener efectos desastrosos como decir retrasos en el desarrollo o deficiencias cognitivas y socioemocionales.⁴⁶

Sin embargo, muchos niños y niñas que enfrentaron desafíos en sus hogares o en el entorno más amplio, superaron esas circunstancias y se convirtieron en adultos con buenas competencias sociales, completaron los estudios, tuvieron buenos empleos y adoptaron buenas prácticas parentales con sus hijos⁴⁷. Estos niños se consideran “resilientes”⁴⁸.

La *resiliencia* es un conjunto de características y mecanismos que forman un patrón de adaptación

Tabla 2 – Estilos Parentales

Estilo Parental	Características
Participativo o “cuidador” (<i>authoritative</i>)	Los padres ejercen cuidados y control conjugando la empatía, la comprensión y la comunicación abierta y bidireccional con los hijos. Los padres son un soporte emocional y dan orientaciones claras y consistentes. Son padres exigentes, pero dan apoyo y afecto.
Autoritario	Se caracteriza por la evaluación rigurosa del comportamiento de los hijos de acuerdo con las normas establecidas; elevada punición y poca empatía.
Permisivo	Los padres complacen todos los deseos de los niños y no asumen un papel orientador de sus acciones. Pueden ser padres ausentes que se sienten culpables y pretenden compensar a los hijos o sienten miedo de no ser aceptados por ellos.
Negligente	Predomina la falta de interés y de involucramiento de los padres con los hijos. Los padres pasan menos tiempo con la familia y existe baja aceptación, soporte y control. Son padres considerados ausentes o poco presentes en la vida de los hijos.

Fuente: basado en el Informe de Desarrollo Humano Brasil 2009/2010 (PNUD, 2010).

positiva en contextos de adversidades significativas, y por el cual la persona logra desarrollarse de manera satisfactoria⁴⁹. La resiliencia se define también como la habilidad de una persona para enfrentar experiencias negativas en la infancia y recuperarse sin secuelas psicológicas, cognitivas, emocionales y sociales^{50 51}.

La resiliencia no es una característica intrínseca del individuo sino el resultado de la interacción entre la persona y el ambiente. Por lo tanto, la resiliencia se adquiere en un *proceso*, es decir, emerge de la interacción con el ambiente, de experiencias que el niño y la niña van asimilando⁵². En el análisis de la resiliencia deben considerarse⁵³:

- a) *La exposición a adversidades o a factores de riesgo así como el tipo e intensidad del desafío*⁵⁴. Las amenazas significativas pueden ser, por ejemplo, crecer en comunidades pobres y violentas; pertenecer a grupos de alto riesgo; haber nacido con alguna discapacidad o enfermedad; soportar experiencias estresantes por disfunción familiar, por ausencia de los padres, porque los padres sean adictos al alcohol o la droga o porque padezcan enfermedades mentales; haber sufrido traumas por abuso sexual y psicológico.
- b) *La manifestación de resultados*: Aquí aludimos a las cualidades y competencias específicas (físicas, emocionales, cognitivas, morales, de comportamiento) donde el niño o niña muestre buenos resultados pese a las adversidades que padeció. El ajuste positivo no se traduce sólo en falta de patologías o de habilidades sociales sino también en la habilidad para administrar crisis a lo largo de la vida. De igual forma, los resultados no se refieren a competencias excepcionales, sino al promedio esperado para la población en general. No menos importante, hay que advertir que el éxito en un dominio particular no implica éxito generalizado en todas las esferas.

La resiliencia es producto de un proceso interactivo que implica la exposición a riesgos y la presencia de factores de protección^{55 56 57}. Tres tipos de factores convergen para la *protección* o el aumento de la resiliencia⁵⁸:

- (i) *Dimensiones constitucionales del individuo*: que marcan la diferencia en el grado de sensibilidad al riesgo, como el temperamento, la facilidad de aprendizaje o las habilidades de relacionamiento.
- (ii) *Características de las familias*: ambiente estable con padres o cuidadores(as) que tienen activo interés y se involucran en la educación de los niños; apoyo afectivo, poca incidencia

de conflictos y relación satisfactoria con los padres. Las evidencias longitudinales indican que muchos niños resilientes, pese a fallas de sus padres, tuvieron cuidadores sustitutos como los abuelos, los hermanos mayores u otros miembros de la familia extendida⁵⁹. El apego seguro a una persona significativa es fundamental⁶⁰.

- (iii) *Contexto social*: adecuado apoyo por parte de otras personas e instituciones significativas, como la vecindad, la escuela o la iglesia⁶¹. Generalmente el ambiente escolar juega un papel clave en el desarrollo adaptativo, ya que los profesores promueven la resiliencia al reconocer las capacidades de los niños y estimular el esfuerzo de los mismos⁶².

Los niños y niñas más resilientes han mostrado, entre otros, un buen rendimiento escolar, buenos puntajes de CI⁶³, pocos problemas de comportamiento, autoestima y confianza en sus propias capacidades, alta motivación académica, interés en continuar sus estudios más allá de los básicos, buena perspectiva de la vida, buenas elecciones de planeamiento, de relacionamientos y de carrera. Estudios longitudinales⁶⁴ demuestran que los niños que enfrentan adversidades con éxito tienden a ser menos ansiosos, a ser activos, sociables, con un temperamento agradable que atrae la atención de adultos y de sus pares. Son niños que presentan buena comunicación, habilidades para resolver problemas, incluyendo la habilidad de ajustarse a un cuidador sustituto; tienen facilidad para establecer lazos afectivos externos que le dan soporte y refuerzo a sus competencias con personas como profesores, tutores o amigos pares. Estas cualidades a su vez permiten moderar los efectos negativos de los factores de riesgo.

Las dificultades son fuente de crecimiento siempre y cuando el niño encuentre el apoyo necesario para superarlas. De esta forma, la resiliencia está muy ligada con los *buenos tratos* de los cuidadores que ayudan a establecer *factores de protección*, estimulando habilidades de aprendizaje y lenguaje, buenos relacionamientos interpersonales y adecuados vínculos afectivos⁶⁵. Las inversiones en las familias deben tomar en cuenta el papel de la formación de resiliencia y de respeto a la autonomía de las mismas en la promoción del desarrollo humano.

El futuro de los jóvenes hoy

Muchas veces el discurso sobre la juventud en distintos países es dual o ambivalente, pues oscila entre percepciones positivas y estereotipos negativos. Los jóvenes son vistos como pandilleros y como víctimas, como amenazas y como potenciales, como desempleados en masa y como capital humano. En los países en desarrollo los jóvenes son la mayoría de la población, pero también constituyen el grueso de

los marginalizados. No es raro encontrar programas sociales para los jóvenes que buscan transformarlos de una amenaza en una fuerza productiva y positiva en la sociedad; pero este enfoque tiene el riesgo de instrumentalizar a los jóvenes en beneficio de otros, no de los propios jóvenes. Muchas veces el énfasis exclusivo sobre los jóvenes peca por olvidarse de las estructuras injustas donde ellos viven. Por esa razón es importante hablar del desarrollo de los jóvenes en una perspectiva más amplia. Para este Informe lo esencial es promover la autonomía de los jóvenes con relación a dimensiones tan importantes de su desarrollo personal, como son la educación, el trabajo, la salud sexual y reproductiva y la violencia.

¿Pero, qué significa ser joven?

La palabra “juventud” no se utiliza normalmente con mucha claridad y se emplea para describir un rango de características distintas. La categoría *juventud* se refiere usualmente al periodo de transición entre la infancia y la edad adulta (Unicef, 2011). Sin embargo, un análisis de programas y documentos de política muestra cómo el concepto de juventud se aplica casi exclusivamente en el contexto escolar o educativo, mientras en discusiones sobre la salud se habla del *adolescente*⁶⁶.

Esos usos diversos coinciden, sin embargo, en entender la juventud como una fase intermedia entre parámetros de edad que van de 12 a 35 años, dependiendo de normas culturales y de definiciones nacionales e institucionales. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de la Infancia define un niño como cualquier persona menor de 18 años, pero operacionalmente muchos siguen a la Unesco en definir como jóvenes a todas las personas entre 15 y 24 años, como hace este Informe.

El concepto de juventud no se reduce por supuesto a la edad. También evoca los rasgos culturales y sociales que distinguen a las nuevas generaciones y que marcan el sentido o el rumbo actual y el futuro de cada país: los jóvenes son actores, no apenas adultos-en-potencia, sino protagonistas del curso siempre abierto de la historia.

El concepto de juventud tiene también una dimensión de género: por ejemplo, en Malawi y Mozambique niños y niñas responderán de manera distinta a la pregunta de cuándo empieza la edad adulta. Los niños contestan: “en el final de la escuela y principio del trabajo” y las niñas que: “en el principio de la pubertad”⁶⁷.

Factores económicos también han prolongado la juventud, cuando por ejemplo, a muchos hombres jóvenes se les dificulta trabajar y tener dinero para independizarse de sus familias⁶⁸. Así, si por un lado el estar empleado puede usarse como un indicador del fin

de la juventud, por otro lado sería muy impreciso pues muchos jóvenes están subempleados o desempleados. Hay por lo tanto un reto en pensar sobre el significado de la juventud, aun cuando en la práctica se trabaje con una definición operacional de 15 a 24 para allegar información acerca de estas personas.

La educación

Muchos jóvenes abandonan el sistema educativo de manera prematura, con frecuencia debido a que no creen que la escuela será útil. Por ser una etapa de transición, la juventud es un momento de descubrimientos, cuando se desarrollan pasiones, intereses y habilidades que ofrecen el más alto potencial de desarrollo. Pero a menudo la rigidez de los sistemas educacionales no abre espacio para que el joven se beneficie de otras formas u otros espacios de educación y crecimiento como persona.

El énfasis reciente y extendido sobre la escolaridad primaria y básica ha limitado el aprendizaje a las destrezas lingüísticas y matemáticas, restringiendo el significado de la educación para el desarrollo humano⁶⁹. No se trata de dejar por fuera lo que no es importante para concentrarse en lo más importante: se trata de que ese enfoque limitado no corresponde hoy por hoy a las necesidades de los jóvenes. Las evidencias⁷⁰ muestran que -aunque sí importan las habilidades cognitivas (como decir la alfabetización, el saber matemático y otras destrezas “duras” (*hard skills*)- también son fundamentales las habilidades socioemocionales (o no-cognitivas), como decir la perseverancia, la motivación, la empatía, la confiabilidad y la capacidad de resolver problemas.

A diferencia de las habilidades cognitivas, que se consolidan básicamente durante la infancia, las habilidades socioemocionales siguen desarrollándose durante la adolescencia. Por eso, es importante pensar en estrategias e intervenciones educacionales que trabajen mejor los elementos socioemocionales de la juventud.

Desde la perspectiva del desarrollo humano es crucial que los jóvenes puedan ejercitar sus libertades de elección, no sólo por mejorar sus habilidades socioemocionales, sino por la posibilidad de elegir sin las presiones sociales que puedan empujarlos al trabajo cuando ellos o ellas no están completamente listos para ello. La libertad de elección entre opciones o formas educacionales, que pueden y deben incluir la llamada “educación no formal”, es importante para promover la agencia y la libertad de los jóvenes, para que ellos puedan decidir sobre la escolaridad como un valor intrínseco y puedan convertir con un mejor sentido de seguridad, autoestima y motivación sus aspiraciones en capacidades (“capabilidades”) de valor.

El trabajo

La inserción laboral de los jóvenes es una medida de éxito no sólo del sistema escolar de un país sino de las propias familias y jóvenes. Una buena inserción puede ser la clave para una trayectoria laboral satisfactoria y para acumular las mejores experiencias. Y al contrario, una mala inserción o una inserción de baja calidad pueden limitar los jóvenes a un rango de opciones reducido o insatisfactorio.

En materia de inserción laboral de los jóvenes también es importante la garantía de un trabajo decente (o un empleo de calidad); en efecto, no basta con tener un empleo sino un nivel de remuneración adecuado y cobertura de seguridad social. Cabe así distinguir el empleo en el sector informal del empleo informal en el sector formal⁷¹. Ambos son evidencia de precariedad en el mercado laboral.

El problema de la inserción de los jóvenes en el mercado laboral va más allá de la educación (formal o informal) pues alude además a culturas organizacionales (dentro de las empresas, gobiernos u otros empleadores), a cómo estos definen el papel del joven y si respetan o no su diversidad o las diferencias en sus habilidades socioemocionales. Sin embargo, el *Informe sobre Desarrollo Humano para el Mercosur 2009-2010* apunta hacia la brecha que separa la “ciudadanía educacional” de la “ciudadanía trabajadora” entre los jóvenes: mientras que el acceso a la educación se ha democratizado, el derecho de los jóvenes al trabajo se ha vuelto vulnerable, con la flexibilización de los procesos y contracción de sus derechos. Con pocos derechos, poca estabilidad y muchas incertidumbres, la exclusión es un destino posible en contravía del progreso educacional que la juventud ha venido conquistando.

Salud sexual y reproductiva

Muchos jóvenes son activos sexualmente y los estilos de vida que practican tienen impacto y repercusiones en su vida futura. Un aspecto preocupante es el riesgo de infecciones de transmisión sexual (ITS), como el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) o el Virus de Papiloma Humano (VPH). En el caso de este último, el Instituto Conmemorativo Gorgas realizó una investigación en el año 2011 a 5 mil mujeres sexualmente activas que voluntariamente se hicieron la prueba del VPH. El estudio reveló que un 47.78% de las pacientes presentó infección por el VPH, teniendo mayor prevalencia entre las jóvenes con edades entre 15 y 19 años que pueden desarrollar cáncer cervicouterino e infertilidad afectando su vida de pareja y familiar. Si bien es cierto que Panamá tiene la mayor cobertura de vacunación contra VPH y los genotipos causantes de cáncer cervico-uterino en el continente, es necesario señalar la importancia de

profundizar en la educación integral en sexualidad desde la educación pública y privada, como medida de prevención al comportamiento de riesgo de los jóvenes y propiciar un cambio de abordaje de estas políticas a los jóvenes.

Los derechos reproductivos de las jóvenes no se abordan con frecuencia en los análisis sobre la juventud. Sin embargo, por falta de acceso a la información o uso de métodos de planificación familiar, por tradición, costumbre, falta de poder o falta de otras oportunidades, suele ocurrir que las jóvenes tienen desde muy temprano en sus vidas responsabilidades adicionales debido a un embarazo temprano.

El problema del embarazo temprano entre las jóvenes consiste en que está asociado con otras vulnerabilidades. Muchas madres adolescentes viven en condiciones de pobreza, con baja escolaridad, reciben menos cuidados prenatales y posnatales y están menos preparadas para la maternidad, con insuficiente conocimiento sobre el desarrollo y cuidados que requieren ellas mismas durante el embarazo y el bebé después del nacimiento⁷². Los estudios sugieren que las madres adolescentes están menos preparadas para asumir la maternidad y como consecuencia, son menos sensibles a las necesidades de sus hijos en edades precoces. Otros estudios revelan que la interacción entre madres adolescentes y sus bebés es deficiente y menos estimuladora (juegan menos, verbalizan y sonríen menos para sus bebés) y manifiestan menos expresiones de afecto⁷³.

La violencia

Tanto los hombres como las mujeres jóvenes están expuestos a la violencia, aunque la vivan o la expresen de modos diferentes. Como luego se verá, muchas jóvenes padecen la violencia de género en su hogar, en el noviazgo, en el trabajo o en lugares públicos. Los jóvenes por su parte suelen ser criminalizados debido a los estereotipos que los asocian con el pandillerismo, el tráfico de drogas, una supuesta predisposición a tener una relación con la criminalidad, o por diferencias en el sistema de valores y creencias con la población adulta.

El respeto precario por los derechos humanos y sociales de muchos de los jóvenes tiende en efecto a convertirlos desproporcionadamente en víctimas de la violencia y a que sean parte de actividades delictivas. La falta de mecanismos de prevención dirigidos a las causas de la violencia, a los contextos violentos y la falta de formación, así como el acceso limitado a la justicia y la disponibilidad de sustancias lícitas e ilícitas, facilitan el ingreso de los jóvenes a los ciclos de la criminalidad. Pero otra vez hay que decir que los jóvenes son también las principales víctimas del homicidio y otros delitos violentos.

La participación de los jóvenes (y algunas veces de los niños) en actividades delictivas es un fenómeno psicosocial relacionado con la desigualdad, la desintegración familiar, la deserción o rompimiento con el sistema escolar y otros factores negativos en la familia o en la comunidad. La participación de jóvenes, individualmente u organizados en grupos, en acciones de violencia o delitos, constituye una de las principales preocupaciones en materia de seguridad y ha llevado a constantes reformas de la legislación penal juvenil en los últimos años, dirigidas a endurecer el marco jurídico.

La juventud como un periodo crítico

La juventud es un periodo de grandes transformaciones que suelen definir el resto de la vida: la interrupción prematura del estudio, el embarazo en la adolescencia, el trabajo sin calificación, la exposición a la violencia o al crimen (como víctima o como criminal) pueden marcar para mal la vida de la persona y la familia que él o ella puedan constituir más adelante. Desde la perspectiva del desarrollo humano es importante reconocer que:

- La edad de incorporación del joven al mundo adulto varía entre culturas, entre estratos sociales y entre etnias; esta edad no es la misma para personas diferentes.
- La emancipación o el “convertirse en adulto” está marcada por una serie de hitos (egreso de la escuela, primer empleo, formación de pareja, vivienda independiente, etc.) y por eso se debe pensar la juventud más en función de los hitos que cronológicamente.
- En el momento del ingreso al mundo laboral, el joven suele ser evaluado por sus habilidades cognitivas académicas (como lectura, escritura o habilidades matemáticas) ignorando que las habilidades socioemocionales (autoestima, motivación, responsabilidad, etc.) son cada vez más valoradas por parte de las empresas y empleadores.
- Las habilidades socioemocionales son también clave para los comportamientos ciudadanos, incluyendo el respeto por la ley, la tolerancia, el civismo, la participación en la vida comunitaria, en proyectos colectivos y en la esfera política.

- Hay diferencias profundas entre los jóvenes de distintos orígenes o distintas trayectorias, pues la pobreza familiar, la baja escolaridad, la deserción escolar, la educación de mala calidad, las brechas tecnológicas, el machismo, el embarazo temprano y factores o circunstancias similares pueden conducir a una precaria inserción laboral, a la situación de “Ni-Nis” (ni estudian, ni trabajan) o a una pobre participación de los jóvenes como ciudadanos.

Juntas, la infancia y la juventud son periodos cruciales de transformación de las personas. Son periodos sensitivos, cuando eventos y experiencias pueden moldear no sólo el bienestar de cada uno de nosotros sino también cambiar la sociedad en su conjunto. Por eso, importa tanto la discusión sobre cual tipo de persona estamos formando en la primera infancia, sobre el papel de las familias en esa formación, y sobre el alto necesario en el momento de ingresar al mundo adulto para examinar las principales dificultades que los jóvenes tienen en dar un sentido concreto a su existencia.

Hemos argumentado la importancia de invertir en la primera infancia porque los niños y niñas son sujetos de derecho que además tienen ventanas de oportunidad para que las inversiones tengan los mejores frutos. También hemos sugerido que no hacerlo implica costos futuros, aunque muchos de ellos no se midan fácilmente. Presentamos razones o argumentos para invertir en las familias y para que las familias inviertan en sus hijos e hijas. Hemos considerado *cómo* puede hacerse esto, a través de cuidados, factores de protección, estilos participativos y prácticas parentales positivas, no menos que al promover la resiliencia familiar. Por último, anotamos que es preciso reconocer la dualidad con que se trata a la juventud y cómo los hitos de la educación, el trabajo, la salud sexual y reproductiva, y la violencia convierten esta etapa de la vida en un periodo que puede ser tan crítico para el desarrollo humano de los individuos (y de las sociedades donde viven) como la infancia.



CAPÍTULO 2

ESTADO DE LA PRIMERA INFANCIA Y DE SUS
CAPACIDADES EN PANAMÁ

CAPÍTULO 2

ESTADO DE LA PRIMERA INFANCIA Y DE SUS CAPACIDADES EN PANAMÁ

¿Quiénes son y cómo viven los niños y niñas pequeños en Panamá? ¿Dónde están? ¿Cómo son sus familias y sus hogares? ¿Cómo les afecta la pobreza? ¿Cuál es la relación entre los problemas de infraestructura que enfrentan las familias y el desarrollo de los niños y niñas? ¿Cómo están la salud y la educación de los pequeños? ¿Y cómo están sus madres? (decimos “madres” porque en la realidad panameña son ellas quienes más atienden a los niños, aunque lo deseable es, por supuesto, que los padres asuman un papel igualmente protagónico) ¿Qué tan frecuente es la violencia contra la niñez en Panamá? Por último, ¿cuáles son los resultados de la Encuesta hecha por este *Informe* para evaluar el estado de la infancia en Panamá? ¿Qué se descubrió de nuevo en los análisis estadísticos de la Encuesta? Este capítulo intenta contestar estas y otras preguntas, para lo cual lo hemos dividido en dos partes. La primera compila las estadísticas oficiales y de organismos internacionales sobre la primera infancia en Panamá; la segunda presenta los resultados de la encuesta realizada especialmente para este *Informe*.

El Estado de la primera infancia: lo que ya sabemos

¿Quiénes son y dónde viven las niñas y niños pequeños en Panamá?

Según datos del Censo Nacional de 2010, había un total de 387.702 niños y niñas de 0 a 5 años en el país, los cuales representan el 11.4% de la población total. Había un poco más de niños (51%) que de niñas (49%) y estaban distribuidos de manera homogénea por años de edad, como puede verse en el Cuadro 2.

La primera infancia está más concentrada en las áreas urbanas (58%) seguida por las áreas rurales no indígenas (28.6%) y por las áreas rurales indígenas (13%). Las provincias que concentran la mayor proporción de niños son Panamá (45%) y Chiriquí (12%), mientras que las Comarcas Guna Yala y Emberá concentran la menor cantidad (1.4 y 0.4, respectivamente). (Fuente: UNICEF. Primera Infancia: Mapeo de Oferta y Demanda. Panamá, 2013, p. 24).

Vale notar, sin embargo, que el porcentaje de niños y niñas menores de 6 años sobre la población total es significativamente más alto en las comarcas indígenas. Así, en la comarca Ngäbe Buglé, donde reside el 8.7% de la primera infancia panameña, la proporción de niños y niñas sobre el total llega a 21.6%; la cifra es aún más elevada para las Comarcas Guna Yala (1.4% de la infancia panameña y 16.13% de la población de la comarca) y Emberá-Wounaan (0.4% y 17.81%, respectivamente).

De hecho, del total de niños y niñas menores de 6 años, el 20.9% son indígenas (81.068 personas) y 6.5% son afro-descendientes (25.191)⁷⁴. Más de la mitad de los niños indígenas (52.1%) reside fuera de las comarcas, principalmente en provincias aledañas, como Bocas del Toro, Panamá y Chiriquí. La provincia de Panamá concentra al 16.6% de los niños indígenas menores de 6 años, lo cual refleja la creciente migración de este grupo étnico hacia la Capital⁷⁵. Por otra parte, las cifras demuestran que la primera infancia afro-descendiente se desarrolla en un ambiente más urbano, mientras que la niñez indígena crece en el ambiente más rural en las comarcas. Esta información es muy importante para diseñar estrategias de intervención dirigidas a la primera infancia (no sólo los programas de provisión de servicios públicos sino los de entorno familiar y comunitario), que deben operar en contextos distintos.

Cuadro 2– Niños y niñas de 0 a 5 años por edad simple

Total	Edad (años)					
	0	1	2	3	4	5
387.702	67.803	61.446	65.794	65.562	63.186	63.911

Fuente: INEC, Contraloría General de la República, Censo Nacional 2010.

¿Cómo son los hogares y estructuras familiares donde viven los niños y niñas menores de 6 años?

Según el último Censo, uno de cada tres hogares panameños incluye niños o niñas menores de 6 años, pero en las comarcas indígenas esta cifra puede llegar a 65.5%, como es el caso de la comarca Ngäbe-Buglé⁷⁶. En los hogares de Panamá predomina la familia biparental es decir, la compuesta sólo por los dos cónyuges y sus hijos solteros (40.8% de los hogares en 2010). Pero, considerando sólo los hogares con niños o niñas menores de 6 años, esta cifra asciende a 45.2% (Gráfico 2).

Para todos los tipos de hogares, generalmente quien ejerce el papel de jefe de familia es el hombre (71%), pero la cifra aumenta a 74.5% en los hogares donde viven menores de 6 años.

Sin embargo, ha aumentado la proporción de mujeres en la función de jefe de hogar, pues pasó de 24% a 29% entre el 2000 y el 2010 (aunque la cifra varía según la edad de la mujer, el grupo étnico o la residencia rural/urbana). De manera similar, hubo un pequeño aumento de la familia monoparental -formada sólo por la madre y sus hijos(as)- que representa 8.7% del total de hogares en 2010.

Puede decirse que la familia panameña tiene un promedio de 3.6 miembros, una mediana de ingreso

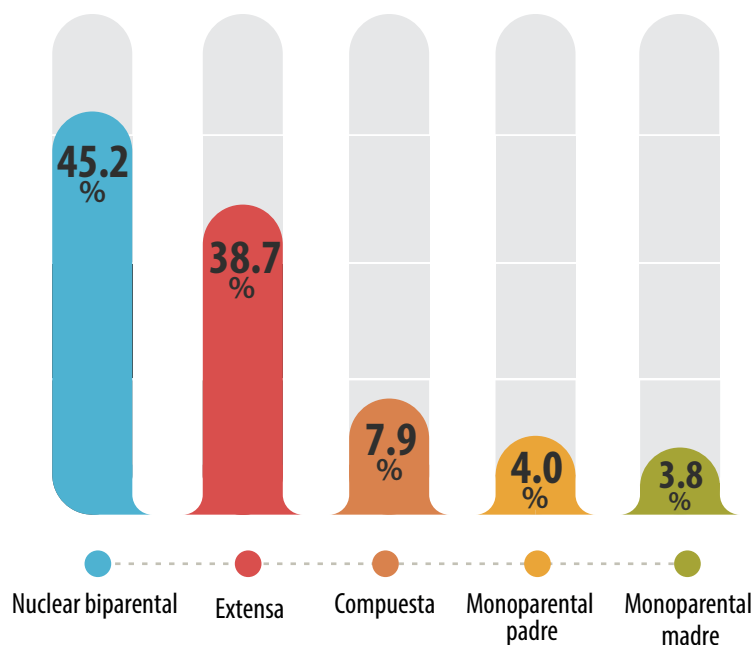
mensual de 600 dólares, y que su jefe suele ser un hombre. Sin embargo, la familia monoparental tiene menor mediana de ingresos, sobre todo si se trata de las madres solteras; de hecho, la mediana de ingreso de los hogares monoparentales es casi un tercio más bajo que el promedio nacional (Cuadro 3).

Los hogares con niños en la primera infancia son de mayor tamaño. Según el Censo de 2010, estos hogares tienen en promedio 5.29 miembros, mientras que los hogares sin niños de 0 a 5 años tienen 2.97 miembros en promedio⁷⁷. Según observa UNICEF Panamá, el tamaño del hogar puede incidir negativamente sobre la “cantidad y calidad” de recursos que se destinan a la atención de la primera infancia⁷⁸; y en este sentido no deja de preocupar que en las comarcas indígenas, con elevados niveles de pobreza, el número promedio de personas en un hogar con niños y niñas menores de 5 años se eleve a 7.22 (Gráfico 3).

Según se ve en el cuadro 4, los niños o niñas de hasta 5 años viven sobre todo en familias biparentales, seguidas por las familias extensas, mientras que los jóvenes están un poco más concentrados en familias extensas -y también, comparativamente, en familias monoparentales-.

Como vimos en el Capítulo 1, la estructura de la familia -esto es, su tamaño y composición- puede influir negativa o positivamente sobre el desarrollo

Gráfico 2 – Porcentaje de niños y niñas menores de 6 años por tipo de familia en 2010



Fuente: Censo 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censo. Nota: Familia nuclear biparental es el hogar particular integrado sólo por los cónyuges con sus hijos. Familia monoparental: está compuesto por sólo la madre o padre viviendo con sus hijos. Familia extendida: es la familia nuclear más otros parientes o una persona con otros parientes. Familia compuesta: es la familia nuclear o la extendida más otra u otras personas cuya relación con el jefe del hogar no es de parentesco. Contraloría, INEC, 2010, p. 7.

Cuadro 3 – Tipos de familias, promedio de personas e ingresos mensuales por género en Panamá 2010

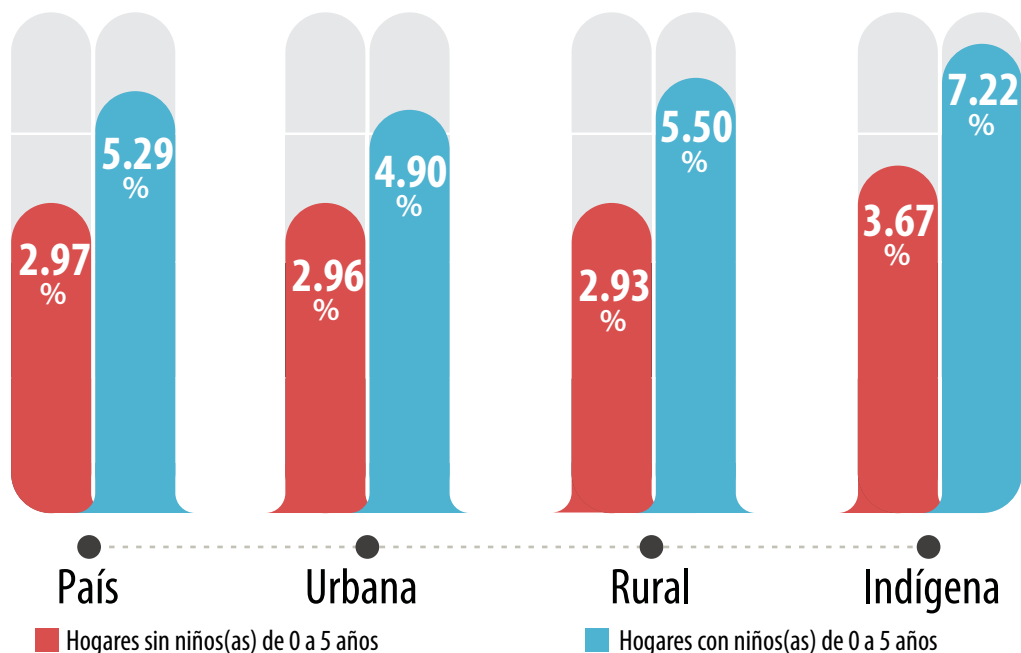
Tipo de Familia	Nacional			Hogares con Jefe Hombre				Hogares con Jefe Mujer			
	Total de hogares	Número promedio de personas	Mediana del ingreso mensual del hogar	Hogares con Jefe Hombre	%	Número promedio de personas	Mediana del ingreso mensual del hogar	Hogares con Jefe Mujer	%	Número promedio de personas	Mediana del ingreso mensual del hogar
Unipersonal	136.363	1.0	308	91.404	67.0%	1.0	325	44.959	33.0%	1.0	300
Nuclear biparental con hijos	375.962	3.7	650	349.991	93.1%	3.7	650	25.971	6.9%	3.5	757
Extensa	252.050	5.0	775	155.186	61.6%	5.3	813	96.864	38.4%	4.5	707
Compuesta	56.134	5.2	950	38.295	68.2%	5.4	950	17.839	31.8%	4.8	945
Monoparental padre	15.232	2.7	452	15.232	100.0%	2.7	452				
Monoparental madre	79.813	3.0	400					79.813	100.0%	3.0	400
Total	915.554	3.66	600	650.108	71.0%	3.78	627	265.446	29.0%	3.38	530

Fuente: Base del Censo 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

infantil. Por ejemplo, el hogar monoparental típicamente formado por una mujer con sus hijos, puede estar asociado con una mayor vulnerabilidad para los niños. No por la soltería de la madre o del padre como tal, sino porque estos hogares suelen vivir en circunstancias más restrictivas, que dificultan por ejemplo la práctica de un estilo parental participativo.

Varios estudios muestran⁷⁹ que las madres solteras trabajan un mayor número horas y sin embargo, tienen más dificultades financieras⁸⁰ (por

eso el problema de la pobreza, como veremos a continuación, es tan importante, principalmente en hogares monoparentales). De igual forma, las madres solteras tienden a vivir aisladas, con elevada exposición a la violencia y cuentan con menor soporte social que las madres casadas. Estas circunstancias suelen estar asociadas con prácticas parentales agresivas, con menor comunicación y protección de sus hijos e hijas.

Gráfico 3 - Promedio de personas por hogar con y sin niños (as) de 0-5 años, por área geográfica

Fuente: Censo Nacional 2010, presentado por UNICEF, Mapeo de Servicios dirigidos a la Primera Infancia, 2012.

Cuadro 4 - Población por categorías de edad de primera infancia y jóvenes y por tipo de familia 2010

Tipo de familia	0 - 3	4 - 5	0 - 5	15 - 19	20 - 24	Total
Total	260.605	127.097	387.702	295.990	281.224	3.405.813
Distribución porcentual						
Unipersonal	0.0%	0.0%	0.0%	0.8%	2.6%	4.0%
Nuclear biparental	44.1%	47.5%	45.2%	37.1%	33.4%	40.8%
Extensa	40.2%	35.6%	38.7%	39.7%	41.5%	36.9%
Compuesta	8.1%	7.4%	7.9%	10.1%	12.3%	8.6%
Colectiva	0.6%	0.3%	0.5%	0.9%	2.5%	1.5%
Monoparental padre	3.6%	4.7%	4.0%	6.2%	4.1%	3.4%
Monoparental madre	3.4%	4.5%	3.8%	5.3%	3.7%	4.7%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Monoparental	7.0%	9.3%	7.8%	11.5%	7.8%	8.2%

Fuente: Base del Censo 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Nota: Familia colectiva es aquella constituida "por un conjunto de personas generalmente sin vínculos familiares, que hacen vida en común por razones de disciplina, salud, enseñanza, vida religiosa, trabajo y otras. Las mismas conviven en conventos, colegios, establecimientos penales, asilos, instituciones de rehabilitación de enfermos, hoteles, pensiones y otros locales de alojamiento similares". Glosario del Censo 2010.

¿Cuán pobres son los niños y niñas de 0 a 5 años?

La estadística oficial de pobreza más citada en Panamá⁸¹ proviene de la *Encuesta de Niveles de Vida* del Ministerio de Finanzas de 2008, que se basó en medidas de consumo, según la cual aproximadamente la mitad de los niños y niñas menores de 6 años vivía en hogares debajo de la línea de pobreza. Sin embargo, debemos recordar que entre 2008 y 2012 la tasa de pobreza en Panamá disminuyó más de 5 puntos porcentuales y para niños y niñas de 0 a 9 años está hoy en 44%.

El cuadro 5, basado en el Censo Nacional, muestra que casi 4 de cada 10 familias panameñas donde hay niños o niñas menores de 6 años viven con un ingreso de menos de 400 dólares mensuales.

También se observa, como ya dijimos, que los hogares monoparentales tienden a tener un ingreso inferior. Por ejemplo, la proporción de niños y niñas en hogares monoparentales que viven con menos de 100 dólares es dos veces mayor que la de los niños o niñas en hogares biparentales. Peor todavía: entre las personas sin ingreso, la proporción que vive en hogares monoparentales es casi 8 veces mayor de las que viven en hogares biparentales. Eso significa que los niños y niñas que viven solamente con su madre o con su padre están en una situación económica más difícil, lo que puede afectar también otras dimensiones de su desarrollo.

Cuadro 5 - Población de niños de 0 a 5 años por tipo de familia e ingreso mensual del hogar 2010 (%)

Tipo de familia	Sin ingreso	< 100	100 - 399	400 - 999	1000 - y más	no declarado	Total	%
Total	14.662	38.585	97.394	125.442	97.842	11.931	385.856	100
Distribución porcentual sobre el total de población en cada tipo de familia								
Nuclear biparental	2,3%	10,3%	27,9%	35,4%	20,7%	3,5%	175.227	100,0%
Extensa	3,1%	8,2%	22,2%	31,6%	32,2%	2,7%	149.896	100,0%
Compuesta	2,4%	6,3%	19,8%	30,9%	38,4%	2,2%	30.648	100,0%
Monoparental padre	17,9%	20,7%	30,8%	21,5%	5,6%	3,5%	15.472	100,0%
Monoparental madre	17,5%	21,1%	30,4%	22,5%	5,3%	3,1%	14.602	100,0%
Monoparental Total	17,7%	20,9%	30,6%	22,0%	5,4%	3,3%	30.074	100,0%
Total	3,8%	10,0%	25,2%	32,5%	25,4%	3,1%	385.856	100,0%

Fuente: Censo Nacional 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censo. Nota: No incluye el tipo de familia colectiva. Ingreso mensual del hogar en dólares.

¿Cómo son las condiciones de las viviendas donde viven los niños y niñas de 0 a 5 años?

Es en las viviendas donde los niños y niñas se desarrollan. Estas viviendas constituyen el entorno, principalmente para los niños y niñas más pequeños, con respecto a la higiene, seguridad y condiciones sanitarias, así como a los espacios para el desarrollo motor.

En el 2010, el 86% de las viviendas con niños y niñas menores de 5 años contaba con piso pavimentado o de concreto o de mosaico, baldosa, mármol, parquet, ladrillo, madera, caña, palos u otros materiales, considerados adecuados para la movilidad de los niños y niñas. En comparación, sólo el 16% y 31%, respectivamente, de los hogares en las Comarcas Guna Yala y Ngäbe Buglé tenían pisos adecuados.

Del mismo modo, el 90.4% de las viviendas donde residen niños y niñas menores de 5 años cuenta con servicio sanitario, y el 91.1% cuenta con agua potable, pero esta cifra se reduce a 55% en las áreas indígenas. La principal carencia en materia de infraestructura es la electricidad: aunque el 82.2% de las viviendas tenía alumbrado eléctrico, hay grandes diferencias entre regiones; por ejemplo en la comarca Ngäbe Buglé sólo 4.5% de las viviendas donde residen menores de 5 años cuentan con suministro eléctrico mientras que en las comarcas Guna Yala y Emberá-Wounaan la cifras respectivas son 29% y 37%.⁸²

¿Cómo está la salud de las niñas y niños pequeños?

Se sabe que los cuidados de salud de los niños y niñas empiezan desde la etapa prenatal. Pero es en el momento de nacer cuando se puede tener una primera evaluación de lo que pasó durante el embarazo. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), los niños y niñas que nacen con menos de 2.500 gramos tienen mayor probabilidad de morir durante sus primeros meses de vida y de sufrir trastornos como desnutrición crónica, baja talla para la edad y fallas en el desarrollo cognitivo. El bajo peso al nacer puede ser causado por factores adversos en las madres como la anemia, la hipertensión, el consumo de alcohol o tabaco, una atención prenatal inadecuada o simplemente la edad.

En el 2010, del total de nacidos vivos con asistencia profesional al parto, sobre los cuales se tiene registro, el 8.8% nació con bajo peso⁸³. Persisten, sin embargo, las diferencias étnicas, pues en comarcas indígenas como la Emberá-Wounaan el 20.5% de los bebés nace con bajo peso. Por otro lado, hay que notar que en las comarcas indígenas es más alto el porcentaje de bebés que tuvieron lactancia materna exclusiva durante los primeros 6 meses de vida. Según la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER) de 2009, el 52% de los niños menores de 5 años en áreas indígenas

recibieron lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses, lo que contrasta con las áreas rurales y urbanas donde alcanza el 38% y 17%, respectivamente⁸⁴.

Con todo y eso, cuando termina el periodo de lactancia, la situación nutricional de los niños y niñas de las comarcas indígenas desmejora. Por ejemplo, en la comarca Emberá-Wounaan, aproximadamente 7 de cada 10 niños de 0 a 5 años están en desnutrición. Los datos más utilizados para evaluar el estado nutricional de los niños y niñas en Panamá provienen de la *Encuesta de Niveles de Vida* de 2008, donde la medición no es del todo adecuada; pero esta fuente sugiere que 1 de cada 5 niños y niñas menores de 6 años estarían desnutridos, y que la proporción es tres veces mayor en las áreas indígenas. Con respecto al género, no hay diferencias significativas. En cuanto a la edad, la prevalencia más alta de desnutrición parece estar entre los 12 y 23 meses.

Los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas menores de 6 años son muy importantes, pues sólo así pueden evaluarse periódicamente su peso y talla, vacunas, desarrollo psicomotor, causas de morbilidades y signos de abuso infantil o de violencia. En Panamá, pese a las normas y a la gratuidad de los servicios de atención a niños y niñas en las instalaciones públicas de salud, poco más de la mitad (58.3%) de los menores de 1 año y 41.9% de los niños entre 1 a 4 años cumplió con los controles de crecimiento y desarrollo en 2010^{85 86}.

¿Cómo está la educación en los hogares donde viven los pequeños?

En Panamá la educación preescolar es legalmente gratuita y obligatoria. Según la Encuesta de Hogares (INEC/CGR, 2012), el porcentaje de asistencia preescolar ya es superior a 60 para los niños y niñas de 4 años de edad. Es más: para los niños y niñas de 5 años de edad, esta cifra aumentó de 60% a 90% entre 2002 y 2012. Las cifras más recientes muestran que una proporción significativa de los niños y niñas en edad escolar están insertos en el sistema educativo, y que nuevos desafíos, como la deserción y la repitencia deben volverse más importantes con el paso del tiempo. Sin embargo, persisten las brechas de cobertura, principalmente en las áreas indígenas.

Los estudios empíricos⁸⁸ muestran cómo los niños o niñas pobres que asistieron al preescolar gozan de más habilidades lingüísticas cuando ingresan al primer grado de la educación primaria, lo que les garantiza más provecho académico gracias a su mejor comprensión de lenguaje de los profesores. Las habilidades lingüísticas son importantes porque influyen las capacidades de lectura, escritura y matemáticas, y porque aumentan las cualidades necesarias para el logro y conclusión de los niveles educativos básicos.

Recuadro 6 – Situación de la salud de la mujer

La salud y la educación de la madre son factores que indudablemente influyen sobre el desarrollo infantil temprano. Una mujer informada y con acceso a servicios de planificación familiar y de atención integral de calidad durante su etapa reproductiva favorece el desarrollo óptimo de sus hijos o hijas.

Según la ya citada *Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER)*, la prevalencia del uso de métodos de planificación familiar en el momento de la encuesta fue de 62.5%⁸⁷. Las mujeres en áreas urbanas y rurales tienen mayor acceso (64.5 y 66.8%, respectivamente) que las mujeres en áreas indígenas, donde apenas el 22.3% los usa⁸⁸. La prevalencia del uso de métodos de planificación familiar aumenta con el grado de escolaridad de la mujer (27% entre las mujeres sin escolaridad frente a 64% entre las que completaron la secundaria).

Las *Normas Técnico Administrativas y Manual de Procedimientos del Programa de Salud Integral de la Mujer* del Ministerio de Salud establecen que las instalaciones públicas de salud deben brindar gratuitamente a todas las mujeres embarazadas la “atención integral durante el proceso reproductivo en lo referente al embarazo, parto, puerperio y el recién nacido, con la finalidad de controlar los factores de riesgo condicionantes de la morbilidad y mortalidad materna y perinatal y contribuir a su reducción”⁸⁹. Como parte de esta atención integral, la norma dispone que las mujeres embarazadas asistan a 7 controles durante el periodo de gestación.

El control prenatal se define como la atención a la mujer embarazada mediante una serie de visitas programadas con profesionales de la salud para vigilar la evolución del embarazo a través de acciones de prevención, diagnóstico y tratamiento de factores que puedan afectar la salud de la madre y el bebé⁹⁰.

La *Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2009* revela que el 95.9% de las panameñas recibió atención prenatal de un proveedor de salud calificado durante el embarazo del nacimiento más reciente. En las áreas urbanas el acceso es prácticamente universal (99%) mientras que en las áreas rurales e indígenas alcanza a 95% y a 76%, respectivamente. El 94.4% de las mujeres asistió a más de un control prenatal, con mayores porcentajes en áreas urbanas y rurales (97.5% y 94.7% respectivamente). En la comarca Ngäbe Buglé, con la mayor tasa de mortalidad materna en el país, el 20.9% de las mujeres no acudió a ningún control prenatal en su último embarazo⁹¹.

Con respecto al control postnatal –el cual, según las normas del Ministerio de Salud debe realizarse dentro de los primeros 7 días posteriores al parto– las brechas entre áreas geográficas son similares. Mientras que en áreas urbanas, el 81% de las mujeres asistió a su primer control postnatal según lo dicta la norma, en las áreas rurales esta cifra desciende al 65% y en las áreas indígenas solo alcanza el 35%. El control postnatal es crítico para detectar signos de alarma que puedan comprometer la salud de la madre⁹².

El Censo de 2010 reportó 65.633 mujeres de 12 a 49 años que declararon haber tenido al menos un hijo(a) nacido vivo en los últimos doce meses previos al Censo. La gran mayoría (el 81.6%) tenían entre 18 y 35 años. Por su parte, de las 39 mil 393 mujeres embarazadas que ingresaron a control prenatal en 2012, el 26.7% tenían entre 10 y 19 años⁹³. Cabe señalar que la maternidad en edades tempranas tiende a agudizar la transmisión inter-generacional de la pobreza y conlleva factores de riesgo para la madre y para el bebé⁹⁴.

Las cifras del Ministerio de Salud revelan que, de los 73 mil 292 nacimientos vivos en el 2011, el 93.5% recibió asistencia profesional. Esta cifra contrasta de forma significativa con la realidad en la comarca Emberá-Wounaan donde menos de la mitad de los partos (44.6%) fueron con asistencia profesional, y en la comarca Ngäbe Buglé donde esta atención alcanzó apenas al 51.3%⁹⁵. Las mujeres en áreas urbanas tienen más acceso a especialistas para la atención de su embarazo y parto; mientras que el 78% de ellas recibió atención de un ginecólogo en su parto, sólo el 32% y el 5% de las mujeres rurales e indígenas tuvieron acceso a este especialista⁹⁶.

Por fin, cabe mencionar que según cifras del Ministerio de Salud, la tasa de mortalidad materna por cien mil nacidos vivos era de 80.5 en 2011, o el equivalente a 59 muertes maternas durante el año. Esto implica un reto importante para Panamá puesto que la meta para el 2015, según los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es alcanzar una tasa de 12.597. La mortalidad materna afecta más a las mujeres que habitan en áreas indígenas y rurales, en la comarca Ngäbe Buglé, por ejemplo, la tasa llegaba a 183 por 100 mil nacidos vivos en 2009.

Estos datos ponen en evidencia la gran brecha en el acceso y calidad de los servicios de salud entre las mujeres que habitan en áreas urbanas y las que residen en áreas rurales e indígenas. Invertir en las infraestructuras y en equipos de salud, elevar la cantidad y calificación del personal de salud y diseñar políticas que permitan mayor acceso a las mujeres, especialmente en edad reproductiva, contribuirá innegablemente a mejorar el desarrollo infantil temprano e incluso a reducir la brecha de oportunidades.

Según el cuadro 6, la mayor proporción de los niños y niñas menores de 6 años en Panamá viven en familias cuyo jefe ha completado la primaria o tiene secundaria incompleta; sin embargo, son muchos los niños y niñas cuyos padres no asistieron a la escuela o no completaron la primaria. De hecho, el 60% de los pobres viven en hogares cuyo “clima educacional” (definido como el promedio de años de estudio del jefe de hogar y su cónyuge) es de hasta 3 años, según datos da CEPAL para 2011⁹⁹.

Así, parece claro que los esfuerzos para mejorar la educación de los pequeños no solo deben incluir el aumento de becas escolares (donde ha habido mucho progreso), sino además enriquecer el clima educacional de los hogares.

¿Qué dicen las estadísticas sobre violencia contra la niñez?

Las estadísticas sobre la violencia no dan especial atención a la primera infancia. Pero podemos hacernos a una idea al examinar las cifras referentes a los menores de edad (donde se incluyen también algunos jóvenes).

Según la Dirección de Investigación Judicial y la Policía Nacional, entre el 2004 y el 2012 hubo dos fases marcadas en el registro de incidentes (delitos y faltas) en Panamá: la primera de aumento entre 2004 y 2010¹⁰⁰, cuando se alcanza el nivel más alto (71.997) incidentes, y la segunda de reducción del número de incidentes a partir del 2010. Sin embargo, hay una excepción: el abuso de menores muestra un aumento sostenido entre 2007 y 2012¹⁰¹.

La tendencia en las estadísticas oficiales¹⁰² hacia la reducción del número de incidentes contrasta con los indicadores de prevalencia de victimización, que aumentaron de manera constante entre el 2008 y el 2012: los entrevistados que declararon haber sido víctimas de algún delito pasaron de 5.7% a 16% entre los años de referencia¹⁰³.

El número de denuncias por maltrato a niños, niñas y adolescentes aumentó de 248 en el 2002 a 826 en el 2012 (Gráfico 4), con mayor prevalencia en las provincias de Panamá (573 casos) y Colón (184 casos). El 37.21% de los niños, niñas y adolescentes en circunstancias especialmente difíciles que atendieron las autoridades judiciales entre el 2010 y 2011 presentaba maltrato, el 33.08% había sido abandonado y el 29.71% se había evadido del hogar¹⁰⁴.

La normalización de la violencia como forma de control institucionalizada en la familia, en el colegio y en el conjunto de la sociedad, unida a la visión tradicional de niños, niñas y adolescentes como objetos de protección más que como sujeto de derechos, y a la poca efectividad de las instituciones encargadas de atender el problema, hacen que los registros de maltrato se mantengan por debajo de la realidad.

En el 2012 se registró la muerte a causa de la violencia intrafamiliar de 6 niños y niñas dentro del rango de 0 a 9 años de edad. Sin embargo, puede ampliarse el concepto de maltrato para abarcar todos los delitos contra el orden jurídico familiar: incesto, violencia doméstica, sustracción de menores, incumplimiento de deberes familiares y maltrato al menor (4.456); pornografía de menores (24); corrupción de menores (67); y estupro (485), lo

Cuadro 6 - Población de niños de 0 a 5 años por tipo de familia y grado de instrucción del jefe de familia en 2010

Tipo de Familia	Ningún grado	Preescolar, Primaria Incompleta, enseñanza especial y primaria no declarada	Primaria completa, secundaria incompleta y secundaria no declarada	Secundaria Completa	Universitario, superior no universitario	Posgraduación	Total
Total (valor absoluto)	37.023	44.906	166.646	78.041	49.514	8.207	385.568
Distribución porcentual sobre el total de población en cada tipo de familia							
Nuclear biparental	4.6%	9.3%	45.0%	23.2%	14.9%	2.7%	100.0%
Extensa	14.8%	14.4%	41.8%	16.9%	10.1%	1.5%	100.0%
Compuesta	14.0%	13.3%	41.6%	17.9%	11.1%	1.8%	100.0%
Monoparental padre	8.0%	9.6%	41.7%	21.9%	16.3%	2.2%	100.0%
Monoparental madre	8.2%	9.5%	41.6%	22.3%	15.9%	2.3%	100.0%
Monoparental Total	8.1%	9.6%	41.7%	22.1%	16.1%	2.3%	100.0%
Total	9.6%	11.6%	43.2%	20.2%	12.8%	2.1%	100.0%

Fuente: Base del Censo 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censo. Nota: no incluye el hogar colectivo.

cual arroja un total de 5.032 casos que en 2012, muy probablemente involucraron afectaciones a menores, lo cual representa aproximadamente el 7.5% del total de incidentes registrados en todo el país¹⁰⁵.

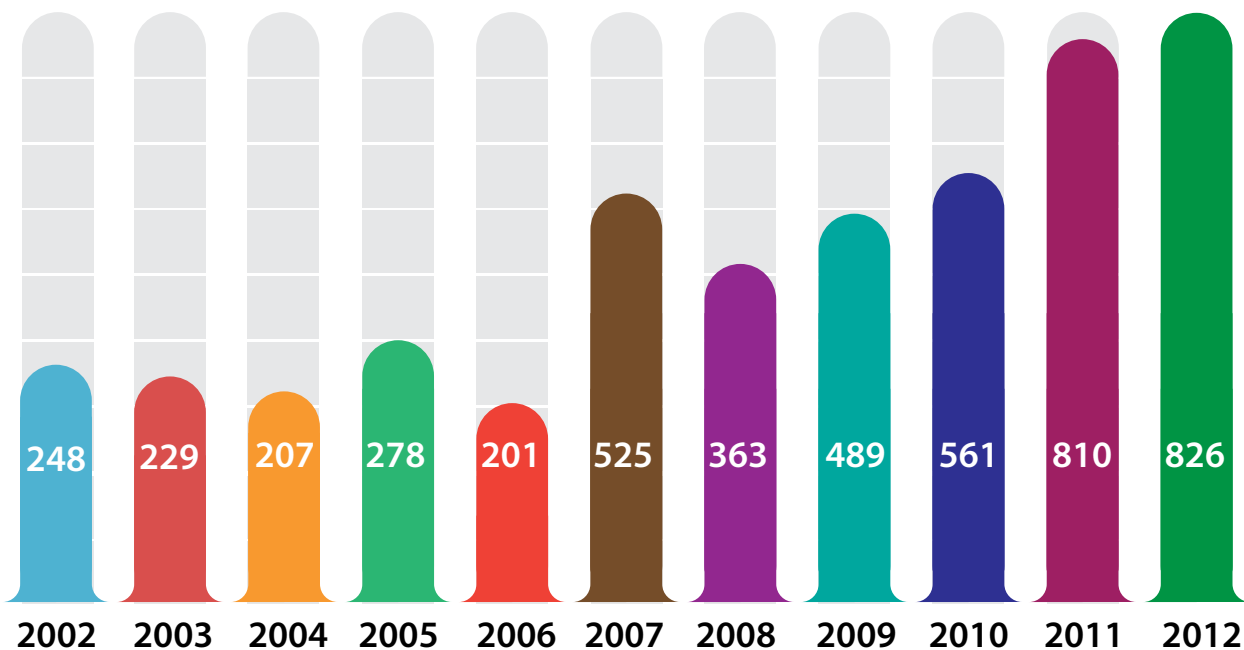
En el ámbito escolar, el principal problema registrado es la agresión verbal, con 411 casos denunciados en 2012, junto con la agresión física sin armas, con 282 casos. El mayor número de incidentes se presenta en la provincia de Panamá, específicamente en las regiones educativas de Panamá Centro y San Miguelito, como también en Panamá Oeste¹⁰⁶.

En Panamá aún no se lleva un registro de *bullying* en los colegios, aunque un estudio internacional indica que el 51% de los jóvenes de sexto grado en escuelas de países latinos había padecido algún tipo de *bullying* y que cuatro de cada diez víctimas de acoso escolar no denuncian esa situación ni la comparten con nadie¹⁰⁷. En Panamá, la Policía de Niñez y Adolescencia brinda charlas para prevenir y promover la denuncia del acoso y las agresiones en las escuelas.

El Estado de la primera infancia: lo que aprendimos con la nueva Encuesta

El diseño de la Encuesta sobre infancia y juventud que llevamos a cabo como parte de este *Informe* se basó en la perspectiva del desarrollo humano, según fuera presentada en el Capítulo 1. La Encuesta, ya descrita en el Recuadro 1, recogió información sobre los atributos individuales y el contexto familiar donde viven los niños, las niñas y los jóvenes panameños; la Encuesta, en particular, introdujo *mediciones de impacto* o, en un lenguaje más directo, evaluaciones sobre las habilidades o capacidades cognitivas y socioemocionales de los niños o los jóvenes. La riqueza de la información recogida excede el límite de lo que podemos presentar aquí sin perder el hilo conductor del *Informe*. Por eso, presentamos una síntesis analítica de los *cuatro resultados más importantes* de la Encuesta, con atención especial a su solidez estadística o econométrica.

Gráfico 4 - Denuncias por maltrato a menores 2002-2012



Fuente: Sistema Integrado de estadísticas criminales (SIEC) de Panamá.

Lección 1: el desarrollo de los bebés de 3 a 8 meses depende de la infraestructura de los hogares y de las características de los cuidadores o cuidadoras.

El índice de desarrollo para los bebés (IDB) de 3 a 8 meses está fuertemente asociado con la provisión de electricidad, que parece ser una buena “proxy” o “medida síntesis” de la infraestructura del hogar y de las características de los cuidadores. En otras palabras: el hecho de nacer en una vivienda con o sin acceso a la electricidad es el “parte-aguas” que separa con más claridad a los bebés con más bajo o más alto desarrollo hasta los 8 meses. Dicho de otra manera, este hallazgo sugiere que el desarrollo infantil durante los primeros meses depende más de la infraestructura del hogar que del nivel de ingreso, la escolaridad u otras variables similares. Vale notar que la electricidad es un bien muy común en Panamá, pues está disponible para el 89.5% de los hogares en la muestra¹¹¹. Entre los que no tienen acceso a la electricidad, 30% tampoco tienen acceso a agua potable¹¹² y ninguno tiene servicio sanitario; así, la falta de electricidad indica una falta aguda de infraestructura. Por lo demás, interesa notar que el 27% de la variación en el índice de desarrollo para los bebés viene a ser explicada por la infraestructura de la vivienda.

Como muestra el cuadro 7, el promedio nacional del IDB es 0.73, y es mayor para las niñas (0.74) que para los niños (0.72). Por provincias, el nivel más alto se presenta en Chiriquí (0.81), seguido de Coclé (0.76), mientras que el último lugar corresponde a la comarca Ngäbe Buglé (0.45). No menos, según lugar de residencia el área urbana está muy por encima de la rural.

Como se puede ver en el Gráfico 5, el desarrollo de los bebés de 3 a 8 meses depende también en gran medida de las características de la madre y de los cuidadores(as). Las asociaciones más estrechas corresponden a la resiliencia del cuidador y al nivel de ingreso del hogar. Para los niños, sin embargo, son más importantes la resiliencia y el indicador de experiencias adversas del cuidador. Para las niñas la correlación es mayor con la escolaridad del cuidador y con el ingreso del hogar. Es interesante notar que la asociación es baja con respecto a la edad de la madre, pero es más alta con respecto a la edad del cuidador; de igual forma, hay correlación con la escolaridad del cuidador pero esta es aún mayor con la escolaridad de la madre.

Recuadro 7 – La violencia doméstica

Como muestra la Tabla siguiente, el mayor número de incidentes reportados de violencia doméstica se da en las provincias de Panamá, Chiriquí, Colón y Veraguas. Sin embargo, la frecuencia relativa de estas prácticas -es decir, con respecto al tamaño de la población- es tres veces más alta en Bocas del Toro, Herrera y Los Santos que en el conjunto del país (1).

Porcentaje de población por provincia y de incidentes de violencia doméstica. Año 2012

Cuadro 1

Provincia Comarca	Población (estimada al 2012)	% del total de la población	% de incidentes de violencia doméstica
Panamá	1.990.042	51.68	32.0
Chiriquí	445.098	11.56	16.1
Colón	268.002	6.96	4.4
Coclé	252.233	6.55	8.4
Veraguas	242.539	6.30	9.4
Comarca Ngäbe Buglé	187.824	4.88	-
Bocas del Toro	147.571	3.83	9.1
Herrera	117.530	3.95	10.0
Los Santos	94.785	2.46	6.3
Darién	53.025	1.38	2.7
Comarca Guna Yala	40.733	1.06	-
Comarca Emberá-Wounaan	11.353	0.29	-

Fuentes: Censo Nacional y Sistema Integrado de Estadísticas Criminales.

A juzgar por el número de denuncias (que no necesariamente corresponde al número de incidentes ocurridos), la violencia doméstica ha venido disminuyendo en Panamá: según fuentes oficiales, entre el 2007 y 2010 los casos denunciados disminuyeron de 6.728 a 4.707; las cifras provisionales de la Policía Nacional hablan de una reducción adicional de 24.4% entre 2011 y 2012, cuando se presentaron 3.498 denuncias. Por otra parte, la violencia doméstica condujo a un total de 127 homicidios (o a un 8% del total de homicidios en este último año).

Ya la encuesta ENASSER (2009) presentaba la violencia contra la mujer como un fenómeno extendido, pues el 19.7% de las panameñas habían experimentado violencia física alguna vez después de haber cumplido 12 años de edad. El más alto registro se dio en la provincia de Bocas del Toro (24.6%), seguida por Panamá y Colón (21.7% en ambos casos); importa destacar además que el 16.2% del total de las víctimas correspondió a adolescentes entre 15 y 19 años.

Algunos datos especialmente preocupantes de esa encuesta: solo el 9.3% de las víctimas reportó la agresión a las autoridades y el 15% de las mujeres entre 15 y 49 años justificaba el uso de la violencia física por la pareja en casos de infidelidad femenina (11%), desatención a los niños (5.3%), irrespeto al hombre (5.1%), salir de la casa sin decirle al hombre (3.3%), discutir con él (2.9%), rehusarse a tener relaciones sexuales (2.0%) y hasta por quemar los alimentos (2.0%). Estas actitudes culturales hacen que las estadísticas oficiales sobre violencia doméstica y de género en las comunidades indígenas no sean realmente confiables.

Las anteriores "razones" para tolerar la violencia física tiene más aceptación entre las mujeres en las áreas indígenas (45.8%), con menor nivel educativo (45.1%), cuando los ingresos familiares son muy bajos (27.5%), cuando tienen 5 hijos o más (25.8%) o cuando la mujer ha estado desempleada en los 12 meses previos (18.6%); estos son entonces algunos de los factores que elevan la probabilidad de los actos de violencia contra la mujer.

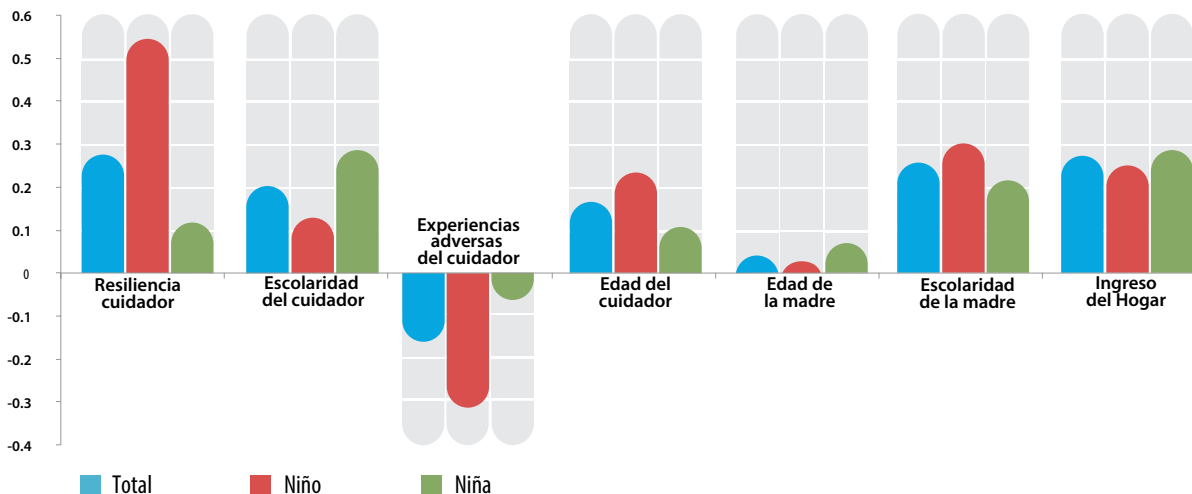
La agresividad es parte de una conducta machista aprendida culturalmente, pero en la mayoría de los casos el consumo de bebidas alcohólicas actúa como detonante. Los delitos que más afectan la seguridad de niños, niñas y adolescentes son la violencia intrafamiliar, los abusos deshonestos y el maltrato de menores; pero estos son precisamente los delitos que menos se denuncian por razones de vergüenza o de temor, además de las deficiencias en los protocolos de atención médica o de los centros escolares.

(1) Es evidente que la falta de registro en las comarcas indígenas afecta en alguna medida el análisis.

Cuadro 7 – IDB (3 a 8 meses) por provincia, área y género

Provincia	Promedio Índice de Desarrollo de los Bebés - IDB – 3 a 8 meses		
	Total	Niño	Niña
Total	0.7333366	0.7210769	0.7460415
Bocas del toro	0.7149773	0.6785714	0.7857143
Coclé	0.7649578	0.75	0.7857143
Colón	0.7517645	0.8392857	0.6607143
Chiriquí	0.8181102	0.8142857	0.8214286
Darién	0.7313871	0.7380952	0.7142857
Herrera	0.7247328	0.6904762	0.7619048
Los Santos	0.5816165	0.6666667	0.5
Panamá	0.7641426	0.7464286	0.78
Veraguas	0.7454212	0.7678571	0.7142857
Comarca Guna Yala	0.6321779	0.6428572	0.6190476
Comarca Emberá-Wounaan	0.5438538	0.8571429	0.4464286
Comarca Ngäbe Buglé	0.4596605	0.3571429	0.5714286
Rural	0.6642282	0.6321279	0.6943723
Urbano	0.769652	0.7644529	0.7753264

Gráfico 5 – Correlaciones del IDB con características del cuidador y la madre



Lección 2: el desarrollo de bebés, niños y niñas menores de 6 años depende mucho de las prácticas parentales.

El desarrollo de niños y niñas menores de 6 años depende en mucho de las actividades que sus padres, madres o cuidadores llevan a cabo con ellos. No todas las actividades tienen el mismo impacto, pero todas ellas influyen, dependiendo de la edad de los niños o las niñas.

Entre los *bebés de 3 a 8 meses* hay diferencias significativas cuando los padres ejercen prácticas adecuadas, en especial las de jugar con el bebé dentro de casa y de salir con ellos a algún sitio de paseo. Pero se observan diferencias de género; por ejemplo las niñas con quienes el cuidador juega dentro de la casa tienen un IDB de 0.75, al paso que las niñas con quienes no se juega tienen apenas 0.55. Entre los niños, la diferencia más marcada resulta de si los cuidadores(as) les enseñan o no les enseñan palabras, seguido de si juegan o no dentro de casa.

Para los *bebés de 4 a 5 meses* hay una elevada correlación entre la capacidad de recoger juguetes con una mano y el incentivo de que los padres o cuidadores coloquen cosas cerca del bebé para que ella o él las cojan. Entre los bebés que no recogen un juguete con su mano, hay 18% cuyos padres no les incentivan en esa práctica específica, mientras que a la totalidad de los que sí recogen el juguete el cuidador los incentiva al colocarlo cerca de él o ella.

El desarrollo de los *bebés de 6 a 8 meses* está asociado con la participación de los padres o cuidadores en juegos dentro de casa. El 47.3% de los bebés en esta edad alcanzó el valor máximo en ese indicador, pero la mayoría de los bebés cuyos padres no juegan alcanzó

apenas 75% del indicador, mientras que la mayoría de aquellos cuyos padres “sí” juegan obtuvo el 100%. Entre más se juegue con los bebés, más alta es su puntuación en esta variable.

Para los *bebés de 9 a 11 meses* es muy importante que sus cuidadores(as) busquen espacios para que aprendan a moverse por su propia cuenta. Así lo hace el 95.4% de los cuidadores, y por eso casi todos sus bebés gatean haciendo uso de sus manos y rodillas; en cambio el 39.5% de los bebés a quienes no se les buscan los espacios para hacerlo, no gatean¹¹³.

También entre los *niños y niñas de 1 a 3 años* de edad las prácticas parentales tienen efectos significativos sobre su desarrollo. Entre 1 y 2 años la relación más estrecha corresponde a si los cuidadores les enseñan letras, palabras o números: solo el 22.9% de los cuidadores así lo hicieron con los niños o niñas que lograron el 25% de su desarrollo, en tanto el 73.3% lo hicieron con aquellos que alcanzaron un 100% de desarrollo. En la edad de 3 años hay mayor asociación con la práctica de hacer algún dibujo o trabajo junto con el niño o la niña. En otras palabras, la mejor práctica parental para los más pequeños es enseñar letras, palabras o números y para los mayores es hacer un dibujo junto con ellos.

Para los *niños y niñas de 4 a 5 años y 11 meses* hay una relación significativa y positiva entre su grado de desarrollo, por una parte, y de otra parte las prácticas parentales y la resiliencia familiar. El cuidado de los abuelos, la presencia de electricidad y el alto ingreso en los hogares influyen positiva y significativamente sobre el desarrollo de los niños y las niñas. De hecho, hay diferencias significativas en el promedio del Índice de Desarrollo de la Infancia (IDI) cuando los cuidadores(as) ejercen las prácticas parentales (Cuadro 8), con una mayor diferencia asociada a si los cuidadores(as) salen con ellos para ir al mercado

o a algún sitio de compras o de paseo. Otra diferencia significativa se relaciona con si jugaron con el niño o niña dentro de la casa.

Con relación al género, salir con las niñas a algún sitio de paseo es la práctica de mayor influencia, mientras que para los niños la práctica más útil es jugar con ellos dentro de casa.

Lección 3: el desarrollo de los niños depende de la capacidad de generar sinergias entre los diferentes espacios donde crecen.

A la luz de lo anterior es indudable que la familia es esencial como espacio inmediato de socialización; pero a medida que los niños crecen otros espacios comienzan a hacer parte de su historia. En la escuela, en especial, los niños y niñas tienen la oportunidad de interactuar con otros y de aprender nuevas habilidades tanto cognitivas como socioemocionales.

De los 4 a 5 años los niños deben comenzar su educación formal en el preescolar; sin embargo, no siempre sucede así. La Encuesta hecha para este Informe indica que 42% de los niños no asisten al preescolar. Este hecho es importante porque mientras el 54% de los niños que asisten al preescolar alcanzan un Indicador de Desarrollo Infantil Cognitivo (IDI-C) igual o superior a 0.8 (en una escala de 0 a 1), sólo un 10% de los niños que no asisten al preescolar consiguen alcanzar este nivel de desempeño cognitivo.

La relación anterior también se observa dentro de cada región. En Bocas del Toro, por ejemplo, la mayoría de niños (52%) sólo alcanza un puntaje de 0.4 de la escala cognitiva, pero la mayoría (60%) de aquellos que asisten al pre-escolar alcanzan pleno desempeño (1 en el indicador). Esto sugiere que el efecto positivo del pre-escolar es mayor en provincias donde los niños tienen menor desarrollo; por lo tanto, las políticas públicas en el área de la educación formal pueden tener un impacto más significativo.

Recuadro 8 – Los niños y niñas que no reconocen los colores

A los 3 años todos los niños y niñas deben ser capaces de distinguir los colores, principalmente los colores primarios: rojo, amarillo y azul. Pero en Panamá, 31.5% de los niños y niñas de 3 años no reconocen ningún color.

Al evaluar este funcionamiento cognitivo específico y la participación de los cuidadores, se observa que el 26% de los niños y niñas de aquella edad saben hasta cuatro colores, y que los cuidadores del 80.6% de estos hicieron algún dibujo junto con ellos. En el otro extremo, del 31.5% que no reconoce ningún color, sólo el 59.6% los cuidadores(as) participaron realizando un dibujo. De modo general, cuanto mayor es la proporción de cuidadores(as) que realizan con ellos un dibujo o un trabajo manual, mayor es el número de colores que los niños y niñas saben identificar.

Es importante destacar que los niños y niñas aprenden más fácilmente los colores cuando están expuestos a experiencias estimulantes para diferenciarlos. Esto es posible, por ejemplo, cuando los padres señalan los objetos mencionando los nombres de los colores. El reconocimiento de los colores depende de un proceso cognitivo más que de la visión. La percepción de los colores comienza desde la cuna, pero reconocer el color por su nombre es un proceso cognitivo que se establece paulatinamente y, para esto el estímulo es fundamental.

Por otro lado, a los 4 y 5 años de edad los niños deben ser capaces de escribir algunas letras, especialmente aquellas que conforman su nombre. No obstante, como se puede ver en el cuadro 9, el 33% de los niños o niñas panameños en esa edad no saben escribir ninguna letra. Con todo, la mayor proporción (41%) de los que asisten al pre-escolar sabe escribir cinco letras, mientras que más de la mitad (54%) de los que no asisten no sabe escribir ninguna.

Entre los niños que no asisten al pre-escolar podemos verificar cuál es el grado de estímulo que ofrecen los cuidadores dentro de la casa, lo que de alguna forma podría compensar el hecho de no asistir a la escuela. Para hacer la evaluación, se utilizó el indicador de si el cuidador le leyó o contó un cuento al niño. Apenas a un 55% de los niños que no asisten al preescolar el cuidador les leyó un cuento, lo cual implica que al resto de estos niños no recibe el estímulo de la lectura de un cuento ni en la casa ni en la escuela. Casi la mitad (46%) de los niños que no asisten al preescolar y que no les leen un cuento en casa alcanzan sólo 0.4 del puntaje en el desarrollo cognitivo.

El impacto de no ir a la escuela sobre el desarrollo cognitivo es muy grande, pero la solución no se reduce a que los niños vayan al pre-escolar. De hecho el 40% de los niños que asisten al preescolar pero a quienes no les leen un cuento en casa sólo alcanzan el 0.6 en el indicador de desarrollo cognitivo, mientras que el 35% de los niños que asisten al preescolar y a quienes les leen o cuentan cuentos en su casa tienen pleno desempeño cognitivo.

De modo más general, los resultados de la Encuesta sugieren que los cuidadores de niños que asisten al preescolar tienden a participar más en su aprendizaje que los cuidadores de niños que no asisten; esto tal vez se deba a que los niños que asisten a la escuela demandan el apoyo y ayuda de sus padres para hacer las tareas, trabajos y manualidades que les pide la escuela.

Cuadro 1 - Niños de 3 años con cuidadores que hicieron algún dibujo o trabajo juntos por número de colores que el niño identifica

Identifica colores	los padres realizaron algún dibujo o trabajo juntos		
	Sí (%)	No (%)	Total (%)
No reconoce ningún color	29.5	35.12	31.54
un color	9.57	18.6	12.84
dos colores	18.55	22.48	19.97
tres colores	9.36	9.81	9.52
cuatro colores	33.03	13.99	26.14
Total	100	100	100

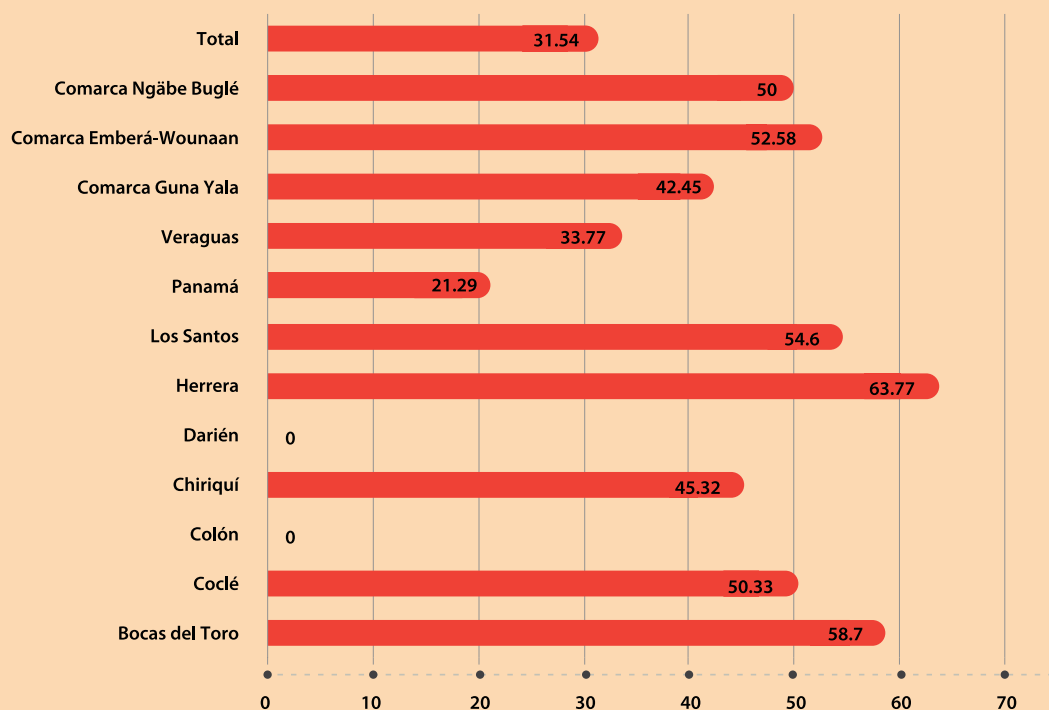
Nota: relación estadísticamente significativa al 5%

Los niños y niñas que no reconocen ningún color son principalmente del área rural (65.6%). Las mayores proporciones se registran en Herrera (63.7%) y Bocas del Toro (58.7%); en las provincias de Darién y Colón, todos los niños reconocen un color o más. No hay diferencias estadísticamente significativas entre niños y niñas.

Cuadro 2 – Niños de 3 años y el reconocimiento de los colores por área

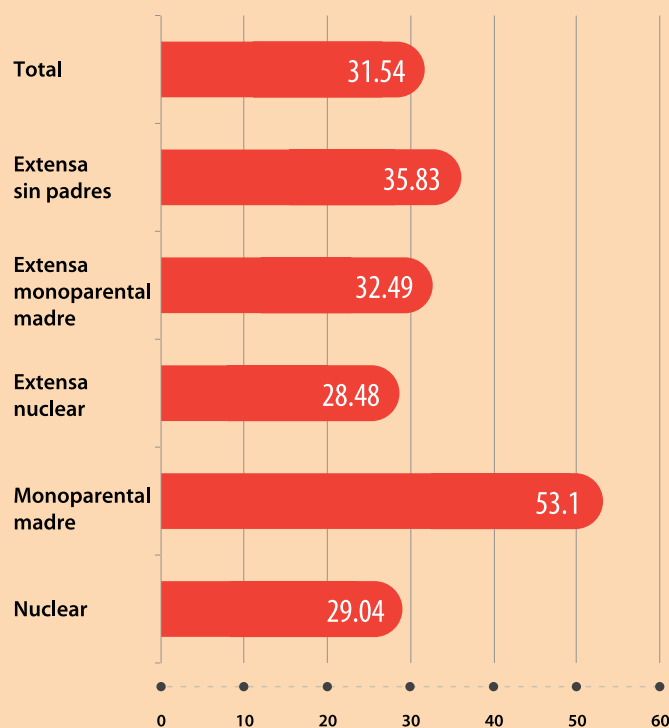
Área	Reconoce un color o más	No reconoce ningún color	Total
Rural	33.83	65.62	43.86
Urbano	66.17	34.38	56.14
Total	100	100	100

Nota: relación estadísticamente significativa al 5%

Gráfico 1 – Frecuencia de niños de 3 años que no reconoce ningún color dentro de cada provincia (%)

La mayor proporción de niños que no reconocen ningún color vive en hogares nucleares (40%), seguido de familias extendidas con madres solteras, donde el niño vive sólo con su madre y otros parientes (23.7%). Sin embargo, la familia constituida sólo por madre e hijos (sin otros parientes) presenta la mayor proporción de niños que no reconocen ningún color (53%).

Gráfico 2 – Proporción de niños de 3 años que no reconocen ningún color dentro de cada tipo familia



Por otro lado, el 39.9% de los niños que no reconoce ningún color vive en hogares con ingresos mensuales por debajo de 250 dólares, y 22.9% con ingresos entre 251 y 399 dólares. El coeficiente de correlación entre el reconocimiento de los colores y el ingreso del hogar es -0.35% (estadísticamente significativo al 5%), de modo que el porcentaje de niños que no reconoce ningún color tiende a ser mayor en hogares de menores ingresos.

Por otra parte, la mayor proporción de niños que no reconoce ningún color tiene como cuidador principal a personas entre 30 y 39 años de edad (35.3%), seguido de cuidadores entre 18 y 29 años (33.9%). Es interesante destacar cómo, aunque sólo el 3.4% de los niños de 3 años tienen cuidadores menores de 18 años, el 63.9% no reconoce ningún color. Por último, las madres de la mayoría de los niños en esa condición tienen entre 18 a 29 años (62.7%), su nivel de escolaridad es secundaria (54%) y su principal actividad es de tipo doméstico (57.7%).

Tanto pues de manera directa como indirecta, la participación de los padres en el aprendizaje de las niñas y los niños es fundamental. Cuando el niño asiste al preescolar, esa presencia de los padres refuerza y complementa el efecto de la escolaridad, lo cual confirma que el desarrollo de los niños depende de las sinergias entre los principales espacios donde crecen es decir, la familia y la escuela.

Lección 4: La presencia de “brechas de desarrollo” entre los menores de 6 años sugiere que hay mucho que la política pública puede hacer de modo muy sencillo desde una edad muy temprana.

Los factores que más influyen sobre el desarrollo de los bebés, niños y niñas menores de 6 años son todos muy directos y sencillos, como la carencia de electricidad

y agua potable, la ausencia de prácticas parentales positivas, la falta de espacio o de pisos adecuados para que el bebé gatee, la inexistencia de estímulos tempranos tan básicos como que los cuidadores(as) jueguen con el niño o la niña. Por eso, mismo está claro lo que pueden y deben hacer las familias con el apoyo de las políticas públicas para corregir los rezagos observados. Conviene revisar algunos de esos rezagos:

Bebés

- De 4 a 5 meses de edad, 51% de los bebés no consigue estar en la posición sentado con apoyo cuando alguien los coloca.
- De 6 a 9 meses de edad, 25% de los bebés no se sienta solo sin necesidad de ayuda.

Cuadro 8 – Diferencias del promedio del IDI por realización de prácticas parentales

En la última semana alguien de su familia o usted...	Sí o No	Promedio Indicador socioemocional Niño	Diferencia del Promedio entre el Sí y No	Correlación	Promedio Indicador socioemocional Niña	Diferencia del Promedio entre el Sí y No	Correlación
¿Le leyó o le contó un cuento a su hijo?	Sí	0.78639	0.13726	0.36910	0.76611	0.07695	0.21070
	No	0.64913			0.68916		
¿Le enseñó letras, palabras o números?	Sí	0.75895	0.10840	0.23430	0.75359	0.09507	0.20740
	No	0.65055			0.65852		
¿Hicieron algún dibujo juntos o trabajo manual?	Sí	0.76336	0.07463	0.19680	0.76385	0.08616	0.22620
	No	0.68873			0.67769		
¿Ud. jugó con él /ella dentro de la casa?	Sí	0.75233	0.21376	0.28400	0.74219	0.07308	0.11500
	No	0.53856			0.66912		
¿Ud. jugó con él /ella fuera de la casa?	Sí	0.76025	0.10947	0.24190	0.76042	0.11294	0.26110
	No	0.65078			0.64748		
¿Salió con él (ella) para ir al mercado, farmacia o algún otro sitio de compras o paseo?	Sí	0.74802	0.15943	0.19890	0.75279	0.15529	0.27110
	No	0.58859			0.59751		
¿Involucró a él (ella) en tareas como cocinar, limpiar la casa, poner la mesa, etc?	sí	0.75218	0.02125	0.05970	0.75062	0.02679	0.07470
	0	0.73093			0.72383		

Nota: correlaciones y diferencias estadísticamente significativas al 5%.

Niños y niñas de 1 a 3 años

- De 2 a 3 años de edad, 43% de los niños y niñas no dibujan palitos y bolitas y 32% no saben contestar una pregunta sencilla, como “¿qué es lo que haces con tus ojos?”, cuando deberíamos esperar que casi todos lo supieran.
- De 3 a 4 años de edad, 26% no saltan en un pie sin ayuda, indicando una considerable falta de desarrollo motriz grueso.
- De 3 a 4 años de edad, 31% no reconoce (no enuncia) ningún color. En el área rural la cifra asciende a 66%, sugiriendo desigualdades cognitivas tempranas que habrán de traducirse en otros tipos de desigualdad a lo largo de la vida.

Niños y niñas de 4 a 5 años

- De 4 a 5 años y 11 meses de edad, 67% no escribe su nombre y 33% no escribe ninguna letra.
- De 4 a 5 años y 11 meses de edad, 35% de los niños y niñas ya no hacen lo que los padres le piden y obedecen reglas sólo algunas o raras veces. Llama la atención también que sólo 32% de ellos muestra preocupación por los sentimientos de otros.

Cuadro 9 – Asistencia al pre-escolar y reconocimiento de letras por parte de los niños

Asistencia al pre-escolar y reconocimiento de letras por parte de los niños			
Número de letras que saben los niños	El niño asiste a preescolar		
	Sí (%)	No (%)	Total (%)
No escribe ninguna letra	17.89	54.47	33.47
una letra	5.81	10.13	7.65
dos letras	7.87	10.83	9.13
tres letras	16.51	9,24	13.42
cuatro letras	10.65	5.35	8.39
cinco letras	41.26	9.99	27.94
Total	100	100	100

Recuadro 9 – El cuento de quien cuenta el cuento

Había una vez un padre de familia que trabajaba mucho. Tenía un trabajo muy duro y no tenía tiempo para nada. Siempre estaba cansado. Muchas veces pensó en disminuir las horas de trabajo para tener más tiempo con sus hijos. Tenía un hijo de 5 años y una hija de 3 años. Le agradaba la idea de jugar con ellos, de verlos crecer y desarrollarse plenamente. Pero sabía que era muy importante trabajar para darles lo mejor posible, para que tuvieran un futuro de oportunidades. La vida no es fácil -pensaba- mis hijos necesitan de toda la ayuda económica que yo pueda darles.

Los fines de semana salía con su niña a algún sitio de paseo y jugaba con su niño dentro de casa. Disfrutaba mucho, pero nunca lograba hacer algo importante durante la semana: llegaba muy cansado del trabajo y no tenía tiempo para contar un cuento a sus hijos antes de dormir. Los niños siempre le pedían cuentos, pero él nunca podía.

Un día notó que se sentía mal. No era un mal físico, era un mal de alma. Sintió que nadie en su familia lo quería y nadie lo valoraba. Fue por eso, por sentirse mal, por no saber lo que hacía y por si acaso, que una vez se sentó a contarles un cuento a sus dos hijos. Contó uno nunca antes contado, un cuento fantástico que hizo reír a sus niños. Poco a poco su sufrimiento se iba y lo que era un pedido regular se volvió una rutina. Entonces, vivieron todos felices para siempre.

* * *

En Panamá, 21% de los cuidadores(as) de los niños y niñas de 0 a 3 años declaró que siente con frecuencia que nadie en su familia los quiere y que no les dan valor; como reflejo de este sufrimiento, el 74.2% de estas personas no les leen ni les cuentan cuentos a los niños o niñas que cuidan (mientras tanto, más de la mitad de los cuidadores que se sienten bien les leen o les cuentan historias a sus niños). Entre 4 y los 5 años de edad, los niños y las niñas que logran mayor desarrollo (puntajes de 0.786 y de 0.766, respectivamente) son aquellos a quienes les cuentan cuentos.

Las familias

- Las familias panameñas tienen pocas reglas para sus niños y niñas. Hay más rutinas sobre la hora de irse a dormir (69%) que sobre los programas de televisión que pueden ver (57%) o sobre las horas de uso del computador y la televisión (52%). Menos comunes todavía son las reglas sobre el tipo de comida que los hijos(as) puedan comer (solo 40% tienen esta regla).
- Hay pocos libros en los hogares en Panamá. La Encuesta indica que 26% de los niños y niñas no tiene ni un solo libro con ilustraciones en su hogar. Así, parece natural que al 45% de los niños y niñas de 4 a 5 años y 11 meses no les lean ningún libro por mes en casa. Parte del problema puede ser la falta de producción de libros en lenguas indígenas, pues ese número llega a 83% para niños en la comarca Guna Yala.
- Aún dentro de una cultura verbal, hay evidencia de que 39% de las familias no contó ningún cuento a sus niños y niñas durante el último mes (cifra que asciende a 46% cuando se pregunta sobre la última semana).

En este capítulo hemos examinado las estadísticas y sintetizado un poco de lo que ya sabíamos sobre la niñez en Panamá y añadimos cuatro lecciones sobre lo que nuestra Encuesta aporta a ese debate. Hemos visto que hay una clara división entre los niños y niñas que viven en provincias y los que viven en comarcas. Problemas con la infraestructura de las viviendas (principalmente la electricidad), con la pobreza y con hogares monoparentales marcan mucho de los retos de las políticas de primera infancia en Panamá. Desde luego es importante reconocer que muchos problemas no son problemas con la niñez, sino *problemas de los hogares*, tales como la educación de cuidadores y niños y niñas, la violencia doméstica, la interdependencia de la salud de la mujer y de sus hijos.

Resumiendo las lecciones aprendidas, hemos visto que la infraestructura y las prácticas parentales positivas son especialmente importantes para el desarrollo de los niños y niñas. Sin embargo, no hay una fórmula única para los menores de 5 años, puesto que distintas prácticas tienen impacto distinto sobre los niños y niñas. Las acciones preconizadas tienen un rasgo alentador en común: todas son muy sencillas. La promoción de la primera infancia en Panamá no es un asunto difícil por complejo, sino que está al alcance de todas las familias, hogares y gobiernos del país.





CAPÍTULO 3

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS HACIA LA PRIMERA INFANCIA

CAPÍTULO 3

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS HACIA LA PRIMERA INFANCIA

Vivimos prisioneros de un concepto de política pública que todo lo espera del Estado. Si los niños y niñas no estudian, la solución es que el Estado y, en especial, el Gobierno, se aseguren de que estudien. Si las personas no tienen trabajo, entonces que el Gobierno trabaje para dar trabajo a las personas. Si los padres y madres no educan bien a sus hijos, que el Gobierno haga algo para que sean mejores padres. Si la ley no es obedecida, que el Estado la haga obedecer. Si hay violencia en los hogares, que el Gobierno introduzca nuevas leyes. Y así vamos, pidiendo “políticas públicas” o acciones del Estado para remediar todos los males.

Hay algo de razón en esa forma de pensar. Lo “público” implica apelar a la autoridad soberana del Estado, como expresión de la voluntad política de la gente. Sin embargo, esta visión tradicional deja de lado algo importante en la conceptualización de qué es “política pública”: la participación activa de los ciudadanos, condición necesaria para la legitimidad y la eficacia de los emprendimientos colectivos. De hecho, si el desarrollo humano busca que las personas sean las conductoras de sus propios destinos, la política pública no puede entenderse como una acción unidireccional del Estado hacia la sociedad sino como mecanismos para que los ciudadanos y ciudadanas sean parte de las soluciones, no apenas receptores o coadyuvantes, sino actores y protagonistas de la acción pública.

Esta visión de las políticas públicas para el desarrollo humano tiene mucha fuerza normativa y será explorada con más detalle en la Parte final de este *Informe*, cuando presentemos nuestras recomendaciones. No obstante, este capítulo trata de la política pública en su sentido convencional, como política gubernamental, y de cómo las instituciones panameñas han avanzado, principalmente desde el plano jurídico, en el diseño y concreción de una política pública para la primera infancia.

Este capítulo está dividido en dos partes: la primera, más institucional, trata de cómo Panamá ha transitado de un paradigma de tutelaje a un paradigma de derechos, con énfasis sobre el *Plan de Atención Integral a la Primera Infancia* (PAIPI); la segunda parte es más analítica y busca evaluar, según algunos criterios, los avances y faltantes en la implementación de esa política pública.

Del paradigma del tutelaje al paradigma de derechos

La historia de las políticas públicas dirigidas hacia la primera infancia en Panamá puede dividirse en tres fases: la época del tutelaje, el periodo de introducción de los derechos de la niñez, y un momento más maduro que se inicia con el PAIPI. Esta mirada histórica es necesaria tanto para apreciar el sentido de la evolución de las políticas, como para identificar los parámetros a partir de los cuales es posible seguir avanzando y capitalizar los esfuerzos acumulados.

Doctrina del tutelaje

La doctrina de la “situación irregular”, predominante en América Latina y en Panamá como marco jurídico previo a la *Convención de los Derechos del Niño*, concibe al niño y al joven como un “objeto” que necesita la protección del Estado. Según explica UNICEF, esta doctrina se caracteriza por su definición negativa, según la cual los niños “no saben, no tienen o no son capaces”¹¹⁶. Bajo este paradigma los niños no son reconocidos como sujetos de derecho sino “como incapaces, por lo que requieren un abordaje especial”¹¹⁷.

El paradigma del tutelaje se institucionaliza en Panamá a partir de la Ley 24 del 19 de febrero de 1951 que creó el *Tribunal Tutelar de Menores*¹¹⁸, con el propósito de asegurar los cuidados, la guía y el control que fueren necesarios para el bienestar de todos los menores de edad y el interés superior de la sociedad¹¹⁹.

Derechos de la niñez

Al ratificar la *Convención de los Derechos del Niño*, la Ley 15 de 6 de noviembre de 1990 marcó un hito en la historia de las políticas públicas de la niñez y dio un paso decisivo en el tránsito desde la doctrina de la situación irregular hacia una política social con enfoque de derechos. Panamá ha suscrito otros varios acuerdos internacionales que reconocen los derechos de la niñez y reafirman la voluntad nacional de proteger a esta población específica.

La Convención reconoce a los niños y niñas como seres autónomos, sujetos de derecho, y atribuye al Estado la responsabilidad de garantizar, proteger y fomentar esos derechos. Según la Convención, las niñas y los niños son personas en estado de crecimiento y desarrollo, cuyas capacidades se encuentran en proceso de maduración. Por eso el Estado tiene el deber de brindar “las oportunidades y condiciones necesarias para el desarrollo de esas potencialidades”¹²⁰.

El enfoque de derechos dio pie a adoptar una legislación y una institucionalidad dirigidas a proteger los derechos de la niñez, y dentro de ésta a la primera infancia. Las autoridades panameñas expidieron leyes, adoptaron planes y crearon instituciones para proteger los derechos de la niñez. El *Código de la Familia* (Ley 3 del 17 de mayo de 1994) reforzó la garantía de estos derechos, pues su artículo 485 establece la obligación del Estado de proteger “la salud física, mental y moral de los menores” y de garantizar “el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales”¹²¹.

Más aun, estos derechos y deberes tienen rango jurídico superior, pues la Constitución de 2004 en su artículo 56 dispone que: “el Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales”.

En el plano institucional, los principales avances fueron la creación del Ministerio de la Mujer, la Niñez la Juventud y la Familia (MINJUMFA) mediante Ley 42 de 1997, así como su rediseño a través de la Ley 29 de 2005 que crea el Ministerio de Desarrollo Social y la Ley 14 de 2009 que crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

Primera Infancia

Dentro de este marco más amplio, el Estado panameño desarrolló, a lo largo de las últimas décadas, instrumentos legales específicos para garantizar los derechos de la primera infancia en las áreas de salud, nutrición, educación inicial, protección y familia.

Tomemos como ejemplo la salud. El artículo 110, numeral 3, de la Constitución 3 establece que es responsabilidad del Estado proteger la salud de la madre, del niño y del adolescente, garantizando una atención integral durante la gestación, lactancia, crecimiento y desarrollo de todas las personas. A su vez, el *Código de la Familia*, en su artículo 489, declara que todo menor tiene derecho a la salud así como a “la lactancia materna, alimentación y atención médica”. Hay además una serie de leyes y decretos que favorecen la atención en materia de salud, y entre ellas, cronológicamente, se destacan:

- La Ley 50 de 1995 que protege y fomenta la lactancia materna y crea la Comisión Nacional

para el Fomento de la Lactancia Materna (CONFOLACMA).

- El Decreto Ejecutivo 495 de 1997 que ordena fortificar con hierro la harina de trigo con el propósito de prevenir la anemia.
- El Decreto Ejecutivo 17 de 1998 que crea la Comisión del Programa Nacional de Alimentos y Nutrición.
- La Ley 43 de 2000 que determina los niveles de yodo que debe contener la sal para el consumo humano.
- El Decreto Ejecutivo 171 de 2004 que crea el Programa Nacional de Nutrición y lo declara órgano responsable de desarrollar una política pública de nutrición¹²².
- El Decreto Ejecutivo 428 del mismo año que instituyó la gratuidad en la prestación de servicios y asistencia a la maternidad.
- La Resolución 322 de 2005 por medio de la cual se estableció la gratuidad en los servicios de salud a la población indígena en las instalaciones del Ministerio de Salud¹²³.
- El Decreto Ejecutivo 546 de 2005 que establece la gratuidad en la atención de salud a los niños menores de 5 años en todos los establecimientos del Ministerio de Salud.
- La Ley 4 de 2007 que creó el Programa Nacional de Tamizaje Neonatal e hizo obligatorias las pruebas para diagnosticar enfermedades congénitas y prevenir la discapacidad física, mental o la muerte neonatal de todo recién nacido en hospitales públicos o privados¹²⁴.
- La Ley 48 del mismo 2007 que garantiza los derechos de los niños y niñas a estar protegidos contra enfermedades incluidas en el esquema nacional de inmunizaciones del Ministerio de Salud.
- La Ley 33 de 2009 que crea el Programa de Fortificación de Arroz.

El derecho a la educación preescolar está consagrado en la Constitución Nacional de la República y en la Ley Orgánica de Educación¹²⁵. A su vez, el Código de la Familia en su artículo 640 establece el derecho a la educación inicial y dispone que el Estado promoverá: “centros parvularios para brindar atención integral a los menores de cuatro años”¹²⁶. Otras normas que sustentan el derecho a la educación inicial y rigen su funcionamiento incluyen, entre otros, el Decreto Ejecutivo 30 de 1999, que creó los Centros Integrales de Desarrollo Infantil, Parvularios y de Orientación Infantil, o el Decreto Ejecutivo No. 1 de 2000, que regula la educación incluyente de la población con necesidades educativas especiales.

De análoga manera, la Constitución, las leyes, los decretos ejecutivos y las resoluciones emitidas por

organismos competentes se han venido ocupando de ordenar la extensión y organizar la provisión de otros servicios sociales para garantizar la vigencia de los derechos de la primera infancia en materias de familia, prevención de la violencia, protección y similares.

Punto de inflexión: la óptica de la integralidad

El repaso anterior muestra cómo el Estado panameño ha venido adoptando políticas y programas específicos que favorecen el desarrollo infantil. Dentro de esa cronología, el año 2009 marca un “punto de inflexión”, porque a partir de entonces la política de la primera infancia se enmarca en una óptica de integralidad: el propósito explícito es ahora “apoyar *integralmente* a los niños y niñas promoviendo el desarrollo máximo de sus capacidades”¹²⁷.

De las fuentes consultadas para elaborar este Informe puede inferirse que la adopción de un enfoque integral surgió por varios motivos. Uno de ellos fue el reconocimiento de la particular vulnerabilidad de la primera infancia en Panamá -como en efecto lo vimos

en el capítulo anterior. Otro motivo fue la difusión de los resultados de estudios neurológicos y económicos de tipo longitudinal (o donde se sigue a un mismo grupo de personas a lo largo de su vida), estudios que comprobaron la importancia de los primeros años para formar las capacidades de las personas, así como la rentabilidad de las inversiones en este grupo de edad. Un factor adicional fue la influencia creciente de un nuevo paradigma internacional en materia de políticas sociales, que subraya la necesidad del tratamiento integral o multisectorial de la primera infancia.

Y en efecto, el Decreto Ejecutivo 201 de 2009 adopta una Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia y adopta el respectivo *Plan de Atención Integral a la Primera Infancia* donde el desarrollo infantil se reconoce como un proceso multidimensional sobre el cual inciden factores biológicos, físicos, psíquicos, del entorno inmediato del niño o niña, y de la sociedad en general. Por su parte, el Decreto Ejecutivo 216 de 2009 creó el *Consejo Asesor de la Primera Infancia* (CAPI) cuya función es diseñar, coordinar y dar seguimiento a la implementación del PAIPI.

Para alcanzar las metas establecidas por el Plan, el Consejo Asesor diseñó el *Programa de Atención Integral*

Recuadro 10 - La Infancia primero: Panamá y su política de desarrollo infantil temprano

Marta Linares de Martinelli

Primera Dama de la República de Panamá

Consejo Asesor de la Primera Infancia

Los niños y niñas panameños son el presente y el futuro de nuestro país. Invertir en lograr que durante sus primeros años de vida puedan alcanzar su máximo desarrollo físico, intelectual y social es un imperativo nacional que convoca las voluntades de amplios sectores.

Motivados por la ventana de oportunidad única que representa el período de la primera infancia para la formación del capital humano y para generar igualdad de oportunidades. Es en esta etapa, los primeros años de vida, que el cerebro del ser humano se desarrolla en un 80%. Por ello, el Despacho de la Primera Dama ha liderado la formulación y puesta en marcha de una **Política Pública de Atención Integral de la Primera Infancia**.

La Política tiene como norte convocar, coordinar y articular los esfuerzos del sector público y privado a fin de garantizar que todas las niñas y niños panameños, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad, cuenten con el afecto, salud, nutrición, estimulación, educación y protección que requieren desde la gestación hasta los cinco años.

Como ente articulador de la política, se creó el **Consejo Asesor de la Primera Infancia** presidido por el Despacho de la Primera Dama y conformado por instituciones del Gobierno y del sector privado. Para trazar su agenda de acción, el Consejo impulsó la elaboración de un **Plan Nacional de Atención Integral de la Primera Infancia**. Las bases de la política pública del Plan se cimientan en las siguientes dimensiones:

1) Posicionar la importancia de la primera infancia en el imaginario social:

Como ejemplo tenemos la Campaña educativa que viene desarrollando el Consejo Asesor en radio, televisión (programa “Creciendo juntos”), trípticos, gigantografías, calendarios, prensa y exteriores, así como una página web (www.primerainfancia.gob.pa), y sitio en youtube, que explica el desarrollo de la niñez en cada etapa y ofrece herramientas prácticas para ayudarlos a crecer y posicionar la importancia de la primera infancia en la opinión pública y la educación a padres de familia. Se ha producido material educativo y capacitado promotores de salud en cuidado de embarazadas y recién nacidos.

2) Asegurar la atención oportuna de los niños en base a estándares de calidad y con coordinación interinstitucional:

Se han emprendido tareas dirigidas a superar las brechas en materia de cobertura y calidad. Una de ellas consiste en la formulación de un currículum oficial para la edad comprendida entre los 0 y 3 años, proceso liderado por el Ministerio de Educación, que toma en cuenta la participación de diversas instituciones en la definición de los fundamentos, dimensiones y objetivos de aprendizaje para esta etapa de la educación inicial. Entre otras cosas, se ha equiparado los ingresos de maestros de pre-escolar, a manera de incentivar un mayor número de maestros en este nivel.

3) Fortalecer las capacidades, coordinación inter-sectorial y la efectividad de las instituciones involucradas en brindar atención a la primera infancia y establecer mecanismos para el monitoreo y seguimiento del desarrollo de la niñez:

Para ello se está trabajando en la elaboración de un instrumento único que permita verificar las diferentes atenciones establecidas en la Ruta de Atención Integral de la Primera Infancia y que funja como la base para crear un sistema nacional que le dé seguimiento a cada niño. La nueva Libreta del Niño, cuyo diseño ha sido liderado por el Ministerio de Salud, con la participación de los integrantes del CAPI, se encuentra en fase piloto.

4) Brindar un entorno seguro para el niño a través del fortalecimiento de la familia y la comunidad:

Capacitando y apoyando mediante apertura de 47 salas de estimulación temprana en el sistema público de salud (MINSa) y de salas para la estimulación de niños prematuros en instalaciones de la Caja de Seguro Social. Creación de los Bancos de Leche Humana, construcción de cuatro albergues maternos en la Comarca Ngäbe Buglé, capacitación de parteras tradicionales para aumentar la atención profesional del parto y contribuir a reducir muertes maternas e infantiles en zonas apartadas. Se viene apoyando estrategias al combate a la desnutrición mediante huertos familiares, comunitarios y escolares, cremas nutricionales para embarazadas e infantes y entrega de micronutrientes

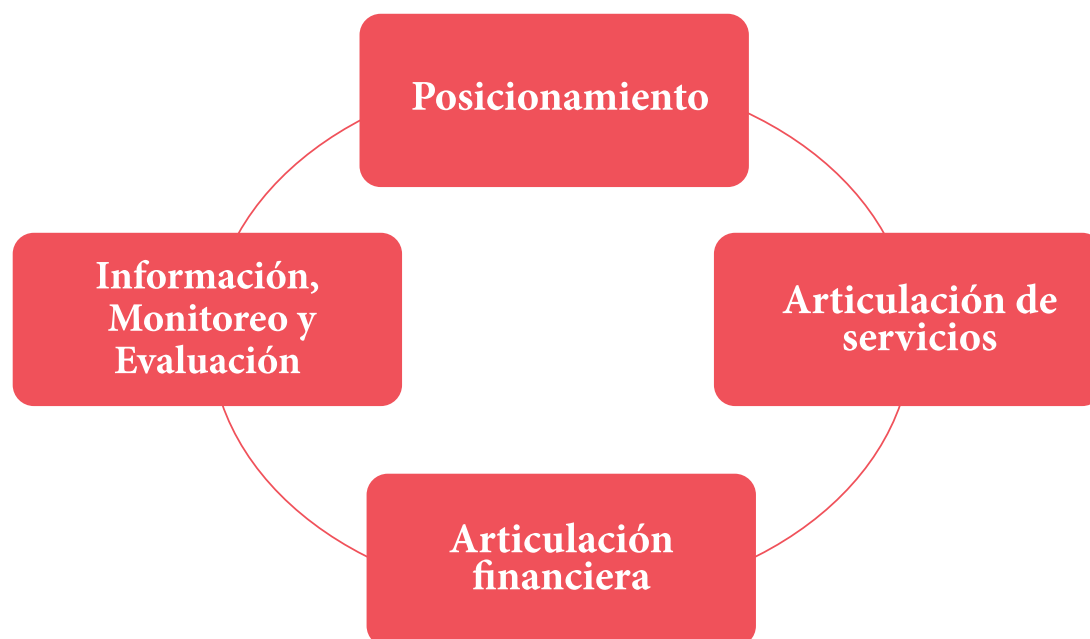
5) Generar articulación financiera que permita priorizar los presupuestos nacionales dedicados a la primera infancia:

Se creó un Comité de Presupuesto liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Contraloría General de la República encargado de identificar las partidas presupuestarias en diferentes ministerios dedicadas a la primera infancia, a fin de visibilizar y contabilizar la contribución de cada institución a la atención de la niñez. Desde el 2013, Panamá es el primer país de América Latina que visibiliza dentro del presupuesto nacional en cada institución, presupuesto para la atención a la Primera Infancia.

Para avanzar sobre la implementación de estos objetivos, el Consejo Asesor de la Primera Infancia, con apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), elaboró una **Ruta de Atención Integral de la Primera Infancia (RAIPI)**, fundamentada sobre el reconocimiento de los derechos de la niñez.

Para asegurar la institucionalización de estos avances, el Consejo Asesor de la Primera Infancia (CAPI) impulsa un **Proyecto de Ley** para la implementación de esta Ruta de Atención que consolidará los esfuerzos y avances hechos hasta la fecha.

Figura 2 - Ejes del Programa de Atención Integral de la Primera Infancia



de la Primera Infancia alrededor de los cuatro ejes¹²⁸ que presenta la Figura 2.

La Ruta de Atención (El programa) plantea un cambio de paradigma respecto de la forma como el Estado ha abordado tradicionalmente el desarrollo infantil. Respecto a la articulación de servicios, a través de la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia, el enfoque del programa va más allá de ofrecer a los niños y niñas un conjunto de servicios, prestaciones y programas planificados, ejecutados y supervisados individualmente por cada institución, y replantea el engranaje institucional en función de atender 4 derechos “básicos” para su desarrollo integral, a saber: 1) Crianza con pautas adecuadas; 2) Atención de la salud; 3) Educación inicial; e 4) Identidad.

Asegurar el cumplimiento de estos derechos supone que el Estado se organice de modo articulado para brindar “atenciones” que la Ruta define como “un conjunto ordenado de acciones, prestaciones o

servicios que apoyan la concreción de los Derechos, y contribuyen así al logro del desarrollo infantil¹²⁹.

La Ruta además reconoce que las niñas y niños se desenvuelven, crecen y se desarrollan en diferentes contextos y entornos, motivo por el cual identifica “atenciones” cuyo garante primordial es la familia o la comunidad.

Las atenciones que contempla la Ruta deben ajustarse a las necesidades de los niños según las diferentes etapas de su vida, a saber: “1) embarazo; 2) parto y postparto; 3) recién nacido; 4) 1 mes y un día hasta los 6 meses de vida inclusive; 5) 7 meses hasta el año de vida inclusive; 6) 2 años hasta los 3 años de vida inclusive; y 7) 4 a 5 años de vida inclusive¹³⁰”. A continuación se presentan de forma esquemática los 4 derechos de la primera infancia y las atenciones que a tenor de la Ruta deben ser ofrecidas a todos los niños y niñas panameñas para su desarrollo integral:

Tabla 3 – Derechos y Atenciones de la Ruta de Atención Integral de la Primera Infancia

Derechos	Atenciones
Derecho de crianza con pautas adecuadas	Inducción a la crianza Estimulación temprana
Derecho a la atención de salud	Atención de salud a la embarazada Atención del parto y post parto Atención de salud del recién nacido Atención de salud del niño(a) Apoyo a la nutrición
Derecho de educación Inicial	Educación inicial formal y no formal
Derecho a la identidad	Cedulación de la madre gestante Certificado de nacimiento vivo Inscripción en el registro Expedición de cédula del menor

Adaptado del Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de Atención Integral de la Primera Infancia. “Resumen Ejecutivo: Ruta de Atención Integral de la Primera Infancia, Versión Preliminar”. Panamá, Febrero 2013.

La Ruta traza los lineamientos para diseñar y poner en marcha de un sistema integrado de monitoreo que permita verificar las atenciones, aunque sean de diferentes prestadores, y así dar seguimiento individualizado al desarrollo de cada niño o niña.

Como primer paso en el diseño del sistema, el Consejo Asesor de la Primera Infancia ha comenzado a elaborar un “instrumento personal de verificación del cumplimiento de la Ruta¹³¹”. Por medio de una mesa de trabajo conformada por especialistas del Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social, el Instituto Panameño de Habilitación Especial de la Universidad Especializada de las Américas, la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia y el Despacho de la Primera Dama, el CAPI ha avanzado en delimitar la estructura, contenidos y ajustes normativos que serán necesarios para la aplicación del instrumento.

Concretamente, esta “*Libreta del Niño o de la Niña*” -como se conoce provisionalmente durante el periodo de elaboración- busca:

- Servir como instrumento de articulación de los diferentes servicios y prestaciones dirigidos a la primera infancia a lo largo del ciclo de vida desde la gestación hasta los 5 años.
- Permitir que los padres de familia y los prestadores de servicios puedan verificar las atenciones correspondientes a cada uno de los 4 derechos de la primera infancia mencionados arriba.
- Sentar las bases para el desarrollo, a mediano plazo, de un sistema integrado de indicadores de la primera infancia que permita monitorear las atenciones y los resultados sobre el desarrollo de los niños y niñas.
- Brindar información y orientación a madres y

padres de familia sobre el desarrollo integral de sus hijos y sobre cómo ellos pueden ayudarlos.

Como paso importante para consolidar las políticas públicas de primera infancia, el Consejo Asesor también ha emprendido la formulación de un *Anteproyecto de Ley que institucionalice la Ruta de Atención Integral de la Primera Infancia*, dirigida a asegurar los derechos y el pleno desarrollo de este grupo etario. Los beneficios de la Ley expuestos por el CAPI son:

- Elevar la Ruta de Atención Integral de la Primera Infancia a rango de política de Estado y asegurar su continuidad.
- Institucionalizar los mecanismos de coordinación que permitan una acción planificada y coordinada por parte de las diferentes entidades del Estado hacia la primera infancia.
- Establecer mecanismos que aseguren la sostenibilidad financiera de la Ruta de Atención.
- Monitorear el cumplimiento de los estándares, indicadores y metas establecidas para la implementación de la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia.

A modo de conclusión, Panamá se encuentra inmerso en el proceso de construir una nueva Política de Atención Integral de la Primera Infancia, la cual

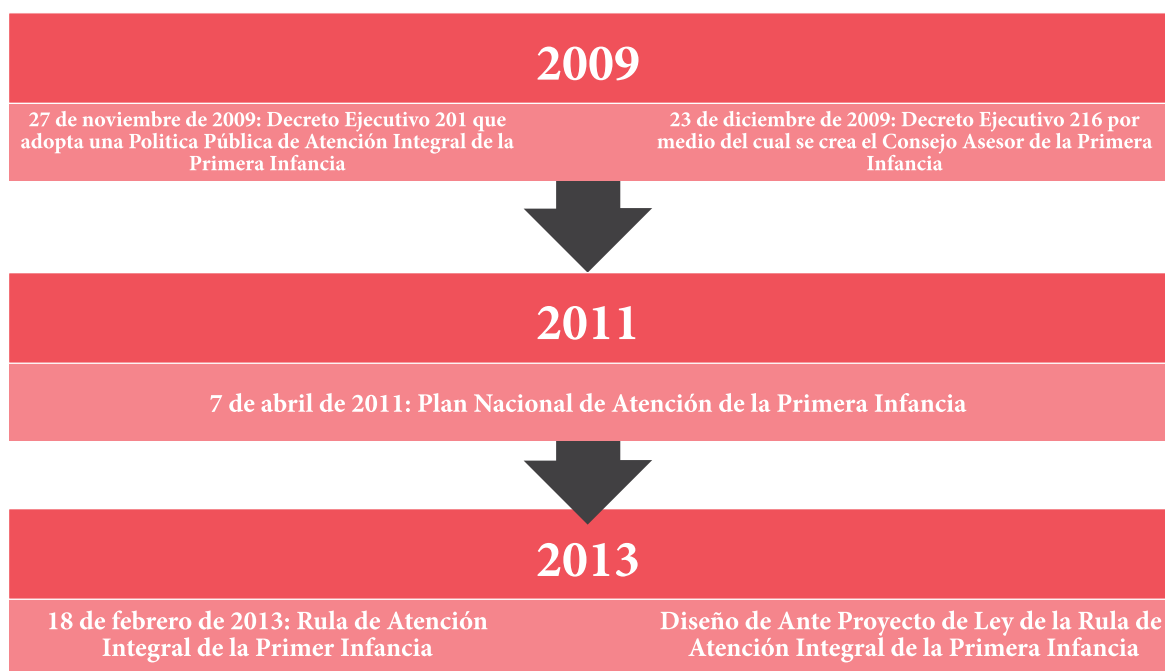
plantea un cambio de paradigma respecto del modelo prevalente en la atención para los niños y niñas menores de 5 años.

La Figura 3 describe la cronología de los hitos más importantes en este proceso, que se inició con los decretos que adoptan la Política Pública y crean el Consejo Asesor de la Primera Infancia en el 2009, y continúa con la elaboración del PAIPI y la posterior concreción de una Ruta de Atención Integral de la Primera Infancia en el 2013. El proceso se encuentra ahora en la fase de elaborar el anteproyecto de ley para institucionalizar las atenciones señaladas por la Ruta de Atención así como los arreglos institucionales requeridos para garantizar la coordinación interinstitucional, los mecanismos para el monitoreo y seguimiento de la Ruta, y la sostenibilidad financiera.

Marcos de las Políticas Públicas de la Primera Infancia en Panamá

¿Cómo apreciar todo lo que se ha hecho en materia de políticas públicas de primera infancia en Panamá? A modo de ilustración inicial, el Recuadro 11 da una breve mirada comparativa a la experiencia y a algunas de las “lecciones” que podrían derivarse de prácticas y programas de atención a la primera infancia en distintos países del mundo y, en especial, de América Latina. Pero, de una manera más sistemática, ¿cuáles criterios pueden ser usados para evaluar los progresos

Figura 3 - Cronología de la construcción de la Política Pública de Atención Integral de la Primera Infancia



Recuadro 11- La experiencia internacional

Estudios realizados en países como Chile, Suráfrica, China, India y Jamaica demuestran que los niños que carecen de oportunidades de aprendizaje temprano así como de una interacción significativa con su cuidador, pierden su potencial de desarrollo¹³². Por su parte, estudios en países como Guatemala o Brasil indican que la asistencia a preescolar aumenta los ingresos laborales de una persona entre 5 y 10% a lo largo de la vida.

A su turno, estudios de niños brasileños en situación de pobreza revelan que quienes asistieron a preescolar tuvieron dos veces más posibilidades de llegar a octavo grado, y 40% de los que asistieron a preescolar terminaron la escuela primaria en comparación con el 2% que no asistieron¹³³. Éste es un reto todavía generalizado en América Latina, donde todavía hay países con bajas coberturas en educación preescolar.

Para que la educación preescolar sea de buena calidad hay que cerciorarse de que los profesionales a cargo estén debidamente calificados, de que los contenidos pedagógicos sean relevantes, y lingüística y culturalmente acordes con el contexto¹³⁴.

En cuanto al apoyo parental, existen buenos ejemplos de programas de visitas a hogares en países como Bolivia o Jamaica, que han reportado efectos positivos al reforzar las competencias de los cuidadores. En Bolivia, por ejemplo, los programas que afianzan las habilidades de los padres y su nivel de alfabetización produjeron mejores resultados académicos en los niños o niñas¹³⁵.

y realizaciones alcanzadas desde una perspectiva de desarrollo humano y, en consecuencia, para poder mejorar el diseño o ejecución de esas políticas?

Desde su aparición en 1990, los Informes anuales del PNUD se han venido ocupando de analizar y evaluar distintos tipos de políticas sociales como herramientas para lograr objetivos generales o específicos de desarrollo humano, como decir la equidad de género (Informe de 1995), la reducción de la pobreza (Informe de 1997), el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Informe de 2003), o la prevención y mitigación de los daños del cambio climático (Informe de 2007-2008)¹³⁶. A partir del concepto y caracteres básicos del desarrollo humano (“desarrollo de la gente, por la gente y para la gente”), estos informes coinciden en destacar el universalismo o cobertura universal del servicio, su buena calidad, su adecuación a las necesidades o circunstancias de los distintos grupos de usuarios, y la participación activa de la población como condiciones de una genuina política de desarrollo humano. En referencia específica a la primera infancia, diremos entonces que las políticas públicas de Panamá deben ser evaluadas a la luz de los siguientes referentes:

- Acceso (¿llega el servicio a todos los niños y niñas del país?).
- Calidad (¿la prestación del servicio se ajusta a los estándares que en efecto aseguren la atención adecuada del niño o de la niña?).
- Multisectorialidad (¿se atienden las distintas necesidades de los niños y las niñas de una forma integral?).
- Coordinación (¿hay dirección y sentido de conjunto entre las instituciones del sector?)

- Temporalidad (¿la prestación del servicio toma en cuenta la distinción entre los distintos momentos o etapas de la infancia?).
- Diversidad (¿se reconocen las diferencias o especificidades culturales de los distintos grupos de población?).
- Participación (¿intervienen los padres o cuidadores de los niños y niña en la orientación y prestación del servicio?).

Como medidas sintéticas sobre el grado de avance en cada uno de los siete criterios anteriores, indicaremos con rojo un progreso muy bajo, con amarillo un progreso parcial y con verde un progreso sustantivo. La finalidad de los colores es de simplificación y síntesis de criterios que pueden ser complejos. De hecho, no existe un criterio que pueda ser aplicado homogéneamente, pero los colores dan una indicación de predominancia.

Acceso

Todos los niños tienen los mismos derechos, de modo que los programas de atención a la primera infancia deben ser accesibles para todos y sin ninguna forma de discriminación. La legislación panameña reconoce que los niños y las niñas son sujetos de derecho y que la primera infancia (entre 0 y 5 años de edad) es una etapa crucial durante la cual se desarrollan las capacidades básicas de una persona. Los derechos de los niños están consagrados en la *Constitución Nacional* (1983), mientras que el *Código de la Familia* (1994) ratifica la responsabilidad del Estado de proteger y garantizar los derechos de los menores de edad. Según establece la Constitución, “el Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales”¹³⁷. La *Convención de*

los *Derechos del Niño*, ratificada por Panamá en 1990, establece como uno de sus principios la universalidad de los derechos de la niñez.

En la práctica, sin embargo, hay inequidades en el acceso de los niños y niñas menores de 5 años a servicios básicos para su supervivencia y desarrollo, situación que vulnera el goce de estos derechos para una parte de la primera infancia panameña, principalmente la que vive en áreas indígenas. De hecho, la profundidad y persistencia de las brechas en el acceso a salud, educación, nutrición adecuada, estimulación y cuidados coloca a los niños panameños, especialmente de áreas urbanas marginales, rurales e indígenas, en una situación de seria desventaja frente a los demás niños. Sin oportunidades de aprendizaje temprano y sin los cuidados necesarios, los niños y niñas así excluidos se van quedando atrás en el desarrollo de capacidades esenciales para su éxito en la vida y, más aun, para el bienestar y el progreso de la sociedad panameña en su conjunto.

La evaluación sobre este primer criterio no podría ser roja pues mucho se ha hecho en Panamá por la primera infancia, sea por el aumento reciente de matrículas de niños y niñas de 4 e 5 años en el preescolar o sea por las mejorías de su salud; tampoco podría ser amarilla ya que varios rezagos o brechas de desarrollo fueron reducidas durante los últimos años, lo cual no significa que no quede un trecho largo que falta recorrer, principalmente en comarcas indígenas.

Calidad

Los expertos coinciden en que las intervenciones dirigidas a la primera infancia deben ser de alta calidad para lograr los efectos deseados sobre el desarrollo cognitivo y socioemocional¹³⁸. De hecho, diversos estudios han concluido que si los programas son de baja calidad, el efecto sobre el desarrollo puede ser marginal e inclusive negativo¹³⁹.

¿Pero, cómo saber si una intervención es o no de alta calidad? Según el *Center of the Developing Child* de la Universidad de Harvard, uno de los principales centros de investigación científica sobre el desarrollo infantil en el mundo, un programa de alta calidad en este campo debe reunir los siguientes elementos mínimos:

- Personal calificado y remunerado adecuadamente
- Grupos pequeños y altas tasas de adulto por niño
- Ambiente que promueva el desarrollo de habilidades de lenguaje
- Currículo apropiado al nivel de desarrollo de los niños o niñas
- Entorno físico seguro
- Interacciones significativas con adultos¹⁴⁰

En el caso particular de Panamá, las instituciones, especialmente de salud y educación, han elaborado normas y estándares de calidad para sus programas. El sector salud, por ejemplo, atiende a la población infantil sobre la base de las *Normas Técnicas y Administrativas del Programa de Salud Integral del Niño y Niña desde el nacimiento hasta los 9 años de edad* que regulan el modo de atender a los infantes en todas las instalaciones de salud. El Ministerio de Salud y los prestadores de servicio vigilan la salud de la mujer en edad reproductiva sobre la base de las *Normas Técnico Administrativas del Programa de Salud Integral de la Mujer*¹⁴¹. El Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), igualmente mantiene normas de atención en lo tocante a la estimulación temprana y a la detección y derivación de casos de rezago en el desarrollo. El Ministerio de Educación, por su parte, mantiene un currículo oficial de preescolar que fija las pautas de la enseñanza en este nivel y los mecanismos de evaluación de los aprendizajes¹⁴². También cuenta con el Programa de Educación Inicial en el Hogar (EIH) que brinda a las madres orientación y capacitación en esta materia.

En general, las instituciones rectoras cuentan con sistemas de evaluación y seguimiento de las dimensiones del desarrollo infantil que están bajo su competencia. Sin embargo, muchas carecen de los recursos económicos y humanos, así como de sistemas de información y protocolos de supervisión y control de calidad suficientes para asegurar el cumplimiento de los estándares establecidos.

Un aspecto importante es el hecho de que los sistemas de monitoreo existentes son de tipo sectorial y abordan solamente alguna dimensión o algún momento del desarrollo infantil. Por eso el desafío de diseñar y aplicar “mecanismos de aseguramiento de calidad integrales”¹⁴³, que evalúen las atenciones que recibe el niño como un continuo de servicios que se extiende a lo largo de su vida.

La evaluación para ese criterio no podría ser roja, pues en Panamá ya existen estándares sobre algunas dimensiones o facetas de la primera infancia; pero tampoco podría ser verde porque hay mucho todavía por hacer en términos de movilización de recursos y articulación de las acciones para programas de alta calidad.

Multisectorialidad

El desarrollo infantil temprano requiere de un abordaje multisectorial y coordinado, principalmente porque se trata de un proceso integral que se define como “el surgimiento ordenado de habilidades sensoriales, motoras, emocionales, cognitivas y de lenguaje, las cuales son interdependientes” (Engle et. al 2000). Como vimos en el Capítulo 1, el desarrollo infantil sucede en etapas secuenciales y presenta períodos críticos durante los cuales se abren ventanas

de oportunidad para el pleno desarrollo cognitivo y socioemocional de la niña o el niño.

Esas características del desarrollo físico, emocional y cognitivo durante los primeros años de vida implican que la atención a la primera infancia debe ser multidimensional y se traduzca en intervenciones coordinadas, secuenciales y de mutuo refuerzo. Esto quiere decir que los niños y niñas requieren simultáneamente de afecto, de alimentación, de estimulación, de servicios de salud y educación para el desarrollo adecuado de sus capacidades.

Panamá cuenta con un número importante de programas en las áreas de salud, nutrición, educación y estimulación, incluyendo centros de orientación infantil, preescolares comunitarios y formales, programas de alimentación complementaria, vacunación, transferencias monetarias, bonos alimenticios, programas de estimulación y rehabilitación, y monitoreo de crecimiento y desarrollo.

Uno de los pilares de esta atención es el *Ministerio de Salud*, que cuenta con una estructura orgánica, unas normas y guías de atención, unos programas y sistemas para la provisión del servicio que da prioridad a la salud y la nutrición materno-infantil. El *Ministerio de Educación*, por su parte, ejecuta sus programas de educación preescolar mediante centros educativos y comunitarios. Bajo coordinación del *IPHE*, existe un Programa de Estimulación Temprana para captar y atender población infantil de alto riesgo. Entretanto, el *Ministerio de Desarrollo Social*, como ente rector de la política social, vela por los derechos de la niñez. El *Tribunal Electoral*, a través del Registro Civil, asegura el derecho a la identidad.

Adicionalmente, hay un conjunto de instituciones -tanto público como privadas- con funciones de rectoría, de provisión directa de servicios a la infancia, o de soporte al contexto familiar y comunitario donde crecen los niños y las niñas¹⁴⁴.

Estos varios programas, sin embargo, se ejecutan de manera sectorial y con poca coordinación entre ellos. Cada institución establece políticas, lleva adelante planes y ejecuta una multiplicidad de intervenciones separada en el campo de salud, de educación, de estimulación temprana, de nutrición, o de otra índole. Esta falta de coordinación se traduce a menudo en la duplicación de funciones, las acciones aisladas o los sistemas de monitoreo que dan cuenta parcial del desarrollo infantil.

Este enfoque puede obedecer al hecho de que las instituciones carecen, según señala el propio *Plan de Atención Integral de la Primera Infancia* elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social y el Consejo Asesor de la Primera Infancia en el 2010, de una “noción de atención integral a la primera infancia” (PAIPI, 50), desconocimiento sobre el proceso de desarrollo infantil y de personal especializado para el tratamiento de este grupo etario.

El mismo Informe señala que, con excepción de Salud y Educación, la primera infancia no es identificada por las instituciones públicas como “sujeto que será beneficiado (o afectado) por su acción”. Pese a intentos por articular diferentes servicios, históricamente las instituciones del sector social han abordado en forma separada los diferentes ámbitos del desarrollo infantil. Este enfoque disminuye la posibilidad de generar una “cadena de efectos positivos” y acumulativos que favorezcan el desarrollo durante los primeros años de vida¹⁴⁵.

Panamá está inmerso en el proceso de desarrollo de una política pública comprensiva de atención a la primera infancia. La ejecución de esta política supone una coordinación eficaz y permanente entre instituciones y entre sectores, lo cual exige fortalecer los mecanismos e instancias de coordinación en cada una de esas instituciones. El contar con un ente coordinador ha sido identificado como un factor importante de éxitos en países de América Latina y el Caribe, como Chile y Jamaica, con políticas de primera infancia de más larga trayectoria y complejidad¹⁴⁶.

Aunque Panamá tenga todavía que consolidar los mecanismos de coordinación de políticas para la primera infancia, es justo decir que los fundamentos están puestos por el PAIPI y que si éstos se llevan a la práctica el país podrá ser reconocido por la excelencia en este aspecto crucial para la buena calidad del servicio. Por eso, se utiliza el verde para calificar la naturaleza multisectorial de las políticas de primera infancia en Panamá.

Coordinación

El Estado panameño tiene una trayectoria en sus esfuerzos por coordinar las acciones dirigidas al desarrollo de la niñez. Un ejemplo reciente es el Consejo Interinstitucional del Desarrollo Infantil (CONCIDI) establecido a mediados de la década de los ochenta¹⁴⁷, aunque instalado formalmente en 1993. El Consejo fue integrado por el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social, el Ministerio de Educación y el Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), con el “propósito de integrar y coordinar acciones intersectoriales que favorezcan el desarrollo integral de la población de 0 a 6 años¹⁴⁸”; se buscaba la atención oportuna de las necesidades infantiles por parte de las varias agencias del Estado y, en especial, la remisión de casos de niños con rezagos en el desarrollo, discapacidad física o mental y trastornos similares. CONCIDI planteó un sistema de trabajo inter-institucional para atender al desarrollo de la primera infancia, y adoptó normas, estándares y mecanismos para la detección temprana de trastornos y la atención de los vacíos existentes en la atención. Uno de los resultados más destacados de la colaboración interinstitucional en el marco de CONCIDI fue el *Perfil de Desarrollo del Niño(a) de 0 a 5*

años como el primer instrumento nacional de *screening* o evaluación del desarrollo infantil¹⁴⁹.

A partir del CONCIDI se han emprendido varios esfuerzos para mejor coordinar la prestación de servicios a la primera infancia. El *Plan Nacional de Acción de la Niñez y Adolescencia 2003-2006*, que la reconoce como un período crucial en la vida. El programa “Buen Comienzo para la Vida”, ejecutado entre 2004 y 2009, incluyó acciones coordinadas entre el Tribunal Electoral, el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social para garantizar el registro de los recién nacidos y su adecuada atención médica.

Estos esfuerzos se renuevan en el 2009, con el decreto que adopta la Política Pública de Atención Integral de la Primera Infancia y establece el Consejo Asesor como instancia coordinadora para su ejecución.

Por lo anterior no podríamos calificar con color rojo el progreso de Panamá en este respecto, porque hay una estructura de coordinación interinstitucional para la infancia en el país. Tampoco sería justo calificarla como amarilla pues se verifica un progreso de largo plazo en la mejoría de acciones coordinadas para la primera infancia en Panamá, principalmente con el trabajo del CONCIDI.

A modo de resumen ilustrativo sobre los criterios de multisectorialidad y coordinación, en este punto vale contrastar la visión emergente del Estado panameño respecto de la primera infancia con las características del modelo de atención actual (Tabla 4).

Temporalidad

Entre los 0 y los 5 años los niños y las niñas atraviesan diferentes etapas del desarrollo durante las cuales sus necesidades varían. Incluso hay “períodos sensibles” en los que se puede aprovechar más su potencial en ciertos aspectos del desarrollo físico, cognitivo o emocional. A modo de ejemplo, como ya dijimos, el periodo entre los 6 meses y los 3 años de edad es especialmente propicio para el desarrollo cognitivo y del lenguaje¹⁵⁰.

Para el diseño y aplicación de las políticas públicas, este criterio de temporalidad implica: 1) un cambio de paradigma hacia la visión integral del desarrollo infantil como la consecución ordenada de capacidades cognitivas y socioemocionales; 2) el reordenamiento institucional para que los servicios se organicen en función de las necesidades particulares del niño en cada etapa de su desarrollo; y 3) asegurar la cobertura

Tabla 4– Diferencias entre el modelo actual y el modelo previsto por la PAIPI

Modelo actual	Política de Atención Integral a la Primera Infancia
Sectorial: cada institución planifica, ejecuta y monitorea sus diferentes programas, proyectos y servicios dirigidos a la atención de la primera infancia. Existe poca coordinación interinstitucional.	Intersectorial: las instituciones rectoras y prestadoras de servicio reconocen que deben coordinar sus políticas y programas para garantizar los derechos de la niñez.
Coordinación: existe un Consejo Asesor de la Primera Infancia que reúne a los actores públicos y privados que trabajan por la primera infancia y fomenta la acción coordinada entre ellos.	Articulación: se establecen mecanismos formales para articular las esferas de acción de las diferentes instituciones y asegurar la continuidad de las políticas.
División: las atenciones dirigidas a la primera infancia se organizan a partir de la oferta institucional y no de los requerimientos de desarrollo multidimensional del niño. Esto se refleja en la baja coordinación entre instituciones; el hecho de que cada institución cuenta con sus propios indicadores sectoriales; y cada institución tiene sus propios sistemas de monitoreo e información.	Integralidad: se reconoce que el desarrollo infantil es multidimensional y que los niños requieren simultáneamente de afecto, protección, estimulación, nutrición y una buena salud. Por ello se organizan las atenciones, aunque provengan de diferentes prestadores, a lo largo de un periodo continuo y se monitorea el desarrollo del niño como un “todo”. Exige la creación de sistemas de monitoreo del niño como un ser integral que permitan el cruce de información entre instituciones.
Indicadores: actualmente cada institución mantiene los indicadores de primera infancia relevantes a su sector con escaso intercambio de información con otras instituciones.	Sistemas de información: se busca contar con un sistema integrado de indicadores y de información que permita dar seguimiento individualizado al desarrollo del niño o la niña.

universal de calidad, pero con especial atención a poblaciones vulnerables donde el servicio en cuestión pueda ser más necesario.

Panamá ha dado pasos importantes hacia la adopción del criterio de temporalidad. Actualmente, bajo el liderazgo del Ministerio de Educación y en el marco del PAIPI, se elabora el currículo oficial de 0 a 3 años a ser aplicado por las familias, los agentes comunitarios y los centros de desarrollo u orientación infantil. Dicho currículo se construye de forma colectiva con profesionales y técnicos de diferentes disciplinas con el de tomar en cuenta las múltiples dimensiones del desarrollo infantil, así como con criterios de multiculturalidad. Igualmente, el Ministerio de Salud contempla la atención diferenciada de niños menores de 6 años según su etapa de desarrollo, distinguiendo entre atenciones particulares para los recién nacidos y menores de 28 días, para los menores de 2 meses, y para los niños y niñas en edades mayores.

No menos importante, la nueva Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia está, precisamente, estructurada alrededor de 7 etapas en el ciclo vital de la primera infancia, diferenciando las atenciones y servicios que necesitan los niños y niñas en cada una de ellas.

Podemos clasificar el criterio de temporalidad como verde pues ha sido tomado en cuenta por las normativas institucionales de diversos sectores y forma parte de la nueva propuesta de política de atención integral a la primera infancia. Hay un ordenamiento institucional de servicios de salud y de educación en el país con atención y diferenciación de subgrupos de niños y niñas menores de 6 años. Tampoco podría ser amarilla por los avances introducidos por la Ruta.

Diversidad

Uno de los principios en el diseño de programas dirigidos a la primera infancia desde el enfoque del desarrollo humano debe ser la atención a la diversidad humana y a la multiplicidad de las culturas o formas de vida de las comunidades donde crecen los niños. La cultura y las tradiciones influyen sobre las prácticas familiares y sobre las pautas de interacción o relacionamiento entre padres e hijos, incluyendo los hábitos o prácticas de alimentación, de estimulación temprana, de expresión de la afectividad, de disciplina y otras más. Los contenidos de los programas y las modalidades de servicio dirigidos a padres de familia y a niños deben pues consultar estas particularidades y adaptarse a los diversos entornos.

Panamá ha dado pasos para brindar algunos de los servicios desde una perspectiva intercultural. Un ejemplo de buena práctica ha sido la Estrategia de Atención Integral en Nutrición en la Comunidad (AIN-C) del Ministerio de Salud, que busca influir

sobre las prácticas alimentarias de las familias con niños de 0 a 5 años de edad en áreas indígenas, en situación de pobreza extrema con el fin de prevenir o reducir la desnutrición. Otra experiencia reciente ha sido la práctica del parto vertical en las instalaciones de salud en las áreas indígenas para ajustarse mejor a las prácticas culturales. Igualmente, el currículo oficial de educación dirigido a niños de 0 a 3 años está siendo formulado de acuerdo a criterios de la educación multicultural bilingüe. Sin embargo, más que pautas de política, estos son esfuerzos aislados en el marco de programas específicos.

En vista de lo anterior, no podríamos utilizar el verde para la evaluación sumaria del avance en cuanto a diversidad, porque hace falta un enfoque más sistémico, principalmente para las comarcas indígenas, pero tampoco podríamos utilizar el rojo por los progresos que se han dado en este aspecto.

Participación

Entre mayor sea el conocimiento de los padres sobre el proceso de desarrollo infantil y mejores sean sus habilidades para brindar afecto, estimulación y cuidados apropiados a sus hijos e hijas, mejores serán las oportunidades que tendrán los niños para desarrollar sus capacidades. Dada la gran influencia de los padres y cuidadores sobre el desarrollo de los niños, las políticas de primera infancia deben complementarse con medidas que fomenten la participación activa de los padres.

Si bien en el curso de visitas o consultas específicas, varias instituciones como el MINSA y el MEDUCA orientan a los padres en lo atinente a la salud, la alimentación y la estimulación de sus hijos, hace falta en Panamá un mayor énfasis en iniciativas y programas que fomenten las habilidades de crianza en los padres, tutores y cuidadores de niños de 0 a 5 años, o los orienten sobre el manejo de situaciones que comúnmente se presentan en esta etapa.

Por lo demás, en la interacción de sus hijos con las agencias estatales, los padres muchas veces asisten como espectadores o consumidores, sin tomar parte activa en las atenciones. Esta participación ha demostrado tener efectos positivos; por ejemplo en Jamaica se ha encontrado que las prácticas parentales mejoraron cuando los padres beneficiarios del programa de visitas domiciliarias “Roaring Caregivers” se involucraron activamente en el programa¹⁵¹.

La Encuesta levantada para este Informe revela que en Panamá la participación de los cuidadores(as) es muy baja y que gran parte del bajo desarrollo de los niños puede explicarse por las prácticas parentales inadecuadas y por la ausencia de reglas y rutinas dentro de los hogares. Por estas razones, la evaluación no puede ser ni amarilla ni verde. Hay mucho por hacer

en Panamá para garantizar una mejor y más amplia participación de los padres, tutores y cuidadores en el proceso de desarrollo infantil. Con el fin de lograrlo, son necesarias estrategias para promover una participación más activa.

* * *

En resumen, durante los últimos años Panamá ha tenido un avance sustantivo en la conceptualización y en el diseño de las políticas públicas para la primera infancia: se ha producido el cambio de una visión basada en el tutelaje hacia el paradigma contemporáneo de derechos; ya se están adelantando algunas acciones dentro de un marco más avanzado de atención integral, con resultados positivos, y los principales mecanismos

de coordinación están institucionalizados. Ahora los principales retos son: reconocer la importancia de la temporalidad en el desarrollo infantil; fortalecer las capacidades de coordinación y ejecución de los programas; mejorar sustancialmente la calidad de los servicios; adoptar mecanismos eficaces para la participación activa de padres y cuidadores; y establecer y aplicar sistemas de verificación y monitoreo para comprobar que los buenos servicios y la atención integral lleguen a ser una realidad para todos los niños y las niñas de Panamá.

Hemos hecho bastante, pero nos falta mucho por hacer.





CAPÍTULO 4

ESTADO DE LA JUVENTUD Y DE SUS
CAPACIDADES EN PANAMÁ

CAPÍTULO 4

ESTADO DE LA JUVENTUD Y DE SUS CAPACIDADES EN PANAMÁ

¿Quiénes son y cómo viven los jóvenes en Panamá? ¿Cómo son afectados por la pobreza? ¿Cómo es el mundo de las escuelas para los jóvenes? ¿Cómo es el clima escolar en sus hogares? ¿Cómo se da el tránsito del mundo escolar al mundo del trabajo? ¿Cuál es la condición de actividad productiva de los jóvenes, en particular de las jóvenes? ¿Cómo está su salud reproductiva? ¿Cuáles son los números de la violencia contra la juventud en Panamá? ¿Cuáles son los nuevos resultados de la Encuesta hecha para este Informe sobre la situación de los jóvenes en Panamá? ¿Qué piensan y qué dicen los propios jóvenes sobre su pasado, su presente y su futuro? Este capítulo intenta contestar estas y otras preguntas sobre la juventud panameña y se divide en tres partes: en la primera parte resumimos las estadísticas oficiales y de organismos internacionales; en la segunda presentamos los resultados de la Encuesta, y en la tercera registramos la voz de los jóvenes mismos,

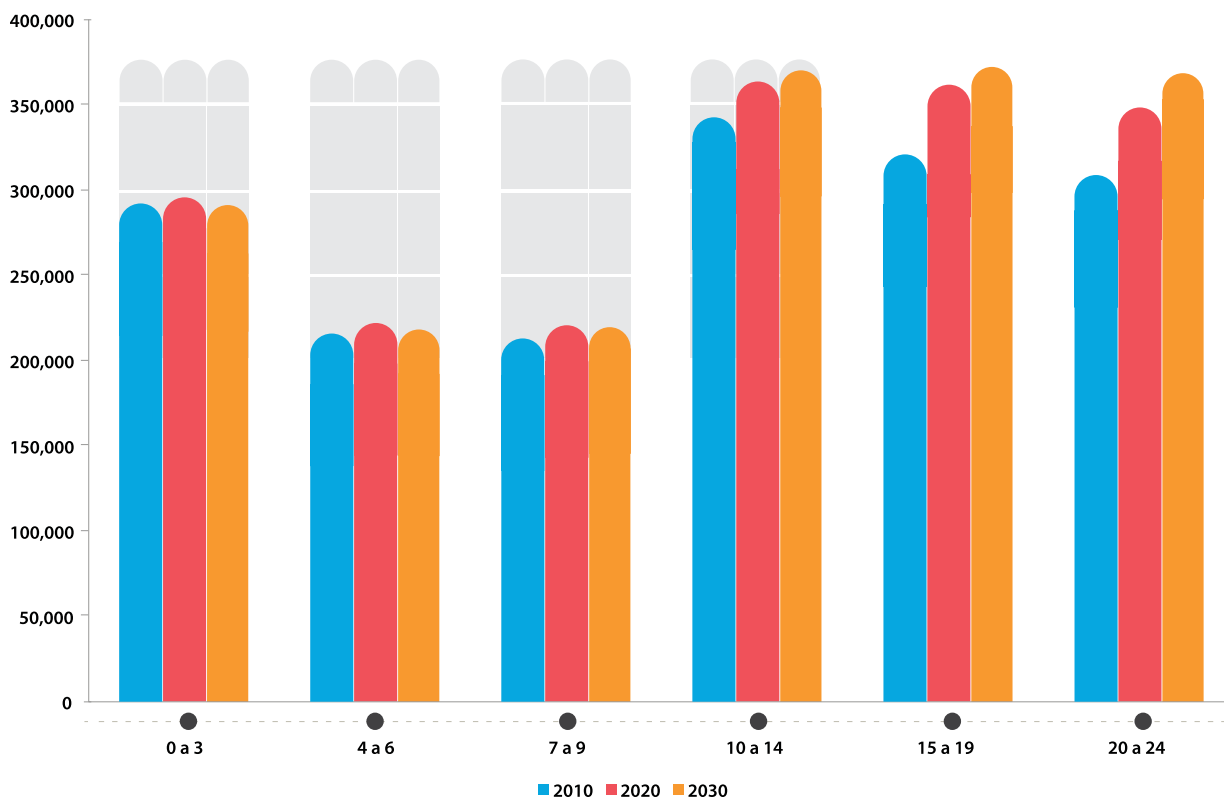
según se expresaron en las reuniones de grupos focales (“focus groups”) para el presente Informe. El capítulo concluye con un anexo sobre las pandillas juveniles, un tema de mucha importancia para Panamá.

El estado de la juventud: lo que ya sabemos

¿Cuántos son y dónde están?

Aunque la tasa de natalidad ha venido disminuyendo en Panamá, se espera que la niñez y la juventud sigan aumentando su peso relativo dentro del total de la población hasta el año 2030; de hecho, mientras los menores de 6 años comenzarán a perder participación hacia el 2020, los jóvenes entre 15 y 24 años seguirán ganando presencia, aunque a un ritmo relativamente menor (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Población por grupos de edad. Años 2010, 2020 y 2030



Fuente: Censo de Población y Vivienda y Proyecciones de Población. INEC. CGR.

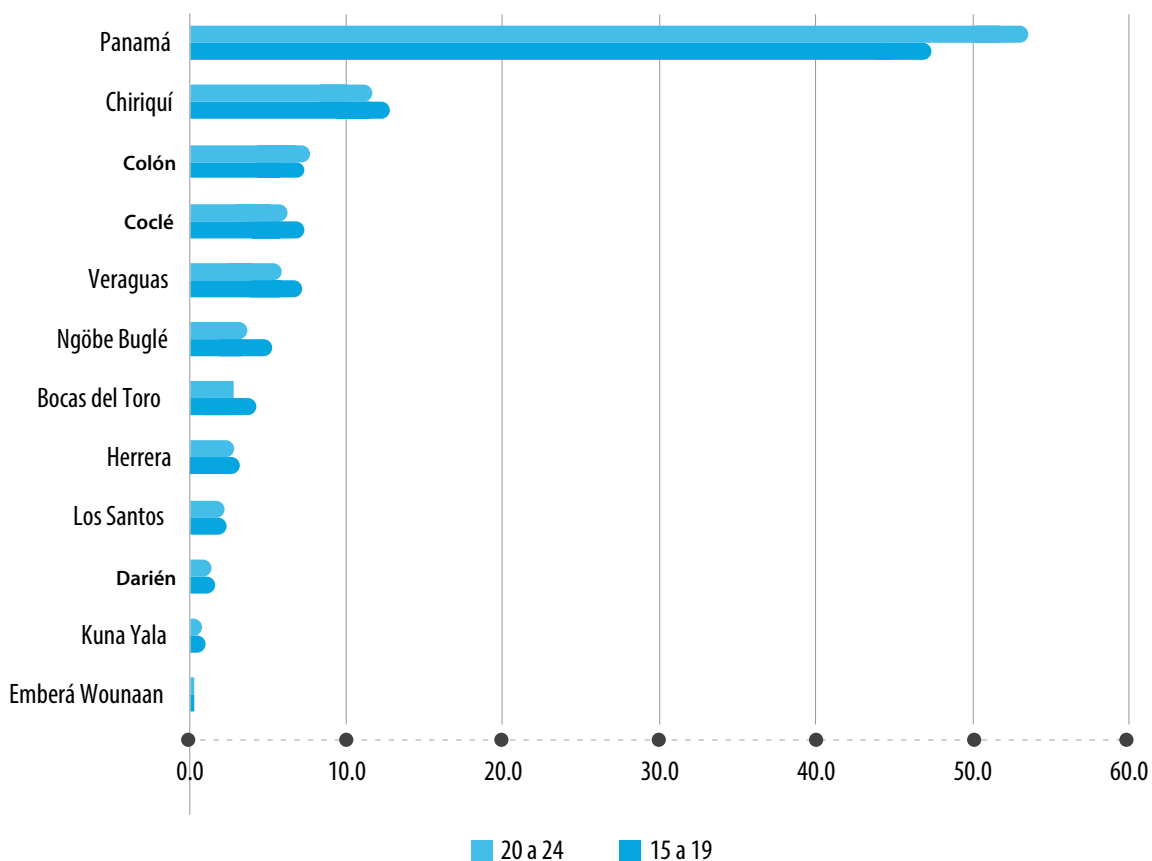
Según el Censo de 2010, la población entre 15 y 24 años de edad constituye el 14.5% del total del país. Hay un poco más de jóvenes entre 15 y 19 años (295.990) que entre 20 a 24 años (281.224 personas), para un total de 577.214 jóvenes en el país. Ellos y ellas están distribuidos muy desigualmente entre las provincias y comarcas, como se puede ver en el Gráfico 7.

La población joven está aún más concentrada en las provincias que la población infantil. En las provincias de Panamá, Chiriquí, Colón, Coclé y Veraguas se concentra el 81% de las personas entre 15 y 19 años y el 86% de las de 20 a 24 años. De hecho, en la provincia

de Panamá vive más de la mitad (54%) de los jóvenes de 20 a 24 años de edad y casi la mitad (47%) de aquellos entre 15 y 19 años (en comparación con 45% de los niños de 5 años).

Al recordar lo dicho en el Capítulo 2 sobre la infancia, concluimos entonces que los jóvenes tienden a concentrarse en las áreas urbanas, mientras que en las áreas indígenas y rurales tiene más peso la población infantil. Este hecho es importante para el diseño y la gestión adecuada de los programas de atención para cada uno de aquellos grupos.

Gráfico 7 – Distribución porcentual de la población de 15 a 19 y 20 a 24 años por provincias y comarcas. Año 2010



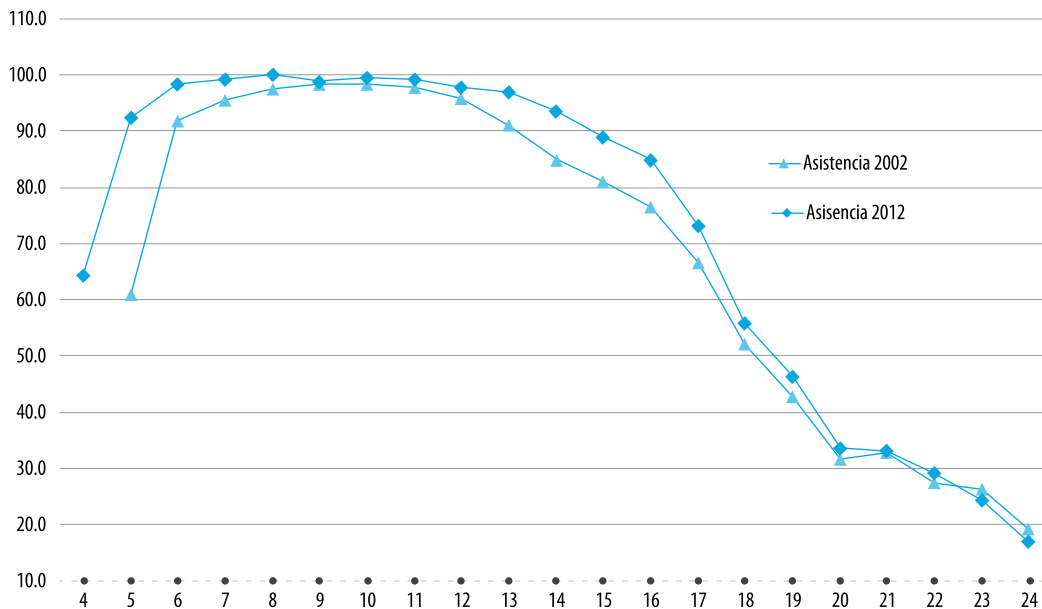
Fuente: Censo de Población y Vivienda. INEC. CGR.

¿Cómo es el mundo de las escuelas para los jóvenes?

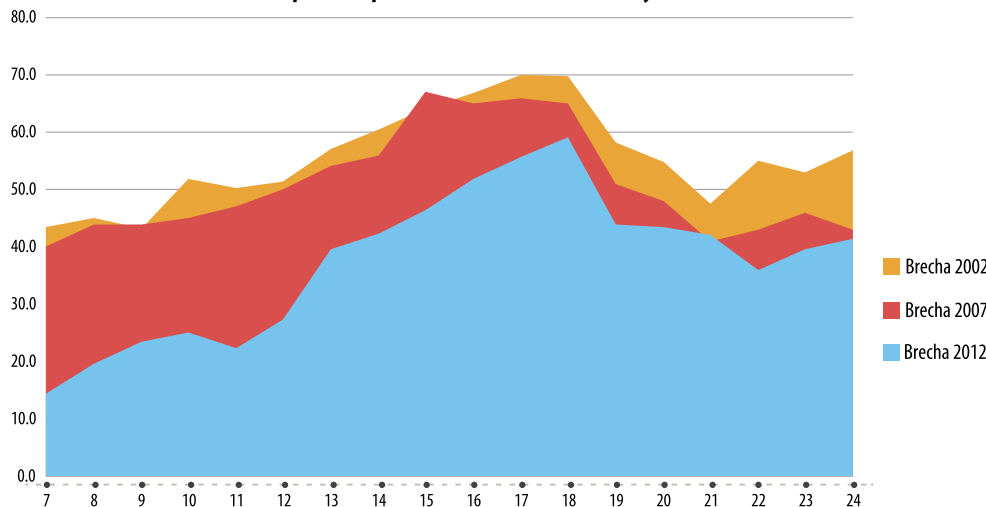
Con la expansión de cobertura de la educación secundaria, ha aumentado la asistencia escolar de las personas de 13 a 17 años de edad; sin embargo, la deserción y la repitencia¹⁵² siguen siendo elevadas. También llama la atención que la tasas de matrícula entre 18 y 24 años no hubieran aumentado entre 2002 y 2012 (Gráfico 8), o sea que mejoraron las oportunidades de acceso a la educación básica pero no a la formación superior. Este dato es por supuesto relevante para entender la situación de los jóvenes en Panamá.

Se entiende por *brecha escolar* el porcentaje de la población que tiene menos escolaridad de la esperada

para su edad, porque ha repetido cursos, desertado del sistema o entrado tarde a la escuela. En el año 2002, para los jóvenes de 15 a 24 años superaba el 40% y para los de 17 años llegaba a 70% (Gráfico 9). Sin embargo, en relación con el año 2012, se ha producido una mejoría considerable, y especialmente para el tramo entre 6 y 12 años (la formación básica). Esta mejoría pudiera atribuirse al aumento de coberturas (particularmente la del preescolar, como vimos en el Capítulo 3) y probablemente a las transferencias de la Red de Oportunidades y becas que estimulan la asistencia y permanencia en la escuela.

Gráfico 8 – Porcentaje de Asistencia Escolar por edad. Año 2002 y 2012

Fuente: Elaborado a partir de Encuesta de Hogares. INEC. CGR.

Gráfico 9 – Brecha de escolaridad esperada por edad. Año 2002, 2007 y 2012

Fuente: Elaborado a partir de Encuesta de Hogares. INEC. CGR.

Recuadro 12 - Potenciar la educación superior en Panamá para derrotar la pobreza

Dr. Enrique Lau Cortés

Director General de Planificación y Evaluación Universitaria

Diversos trabajos de investigación revelan que, a mayor años de estudios, mayor es la probabilidad de tener un empleo digno y bien remunerado que le permita a las personas lograr movilidad social y alcanzar el estado de bienestar tan anhelado por nuestro pueblo, lo que le confiere a la educación superior, de calidad, para todos, un rol estelar como la herramienta más eficaz para luchar contra la pobreza.

El Estado panameño ha comprendido la importancia de la estimulación precoz durante la primera infancia, impulsando acciones que buscan potenciar esa maravillosa capacidad de aprender de los niños a edades tempranas.

Existen, además, programas de apoyo social y económico para los alumnos que cursan la educación básica y media, a través de subsidios como, las becas universales, el programa de nutrición escolar, la dotación de útiles escolares gratuitos, la donación de computadoras y la red de oportunidades, entre otras; sin embargo, después de graduarse del sexto año e ingresar a la universidad, no se encuentran programas nacionales eficaces que les permitan a los jóvenes de 18 a 24 años de edad, que viven en estado de pobreza y marginalidad, culminar sus estudios superiores exitosamente.

Esto se evidencia cuando el 78% de los estudiantes que acuden a la Universidad de Panamá vienen de hogares con ingresos familiares mensuales menores a \$/600.00, lo que los coloca en la línea de la pobreza. Cerca de 20.000 estudiantes no cuentan con la posibilidad de pagar una matrícula semestral de \$27.50, y a pesar de las acciones solidarias que lleva a cabo la Universidad de Panamá, para apoyar a estos estudiantes, tales como exoneraciones en la matrícula, trabajo por matrícula, ayudantías, apoyo en transporte y alimentación; aproximadamente el 55% de los jóvenes de primer ingreso desertan al segundo año de sus estudios, convirtiéndose muchos de ellos en trabajadores no calificados, otros ingresan en las filas de la informalidad y lamentablemente existe un sector que se convierte en los llamados “Ni-nis”, ni estudian, ni trabajan, lo cual ocasiona pérdida del capital intelectual de nuestra nación.

Lo que ocurre en nuestro país, equivale a rescatar a un náufrago en alta mar, curarle sus heridas, alimentarlo, proporcionarle ropa seca y confortable, para luego devolverlo al mar a cien metros de la orilla a ver si llega. Unos tal vez lo logren, muchos fracasarán en su intento.

Se requiere con urgencia la construcción de políticas públicas que apoyen a nuestros jóvenes pobres entre los 18 y 24 años de edad, para que puedan culminar sus estudios universitarios, a pesar de la marginalidad y limitaciones económicas, de manera que puedan adquirir las herramientas necesarias para derrotar a la pobreza.

El anuncio de presidente de la República, Ricardo Martinelli, de la exoneración de la matrícula en las universidades oficiales es un primer paso esperanzador; sin embargo, para que los subsidios otorgados hasta el momento sean una inversión y no simplemente un gasto, debemos potenciar la educación superior con la más alta calidad, para todos, y para eso aún falta mucho por hacer.

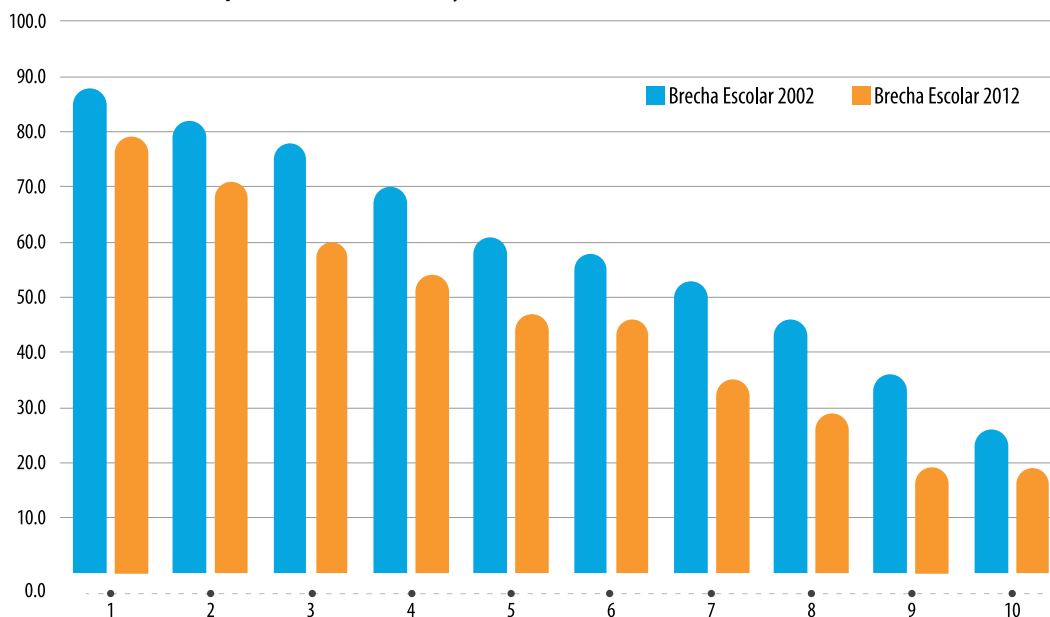
¿Cómo influyen el ingreso y la educación de los padres en la educación de las y los jóvenes?

La influencia de estas variables es muy grande. Como muestra el Gráfico 10, la brecha escolar es bastante más alta (¡casi 80%! entre los muy pobres (decil 1¹⁵³ en la distribución del ingreso; es decir, el 10% más pobre de la población) que entre los más ricos (brecha de 20% para el decil 10). Más aun, aunque la brecha escolar disminuyó entre 2002 y 2012, esa disminución fue relativamente menor para los pobres: en el decil 1 bajó de 88% a 79% en esos diez años, mientras en el decil 10 descendió de 26% a 20% en el mismo período (de hecho, la reducción más significativa se dio en los deciles 7, 8 y 9).

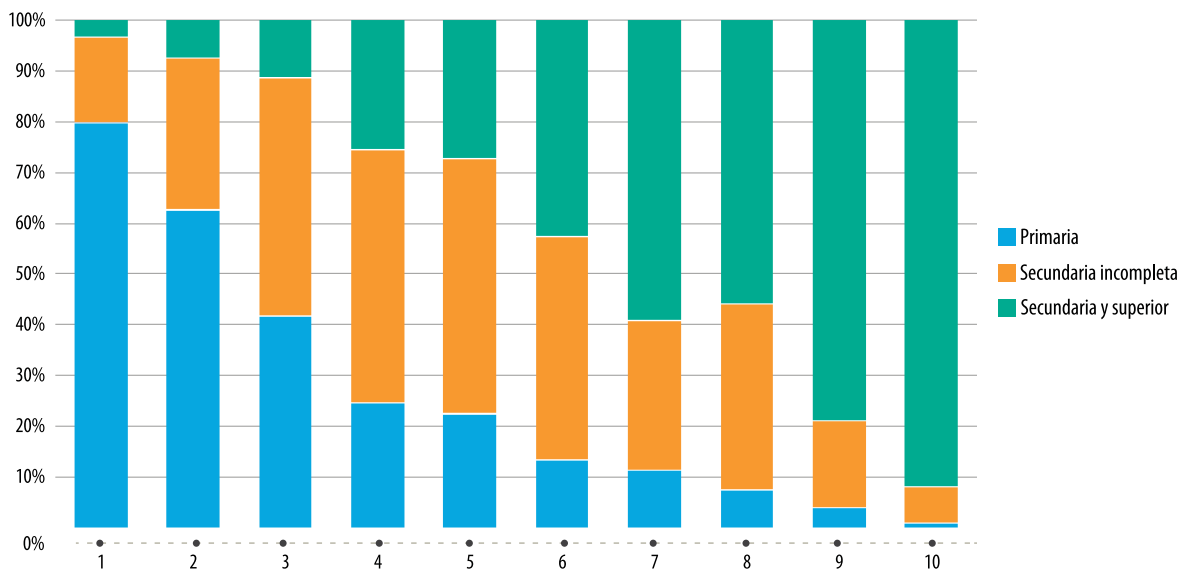
El retraso escolar que hoy padecen los jóvenes de los hogares más pobres seguramente se traducirá en un menor nivel de ingreso a lo largo de su vida. Para apreciar esta influencia de la educación sobre el ingreso usaremos la variable *clima escolar*, definida como el promedio de años de escolaridad del jefe o de la jefa de hogar y de su cónyuge. Pues bien, el Gráfico 11 muestra cómo, en efecto, los hogares más pobres de Panamá son aquellos cuyo clima escolar es más bajo: en el decil 1 (los más pobres) predomina la educación primaria (80%), mientras que en el decil 10 predominan la secundaria completa y la educación superior (92%).

Por otra parte, la educación promedio de los padres afecta el éxito educativo de sus hijas e hijos (Gráfico 12). La brecha escolar es de 80% para los hijos de

Gráfico 10 – Brecha escolar por deciles. Año 2002 y 2012



Fuente: Elaborado a partir de Encuesta de Hogares. INEC. CGR.

Gráfico 11 – Clima escolar por deciles de ingreso. Año 2012

Fuente: Elaborado a partir de Encuesta de Hogares. INEC. CGR.

padres con menos de 6 años de educación (primaria incompleta), pero desciende a 40% cuando los padres tienen secundaria incompleta. De hecho, el coeficiente de correlación¹⁵⁴ entre clima escolar y brecha escolar -entre la educación de los padres y la de los hijos- es -0.96; en palabras no técnicas, esto quiere decir que la escolaridad de los padres parece determinar el grado de escolaridad de los hijos.

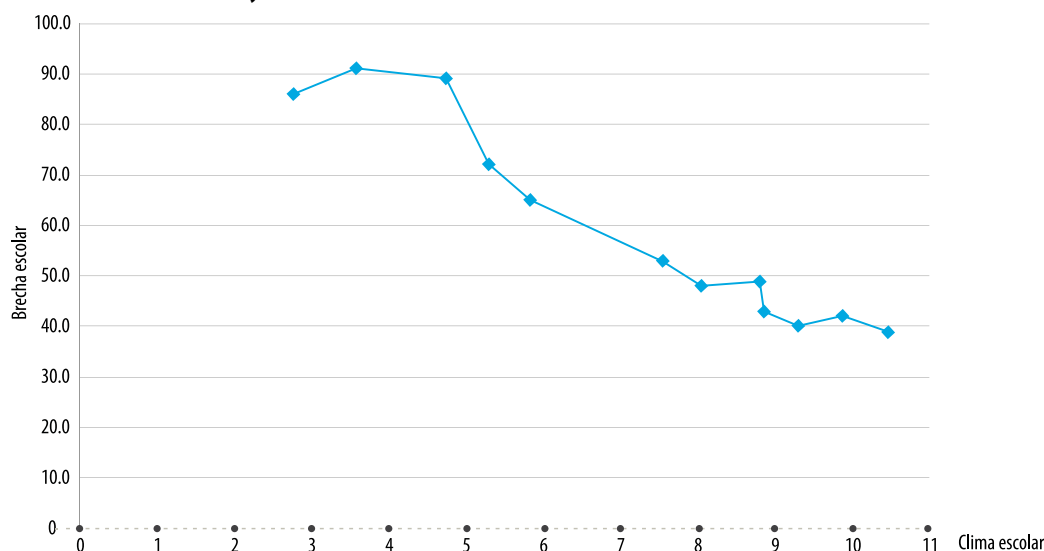
¿Cuál es la condición de actividad productiva de los jóvenes?

Una primera forma de contestar esta pregunta sería notar que el volumen de empleo en Panamá aumentó un 45% en los últimos 10 años y que la tasa general de desempleo descendió a cerca de 4%, mientras que el desempleo entre los jóvenes fluctúa alrededor de

11%. Más aún, el desempleo parecería afectar más a los jóvenes relativamente más pobres: en los deciles 1 a 7, sólo entre 30% y 40% de las personas entre 15 y 24 años de edad declara tener una ocupación, mientras que en los deciles 8 a 10 esa cifra supera el 50% (Gráfico 13).

Pero la condición de actividad de los jóvenes no se reduce a tener o no tener un empleo. En los hogares más pobres (deciles 1 y 2 de la distribución del ingreso) apenas cerca del 30% de los jóvenes entre 15 y 24 años siguen siendo estudiantes, en tanto esta proporción está en el orden de 40% para los menos pobres. Por el contrario, a las actividades del hogar se dedican menos del 3% de los jóvenes más pudientes (deciles 9 y 10) y cerca del 20% en los hogares más pobres (decil 1).

En este punto cabe una observación acerca de las personas inactivas, porque a menudo se habla del “problema de los ni-nis” o sea de los jóvenes que

Gráfico 12 – Clima escolar y brecha escolar. Jóvenes de 15 a 24 años. Año 2012

Fuente: Elaborado a partir de Encuesta de Hogares. INEC. CGR.

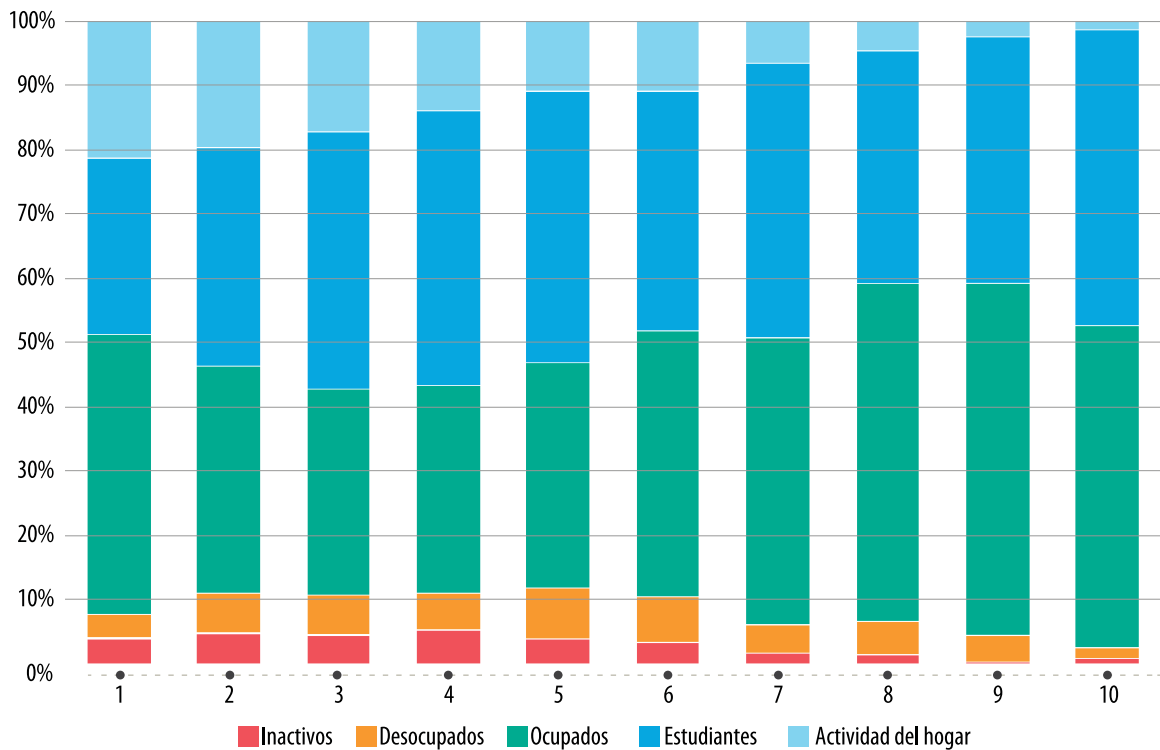
no estudian ni trabajan. La observación consiste en notar que muchas de las personas reportadas como “inactivas” son en efecto jóvenes, sobre todo mujeres, que se dedican a actividades domésticas o al cuidado de otros (niños, enfermos, personas de la tercera edad...). No extraña entonces que la proporción de personas que figuran como “inactivas” sea relativamente alta (entre 4% y 8%) entre los grupos de población más pobres (deciles 1 a 6).

En resumen: en los deciles más bajos predomina la actividad laboral, seguida por el estudio y por las actividades domésticas; en los deciles intermedios hay más presencia relativa de los estudiantes, y en los

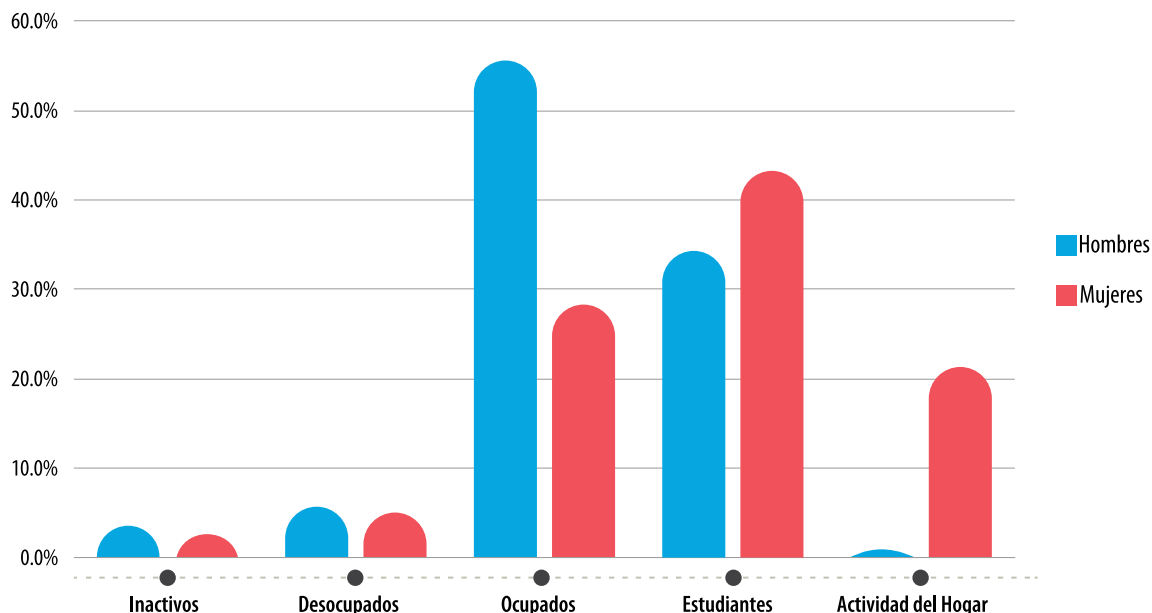
deciles altos predominan la educación y el trabajo, con muy pocas personas dedicadas a actividades domésticas o reportadas como inactivas. En otras palabras: la mayoría de los jóvenes pobres tienen que dedicarse al trabajo o a las actividades domésticas, lo cual limita sus oportunidades educativas y el tiempo disponible para la recreación, la cultura y la participación en actividades cívicas.

Con relación al género, el Gráfico 14 indica que más de la mitad de los hombres jóvenes se dedican al trabajo y otra tercera parte a los estudios, mientras que más del 40% de las mujeres son estudiantes, menos de 30% tienen un trabajo fuera del hogar y más del 20%

Gráfico 13 – Condiciones de actividad en jóvenes de 15 a 24 años, por deciles de ingreso. Año 2012



Fuente: Elaborado a partir de Encuesta de Hogares. INEC. CGR.

Gráfico 14 – Condición de actividad, población de 15 a 24 años, según género. Marzo 2012

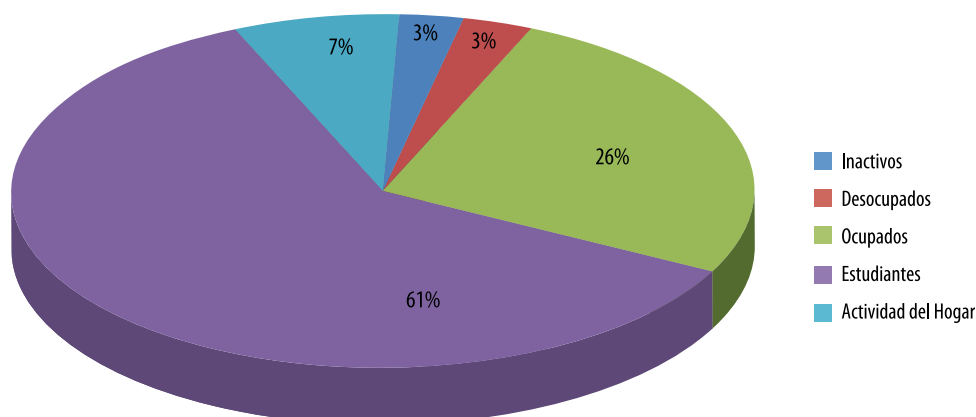
Fuente: Elaborado a partir de Encuesta de Hogares. INEC. CGR.

se dedican a las actividades domésticas. Estas cifras confirman las desigualdades de género en el mundo del trabajo, y por supuesto son muy relevantes para el diseño de las políticas de juventud. Una tarea básica es ampliar las oportunidades de formación y brindar apoyos o compensaciones a las jóvenes que deben dedicarse a las actividades domésticas, sacrificando su educación o el empleo remunerado fuera del hogar.

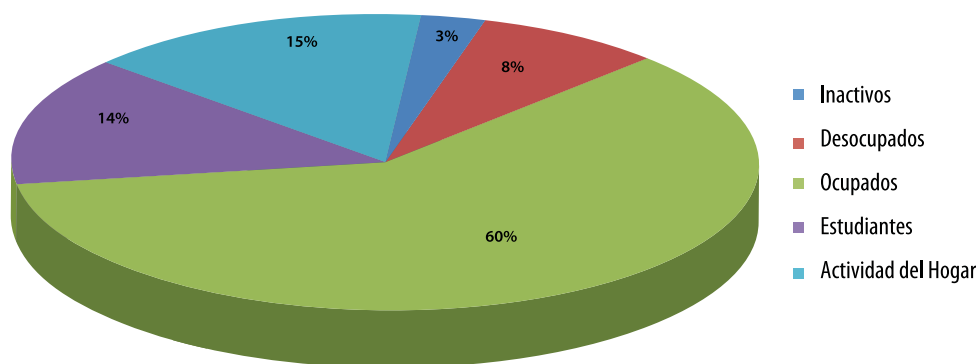
Hay también diferencias asociadas con la edad de los jóvenes (gráficos 15 y 16): para aquellos entre 15 y 19 años, la actividad predominante es el estudio (61%) y el trabajo es apenas residual (26%); para el grupo entre 20 y 24 años, predomina el trabajo (60%), seguido por las actividades domésticas (15%) y la continuación de los

estudios (14%). Dicho de otra manera: muchos jóvenes que deberían estar estudiando no lo están; la cobertura de la educación post-secundaria es baja, y muchas mujeres jóvenes, principalmente en áreas rurales son llevadas, por tradición o costumbre, a dedicarse a las tareas del hogar.

Al ahondar en la condición de las mujeres entre 15 y 19 años (Gráfico 17) se observa que en los hogares más pobres (primeros deciles de ingreso) es mayor la proporción que se dedica a actividades domésticas o a trabajar para ganarse la vida, mientras que en los estratos medios y altos la mayoría puede dedicarse a estudiar.

Gráfico 15 – Condición de actividad, población de 15 a 19 años, según género. Marzo 2012

Fuente: Elaborado a partir de Encuesta de Hogares. INEC. CGR.

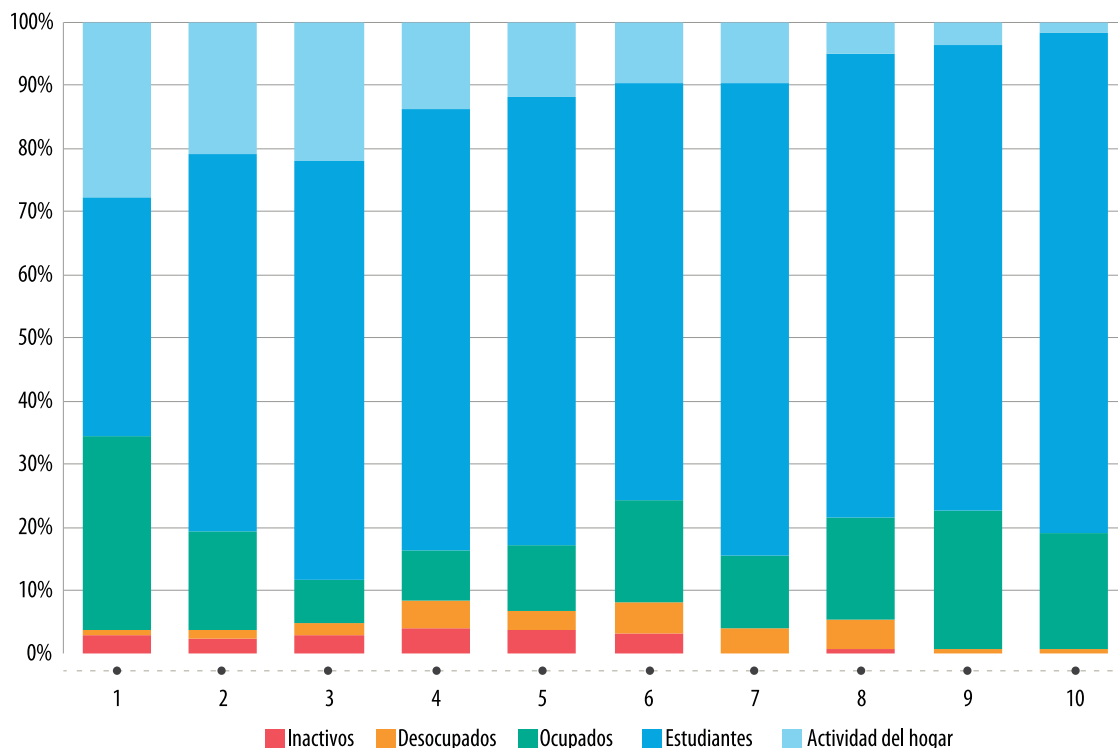
Gráfico 16 – Condición de actividad, población de 20 a 24 años. Marzo 2012

Fuente: Elaborado a partir de Encuesta de Hogares. INEC. CGR.

Una de cada tres mujeres entre 15 y 19 años de edad abandonó la escuela sin terminar la secundaria para dedicarse a las tareas domésticas. Los principales motivos para interrumpir sus estudios son, según ellas mismas¹⁵⁵, la necesidad de trabajar para tener ingresos (24.2%), la falta de interés en la escuela (22.4%), la carga de los quehaceres domésticos (18%) y el embarazo prematuro (11.1%). Del grupo de mujeres entre 15 y 24 años que se dedican a actividades domésticas, el 19% declara que buscará trabajo fuera del hogar en los próximos 6 meses; las que no piensan buscar trabajo

dicen que no lo harán debido a las responsabilidades familiares (59.0%) o al no tener con quien dejar los hijos (13%).

También entre los hombres de 15 a 19 años de edad hay diferencias asociadas con el nivel de ingreso del hogar: en los deciles más bajos es mayor la proporción de los que trabajan, menor la de estudiantes y relativamente alta la de desempleados e inactivos; en hogares más pudientes son más los estudiantes y menos las demás categorías de actividad¹⁵⁶.

Gráfico 17 – Condición de actividad mujeres de 15 a 19 años, por deciles de ingreso. Año 2012

Fuente: Elaborado a partir de Encuesta de Hogares. INEC. CGR.

Recuadro 13 - Sobre el significado de nacer niña en Panamá

Aracelly De León, Ph D.

Profesora Titular de la Facultad de Economía de la Universidad de Panamá.

Los estereotipos de género se construyen desde la más tierna infancia a través de costumbres y tradiciones que nos parecen naturales. No es un secreto que cuando se espera el primer hijo, en términos generales, la familia espera que sea varón. Desde ese momento empieza la discriminación de género, que no es otra cosa que la desigualdad de las mujeres respecto de los hombres, considerados el referente social. En algunos casos es la desilusión del padre al no poder heredar el apellido, y en otros se llega hasta la pérdida de la herencia y la presión sobre la madre para que “cumpla” hasta tener hijos varones. Esto es mucho más común en la sociedad panameña de lo que se piensa.

A partir del nacimiento de la niña o el niño empieza un proceso de socialización de roles totalmente opuestos, de tal manera que a ellas se les viste de rosado y a ellos de celeste, a ellas se les enseña a ser sumisas, cariñosas, mientras que a ellos se les permite ser agresivos, romper los juguetes, como símbolo de su virilidad. Lo que marcará sus vidas de manera opuesta para siempre, en términos de autoestima, oportunidades, autonomía, acceso al mercado laboral, participación política, en fin su derecho a la ciudadanía efectiva.

Luego apenas crecen, las niñas tendrán que hacerse cargo de sus hermanos y hermanas para que sus madres puedan salir a trabajar, sobre todo en los hogares de menos recursos. Según la encuesta de propósitos múltiples de marzo de 2012, en Panamá el 39.8% de las niñas menores de 4 años y el 39.3% entre 5 y 9 años son pobres. En el área rural, esta proporción crece hasta el 64 y 65%, respectivamente. Hay que señalar que el 8% de las niñas (entre 4 y 18 años de edad) que no asiste a la escuela es por ayudar en quehaceres domésticos y 6% a causa de embarazos precoces. La misma encuesta señala que las jóvenes Ngäbe-Buglé entre 18 y 24 años registran una tasa de analfabetismo de 24.6%, en circunstancias que se dice que Panamá ha logrado el Objetivo del Milenio referido a la educación primaria universal. Para romper este círculo vicioso donde lo masculino es importante y lo femenino es secundario, es necesario desarrollar políticas públicas específicas en materia de educación no sexista desde la más tierna infancia; educación sexual en todos los niveles educativos; incorporar al cuidado de la familia, a las empresas, al Estado y a todas las instituciones.

Si no se toman medidas urgentes como las señaladas seguiremos perdiendo el potencial del desarrollo humano al que Panamá puede aspirar. Según el PNUD en el año 2012 Panamá ocupa en el Índice de Desarrollo Humano a nivel global la posición 59 entre 187 países lo que lo ubica en el tercio superior, pero cuando se calcula el IDH ajustado por desigualdad de género se ubica en la posición 108 entre 148 países que lo miden, relegándonos al tercio inferior. La brecha de género en lugar de disminuir es cada vez mayor, a pesar de que Panamá es signataria de todos los convenios y acuerdos internacionales que promueven el empoderamiento y la igualdad de oportunidades. El país no ha logrado pasar de la igualdad formal (declarada), a la igualdad real (concreta). Queda mucho por hacer en este sentido y las niñas de hoy son las mujeres de mañana.

El Gráfico 18 nos confirma que el desempleo entre los jóvenes es bastante más alto que entre los adultos. Ya el Informe de Desarrollo Humano de Panamá 2004 había constatado esta diferencia de modo que, como cuestión de largo plazo, vale decir que la tasa de desempleo de la juventud es casi el triple del promedio nacional. Esto sugiere que, más allá de lo coyuntural, hay un problema estructural en el mercado de trabajo, posiblemente el hecho de que los empleadores exijan años de experiencia para enganchar nuevos trabajadores; el requisito de experiencia (y algo de capacitación adicional) parece cumplirse a partir de los 25 años, donde la tasa de desempleo cae a la mitad.

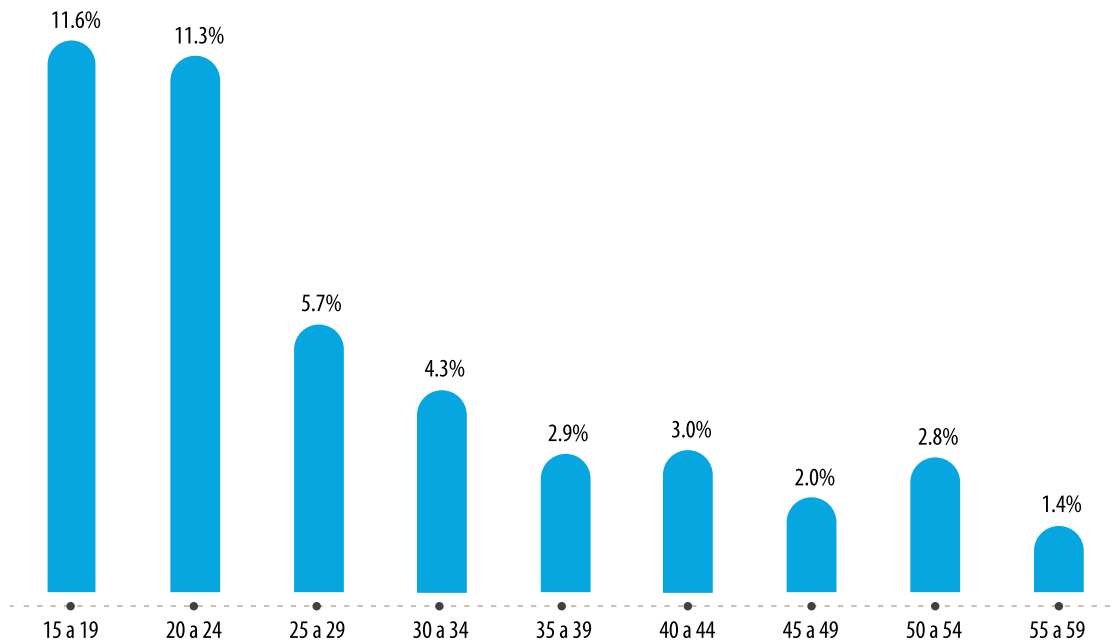
Volviendo sobre la juventud que está en el mercado laboral, vemos que la calidad del empleo también difiere entre estratos: en el decil 1 más del 90% de los jóvenes ocupados no tiene seguro, pero este porcentaje disminuye a medida que ascienden los deciles¹⁵⁷. Vista de otra manera, ese 90% indica que una gran cantidad de jóvenes de origen humilde abandona la escuela para buscar subsistencia en el sector informal, donde pueden insertarse sin cumplir los requisitos de formación y experiencia que supondría un empleo en el sector formal.

De hecho, para el año 2010, el 48.2% de las y los jóvenes entre 15 y 24 años estaban en la informalidad. Bien es verdad que la informalidad había sido más alta (53.3%) en el 2008; pero entre 2000 y 2010 aumentó la proporción de trabajadores de bajos ingresos, lo cual implica que la mala calidad de los empleos sigue siendo una preocupación fundamental cuando se piensa en la juventud de Panamá.

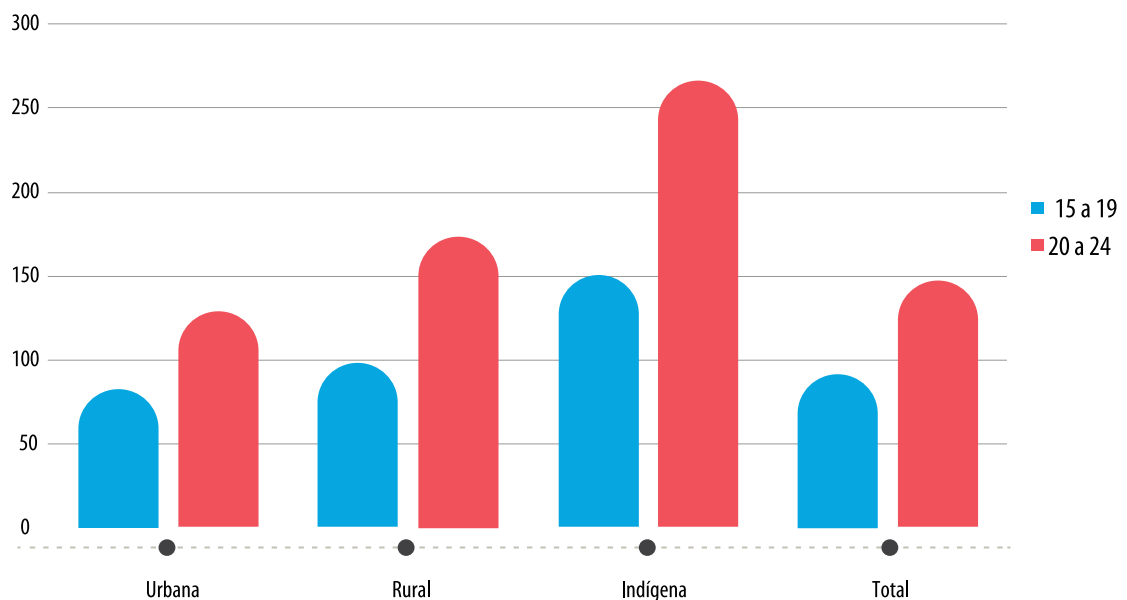
¿Cómo está la salud reproductiva de los jóvenes?

De acuerdo con la *Encuesta de Salud Sexual y Reproductiva* (ENASSER 2009), la tasa de fecundidad es 82 (por cada mil mujeres) para las adolescentes, y es más alta en las áreas indígenas, seguidas por las rurales y luego por las urbanas. Como también era de esperarse, la tasa es más elevada entre mujeres de 20 a 24 años que entre mujeres de 15 a 19 (Gráfico 19).

En Panamá la tasa de embarazo aumenta mucho con la edad de la mujer, pues pasa de 3.6% a los 15 años a casi el doble a los 16, a 28% a los 18 y a 45% a los 19 años de edad. Esto sucede principalmente en zonas indígenas y rurales, donde la fecundidad es más alta y

Gráfico 18 – Desempleo por grupos de edad. Marzo 2012

Fuente: Elaborado a partir de Encuesta de Hogares. INEC. CGR.

Gráfico 19 – Tasas específicas de fecundidad por edad, por área de residencia. Año 2012

Tasas específicas por edad para los tres años que precedieron la encuesta. Las tasas de fecundidad por edad están expresadas por 1000 mujeres. Fuente: ENASSER 2009.

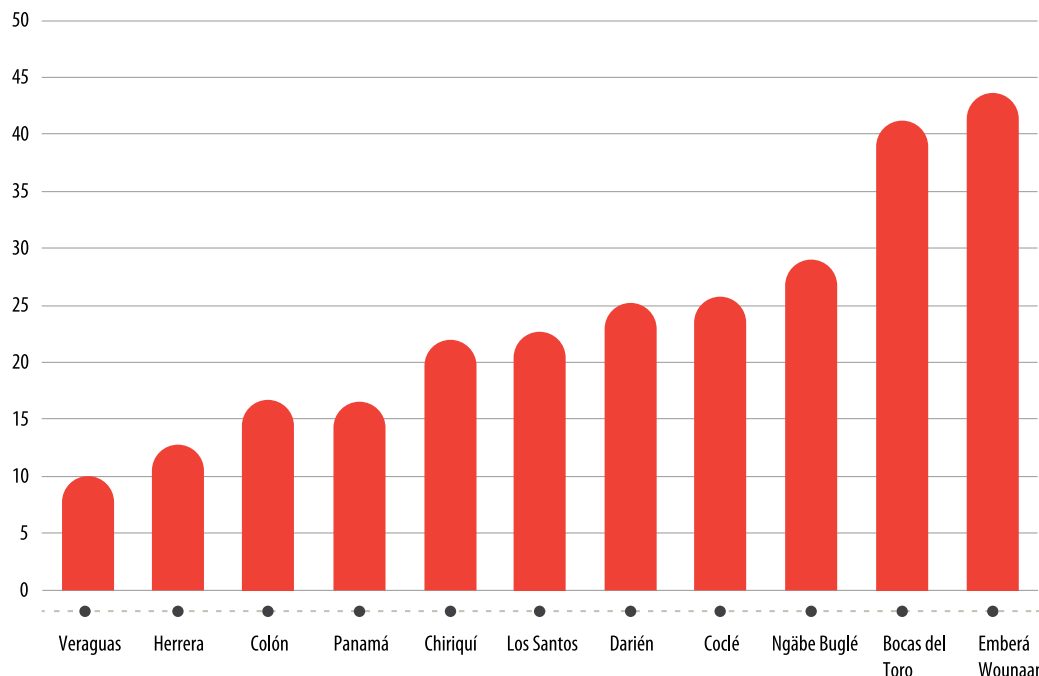
los embarazos se dan a edades más tempranas, lo cual implica menos oportunidades de desarrollo para las madres y sus hijos.

La proporción de adolescentes de 15 a 19 años que han tenido algún embarazo varía mucho entre provincias, pues oscila entre el 10% de Veraguas y el 43.6% de la comarca Embera-Wounaan (Gráfico 20). Un factor posiblemente explicativo serían las

diferencias en el acceso a la información y al uso de métodos de planificación familiar.

En efecto: según la ya citada *Encuesta ENASSER 2009*, más del 90% de las mujeres conocen métodos de planificación familiar; sin embargo, existe una tasa mucho menor de uso, especialmente entre el grupo de 15 a 19 años, donde la cifra llega sólo al 37.9%, frente

Gráfico 20 – ¿Alguna vez ha estado embarazada? Mujeres de 15 a 19 años por provincia y comarca (%)



Fuente: Elaborado a partir de ENASSER 2009. ICGES.

a las mayores de 30 años donde supera el 60%. Esto implica que el tener la información no es suficiente para usarla, pues también cuenta el acceso a los métodos en los centros de salud o la disponibilidad de recursos para adquirirlos, como también los patrones culturales que no permiten a las mujeres tomar decisiones respecto a su salud sexual y reproductiva. Es así como en las comarcas los embarazos se dan a más temprana edad y el número de hijos es más alto, llegando el uso de métodos modernos a menos del 20%.

¿Qué dicen las estadísticas sobre violencia contra la juventud?

Los jóvenes de Panamá están muy expuestos a la violencia en sus distintas modalidades. En el Capítulo 1 examinamos los datos de violencia en las escuelas¹⁵⁸ y violencia doméstica; con relación a la juventud debemos referirnos sobre todo a la violencia sexual, al femicidio, a las pandillas (un asunto que necesita matices y que por tanto dejamos para el fin de este Capítulo) y al sentimiento extendido de inseguridad en Panamá. Una cuestión central a precisar es si los jóvenes son los culpables de la violencia o si más bien son sus principales víctimas -como indican las cifras objetivas-.

Al contrario de las estadísticas sobre homicidios, los casos reportados de violación aumentaron continuamente desde el año 2000, y de manera acentuada entre 2008 y 2012; una tendencia similar se observa en los delitos de intento de violación y estupro. Este tipo de delitos se triplicó en los pasados 10 años. También se nota una alta victimización de niños, niñas

y adolescentes, como demuestran los 607 casos de abuso sexual contra esta población registrados por los juzgados de Niñez y Adolescencia en el año 2010, en su mayoría ocurridos en Panamá (174 casos), Colón (77 casos) y San Miguelito (59 casos), al igual que el estupro pues, según el Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales, se presentaron entre 300 y 400 casos anuales entre el 2009 y el 2011.

Por otra parte, entre 1991 y 2010 se registraron 20.594 delitos contra el pudor y la libertad sexual, de los cuales 3.916 fueron casos de estupro y corrupción de menores. Puesto que la mayoría de los actos libidinosos, violaciones e intentos de violación no se denuncian, este dato significa que *por lo menos* el 19% de esos delitos afectan directamente a menores de edad. Este problema se presenta a lo largo y ancho del país, aunque una de cada tres denuncias corresponde a la zona urbana de Panamá y San Miguelito.

Aunque, como dijimos, la violencia sexual ha aumentado durante los últimos años y aunque afecte de manera especial a las niñas, los niños y los adolescentes, esta modalidad del delito sigue siendo silenciada y no recibe la atención de los medios ni de las instituciones que se dedica a otras formas de la inseguridad.

En cuanto al *femicidio* entre las jóvenes, hay que notar que el 41% de las 34 mujeres víctimas de homicidio en el 2012 tenía menos de 24 años de edad. Las víctimas no son apenas la mujer asesinada, sino a menudo los niños, niñas o adolescentes que pierden a la madre y viven el horror de la violencia: un 49% de las mujeres que en 2011 sufrieron muerte violenta tenían hijos o hijas, y el 33% de ellos presenciaron la muerte de

la madre. En el 88.5% de los casos el victimario era hombre y en el 46% tenía algún tipo de vínculo con la víctima¹⁵⁹. Es más: durante el primer trimestre del 2013 se registraron trece femicidios, siete de ellos en la ciudad de Panamá¹⁶⁰.

Pasando a la inseguridad *percibida*, sabemos bien que los niveles de preocupación o alarma ciudadana en general han tendido a aumentar con el paso del tiempo. Esto vale sobre todo para las ciudades, donde son más frecuentes las denuncias de delitos: la mayor proporción de incidentes policiales durante el 2012 se registró en la provincia de Panamá (60.8%), seguida por Chiriquí (11.4%) y por Colón (5.8%)¹⁶¹, donde se

encuentran los principales centros urbanos en el país.

En Panamá y Colón cerca del 35% de los entrevistados en el Reporte de Victimización y Percepción considera que la inseguridad ha aumentado en el barrio donde viven¹⁶², y muchos atribuyen este hecho a la presencia de actores específicos, como delincuentes en las áreas rurales o pandillas en las áreas urbanas (61%). Sin embargo, la percepción de aumento en la delincuencia juvenil tiene que ver más con la visibilidad de los jóvenes en las calles o con estereotipos y prejuicios arraigados, pues su participación en hechos de violencia es relativamente reducida.

Recuadro 14 - Jóvenes: ¿victimarios o víctimas?

Abundan las evidencias de que los jóvenes sufren mucha de la violencia en nuestro país. Mencionemos algunas de ellas:

1. Según cifras del Ministerio de Seguridad Pública, el 45% de las víctimas de homicidio entre 2007 y 2012 fueron jóvenes de 18 a 29 años de edad¹⁶³. En el año 2012, uno de cada tres homicidios de personas entre 10 y 14 años de edad fue por causas relacionadas con el crimen organizado¹⁶⁴. Entre el 2002 y el 2010 se registraron 417 homicidios cuya víctima era menor de 17 años, sobre un total de 4.430, es decir, el 9.41% del total, con una tendencia al aumento del grupo entre los 10 y 17 años.¹⁶⁵ En el 2012 se registran 6 homicidios de menores de 9 años, 9 homicidios entre los 10 y 14 años, 55 entre los 15 y 17 años, y 186 entre 18 a 24 años. En total 256 (38%) personas de 0 a 24 años, de los cuales 13 eran mujeres.
2. Los jóvenes sufren muchas formas de violencia difícil de medir. Por ejemplo, según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), por cada homicidio de un joven latinoamericano hay entre 20 y 40 víctimas no mortales de la misma edad que requieren atención hospitalaria¹⁶⁶. Las estadísticas del Hospital Santo Tomás registran la atención médica a 6.804 personas a consecuencia de distintas formas de violencia en el 2012; no hay cifras para el resto de centros de salud, pero siguiendo el criterio de la OPS, tendríamos que unos 20 mil jóvenes necesitaron atención médica a consecuencia de hechos violentos.
3. Los jóvenes son víctimas de la privación de libertad. En mayo de 2013 había 487 adolescentes reclusos en los centros de cumplimiento y custodia de todo el país, de los cuales 164 (34%) estaban cumpliendo pena y 323 (66%) se hallaban en detención preventiva, todos ellos por delitos violentos. Cumpliendo pena por delito de homicidio solo se encuentran reclusos 37 adolescentes y 78 en investigación. El mayor número de jóvenes privados de libertad en el período 2010-2012 está relacionado con delitos de robo a personas, robos con armas de fuego y homicidios. El 64% de los adolescentes privados de libertad se encuentran en la provincia de Panamá.
4. Por lo demás, según un estudio del Sistema Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) en el año 2002, de cada 5 adolescentes en conflicto con la ley que ingresa a los centros de cumplimiento y custodia consumen droga y la mitad cometieron el delito bajo su efecto¹⁶⁷. El consumo de droga y alcohol también actúa como factor desencadenante en los casos de violencia doméstica, de modo que las entidades encargadas de la prevención deberían prestarle más cuidado.

Contrario entonces a la creencia general y a la imagen que suelen transmitir los medios de comunicación, la información estadística nos dice que ni la magnitud ni el aumento en los índices de criminalidad juvenil son elevados (sobre este punto profundizamos en el Anexo al final del Capítulo).

El Estado de la juventud: lo que aprendimos con la nueva Encuesta

Principales hallazgos de la encuesta nacional

Al igual que en el caso de la infancia, comencemos por advertir que la riqueza de información resultante de la Encuesta nacional diseñada para este *Informe* y diligenciada en un total de 1.708 hogares que representan los distintos estratos socioeconómicos, ciudades y áreas rurales, provincias y comarcas de Panamá (Recuadro 1) excede el límite de lo que puede ser presentado en este texto de amplia circulación, sin que se pierda el hilo conductor o narrativa del *Informe*. Por esta razón, acá nos limitamos a una síntesis analítica de los *tres resultados más importantes* que arrojó el cuestionario aplicado directamente a los jóvenes, en un formato de lecciones principales.

Lección 1. Para ampliar las capacidades de la juventud hay que invertir tanto en su desarrollo socioemocional como en su desarrollo cognitivo.

Este *Informe* encontró evidencia de que el desarrollo socioemocional y cognitivo de los jóvenes de Panamá están fuertemente correlacionados.

En los primeros ejercicios estadísticos constatamos que la escolaridad primaria no influye mucho sobre el desarrollo socioemocional de los jóvenes, mientras que la escolaridad terciaria sí lo hace. Una posible explicación sería que el currículo o el contenido curricular de la escuela primaria todavía no atiende suficientemente a los elementos socioemocionales.

El desarrollo socioemocional de los jóvenes también depende de la condición socioeconómica y en especial de la infraestructura de los hogares, principalmente de la presencia de electricidad. Desafortunadamente, la pobreza también afecta el desarrollo socioemocional de los jóvenes, no solo porque les dificulta asistir a la escuela sino en forma directa, puesto que los jóvenes en hogares con menos de 250 dólares por mes tuvieron un desarrollo socioemocional casi 40% inferior al promedio. Sin embargo, a partir de este punto, los aumentos en el ingreso del hogar no ayudan significativamente al desarrollo socioemocional, indicando que no se trate de tener riqueza sino de garantizar los derechos básicos de sobrevivencia para todos, como decir una vivienda con servicio eléctrico o el acceder a la educación básica.

En ejercicios estadísticos más sofisticados¹⁶⁸, encontramos que al añadir más variables las relaciones causales se vuelven más complejas (por ejemplo, la conexión a la electricidad perdió significancia); sin embargo, un ingreso muy bajo del hogar y el nivel de desarrollo cognitivo siguen estando claramente asociados con el desarrollo socioemocional de los jóvenes. Así, una lección importante de la Encuesta

llama a aprovechar mejor el potencial de la escuela o, en general, del desarrollo cognitivo para el mejor desarrollo socioemocional de los jóvenes, como también a aprovechar el hecho de que este segundo tipo de desarrollo es susceptible de mejora hasta los 20 y pocos años.

Lección 2. La mejoría del desarrollo cognitivo de los jóvenes es una tarea urgente y posible de cumplir mediante el fortalecimiento de las familias, redes de apoyo y otros espacios de sociabilidad y participación.

En las pruebas cognitivas realizadas por la Encuesta, 87% de los jóvenes tuvieron puntuaciones por debajo de 6 (en una escala de 1 a 10 puntos). Sólo 13% lograron más de 6 puntos. Estas cifras demuestran que hay mucho por hacer en cuanto a la formación cognitiva de los jóvenes en Panamá. Las mujeres presentaron mejores resultados que los hombres, con un promedio de respuestas de cognición temporal de 69% frente a 60% de los hombres y de cognición espacial de 54% frente a 51%.

En los primeros estimativos econométricos, como era de esperar, las variables de escolaridad mostraron clara influencia sobre el desarrollo cognitivo de los jóvenes. Así los jóvenes que no pasaron de la escuela primaria tienen un índice de desarrollo cognitivo 86% por debajo del resto de los jóvenes, mientras que aquellos con educación terciaria exceden en 38% el nivel de los demás. La variable importante (o estadísticamente significativa) no es la edad sino la escolaridad (dicho en lenguaje técnico: el efecto de la edad, descontado el nivel de escolaridad sobre el desarrollo cognitivo, no es significativo).

El efecto del ingreso del hogar podría explicarse de muchas maneras, por la mejor nutrición o por el acceso a mejores escuelas, mientras que la necesidad de trabajar y ayudar a sus familias afectaría el desarrollo cognitivo de los más pobres.

La imposibilidad de completar la escolaridad primaria es un gran factor de rezago para el desarrollo cognitivo de los jóvenes (quien no completa la escolaridad primaria tiene un desarrollo cognitivo 67% más bajo). Por otro lado, el desarrollo es 30% más alto para los que tienen escolaridad terciaria.

En síntesis, podemos referirnos al índice compuesto de desarrollo juvenil (IDJ) que incluye tanto lo cognitivo como lo socioemocional, y concluir que según los resultados de la Encuesta y los análisis econométricos, el IDJ mejora sustancialmente cuando la vivienda del joven tiene infraestructura o conexión a la electricidad (+37%), cuando su hogar tiene un ingreso alto (más de 1.000 dólares mensuales) (+22%), y cuando el joven o la joven han accedido a la educación terciaria (+25%); el IDJ en cambio desmejora notablemente si el hogar es pobre (-28%) y si el joven no pasó de la primaria (-53%).

Importa añadir aquí que, como ya dijimos, las prácticas parentales son un determinante clave del desarrollo de jóvenes y niños pero en sí mismas dependen de un nivel mínimo de educación e ingreso de las familias.

Lección 3. Los jóvenes panameños viven la paradoja de las preferencias adaptativas: están contentos y en general satisfechos con la vida, pero disfrutan de pocas libertades efectivas.

Los jóvenes parecen encarnar un caso clásico de “preferencias adaptativas” -una situación donde las personas están contentas sin razón específica para estarlo-. Ellos están bien interconectados (un 80% usa el celular todos o casi todos los días y un 74% utiliza el internet¹⁶⁹) y al menos formalmente hacen parte de redes o de grupos sociales (el 74% participó de una o varias organizaciones religiosas, deportivas, estudiantiles, comunitarias o ambientales durante el último año). Sin embargo, tanto en la Encuesta como en los grupos focales que analizaremos adelante, hubo claras señales de que los jóvenes no están conformes con la realidad que viven, y entre ellas:

1. Los jóvenes se sienten inseguros. 73% evita andar por algunas calles o zonas, 57% han limitado su horario de salida y 14% se sienten menos seguros dentro de su propio hogar.
2. El 98% de los jóvenes cree que hay algún tipo de discriminación en Panamá (33% creen que se discrimina más a los homosexuales, 22% a los indígenas y 21% a las personas con HIV/SIDA).
3. Muchos jóvenes parecen no tener una muy alta autoestima; uno de cada tres cree con frecuencia que nadie en su familia lo quiere o

piensa que es especial o importante, 32% no encuentra normalmente un motivo para reír y 11% no cree que su vida tenga significado.

Sin embargo, los jóvenes y los jóvenes parecen estar satisfechos con sus vidas y ven con naturalidad muchos de los problemas que encuentran en su formación, en el trabajo, en los riesgos de violencia o en la decisión de constituir una familia, para mencionar cuatro esferas importantes de la vida. De modo más general, el 91% de los jóvenes dice que está muy satisfecho con la vida y 90% cree que en 10 años estará aún mejor. Pero, para ahondar en el mundo de los jóvenes, revisemos brevemente lo que ellas y ellos nos dijeron en relación con los temas de este *Informe*.

El estado de la juventud: hablan los jóvenes

Las estadísticas oficiales y los datos de la Encuesta que repasamos en las dos primeras secciones de este Capítulo tienen las ventajas de cubrir todos los casos o una muestra estadísticamente representativa de los mismos, y de permitir mediciones o estimaciones numéricas sobre la incidencia o los determinantes de los distintos fenómenos. Sin embargo, estas fuentes no ofrecen la riqueza ni los matices suficientes para apreciar la entera complejidad del contexto o las maneras como los propios actores perciben sus entornos. Para complementar el análisis cualitativo -y, claro está, a título de simple exploración o sugerencia- sintetizamos ahora las conversaciones que tuvimos con panameños y panameñas jóvenes de distintos orígenes y perfiles, según el método de grupos focales que describe el Recuadro 15.

Recuadro 15 – Grupos focales con jóvenes de Panamá

Se utilizaron grupos focales para facilitar el diálogo entre jóvenes de distintos orígenes y perfiles, guiados por una pauta breve de preguntas para ordenar la conversación.

Para formar los grupos se utilizaron dos variables que en principio diferencian con bastante nitidez a los distintos grupos o tipos de jóvenes en Panamá: (1) el área geográfica, claramente relacionada con el nivel de desarrollo y las oportunidades socioeconómicas, y (2) el nivel educativo que influye claramente sobre las capacidades, el manejo de información y la manera de percibir los hechos. De aquí surgieron los seis grupos siguientes:

Nivel educativo/ Contexto de residencia	Baja Educación (1)	Alta Educación (2)
Urbano metropolitano	Grupos 5 y 6 Hombres y mujeres de 15 a 24 años, con diversidad étnica. <u>Perfiles destacados:</u> <ul style="list-style-type: none"> • No estudian ni trabajan. • Trabajadores en el sector informal. • Madres adolescentes. • Jóvenes en pandillas (de áreas críticas). 	Grupo 2 Hombres y mujeres de 15 a 24 años, con diversidad étnica. <u>Perfiles destacados:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Jóvenes de alto nivel educativo. • Líderes juveniles. • Trabajadores del sector formal.
Provincias del interior / semi-rural	Grupo 4 Hombres y mujeres de 15 a 24 años con diversidad étnica.	Grupo 1 Hombres y mujeres de 15 a 24 años, con diversidad étnica.
Comarcas	Grupo 3 Hombres y mujeres de 15 a 24 años, de pueblos originarios.	

- (1) Baja: primaria y secundaria incompleta
 (2) Alta: Secundaria completa y superior

Dentro de cada grupo buscamos que los asistentes tuvieran la máxima diversidad posible es decir que, compartiendo el nivel educativo y el lugar de residencia, ellos y ellas expresaran el mayor rango de opiniones posible.

Los grupos se ocuparon de los temas siguientes:

- Valoración de la educación: para qué sirve, qué le ha aportado en su vida.
- Valoración del trabajo: le interesa, percepciones, aspiraciones.
- Opiniones sobre la familia y las relaciones de pareja: relación con su familia de origen y expectativas futuras.
- Intereses personales y uso del tiempo: cuáles son sus metas, en qué desea ocupar su tiempo.
- Aspiraciones y perspectivas sobre el futuro: en lo personal y para el país.

Al mirar el desarrollo humano como un proceso, cada etapa de la vida presenta sus propios desafíos y oportunidades. Así lo percibieron los jóvenes en nuestros grupos focales; como dijo uno de ellos: *“El tiempo más feliz es la infancia porque nada nos preocupa, pero todas las etapas de la vida pueden ser felices, si existen las condiciones para que las personas logren lo que desean”*.

Dado el papel fundamental que en la vida de todos significa el trabajo productivo, es frecuente suponer que la formación de capacidades se reduce al universo laboral -más aun, que se trata de capacidades solamente cognitivas- cuando en efecto hemos de hablar de capacidades muy diversas para los varios mundos donde viven y conviven las personas. Las capacidades socioemocionales, la de aprender a aprender, la de resolver diferencias sin acudir a la violencia, las de formar pareja y construir familia si así se desea, la de participar activamente en la comunidad y en la política, la de ser parte de la sociedad del conocimiento y de la aldea global, además por supuesto de las capacidades ocupacionales son, entre otras, las capacidades que debe proveer una formación integral para la vida.

De lo anterior se sigue que un aspecto crucial del verdadero desarrollo humano es respetar y celebrar la pluralidad de estilos de vida y de trayectorias que cada generación y cada vida humana llevan consigo. Los jóvenes no son adultos inmaduros sino actores de la historia de hoy y de mañana. Es inútil y es poco inteligente tratar de que repitan el pasado, en vez de prepararse -y ayudar a prepararlos- para un fruto siempre abierto y por lo tanto siempre incierto. Tampoco vale cortarlos con una misma tijera o pretender que encajen en un solo patrón: son historias distintas, trayectorias distintas, condiciones distintas, aspiraciones distintas e ilusiones distintas. Y la juventud es el momento por antonomasia cuando esas diferencias se están cristalizando: ¿cuáles entonces son las trayectorias, las percepciones y las esperanzas de los jóvenes panameños?; intentaremos transmitirlo en unas pocas pinceladas, conservando en lo posible la informalidad de su lenguaje y sin olvidar el carácter puramente ilustrativo o exploratorio de los grupos focales.

La mirada desde los logros

Las opiniones de los jóvenes están marcadas por los logros que han tenido (si han cumplido las metas esperadas y aspiran a más, o si están en el camino tratando de salir adelante). Identifican factores que han facilitado sus logros tales como la familia, la educación y el esfuerzo personal. Se distingue la mirada de las personas que han salido adelante a pesar de las dificultades, ya que hacen hincapié en esas circunstancias desafiantes y en cómo las tradujeron en oportunidades (la “resiliencia” de la cual habla este Informe). Aquellos que se sienten rezagados también identificaron claramente los obstáculos: falta de recursos, de apoyo familiar y de dedicación o claridad en sus objetivos; estos ven opciones para salir adelante, pero esperan que lleguen “de fuera” (del Estado, de los empresarios, de la sociedad en su conjunto).

El bienestar vinculado a su entorno de vida pero mejorado

Los participantes en los grupos focales tienen una idea común acerca de lo que constituye el bienestar: cubrir las necesidades básicas, tener acceso a educación, salud, servicios domiciliarios y seguridad social, formarse como persona, poder ganarse la vida de forma digna y honrada, tener una familia y disfrutar de un entorno saludable y constructivo. Este bienestar debiera ser posible para todas las personas, y los jóvenes lo ven como una meta colectiva:

“...para mí, calidad de vida no es extender el horario de trabajo para llevar más recursos a tu casa y este recurso luego tienes que invertirlo tú en salud porque abusas de ella no es vivir bien ese concepto de salud, alimentarse pero tener una buena alimentación, implica educación más allá de un título tener conciencia de a qué aspiramos, porque bien se ha dicho que no podemos pensar de manera individual sino colectiva porque nada vale darle una buena educación a mi hijo cuando hay muchos de los vecinos o familiares que no pueden tener acceso a ella...” (Mujer alta educación, Coclé).

“Yo soy de Bocas del toro yo puedo decir que en Bocas del Toro yo vivo en un paraíso porque no tengo estrés de que si se incendió Cerro Patacón [vertedero] la contaminación va aumentar yo no tengo el estrés de que tengo que levantarme a las 3 de la mañana para coger un ‘diablo rojo’ [Transporte] para estar como sardina en lata para ir de un lugar a otro; yo puedo ir a pie desde mi casa al hospital, yo no tengo estrés de que si salgo de mi casa a las 9 o 10 de la noche me vayan a asaltar...” (Mujer, educación secundaria, Bocas del Toro).

Cuando el nivel socioeconómico es más bajo y las necesidades básicas son más apremiantes, la definición de bienestar es más material e inmediata; a medida que las oportunidades son mejores se aspira además a un entorno agradable y a una buena convivencia social. Las personas que vienen de ciudades intermedias y áreas rurales valoran la tranquilidad, la naturaleza y la vida en comunidad por sobre la modernidad y el estrés de las ciudades, pero aspiran a tener mejor acceso a servicios y oportunidades de empleo. Se comienza por valorar lo propio pero se aspira a un bienestar que integre “lo mejor de dos mundos”: la modernidad de la ciudad con la cohesión social y la tranquilidad del campo o la provincia.

La seguridad y el espacio público

Para todos los grupos consultados el tema de los espacios públicos para la recreación, la sociabilidad y la cultura es una tarea pendiente. Aunque accedan a ellos los consideran insuficientes o poco diversos o amenazados por las transformaciones urbanas. Aquellos que no tienen acceso a estos espacios, viven a diario las dificultades para utilizar su tiempo libre de forma segura y productiva. Si bien existen programas u oportunidades para el deporte y las actividades culturales, ellos se concentran en los centros urbanos mayores; y aun entonces falta mucho por hacer en los municipios y barrios donde vive la juventud con menos oportunidades.

“Donde yo vivo hay mucha violencia, hay 4 muertos menores de 22 años, y en vez de buscar a los que están matando a los jóvenes lo que hacen es irse para los parques o donde están jugando fútbol por estar reunidos o practicando algún deporte lo llevan al cuartel cuando los vamos a buscar le preguntamos cuál es el delito por el cual se los llevan y ellos dicen que no los encontraron con nada que solamente es por verificación...” (Mujer, universitaria, La Chorrera).

“Yo vivo en los abanicos y hay papás que les pegan a los niños por cualquier cosa, también atrás de mi casa hay un tipo que salió de la cárcel pero lo metieron preso porque andaba con drogas y aún lo andan buscando la policía y él se está escondiendo y la vez pasada tiró su pistola atrás de mi casa” (Mujer, educación secundaria, Chiriquí).

“Lo que hacen los muchachos que están ahora en nuestra edad es buscar alguien con quien conversar con quien salir porque en la casa si no hay comunicación siempre hay un regaño una pelea y por eso es que lo que más entusiasmo a uno a meterse en una pandilla es porque cuando uno es joven uno quiere comprarse cosas y que si voy a salir con mis amigos no puedo porque no tengo plata” (Hombre, educación secundaria, Chorrera).

La inseguridad surgió como preocupación en todos los grupos, sea porque se la vive esa realidad o sea porque se conoce la situación de otros lugares. La inseguridad se atribuye a la pobreza, a las crisis familiares y la violencia doméstica, a la falta de espacios seguros para la juventud y a la poca presencia de las instituciones de seguridad, que solo actúan de manera reactiva para controlar a los jóvenes sin un enfoque preventivo que responda a los problemas de fondo que son las actividades ilícitas y la violencia en las comunidades.

Parece que el centralismo del Estado panameño hace que esté relativamente ausente de ciertos territorios, en especial de zonas periurbanas. Algunos jóvenes del interior señalan que, además de la falta de espacios culturales, existe una cultura oficial proveniente de la capital y las provincias centrales que desconoce la variedad cultural del país.

Oportunidades y el papel de la familia

“Yo soy ese 40% de la población que creció con su mamá y su papá toda su vida, me educaron con valores y hoy en día estoy muy agradecida me llevaron a un bachiller y hoy en día a una ingeniería me educaron con un ideal que ya no hay de esos que escasean en la sociedad, mi papá me educó de una manera que yo pudiera protegerme a mí misma” (Mujer universitaria, capital).

“Yo también coincido con mis otros compañeros que desde que salí del vientre de mi madre mi papá nos abandonó y mi mamá ha sido padre y madre para mí y me inculcó los valores y las ganas de estudiar y si estoy ahora en la universidad es gracias a mi madre y todo se lo debo principalmente a ella y a mi tío que ha sido mi modelo a seguir” (Hombre universitario, Bocas del Toro).

“Mi familia no me entiende, mi papá es policía y antes estaba metido en un mundo que no es el mejor, entonces yo cambié pero mi papá no vio eso, la visión de familia que yo tengo hasta hoy en día es reconciliarme con ellos, estar con ellos ósea ser una familia porque en realidad nunca lo hemos sido. Si me gustaría tener mi propia familia pero la idea que yo tengo de familia personalmente sería un lugar en paz y armonía total que no hayan problemas y si los hay podernos entender mutuamente y hablar no gritarnos, cero pelea, que tanto

la mujer como yo nos entendamos y nos comprendamos". (Hombre, educación secundaria, Chorrera).

La familia cumple un papel clave en el desarrollo de los jóvenes en todos los contextos. No se trata de un solo modelo de familia ideal, sino de una red social cercana que permite la satisfacción de las necesidades básicas, el apoyo y el efecto.

Los jóvenes con mayor educación reconocen la infancia como la mejor época de su vida: un ambiente seguro, acogedor y sin preocupaciones donde, si bien en algunos casos existieron dificultades, la familia o personas cercanas hicieron esfuerzos para acompañarlos. Se aspira a tener una familia unida con relaciones afectivas cálidas. En el caso de los grupos con menos oportunidades la familia aparece como uno de los obstáculos más importantes, tanto por la escasez de recursos, como por la desintegración familiar, abandono del padre, falta de apoyo, relaciones poco afectivas y violencia doméstica. De aquí se sigue lo esencial no es la estructura o composición de la familia, sino la forma como brinda cuidado y apoyo a sus miembros e induce valores o actitudes que favorezcan la inserción social.

Quienes describen la infancia como un momento difícil y muchas veces triste, piensan que ella marca un camino más difícil para las y los jóvenes. En estas circunstancias ellos y ellas desean construir una familia totalmente distinta donde, a pesar de las dificultades, existan unidad, afecto y apoyo para los hijos.

Muchos jóvenes reconocen que tienen una buena relación con su familia y que es un soporte esencial, pero en esta etapa necesitan autonomía para desarrollar una vida propia. La familia les permite crecer y tener oportunidades, tiene un papel importante en la formación de los valores como persona y ciudadano, pero constituye un núcleo muy cerrado que no favorece la convivencia social y existen muchos temas que no son abordados por falta de experiencia, como son la sexualidad y la vida afectiva.

Los jóvenes con más educación aspiran a tener una pareja, que exista buena comunicación, organización y compartir las responsabilidades del hogar (mejorar lo que fue su familia de origen). También consideran que ha cambiado la idea del hombre como único proveedor. En cambio, para los grupos de menores recursos y educación sigue presente la idea de que la mujer deja la escuela para encargarse de los hijos y la casa y que el hombre tiene que buscar trabajo para mantener el hogar.

La vida afectiva y sexual

"...mi meta es terminar la universidad y tener unos 2 años trabajando y ahí después ver de tener hijos, pero uno nunca sabe, uno dice esto pero pasa que en un mes mete la pata (...) no es sólo decir un número de hijos es una responsabilidad muy grande que muchos no conocen" (Hombre, universitario, del interior).

"Hace cuatro años decía que quería 4 hace tres decía que quería 3 ahorita mismo si acaso puedo tener 1, la situación que se está viendo ahora no está apta para tener hijos por supuesto que yo quiero tener una familia porque yo me crié en una familia grande estar rodeado de niños es normal en una cultura, pero como estamos viviendo ahorita mismo a mí me da temor que tengan que sufrir desde pequeños o que tengan que pasar por esas mismas preocupaciones que yo estoy pasando ahora y cuando tenga un hijo pueda gozar todo lo que yo gocé cuando niña..." (Mujer, universitaria, Interior).

"Mis hermanos no querían a ese muchacho pero yo lo quería y me fui con él para que no le hicieran nada, después quise volver pero me cerraron las puertas... mi mamá me dijo que yo lo había preferido a él y que ahora tenía que mantenerme" (Mujer, educación secundaria, Arraiján).

"Yo estaba en la escuela en 1er año [7°] y tenía un novio, me salí me casé con él y ahora tengo un baby y no puedo volver porque no tengo quien lo cuide" (Mujer, educación secundaria, Arraiján).

Parece haber más acceso a información sobre salud sexual y reproductiva, especialmente para los jóvenes que han avanzado en su nivel educativo, pero existen dificultades para ejercer sus derechos sexuales y reproductivos, ya sea por estereotipos de género, o condiciones que limitan la autonomía de las personas. Otra área con menor desarrollo son las relaciones afectivas, ya sea por los patrones aprendidos en la infancia, marcados por las relaciones desiguales o por ausencia de esos patrones por el quiebre familiar.

Para las y los jóvenes de mayor educación la idea de tener hijos es vista como una gran responsabilidad que idealmente postergarían hasta completar sus estudios y tener medios para su sustento; sin embargo, indican que al tener una pareja los planes cambian y vienen los hijos, señalando que la decisión está fuera de su control o no puede ser planificada. Quizás esto se deba a que hablan de una perspectiva teórica y tienen menos experiencia de cómo conversar estos temas con la pareja y lograr acuerdo considerando sus distintas expectativas y deseos.

En tanto para los jóvenes de menor educación la posibilidad de decidir sobre su sexualidad es mucho menor, como en el caso de las jóvenes indígenas que son consideradas adultas a los 15 años o antes, que deben casarse y su rol es tener hijos. Para las adolescentes de familias en condiciones difíciles incluso el constituir pareja es una forma de salir de un ambiente limitado a otro, que es difícil, pero donde tienen mayor espacio de decisión, marcando el embarazo el paso necesario en esa transición a la independencia. Esta estrategia para mejorar la autonomía reproduce roles de género, donde la mujer posterga su progreso personal para tener hijos a temprana edad y asumir tareas domésticas y de cuidado de hogar y la pareja asume como proveedor. Esto implica la salida de las mujeres de la educación

a temprana edad postergando sus opciones de desarrollo, el ingreso temprano al mundo laboral con baja calificación, ya sea de ella, la pareja o ambos, con consecuencias adversas para ellas y sus hijos.

Mirada sobre la educación

La educación se ve como un proceso necesario para el desarrollo de capacidades, que requiere de apoyo de la familia y esfuerzo personal. Para los jóvenes de alta educación la experiencia se ha completado satisfactoriamente y han ganado experiencia y conocimiento, que a su vez les permiten una mirada crítica sobre la educación.

Identifican la necesidad de desarrollar la capacidad de análisis y que la educación sea más exigente, que las becas sean para premiar el esfuerzo, que se incorpore la formación práctica (aplicada) y que se realicen pruebas para identificar intereses y habilidades particulares de cada persona, que cada cual pueda desarrollarse en lo que hace mejor y que más le gusta para tener personas más realizadas y a la vez con un mayor aporte al desarrollo.

“Yo pienso que tienen que mezclar lo teórico con lo práctico, en mi clase hicieron una gira y ya todo es teórico yo pienso que deben relacionar más lo práctico, por ejemplo, si es un biólogo relacionarlo más con la ANAM (Autoridad Nacional del Ambiente) y esas cosas para que vaya teniendo conocimiento” (Mujer, universitaria, Comarca Ngäbe).

“...fomentar el análisis crítico y ponerlo en el aspecto académico se juzga demasiado por una clase de uniformidad de pensamiento y hace que se reprima el ímpetu creativo e innovador de los estudiantes para poderlos encasillar a todos en un mismo sistema y poder calificarlos todos igualmente es un sistema igualitario pero al mismo tiempo exigente” (Hombre, universitario, capital).

“Por lo menos en la secundaria a los muchachos les dieron computadoras pero no los dejan usar en el aula de clases, entonces pienso que le corresponde como docentes tomar esa herramienta y utilizarla como aprendizaje, porque cuando yo estuve en la escuela yo tenía 5 en informática y nunca vi una computadora, entonces ahora las tienen y los profesores no la utilizan, porque se quedan mucho en la teoría en los libros” (Mujer, educación secundaria, Chorrera).

“Para nosotros los estudiantes de aquí de Panamá ir al colegio es bien decepcionante escuchar que el profesor te de una charla, yo después que salí de sexto año fue que vine a entender muchas cosas, porque los profesores en la escuela explican porque tienen que explicar y eso hace que los estudiantes se salgan de la escuela; los profesores deben utilizar nuevas tecnologías y nuevos temas en las clases porque hay muchos temas que están afectando la juventud y ellos no los exponen” (Mujer, universitaria, Chorrera).

Según los jóvenes de mayor formación, la educación no fomenta el pensamiento crítico, la innovación ni la creatividad, la escuela uniforma el pensamiento pero reproduce las desigualdades. La escuela privada incorpora más innovación en las metodologías, en la escuela pública no se trabaja en grupos, no hay acciones creativas, faltan la tecnología, las metodologías actualizadas y la formación permanente de los maestros. Se eliminan materias de humanidades descuidando la formación de la persona. Es importante desarrollar actividades extracurriculares: cultura, deporte, círculos de lectura.

Debe existir coherencia entre la educación técnica y la universidad y debe mejorarse la orientación vocacional, que hoy se reduce a ciertas actividades. Los estratos pudientes dan a sus hijos la educación de mejor calidad, pero los jóvenes de menor educación consideran que están mejorando la infraestructura, la tecnología y el número de becas; sin embargo, sus dificultades familiares o su falta de motivación les han impedido completar sus estudios, aunque desean llegar a graduarse. No identifican falencias específicas en la educación pero algunos señalan que no veían su utilidad o no eran temas que le interesaban, lo que podría ser indicio de baja pertinencia de la educación para la realidad y necesidades de muchos jóvenes.

Quizás la formación más adecuada para las nuevas generaciones pasa por asegurar los contenidos básicos para una serie amplia de ámbitos donde cada persona puede seguir profundizando y especializándose según sus intereses. Así como los puestos de trabajo y el mercado laboral cambian, la formación y las carreras deben estar en constante adaptación.

Ingreso al mundo del trabajo

“Yo estoy estudiando psicología y lo ideal sería trabajar de lo que estoy estudiando no quemarme las pestañas y luego trabajar en un restaurante, pero hoy en día no da la oportunidad de desempeñarte porque el requisito que piden es tener 5 años o 3 años de experiencia, cómo voy a tener esa experiencia si no me la dan” (Hombre, universitario, Chiriquí).

“Se dedican a terminar su escuela terminan su universidad, aquí en Panamá hay un problema en lo que es el pago real de lo que es la carrera porque aquí en Panamá ha tenido un alto crecimiento económico como usted dice; no se está pagando realmente lo que van a estudiar, entonces muchos de los jóvenes aquí en Panamá se decepcionan porque estudian una carrera que le vale más plata de lo que cobran cuando van a trabajar” (Hombre, educación secundaria, La Chorrera).

“Bueno yo trabajo en una empresa de diseño gráfico, yo soy diseñador gráfico y en esa empresa se buscan más hombres que mujeres, que son dos o tres que diseñan bien y lo admito diseñan hasta mejor que yo, le pagan menos que a mí, entonces no hay las mismas oportunidades” (Hombre, universitario, La Chorrera).

El acceso al mundo del trabajo para muchos jóvenes se da de forma adelantada, ya sea por las necesidades de su familia de origen o por la constitución de su propio núcleo familiar. Estos jóvenes sienten la dificultad para encontrar empleo, pese al alto nivel de ocupación del país, debido a sus debilidades en la formación básica, así como la falta de habilidades aplicables al mundo del trabajo. Esto los lleva a pasar por empleos temporales e informales, y a tomar algunos cursos para intentar un oficio más definido, pero esta es una trayectoria que solo logran algunos y que no está claramente institucionalizada.

Para las mujeres de baja educación la situación es similar, agravada por el peso de asumir tareas domésticas y de cuidado que las sacan de la escuela y frenan su acceso al mundo laboral.

Un nuevo desafío que surge para los jóvenes con educación superior es que muchas de sus áreas de interés no tienen un campo laboral muy desarrollado, ya sea porque son actividades emergentes o porque no tienen fines comerciales, y se enfrentan a la disyuntiva de estudiar su área de interés o estudiar un área que sea rentable. Quizás se requiere una educación más modular que permita sumar habilidades más que limitarlas, lo que vendría a ser una ventaja para adaptarse a distintos puestos de trabajo.

Es resumen, cabría concluir que el desafío principal de la política pública consiste en hacer que sean posibles todas las trayectorias legítimas que los jóvenes y los jóvenes desean para ellos mismos -o, como se dice en el lenguaje del desarrollo humano, que sean posibles todas las opciones que las personas tienen buenas o válidas razones para desear-. Para eso es necesario reconocer la diversidad de intereses y de trayectos recorridos o que los jóvenes aspiran a recorrer, identificar las oportunidades y obstáculos de distinto origen que facilitan o dificultan esos proyectos, y adoptar las medidas que a familias, escuelas, empresarios, autoridades y demás fuerzas o actores sociales les corresponda adoptar, para que el hoy y el mañana de Panamá sean tan buenos como lo merecen nuestra juventud y niñez.

* * *

Hemos visto que los jóvenes son casi el 15% de la población de Panamá y que están muy concentrados en los espacios urbanos. Mostramos cómo han crecido las oportunidades de educación básica pero como la deserción escolar permanece alta y cómo pocos acceden a la educación superior (profesional o técnica). El futuro de los jóvenes sigue estando muy determinado por el ingreso y educación de sus padres, con un gran divisor de género, donde 1/3 de las mujeres de 15 a 19 años que declararan actividad en el hogar ya han dejado la escuela. Para casi la mitad de los jóvenes panameños, el mundo del trabajo es el mundo de la informalidad (en el sector informal o con empleos informales). El círculo vicioso tiende a reproducirse con una alta tasa

de natalidad entre adolescentes pobres y con falta de planificación familiar en áreas indígenas. Con todo y la vida difícil que parecen tener, los jóvenes son culpados por la violencia en Panamá, mientras las estadísticas oficiales parecen sugerir que son sus mayores víctimas.

La Encuesta hecha para este *Informe* mostró que el desarrollo cognitivo de los jóvenes -que es muy bajo de acuerdo con los instrumentos de medición utilizados- está fuertemente asociado con su desarrollo socioemocional. Vimos también que hay un problema aparente de preferencias adaptativas entre los jóvenes, pues la gran mayoría de ellos se declara feliz aunque los indicadores objetivos de su bienestar no son satisfactorios. Por último, de las conversaciones con los grupos focales, se desprende la imagen de que en Panamá no hay una juventud sino distintas juventudes, con opiniones y percepciones distintas sobre ellos mismos, sobre su futuro, sobre el papel de la familia, sobre los mundos del trabajo, la educación y la violencia, sobre el país, en fin, que es y el que será.

Anexo – Las pandillas juveniles

Para la Oficina de las Naciones Unidas para el control de las Drogas y la Prevención del Delito (ONUDD) (2007) una pandilla es una organización más o menos institucionalizada, que tiene sus propias reglas o convenciones y cuya membresía, sin embargo, es fluida. La pandilla es una fuente de identidad y el joven a menudo la concibe como una familia extendida. Su relación con la comunidad puede ser opresiva, protectora o una mezcla de ambas¹⁷⁰. Las pandillas juveniles suelen presentarse como una de las principales causas de la inseguridad ciudadana; a partir de esta premisa se adopta una estrategia de seguridad que se enfoca en el joven como victimario. Sin embargo, esta política no ha dado buenos resultados.

En Panamá las pandillas juveniles surgieron en 1984, pero fueron desarticuladas y regresaron con fuerza en 1991. En el 2000, según información del Departamento de Criminalística de la Policía Técnica Judicial, existían 45 pandillas juveniles. En 2004 y como parte de la política de “mano dura” que entonces adoptó el gobierno nacional, se aprobó la ley 48 que tipifica el delito de pandillerismo. Según la ley una pandilla es la asociación previa de tres o más personas con el propósito de cometer hechos punibles y que reúne por lo menos dos de las siguientes características: estructura interna, jerarquía, control territorial o uso de símbolos personales o colectivos de identificación de sus miembros¹⁷¹.

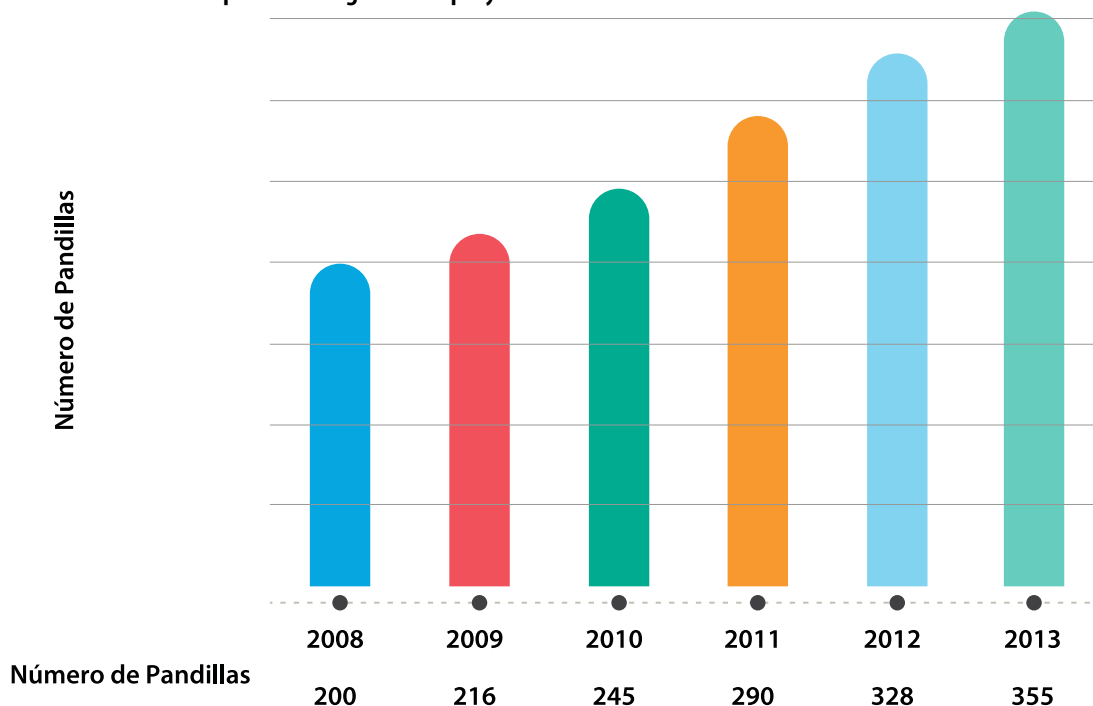
El Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010 estimaba que en el 2006 en Panamá existían 94 pandillas juveniles y 1.385 jóvenes en pandillas¹⁷². En ese momento, Panamá era el país con menor número de pandilleros en Centroamérica.

A comienzos del 2013 existían en Panamá 7.500 jóvenes en 355 pandillas juveniles, según reportes del Sistema Integrado de Estadísticas Criminales¹⁷³, esto implicaría que desde el año 2006 hasta la fecha han ingresado a las pandillas 1.000 jóvenes por año, lo cual sin duda significa que la Ley antipandillas no ha tenido el resultado esperado (Gráfico 21).

Aunque las instituciones de seguridad señalan al pandillerismo como causante principal de la

inseguridad ciudadana, esto no se refleja en las estadísticas criminales del año 2012 donde no aparece como móvil del homicidio el pandillerismo y tampoco aparece en el registro de incidentes de la Dirección de Investigación Judicial. Tal omisión en el registro de estadísticas criminales impide analizar con seriedad la participación de las pandillas en el aumento de la criminalidad del país.

Gráfico 21 – Número de pandillas registradas-proyectadas



Fuente: Policía Nacional y División de Análisis, Estadística y Difusión de la D.I.J.

Según la Policía Nacional, en la provincia de Panamá operan 85 pandillas, 41 de ellas en el distrito de San Miguelito, 9 en Arraiján y 4 en La Chorrera. Colón es la tercera ciudad en cantidad de pandillas, con 35. En la provincia de Chiriquí se cuentan 28 pandillas, 19 en la ciudad de David. En Veraguas y Los Santos se registran 11 grupos y en Bocas del Toro se reporta la existencia de una pandilla. Solamente la provincia de Herrera no tiene una pandilla registrada.

La pandillas son entonces un fenómeno urbano pero creciente a nivel nacional que surge de hogares disfuncionales, en crisis o desintegrados, el maltrato familiar y social de los menores, la desatención de las necesidades materiales y emocionales, poca educación y mala formación, dispersándose en la medida que los pandilleros se trasladan entre comunidades, estableciendo células en diferentes regiones y creando una red de acción delictual y choque contra las autoridades policiales.



CAPÍTULO 5

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS HACIA LA JUVENTUD

CAPÍTULO 5

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS HACIA LA JUVENTUD

Al evaluar las políticas públicas es muy común caer en un debate del tipo “vaso medio lleno-vaso medio vacío”, donde las partes se enfrentan en dos lecturas opuestas de una misma realidad. Con esto se corre el riesgo de perder el objetivo principal del ejercicio, que debe ser la identificación de lo que ya se ha hecho para avanzar, a partir de ahí, en el camino hacia el objetivo deseado. Este riesgo es aún mayor cuando se trata de políticas públicas para la juventud, pues aquí entran en juego dilemas más generales y complejos, tales como: ¿será que estas políticas deben apoyar a los jóvenes en el hecho de “ser jóvenes” o deben apuntar a permitirles que se vuelvan adultos?, ¿será que los métodos adecuados para aplicar las políticas de juventud acentúan el control (incluida la punición) o el empoderamiento?, ¿será mejor optar por políticas y programas dirigidos específicamente a los jóvenes, o más bien por políticas generales que tengan un efecto favorable para la juventud?

Ese Capítulo no intenta responder a las preguntas anteriores, que serán retomadas en la sección final de recomendaciones. Sin embargo, empezamos con una rápida mirada a los orígenes de las políticas de juventud y de las políticas generales que inciden en los jóvenes panameños (a las cuales llamaremos “macro-políticas de juventud”); es decir, las políticas públicas que aunque no estén dirigidas directamente a los jóvenes, en la práctica afectan alguna dimensión importante de sus vidas. Concretamente aludiremos a las políticas o estrategias de crecimiento económico, a las de educación y formación profesional, y a las de la seguridad ciudadana. Este recuento nos servirá como punto de partida para identificar y sugerir nuevas propuestas para el desarrollo humano de la juventud de Panamá en el Capítulo 7 del *Informe*.

Los orígenes de las políticas sociales y la relación con la juventud en Panamá

De principios del siglo hasta la postguerra

Puede decirse que la historia de las políticas para la juventud en Panamá comienza en 1908, con la apertura de dos “casas correccionales” para menores, ubicadas en las ciudades de Panamá y Colón, con instalaciones

por supuesto separadas para hombres y mujeres. El *Código Civil* de 1917 estableció un procedimiento para que los padres o tutores de los menores, previa audiencia judicial, pudieran recluir a sus hijos en una casa correccional con el fin de “enmendarlos”¹⁷⁴. De acuerdo con la Constitución de 1904, la minoría de edad concluía para los varones a los 21 años; las mujeres en cambio quedaban sometidas indefinidamente a la tutela o la “patria potestad” del cónyuge o de un pariente masculino.

Las políticas sociales dentro del paradigma tutelar -como anotó el Capítulo 3 con relación a la infancia- distinguían entre el menor en riesgo social y el menor infractor. Este modelo se mantuvo durante muchos años y solo empezó a cambiarse después de la Segunda Guerra Mundial; en efecto, la Constitución de 1946 incorporó una nueva visión de los derechos de las personas y una nueva concepción sobre el papel de las instituciones políticas y sociales. En desarrollo de la Constitución, también en 1946 se aprueba la *Ley Orgánica de Educación* que organiza el sistema de educación pública alrededor de la idea del desarrollo nacional y la construcción de identidad panameña. Según el artículo 1 de esta Ley, “reconócese a todos los niños y jóvenes residentes del país, el derecho que es a la par un deber, a recibir del Estado una educación íntegra, sin discriminación de raza, sexo, fortuna o posición social” (Ley 47 de 1946, artículo 1°).

Bajo el modelo tutelar, el menor infractor o en riesgo pasa a ser sujeto de la jurisdicción estatal y por lo tanto es el Estado quien decide sobre su persona y sus bienes. El menor de 21 años -esto es el niño, niña y el que entonces se conocía como “menor adolescente”- no tiene derechos, sino que es un objeto invariable de tutela, sea que ésta la ejerzan sus padres o adultos responsables, sea que el Estado la asuma en su defecto. La tutela del Estado se ejercía esencialmente por medio de claustros, casas, refugios y en algunos casos por asignación a terceras personas, quienes pasaban a ser responsables del bienestar del menor.

En 1946 también se dan las primeras manifestaciones de la nueva política de Estado hacia la infancia con la creación del Consejo Nacional para Menores, instituido mediante Ley 56 de 27 de septiembre. Esta lectura de los vientos democráticos de la postguerra tuvo un desarrollo muy limitado, ya que los sucesivos gobiernos

y la propia burocracia educativa mantenían en la práctica una noción muy restrictiva del derecho a la educación de los jóvenes.

En efecto, mediante la Ley 24 de 1951, Panamá vuelve al modelo tutelar en la versión de Chicago -la llamada *Doctrina de la Situación Irregular*- y crea el sistema Tutelar de Menores, donde un juez de carácter administrativo y adscrito al Poder Ejecutivo decide en los casos de menores infractores o en riesgo social, así como en lo tocante a la guarda y crianza de los menores e infantes¹⁷⁵. Este tipo de política considera al “menor de edad” como sujeto pasivo de la intervención jurídica, objeto y no sujeto de derecho. El juez es una figura “paternalista”, que debe buscar una solución para el menor objeto de protección que se encuentra en situación irregular.

Con el paso del tiempo y como consecuencia de aplicar el modelo tutelar, se fueron haciendo más evidentes las violaciones a los derechos fundamentales de los menores. Surgió entonces una nueva concepción sobre sus derechos; más allá de la noción legalista del “menor adolescente”, surge a partir del Año Internacional de la Juventud, en 1985, el debate sobre la Gestión Pública de lo Juvenil que reclama la creación de organismos oficiales de juventud y la adopción de los mandatos internacionales en materia de juventud como parte de la Constitución panameña. De esa misma época datan los primeros estudios e informes internacionales acerca de la juventud.

Tras la caída del gobierno militar en 1989, Panamá inicia el proceso de recuperación y consolidación de la democracia, y en este contexto fueron surgiendo iniciativas innovadoras para mejorar las políticas públicas dirigidas a la mujer, a la niñez y a la juventud.

En 1998 tuvo lugar la primera conferencia Iberoamericana de Ministros Responsables de Juventud, donde aprueban el Plan de Acción para la Juventud de las Naciones Unidas y el Programa de Acciones para la juventud en América Latina (PRADJAL). En Panamá, el año internacional de la juventud concluyó con el Diagnóstico y Lineamientos de Acciones para el Desarrollo de la Juventud Panameña 1985-1995, Participación, Desarrollo y Paz (Enero de 1987), seguido del Comité Nacional del Año Internacional de la Juventud que expidió el Marco de Referencia al Plan Nacional de la Juventud, iniciativa del departamento de Asuntos Estudiantes del Ministerio de Educación, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Red de Asociaciones Juveniles “Llenando un Vacío” y la Universidad de Panamá¹⁷⁶.

De la tutela de menores a la articulación de políticas

En 1995, con la entrada en vigencia del *Código de la Familia*, dejó de existir la institución tutelar

de menores, que durante 44 años fuera la principal autoridad del Estado en materia de infancia y juventud (o precisamente, de “menores adolescentes”). El nuevo Código traslada al Poder Judicial las funciones del viejo juez adscrito al Poder Ejecutivo. Más adelante, entre 1996 y 1997, el Despacho de la Primera Dama adelanta el programa *Panamá XXI*, que recogió las principales necesidades, expectativas y demandas de los jóvenes.

En forma paralela, y después de un largo proceso, mediante la Ley 42 de 1997 se crea el *Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia* (MINJUNFA). Por vez primera el tema de juventud se eleva al primer rango del Estado, y al ministerio se le asigna la tarea de impulsar el desarrollo humano por vía de la participación y la promoción de la equidad, así como de la organización, administración, coordinación y ejecución de políticas, planes, programas y acciones tendientes a fortalecer la familia y la comunidad, con atención a los grupos prioritarios. El nuevo ministerio asume la responsabilidad en el tema juvenil, bajo el mandato legal de dar participación a los jóvenes y de hacer realidad la política pública en materia de juventud.

Dentro del MINJUNFA, la Dirección Nacional de la Juventud era la unidad técnica encargada de velar por el cumplimiento de las normas legales nacionales e internacionales, así como de los acuerdos o parámetros que surjan de las consultas realizadas en el país con los jóvenes, o de otras consultas. La Dirección se ocupaba de administrar, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y acciones conducentes al mayor bienestar de las y los jóvenes panameños.

Seguidamente, en julio de 1998, 105 organizaciones se reunieron para crear la primera Plataforma de Organizaciones Juveniles de Panamá, donde confluyeron organizaciones que trabajaban para los jóvenes y agrupaciones así como organizaciones integradas por los propios jóvenes. El *Consejo Nacional de Juventud de Panamá* (CNJPANAMÁ) surgió como un espacio de encuentro y ejercicio del liderazgo juvenil; el Consejo tendría como objetivo diseñar políticas públicas de y para la juventud.

Este espacio facilitó la interlocución entre el movimiento juvenil y el Estado para el logro de acuerdos, propuestas y actividades importantes tales como el *Pacto Nacional por la Juventud*, suscrito el 8 de abril de 1999 por los candidatos a la presidencia de la República para el periodo 1999-2004; por primera vez una propuesta de las y los jóvenes panameños logró el interés y la firma de los tres candidatos presidenciales, en un acto público donde se comprometieron a darles prioridad a las políticas públicas para las juventudes. El proceso, liderado por el Consejo Nacional de la Juventud, tuvo como testigos a la Comisión de Justicia y Paz, a la Asamblea de la Sociedad Civil y al Sistema de Naciones Unidas. El pacto apuntaba hacia seis metas:

1. Garantizar el acceso y el derecho a la educación de calidad.
2. Garantizar el derecho al empleo de calidad y a la autogestión.
3. Garantizar el derecho a la salud y a desarrollar estilos de vida saludables.
4. Garantizar el derecho a la información para la vida y a facilidades para el uso adecuado del tiempo libre.
5. Promover la participación de la juventud en la toma de decisiones, no solamente en aquellas que les afecten directamente, sino también en las que competen a la sociedad civil.
6. Promover leyes, políticas y programas que garanticen la ciudadanía social de los y las jóvenes.

Dos años después, como resultado de un proceso de cabildeo del Consejo Nacional de la Juventud, con la asistencia técnica del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), se logró la firma del *Decreto No. 7 de marzo de 1999* que estableció el *Consejo de Políticas Públicas de Juventud (CPPJ)* -órgano de consulta, de enlace entre el sector público y el privado, de asesoría y de coordinación entre las instituciones gubernamentales, que se ocupan de temas relativos a la juventud-.

El Consejo estaría integrado por 10 representantes de instituciones de gobierno, 2 de la sociedad civil y 14 miembros del Consejo Nacional de la Juventud. Entre los considerandos del decreto que le dio vida al Consejo cabe resaltar el reconocimiento del peso demográfico de este segmento de población y la necesidad de buscar la concertación y movilización de las instituciones estatales y otros actores de la sociedad para abordar los temas de juventud.

Bajo el mismo decreto se reconoció al nuevo Consejo Nacional de Juventud (CONAJUPA) como un ente de representación juvenil para ser consultado por el gobierno, con el encargo adicional de acompañar el diagnóstico que sustentaría las políticas públicas y la formulación y ejecución del Plan Nacional de Juventud¹⁷⁷.

Como continuación de este proceso, y en sintonía con el enfoque de derechos humanos, entre 2003 y 2004 el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia propició la construcción, consolidación y puesta en marcha de la *Política Pública de Juventud*. Este documento concibe a las jóvenes y los jóvenes como sujetos de derecho y como *actores estratégicos del desarrollo*. Para su elaboración se llevaron a cabo 15 foros donde participaron jóvenes de origen urbano, rural e indígena, voluntarios, personas con discapacidad, privados de libertad, en situación de exclusión, además de los jóvenes organizados, las instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

La *Política* tenía por objetivo garantizar a los y las jóvenes que viven en Panamá las condiciones para su desarrollo humano, el reconocimiento pleno de sus derechos y la participación para construir un país más equitativo, solidario, democrático y justo, sin distinción alguna por razones étnicas, de origen nacional, de edad, de género, de residencia (urbana/rural/comarcal), de orientación sexual, de creencias religiosas, de situación socioeconómica, de discapacidad o de cualquier otra condición particular.

Del MINJUNFA al MIDES

Mediante la Ley 29 de 2005, el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia se convirtió en el *Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)* como el ente rector de las políticas sociales para los grupos de atención prioritaria: niñez, juventud, mujer, personas con discapacidad y personas adultas mayores, dentro del contexto de la familia y la comunidad (artículo 2 de la Ley 2). El MIDES pasó a jugar un papel clave en el diseño, coordinación y ejecución de los programas de transferencias condicionadas, primero en el *Programa Red de Oportunidades*, lanzado en 2006 como parte de la estrategia contra la extrema pobreza, y después en el *Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores (2010)*, encaminado a mejorar las condiciones de vida de este segmento de la población, y conocido popularmente como “Cien a los setenta”.

Por otra parte, en el año 2009 fueron creados, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF) y el Instituto de la Mujer (INAMU), para atender a las necesidades específicas de estos grupos de población. La Ley 8 de 2010¹⁷⁸ encargó al Ministerio de Educación el *Programa de Beca Universal* que, sobre la base del rendimiento académico, ofrece becas a todos los estudiantes desde la educación primaria hasta culminar el duodécimo grado de los centros educativos oficiales y particulares. El programa busca reducir la deserción escolar, el fracaso académico y aportar a la economía de los hogares a fin evitar el trabajo infantil (Contraloría General de la República 2010).

Las políticas públicas de juventud aplicadas durante los últimos años, sin embargo, han dado prioridad al emprendimiento individual (capital humano) que se asocia con un conjunto de actitudes y conductas que darían lugar a un perfil personal caracterizado por elementos tales como el manejo del riesgo, la creatividad, la capacidad de innovación, la autoconfianza y la denominada “acción emprendedora”. Es decir, se han propiciado iniciativas que impulsan trayectorias de vida con un énfasis en el logro personal.

En mayo de 2011, el Ministro de Desarrollo Social instaló el Consejo de Políticas Públicas de Juventud. El ministerio ha expresado su interés en avanzar hacia una nueva institucionalidad, y en enero de 2013 se presentó un anteproyecto de ley que crearía el Instituto Nacional

de la Juventud y una red de protección social para los jóvenes.

La juventud no es un grupo homogéneo. Las políticas públicas para la juventud, en todo el mundo, oscilan entre un foco en los problemas de los jóvenes y un foco en la provisión de oportunidades para los jóvenes (como podemos ver en las publicaciones del Consejo de Europa¹⁷⁹). La situación en Panamá no es distinta: también aquí la agenda pública que trata de la política de juventud incluye muy distintas respuestas, y por eso es necesario examinar el contexto o las “macro-políticas de juventud”, como pasamos a hacerlo.

Pero antes conviene recordar que cuando en este informe hablamos de “políticas públicas” no aludimos solamente a las acciones o programas del Estado (visto como sucesor de Gobierno, por el corto, mediano y largo plazo), sino también a las familias, escuelas, comunidades, empresas y demás actores sociales. En el caso particular de la juventud, destaquemos el intenso ejercicio por parte de la sociedad civil organizada y de los medios de comunicación para orientar a los adolescentes urbanos hacia el deporte y las manifestaciones culturales, así como modelos de intervención basados en coaliciones de actores locales para prevenir el consumo de drogas, el uso constructivo del tiempo libre y el refuerzo del saber académico. Estas iniciativas muestran algunos resultados alentadores, pero su escala, su financiación y su continuidad en el tiempo no han sido en general suficientes para cambiar a fondo la situación de las y los jóvenes panameños.

Macro-políticas de Juventud

Los jóvenes son arte y parte de la sociedad panameña, y por eso los afectan todas las políticas económicas, sociales o culturales que adopten el Estado y los demás actores sociales. Pero hay tres tipos de “macro-política” que les conciernen de manera especial, y a la cuales debemos limitarnos en el espacio del presente *Informe*: las políticas de crecimiento económico, las de educación y formación profesional, y las de seguridad ciudadana.

Políticas de crecimiento económico

El modelo de crecimiento económico panameño produce incentivos que no apoyan las trayectorias de estudio y de trabajo de los jóvenes. ¿Pero, qué modelo es ese? Es un modelo fuertemente orientado hacia el sector de servicios, comercio y construcción, con menor atención a los sectores industrial y agrícola. En el largo plazo, la estructura laboral refleja la estructura productiva; pues en Panamá el 30.8% de las personas ocupadas trabaja en los servicios, el 26.9% en el comercio, el 10.8% en la construcción, el 10.6% en establecimientos financieros, el 9.9% en transporte y comunicaciones y el 8.3% en la industria. En 2010, el

57.2% de la población ocupada de 15 a 24 años de edad trabajaba en el sector terciario, el 21.7% en el sector primario y el 21.2% en el secundario.

Según el Banco Mundial (2011) y la CEPAL (2011), al fomentar de manera tan desproporcionada el sector servicios, se promueve una alta concentración de ingreso pues ese sector no tiene las cualidades distributivas de otros sectores, y el perfil laboral requerido para estas actividades puede ser altamente especializado. En otras palabras, el modelo de crecimiento económico es muy intensivo en trabajo calificado. Además, la llamada “bonanza económica panameña” ha producido, según el Banco Mundial (2012), un aumento de la remuneración de las actividades laborales que requieren poca calificación de la mano de obra. Hay así un incentivo para que los jóvenes ingresen tempranamente al mercado laboral por salarios *inicialmente* atractivos, a corto plazo. A largo plazo, pueden perder el interés en seguir estudiando y en realizar nuevas inversiones para su formación profesional.

En el sector de la construcción, el empleo está bastante formalizado, con alto grado de organización sindical y alta cobertura de la seguridad social. En efecto, en el 2010, el 95% de los trabajadores de la construcción cotizaban a la seguridad social, a comparar con el 65.4% en los servicios, el 53.6% en transporte, el 51.9% en comercio, el 47% en la industria y solo el 13.2% en la agricultura, donde parece que está el mayor problema.

Pero la cuestión más intrigante en Panamá está en el empleo informal. Para verlo, recordemos la distinción entre *sector informal* y *empleo informal en el sector formal*: el sector informal está integrado por establecimientos, empresas o unidades productivas con bajo nivel de organización, poca o ninguna división entre capital y trabajo y ausencia de contabilidad, como es el caso de muchas mini-empresas familiares; el empleo informal en el sector formal se refiere a los trabajadores de empresas no-informales que sin embargo no están asegurados o no reciben sus prestaciones legales. Pues bien, sin incluir la agricultura, el 26.5% de los trabajadores panameños está en el sector informal, y otro 11,6% tiene empleos informales, para un total de 42.7% de los ocupados (este total incluye a los trabajadores del servicio doméstico – 4.6% de los ocupados). Para América Latina en su conjunto, las cifras respectivas son 32.7% (sector informal), 12.3% (empleos informales en el sector formal) y 5.4% (trabajadores domésticos). En otras palabras: aunque la informalidad laboral es menor en Panamá que en el conjunto de América Latina hay espacio para mejorar la proporción de trabajadores del sector formal que disfrutan de seguridad social.

Por lo demás, en Panamá el empleo informal cubre al 42.1% de los hombres y al 43.6% de las mujeres. La informalidad total sin duda ha decrecido, pues en 2008 se reportó un valor de 53.3%. Entre los jóvenes de 15 a

24 años el empleo informal total es 48.2% una relación mucho mayor que en el caso de los trabajadores adultos.

Pero lo más paradójico es la existencia de una alta e insatisfecha demanda de mano de obra calificada que no ha beneficiado a los jóvenes panameños debido a su falta de formación. Es frecuente oír la queja de empresarios sobre la falta de personal capacitado, que en muchos casos tiene que ser importado para poder asumir compromisos contraídos por la empresa. Un estudio de la firma *Goethals Consulting* en 2009, titulado *Índice de Competitividad Empresarial en Centroamérica* reveló que el 63% de las empresas de Panamá son dirigidas por extranjeros o panameños que estudiaron en el exterior, lo cual de algún modo corrobora la existencia de problemas en la preparación de los graduados de universidades panameñas.

Por otra parte, la escasez de recurso humano calificado ha llevado a que el Gobierno Nacional flexibilice las regulaciones migratorias y laborales para extranjeros, atraídos por condiciones de trabajo favorables o mejores que las de sus países de origen. Estos extranjeros son contratados en ocasiones con mayores beneficios económicos que los panameños con el mismo nivel de estudios; un Informe del Banco Mundial menciona que “los inmigrantes en Panamá registran mayores salarios por niveles de educación, lo que reflejaría, al menos parcialmente, una mejor calidad educativa fuera de Panamá” (Banco Mundial, 2012).

En los grupos de más bajos ingresos, la cifra de inmigrantes es alta y creciente. Información actualizada indica que para el 2010, la cantidad de inmigrantes registrados llegaba a 121.000 personas, o al 3.5% de la población total (PNUD, 2009). Los permisos de trabajo otorgados en 2009 y 2010 a extranjeros provenientes de Centroamérica, República Dominicana y Colombia, muestran una mayoría de Colombia, República Dominicana, Nicaragua y Costa Rica, en edades de 16 a 34 años, con secundaria básica completa y dedicados a la construcción y el comercio¹⁸⁰. En conclusión, hay mucho potencial en Panamá para la promoción de un modelo de crecimiento económico más pro-joven y más inclusivo.

Políticas de educación y formación profesional

Los sistemas educacionales de todo el mundo están bajo presión para adaptarse a los requerimientos de nuevas formas productivas de la economía global y de sociedades que evolucionan muy rápidamente. En Panamá, el sector privado ha sido especialmente pro-activo en este frente, y ha optado por invertir en más formación y capacitación del personal para el trabajo. Así se han hecho comunes las llamadas *Universidades Corporativas* dentro de multinacionales establecidas

en el país, e incluso empresas de capital panameño han empezado a replicar esta práctica¹⁸¹.

Dentro de las ofertas del sistema educativo formal en el área técnica figura la modalidad de educación media conocida como *formación profesional y técnica*, que se imparte durante los últimos tres años de la educación media, en reemplazo de la formación académica. Según las Estadísticas Educativas del Ministerio de Educación¹⁸² correspondientes a 2012, fue adecuada la oferta de la educación media de 68 a 15 el número de bachilleratos y se actualizaron los contenidos con el apoyo de profesionales, universidades y sector productivo.

La demanda de técnicos que exigen los grandes proyectos actuales de crecimiento económico no está satisfecha, y según cifras de la Contraloría, en Panamá la relación de profesionales a técnicos es de 3 a 1, cuando proyectos como la ampliación del Canal requieren de 5 técnicos por cada profesional¹⁸³. Sin embargo, han surgido múltiples sistemas paralelos de formación para el trabajo, como veremos al repasar la historia de las iniciativas de formación técnica en Panamá.

1.- El IFARHU

Una de las primeras instituciones para facilitar la formación laboral de los jóvenes es el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU). La Ley No.1 de 1965 creó el Instituto para disminuir la deserción escolar por falta de recursos económicos y formar el capital humano necesario para el crecimiento económico. La institución fue encargada de la administración de becas, el programa de adiestramiento de funcionarios públicos, el registro de los profesionales de la República, el planeamiento de las necesidades técnicas nacionales, la administración de fondos del Estado para la asistencia con fines educativos y el servicio de supervisión académica.

La década de los 70 trajo la expansión y democratización del IFARHU, ya que se crearon el programa de Becas Comunitarias, el Programa de Perfeccionamiento a Servidores Públicos y Asistencia Educativa, aumentaron los montos del Programa de Crédito Educativo, y se promovieron las investigaciones tendientes a determinar las “necesidades de formación profesional y técnica” y la integración de los recursos ya formados a las actividades productivas.

El IFARHU mantiene hasta hoy varios programas de ayuda ente los cuales figura el Programa de Asistencia para la Población en Situación de Vulnerabilidad y Riesgo, que es un aporte económico no reembolsable para estudiantes de educación básica general, media y superior provenientes de la población vulnerable y en riesgo. Otros programas son el de Becas Doctorales y Post-Doctorales 2005-2010 (IFARHU-SENACYT), Asistencia Económica Educativa, Asistencia Económica

de Corregimientos, Asistencia Económica para la Erradicación del Trabajo Infantil, Becas de Excelencia Profesional (IFARHU-SENACYT), Becas MEF-IFARHU 2005-2010, Pasantías de Personal Técnico en Fincas de Raíces y Tubérculos, Becas Internacionales y Programa Especial para el Perfeccionamiento Profesional de los Servidores Públicos.

2.- El INAFORP

El Instituto Nacional para la Formación Profesional (INAFORP) fue creado mediante la Ley 18 de 1983. Hasta hace pocos años era la entidad encargada de formar electricistas, soldadores, plomeros y otros profesionales de este nivel. El INAFORP, al igual que la mayoría de sus instituciones congéneres, atendió las demandas del sistema productivo y de la mano de obra panameña, pero empezó a experimentar cierta rigidez institucional, burocratización, obsolescencia tecnológica y limitaciones presupuestarias (el más bajo de toda la región centroamericana para instituciones homólogas, incluso menor que países más pobres como Nicaragua y Honduras). Todo ello confluyó en tendencias estructurales hacia un servicio determinado desde la oferta, con la consiguiente pérdida de pertinencia de su contenido a las demandas del aparato productivo.

Además del instituto oficial para la formación profesional INAFORP, que recibía una parte pequeña del total de presupuesto que el Gobierno Nacional dedicaba a este fin, se asignaban importantes sumas de dinero en el IFARHU, Ministerio de Trabajo, Instituto Panameño de Turismo, Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) y otros para dictar cursos sin un ordenamiento y con ello duplicando esfuerzos y dejando vacíos, lo que derivó en problemas de recursos.

Pese a la existencia de ofertas sin costo para los estudiantes a través del instituto de formación profesional y técnica del Estado, así como una gran cantidad de instituciones privadas que capacitan en el área técnica, muchas veces la educación que se imparte es de tipo informal o no-formal. Por eso es importante establecer puentes o pasarelas entre ambos sistemas (el formal y el no formal) que permitan reconocer los créditos obtenidos, convirtiendo esta modalidad de educación en otro acceso hacia el sistema medio o universitario.

3.- El INADEH

Mediante el Decreto Ley N° 8 de 2006 se reestructura la institución INAFORP bajo el nombre de Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), creado como institución autónoma, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía financiera,

administrativa y técnica en su régimen interno, en el manejo de su patrimonio y en el ejercicio de sus funciones, sujeto a la política general del Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y la Fiscalización de la Contraloría General de la República. Su Consejo Directivo es tripartito, lo que asegura la presencia de empresarios y trabajadores en la institución.

El INADEH surge como respuesta a la necesidad de preparar técnicos, incluso con certificación internacional, para atender principalmente la demanda del proyecto de ampliación del Canal. Rápidamente se dieron los primeros pasos para recuperar el tiempo perdido. Con 21 centros de formación y la presencia a través de cursos móviles y programas virtuales a lo largo y ancho del país, incluyendo las comarcas indígenas, el INADEH ha desarrollado en el año 2012, de acuerdo a su Informe Estadístico, 1.408 cursos (113 en el área agrícola, 294 en el área industrial y 1001 en comercio y servicios) con un total de 136.263 horas de formación en 2012 (P) para una matrícula presencial en 2013 (P) de 30.529 participantes (14.464 hombres y 16.065 mujeres). De estos se reportan 12.660 egresados (5.616 hombres y 7.044 mujeres) en 2013. Dentro del INADEH existe pues potencial para una oferta de cursos variada, con especialidades del sector servicios y en consonancia, por supuesto con los planes y políticas del sector privado y de los diversos ministerios e instituciones públicas en Panamá.

4.- Oferta Privada

Los datos de empresas privadas dedicadas a la formación profesional y técnica difieren entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI). En los últimos años han proliferado instituciones que no cuentan con equipamiento, profesorado o instalaciones para impartir formación de calidad. Aparecen reportados en el INADEH, 67 oferentes de servicios de capacitación, que son contratados por la institución para complementar su misión, pero no se mantiene un registro público de los estudiantes atendidos. Como ejemplos de formación técnica de calidad ofrecidos por el sector privado probablemente las más significativas sean el Instituto Técnico Don Bosco¹⁸⁴, institución sin fines de lucro, manejada por religiosos, y el Hotel Escuela Internacional de Panamá¹⁸⁵, Instituto Bern, manejado por el grupo de Empresas Bern inspirado por la necesidad de encontrar recurso humano capacitado para atender sus hoteles.

Con todo, como dijimos, falta integrar esta actividad educativa con el resto del sistema, creando puentes que faciliten la movilidad entre las diferentes modalidades de aprendizaje. Todavía los estudiantes que ingresan a la formación profesional no pueden continuar a niveles superiores sin completar la educación media formal, y con ello, la educación universitaria sigue siendo la

única alternativa atractiva para los estudiantes y sus padres. Es conveniente hacer notar que en los países desarrollados solamente una baja proporción de los universitarios llegan procedentes de la media, el resto lo hace a través de centros tecnológicos especializados de alta calidad.

El sector productivo tiene el potencial para orientar y estimular acciones formativas que contribuyan a una política nacional de capacitación con calidad, equidad y pertinencia. Para ello es importante prever la necesidad de servicios auxiliares (información de mercados, formación de formadores, análisis ocupacional y diseño curricular, etc.), dar consistencia y sostenibilidad técnicas a la oferta de capacitación, como también es importante definir mecanismos para regular la calidad de la capacitación, con la necesaria autonomía que aporte transparencia a los mercados de capacitación y a los mercados de trabajo.

5.- Sistema Dual

La búsqueda de una formación técnica eminentemente práctica provocó que en enero de 1997 se promulgara el Decreto Ley No. 4, por el cual se regula el Sistema de Formación Profesional Dual. El decreto aclara conceptos, define los tipos de Formación Profesional Dual (escuela-empresa), establece la forma de organización del sistema e instituye el contrato de aprendizaje, determinando las obligaciones de las partes¹⁸⁶.

Sin embargo, a pesar de haber logrado poner de acuerdo a los tres sectores (empleados, empleadores y gobierno) sobre un modelo de legislación que promoviera la educación dual y la existencia de aprendices en la empresa, ofreciendo oportunidades de trabajo con fines educativos, y en condiciones favorables tanto para el estudiante como para la empresa, esta no ha recibido el respaldo necesario para su desarrollo. Inicialmente fueron muy pocos los que aprovecharon este sistema que resultaba muy costoso por estudiante, y limitado a sólo seis oficios en áreas técnicas de la tercera generación, como mecánica automotriz, soldador calificado, cocinero, mecánico de máquinas y herramientas, electromecánico de mantenimiento industrial, mecánico de mantenimiento y reparación¹⁸⁷.

6.- Emprendimiento

Otra formación que ha permanecido dentro del sistema educativo no formal es la relacionada con la preparación para crear una empresa. Como resultado de un enfoque que no promueve la innovación y el riesgo, graduamos a una juventud con limitaciones de empleabilidad, y baja capacidad para el emprendimiento, dos avenidas que permitirían la inclusión del joven al mundo del trabajo. Nuestro egresado de la escuela oficial suele ser poco emprendedor, según el Global Entrepreneurship Monitor (2012), solo uno de cada diez panameños estaban gestionando un negocio propio.

El estudio *Global Entrepreneurship Monitor*, sobre actitudes y percepciones vinculadas al emprendimiento en Panamá, preparado por un consorcio de universidades y aplicado en Panamá por el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), muestra que, comparado a otros países latinoamericanos, nuestros jóvenes son los que menos oportunidades perciben para crear una empresa (38%) y los que muestran menos intenciones de iniciar experiencias de negocio (43%)¹⁸⁸. Llama la atención el bajo porcentaje que muestra el temor por el fracaso (17%) lo que revela una fortaleza de cara a la formación de empresarios. Dentro de este ambiente poco favorable al desarrollo de la vocación empresarial entre los jóvenes, han surgido centros de promoción que actúan como incubadoras de empresas al amparo de universidades y de otras instituciones académicas con éxitos que, aunque esperanzadores, siguen siendo escasos. En términos generales, la capacitación vinculada al emprendimiento forma parte de lo que el sistema educativo clasifica como educación no formal, no regular, y se imparte en el INADEH y en AMPYME, así como en algunos institutos técnicos particulares, aceleradores de empresas y cursos en ciertas universidades.

Las limitaciones de las políticas de formación son diversas pero parecen converger en la ausencia de una visión estratégica que acentúe el papel del conocimiento técnico y aplicado para el avance de las empresas e instituciones panameñas. El Recuadro 16 explora dos limitaciones comunes a los diferentes tipos de formación.

Recuadro 16 – Lo que falta a las políticas de formación: presupuesto y acreditación

Presupuesto

La formación técnica necesita de un buen presupuesto, según la experiencia internacional. Por ejemplo, en países como Rusia esta proporción alcanza 10% del PIB y en Eslovaquia llega al 19% (Organización de Estados Iberoamericanos, 2009). En Panamá hemos pasado de relaciones de 10% (cuando se fundó el INADEH en 2008) a 3% en los últimos años. Los efectos pueden medirse en cuanto a la participación de los estudiantes en los cursos, que bajaron de 211.230 en 2008 a 71.982 en 2012. Los vecinos países Costa Rica y Colombia también dedican un porcentaje de inversión en capacitación que puede servir de modelo para instituciones como el INADEH.

Acreditación

Para asegurar la calidad de la oferta educativa se hace necesario implementar procesos de evaluación, certificación y acreditación de las instituciones de formación profesional y técnica. Esto facilitaría el reconocimiento de los créditos obtenidos por los estudiantes a nivel medio o universitario según corresponda, estableciendo puentes entre los dos subsistemas, el regular y el no regular. La Universidad de Panamá a través de su Observatorio Ocupacional publica desde 2010 información relevante al respecto que puede ser usada para tener una mejor visión sobre la efectividad y eficiencia del sistema y, sobre esa base, diseñar políticas de mejoramiento.

La matrícula de los institutos profesionales y técnicos no ha crecido como la de educación terciaria, pese a que los ingresos promedio aumentan significativamente para quienes tienen estudios técnicos superiores. Por su parte, las expectativas de los empleadores respecto a las competencias y conocimientos de los egresados de la educación secundaria se centran en aquellas de tipo genérico más que en conocimientos o destrezas ocupacionales específicas que pueden ser aprendidas en la empresa. Para ello hay que desarrollar entre los estudiantes la cultura de la educación continua como proyecto personal.

Estos antecedentes sugieren la necesidad de revisar las políticas vigentes sobre educación técnico-profesional secundaria. La evidencia en Panamá no está documentada pues hasta la fecha no se dispone de una medición estandarizada de aprendizajes. Disponer de información sobre las necesidades de recurso humano, tanto cuantitativas como cualitativas, permitiría que las instituciones mejoraran la empleabilidad de los egresados. De manera similar, los alumnos y las familias cuentan con limitada, y en ocasiones sesgada, información para tomar decisiones que tendrán consecuencias de largo alcance en su trayectoria laboral.

Políticas de seguridad ciudadana

Todas las políticas de seguridad en el mundo enfrentan un dilema entre represión y prevención. Cuando se trata de políticas de seguridad ciudadana, vivimos una ambigüedad sobre el modo de entender y de tratar con los jóvenes: de un lado está la idea de la juventud como un período de emancipación, de inicio de la vida productiva, de realizar los sueños de vida de la persona, de participación cívica, de constitución de una nueva familia; del otro lado está la idea de que los jóvenes son más propensos a la violencia, al comportamiento antisocial, al consumo de drogas o alcohol, o a las conductas sexuales poco responsables. La verdad es que la política pública de juventud -y en particular las políticas de seguridad ciudadana- deben considerar y atender los dos lados de la moneda. Hay que mantener un balance entre políticas con foco en problemas y políticas de provisión de oportunidades.

Entre los instrumentos de la política de seguridad ciudadana que más afectan a los jóvenes se pueden destacar:

1. La ley 40 de 1999

El *Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia*, creado por esta Ley, ha sido objeto de siete reformas sucesivas. Estas reformas han sido parte de una política de represión del delito, que surge de una opinión pública alarmada por los casos de violencia o de crimen perpetrados por algunos jóvenes. Las reformas endurecen la acción de la justicia penal y por tanto necesitan de los recursos financieros y humanos que aseguren la investigación individualizada

y las funciones de sanción, de prevención y de rehabilitación que universalmente se atribuye a las penas. En particular, para la reincorporación social de los menores, se necesita cumplir las asignaciones presupuestarias, crear y desarrollar las instituciones previstas por la propia Ley 40.

Por otra parte, un Informe de UNICEF en 2012¹⁸⁹ subrayó la importancia de tener equipos especializados para las evaluaciones médico forenses, de realizar estudios psicosociales dentro de los plazos legales, así como de someter todos los casos al rigor de un proceso penal, de capacitar mejor a los funcionarios de las Fiscalías, de invertir más en medidas reeducativas. La lista de recomendaciones es extensa e ilustra la necesidad de avances en el desarrollo y en la ejecución de la Ley 40.

2. Los Centros de Cumplimiento y Custodia

El gran reto de los centros es reincorporar a los jóvenes infractores a la sociedad. Pero esa es una tarea muy difícil. En 2010 sólo el 56% de los adolescentes internos en los centros en Panamá participó en programas escolares. Del mismo modo, en 2011 apenas el 40% asistía a la escuela y el 31.5% recibía capacitación técnica o laboral. En entrevistas¹⁹⁰ con Jueces del sistema de justicia juvenil, Fiscales, Defensores Públicos y abogados litigantes, se confirmó la necesidad de una buena infraestructura, con personal docente y recursos para más actividades de recreación, así como la atención integral de adolescentes y sus familias. Los centros tienen un papel clave para la política pública en contextos difíciles, o donde es importante la resocialización de los jóvenes en conflicto con la ley.

3. La ley Antipandillas

En el Anexo del Capítulo anterior examinamos la naturaleza, la evolución histórica y las cifras principales sobre el fenómeno del pandillerismo en Panamá. Aquí añadimos el análisis de la legislación antipandillas, que fuera introducida mediante Ley 48 de 2004. Esta ley tipificó la figura del pandillerismo como una forma de asociación ilícita para cometer delitos e impuso sanciones agravadas para los promotores, jefes, cabecillas o dirigentes, y para quienes les provean ayuda económica, apoyo logístico o los contraten para cometer delitos, además de la agravante por poseer armas de fuego sin la autorización legal correspondiente.

El delito de pandillerismo se introdujo en el nuevo *Código Penal* de 2007¹⁹¹, estableciendo penas de 4 a 6 años a quienes constituyan o formen parte de una pandilla y de 7 a 14 años si la pandilla es para cometer secuestros, robos, hurtos de carro, blanqueo de capitales, tráfico de drogas u otros ilícitos. La pena para el delito de pandillerismo es más severa que para el delito de asociación ilícita para delinquir contemplado en la misma legislación panameña. Por otra parte, el delito de crimen organizado no se encuentra tipificado en Panamá, y se les aplica las normas de asociación ilícita y concurso de delitos.

A pesar de los operativos policiales y detenciones, la judicialización de menores de edad y adolescentes por casos de pandillerismo ha sido mínima. Llamen la atención las estadísticas del SIEC que señalan que de 65.534 incidentes reportados por la Dirección de Investigación Judicial en el año 2012 no se encuentra registrado ni un solo caso de pandillerismo.

La evidencia disponible en Panamá y otros países de América Latina donde las bandas o pandillas juveniles son motivo de preocupación de la ciudadanía y de las autoridades, apunta a la necesidad de distinguir entre dos modalidades del fenómeno: por una parte, los grupos de jóvenes amigos o vecinos que se dan cita o se divierten en lugares públicos, de manera casi siempre inocente aunque a veces ruidosa o molesta para otras personas; de otra parte, o en el otro extremo, las bandas u organizaciones dedicadas al crimen que están formadas o han reclutado a individuos jóvenes. El desafío de la política pública, de las autoridades y de la sociedad en su conjunto es saber precisamente a quiénes se aplican y cómo se dosifican las necesarias medidas punitivas con las también necesarias estrategias preventivas.

Mantener el balance entre políticas sociales con foco en los problemas y políticas sociales con foco en las oportunidades, implica pues atender con la misma seriedad las dos caras del fenómeno. De un lado está la actuación eficaz y ceñida al Estado de derecho de las autoridades de seguridad, justicia y sistema punitivo, lo cual supone eficacia en el trabajo policial, programas policía-comunidad, detección e intervención en el tráfico de drogas, mejoría del sistema procesal penal,

dotación de infraestructura y tratamiento adecuado de la población penal, capacitación del personal penitenciario, y sistemas eficaces de reinserción social. Del otro lado es también necesario redoblar los esfuerzos en programas y medidas y de prevención en el ámbito escolar, reducción del abuso de las drogas y el alcohol, tratamiento individualizado de jóvenes en pandillas, intervenciones concertadas en áreas de concentración de la violencia y el delito, campañas educativas, alianzas locales y atención institucional contra la violencia de género.

4. El PROSI

Un ejemplo de respuesta significativa de política ha sido introducir directamente a los cuerpos de seguridad pública en la gestión del espacio de juventud urbana mediante el Programa de Seguridad Integral (PROSI). Este programa coordina esfuerzos de diferentes entidades públicas y de la sociedad civil en los municipios más afectados por el crimen y violencia en las provincias de Panamá, Colón, San Miguelito y Chiriquí, enfocado en el grupo de menores, jóvenes y jóvenes adultos vulnerables, en situación de riesgo e infractores (BID 2012).

El PROSI comenzó a ejecutarse en septiembre de 2006 a través del Ministerio de Gobierno y Justicia, hoy Ministerio de Seguridad, con su Oficina de Seguridad Integral (OSEGI). Mediante un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el apoyo técnico del PNUD y otras agencias del Sistema de Naciones Unidas, el programa buscó mejorar la seguridad ciudadana al reforzar la capacidad de las diversas instituciones, reducir la participación juvenil en actos de violencia, prevenir la violencia estudiantil y promover la participación de las comunidades en actividades preventivas. El PROSI incluye además el diseño y ejecución de una política de seguridad ciudadana en el Ministerio de Seguridad, la modernización y fortalecimiento de la Policía Nacional, mejoras en el Sistema Integrado de Estadísticas, la mejor coordinación con los municipios y la adopción de proyectos preventivos del delito por parte de diversas instituciones.

Dentro del programa PROSI se adelantan proyectos como “Por una Esperanza”, de prevención secundaria para miembros de pandillas, ejecutado por el MIDES; “Somos Triunfadores”, de prevención del uso de drogas para niños y adolescentes de 5° y 8° grado a cargo del MEDUCA; o el programa “Juntos por una Comunidad sin Violencia”. El INAC realiza “Casas de Cultura” y el Programa de Acompañamiento Integral de la Oficina del Casco Antiguo, para la formación e inserción de jóvenes en riesgo social. La Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia ejecuta proyectos de prevención o tratamiento de la violencia, como “Toque de Queda” que evalúa social y psicológicamente a niños y niñas

retenidos por la policía por circular en la noche sin presencia de un adulto responsable y “Paso Seguro”, que se dirige a niños de secundaria que ingresan por deserción escolar, rebeldía y evasión del hogar, los que asisten al programa por tres meses dos veces al mes.

5. La Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia

La institución responsable de dirigir y ejecutar las políticas a favor de la niñez y la adolescencia víctima de violencia o abandono es la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia (SENNIAF) del Ministerio de Desarrollo Social; al Instituto Nacional de la Mujer le corresponde la atención del problema de la violencia contra las mujeres.

Aún no existen en Panamá centros específicos para recibir a los adolescentes infractores menores de 15 años de edad, por lo que la SENNIAF se ha visto en la necesidad de estudiar caso por caso y determinar el lugar de cumplimiento de las medidas reeducativas ordenadas, en calidad de medidas cautelares, por los Fiscales. La SENNIAF también trata a los menores con adicción a las drogas o al alcohol, pues existen pocos centros de carácter privado y con capacidad de atención muy limitada. Sin embargo, la SENNIAF hace todo lo posible con recursos limitados.

6. El Instituto Nacional de la Mujer

Para atender el problema de violencia doméstica el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) cuenta con un Centro de Orientación Integral para las Mujeres, líneas de auxilio y 23 redes locales de prevención a nivel municipal. En Panamá existen solo tres albergues que brindan protección a la mujer víctima de violencia y sus hijos (pues por cada mujer víctima hay un promedio de dos menores que igualmente deben recibir protección por parte del Estado).

Según el INAMU, entre 2005 y 2012, en el albergue Nueva Vida, de la capital, se hospedaron 396 mujeres victimizadas (o un total de 1.064 personas, incluyendo a sus hijos). Los procesos penales por violencia

doméstica demoran hasta un año antes de la sentencia. El INAMU, el MIDES, y algunas asociaciones civiles y fundaciones, brindan su apoyo a la mujer en estas situaciones, ofrecen acompañamiento y asesoría, pero la mayoría de ellas no ofrecen asistencia legal gratuita por falta de recursos humanos y presupuesto.

En conclusión, se necesitan avances en las políticas de seguridad pública con la inclusión de más elementos de prevención, participación juvenil y desarrollo comunitario que puedan establecer objetivos sostenibles de desarrollo humano de la juventud.

* * *

Las acciones de política pública concernientes a la juventud panameña hacen especial énfasis sobre la solución de problemas percibidos por la población; pero también en Panamá puede hablarse de la “aspiración proclamada universalmente” (son palabras del Consejo de Europa¹⁹²) de una política integrada para la juventud. En la práctica, afortunadamente, las políticas públicas que crean oportunidades para los jóvenes pueden complementar con mucho éxito aquellas otras que atienden a los problemas de la juventud.

No han faltado las iniciativas o las alianzas entre gobierno y sociedad para avanzar hacia esa política integral de juventud en Panamá, pero es posible distinguir momentos, escalas y estilos de intervención, no ya solo por períodos quinquenales de gobierno, sino por cambios en la dirección ministerial de turno. Por eso mismo necesitamos pensar en la formulación de una política de Estado o de largo plazo para la juventud y con la juventud de Panamá.

Una política para la juventud más amplia necesita de más espacios formales de participación de la juventud, con más oportunidades deportivas, recreativas, lúdicas, artísticas, políticas y económicas. Las macro-políticas de crecimiento económico pueden incentivar los jóvenes a una mejor formación, con un sistema más amplio y estructurado de acreditación. Otras políticas de salud y de seguridad para la juventud pueden también buscar un balance más fino entre problemas y la creación de nuevas oportunidades para nuestros hombres y mujeres jóvenes.



CAPÍTULO 6

POLÍTICAS PARA LA PRIMERA INFANCIA

CAPÍTULO 6

POLÍTICAS PARA LA PRIMERA INFANCIA

Muchas recomendaciones de políticas públicas emergen directa y naturalmente de nuestros análisis, tales como invertir más en infraestructura donde viven niños y niñas menores de 8 meses, apoyar madres y padres en familias monoparentales, o sencillamente incentivar las familias con niños y niñas a leerles libros o contarles historias infantiles. Pero este *Informe* no se ocupa tanto de las políticas o estrategias específicas, sino de cómo debemos mirarlas de forma integrada y como políticas de Estado. De hecho, ya está en marcha el proceso de consolidar como política de Estado la primera infancia en Panamá, y otro tanto debería empezar a suceder con las políticas para la juventud. Es verdad que el horizonte de planeación para los jóvenes es más de corto plazo que el de los niños y niñas pequeños, pero importante que ambos se conciban de manera sincronizada e integrada, pues al final de cuentas se trata de las mismas personas. Los niños y niñas de hoy serán los jóvenes del mañana.

También importa insistir en que el Estado no es el único responsable del desarrollo de la infancia y de la juventud. Hay decisiones diarias y decisivas de los padres, las madres, los cuidadores(as), los profesores(as) y todas las personas que tratan con los niños, niñas y jóvenes en la vida cotidiana. El desarrollo humano no siempre necesita de grandes leyes o políticas, pero sí necesita de convicciones compartidas para que los derechos humanos sean respetados en cada pequeña acción que la gente realice en sus hogares, en las escuelas o en cualquier otro espacio.

A la luz de lo anterior, dividimos, el capítulo en tres partes: la primera examina el papel de las familias para la promoción del desarrollo de la infancia y también de la juventud (toda vez que este *Informe* ha producido fuertes evidencias de que las prácticas familiares son decisivas para el desarrollo de los niños y niñas y jóvenes panameños); la segunda parte trata del rol de otros espacios de socialización; y la tercera parte sugiere algunos principios generales y políticas para el Gobierno de Panamá. Naturalmente, la separación entre la infancia y juventud empieza a deshacerse y por eso, cuando hablamos de políticas para la infancia debe tenerse en cuenta que ellas son, por lo mismo, políticas para la juventud del futuro cercano.

Políticas para las familias panameñas

¿Cómo alterar la trayectoria de los niños expuestos a diversos riesgos hacia un camino seguro de pleno

desarrollo? Sería fácil pensar que toda la responsabilidad es del Estado, pero las evidencias examinadas en este *Informe* muestran que acciones públicas con la participación de las familias también son esenciales¹⁹³. Es crucial propiciar las experiencias positivas durante la primera infancia, experiencias que dependen en mucho de las prácticas parentales positivas, del estilo parental participativo y de fortalecer la resiliencia de la familia.

Las políticas familiares pasan por entender cómo estas pueden ofrecer *experiencias positivas* que promueven el desarrollo de las habilidades cognitivas y socioemocionales de niños y niñas. Prácticas parentales positivas, interacciones cotidianas y buenas relaciones afectivas son importantes para que los niños y niñas desarrollen el autocontrol de sus emociones, identifiquen y reconozcan el impacto de sus acciones sobre los otros, desarrollen un adecuado auto concepto y auto eficacia, definan su visión del mundo y su papel en la sociedad.

Entre los factores protectores e intervenciones que fomentan el desarrollo infantil están también las de salud¹⁹⁴, como asegurar la lactancia materna (exclusiva durante los primeros seis meses y complementaria hasta los dos años) y una adecuada alimentación. El suplemento alimentario durante los primeros dos o tres años de vida mejora la capacidad cognitiva más allá de los 3 años. Un suplemento adecuado de micronutrientes, como el hierro, tiene efectos comprobados sobre el desarrollo motor, socioemocional y de lenguaje.

Razones para creer en el poder de las familias

La familia debe estar en el centro de las políticas públicas en el ejercicio de la función de cuidado por las razones siguientes:

- i) El interés que hay por el cuidado de los niños. El Estado, junto con la familia, debe proteger a quienes son incapaces de hacerlo por sí mismos y garantizarles sus derechos. La familia es el espacio más inmediato de socialización y es donde actúan los estímulos más tempranos para el desarrollo de habilidades cognitivas y socioemocionales en sus periodos sensibles, como es la primera infancia. Esto significa que si el ambiente familiar no es adecuado para dar el soporte de cuidado, los niños perderán su potencial de desarrollo y pueden

seguir trayectorias que los apartan del pleno bienestar humano. La brecha de desigualdad de oportunidades se origina en la infancia y a través de las familias.

- ii) El interés que existe por el cuidado de los jóvenes y adultos. La familia produce una diferencia en la vida de las personas. Las influencias parentales determinan oportunidades, actitudes, disposiciones y capacidades. Ventajas y desventajas son transmitidas a través de generaciones. La familia es un soporte que afecta la transición a la vida adulta de los jóvenes; la fragilidad de ese soporte tiende a traducirse en comportamientos de riesgo, como asociación con el crimen y la violencia, pobres perspectivas de futuro, desmotivación para seguir los estudios, falta de interés en la profesionalización y participación en el mercado de trabajo.
- iii) El interés por las personas de la tercera edad y personas con discapacidades. En Panamá existe una valoración positiva de la convivencia entre generaciones, de la cual surgen otras demandas de cuidado, como la salud. Por otro lado, es importante el cuidado de las personas con discapacidad, que hoy con frecuencia no son bien atendidas.
- iv) El interés por la colectividad y el bien común. La familia es el espacio donde se crían los niños y se reproducen los patrones sociales. Hay un legado inter-generacional de las vivencias que se crean en la familia y que afecta diversos espacios sociales, como la escuela, la comunidad o el lugar de trabajo. Si los objetivos son el bienestar común y el desarrollo humano, la participación activa de la familia es fundamental para promover los cambios, y las políticas públicas deben apoyarles mediante la provisión adecuada de educación, salud, condiciones de habitación, servicios públicos, condiciones dignas de trabajo, espacios de participación, etcétera.

Puede decirse que la tarea de las familias es similar a la de las políticas sociales: ambas deben cuidar y proteger a los grupos de personas que están bajo su responsabilidad¹⁹⁵, pero no en un sentido de considerarlas incapaces, sino como una forma de velar por sus derechos. Por lo tanto, la distribución de la función de cuidado en la sociedad se da entre la familia y el Estado. Por un lado, la familia es el espacio propicio para vivir buenas experiencias mediante prácticas positivas y estilos participativos, que estimulan las habilidades cognitivas y socioemocionales. Por otro

lado, el Estado a través de la política pública ofrece soporte a la familia como mediadora para el bienestar de los miembros de la sociedad.

¿Qué hacer? El poder de las prácticas parentales positivas

Entre las prácticas parentales positivas (PPP) que promueven el desarrollo cognitivo y socioemocional se encuentran: el monitoreo positivo, el comportamiento moral, las expresiones afectivas, el diálogo o la comunicación positiva, el refuerzo y la disciplina adecuada:

- La *monitoreo positivo* consiste en supervisar adecuadamente a los hijos, buscando conocer sus amistades, las actividades y lugares que frecuentan de una manera que no ejerza presiones excesivas. Este monitoreo resulta de una buena comunicación entre padres e hijos y de la demostración de afecto y apoyo frente a los desafíos. Cuando ella existe se estimulan el apego familiar y la sociabilidad de los niños, echando bases para los comportamientos pro-sociales por parte de los jóvenes¹⁹⁶.
- El *comportamiento moral* ayuda al aprendizaje de valores de los niños a través de la práctica de los padres, los cuales establecen un modelo para que puedan identificarse con sus comportamientos. Prácticas de los padres que demuestren compasión, honestidad, generosidad y empatía por las personas son parte del comportamiento moral, y ellas promueven una reflexión de los niños sobre la importancia de ponerse en el lugar de los otros y reconocer el impacto de sus acciones¹⁹⁷.
- Las *expresiones afectivas* como abrazos y besos hacen parte de una adecuada comunicación de sentimientos entre padres e hijos, lo cual contribuye al desarrollo de competencias emocionales, como la autoestima en niños y adolescentes¹⁹⁸. Estudios basados en la opinión de los jóvenes sobre la relación con sus padres subrayan la importancia de la unión, el diálogo, la comprensión y la dedicación. Estas conductas se vieron como importantes para proteger a los jóvenes del uso de drogas¹⁹⁹.
- El *diálogo o comunicación positiva* consiste en conversaciones entre padres e hijos donde predomine el intercambio de explicaciones pacíficas, expresiones de sentimientos y pensamientos en un clima de confianza para hablar sobre diferentes temas, inclusive sobre asuntos muy personales. El diálogo permite la aproximación y la intimidad y define la calidad de las relaciones familiares²⁰⁰. En todas las fases del desarrollo el diálogo es importante, pero durante la adolescencia es fundamental,

pues esta etapa requiere mayores orientaciones debido a los cambios y las nuevas experiencias que viven los jóvenes. La ausencia de diálogo en la familia se considera como un factor de riesgo para el consumo de drogas entre los adolescentes²⁰¹.

- El *refuerzo* consiste en la percepción de los buenos resultados o comportamientos de los hijos y en demostraciones de alegría por parte de los padres a través de elogios y respuestas positivas. El refuerzo contribuye al desarrollo de la autoestima, mientras que su ausencia está asociada con señales de depresión en los hijos^{202 203}.
- La *disciplina adecuada* es muy importante para la socialización y, cuando se basa en explicaciones y diálogo sobre algún comportamiento indebido, ayuda a los niños a entender el impacto de sus acciones sobre sí mismos y sobre los demás; también conduce a que se comporten adecuadamente aún sin la supervisión de los padres. Los métodos de disciplina que producen más conciencia sobre los actos del niño son aquellos que apelan a la afectividad mediante los elogios o la pérdida

de libertad, y también aquellos que llaman la atención sobre el impacto de actitudes y comportamientos errados sobre los otros y sobre sí mismos. Los métodos consistentes en la privación de objetos y privilegios son menos eficientes²⁰⁴.

- El método de disciplina adecuado debe considerar aspectos como: i) la naturaleza del error, y ii) las características del niño como decir el sexo, la etapa de desarrollo o el grado de libertad con que actuó. No conviene por eso usar métodos inflexibles o demasiados rigurosos en situaciones menos graves, o al contrario, usar una disciplina relajada en una situación grave²⁰⁵.

Las PPP deben verse como parte importante de la política pública, aunque su esfera de actuación no sea gubernamental. Eso no quiere decir que el Estado no tenga un papel estratégico al promover y “empoderar” a las familias como parte sus políticas de niñez y juventud. La promoción del desarrollo humano de un país comienza dentro de los hogares.

Recuadro 17 - ¿Cómo cultivar las emociones?

Si la dimensión socioemocional tiene implicaciones tan importantes, ¿cómo podemos cultivarla en los niños y niñas? Considerando que la familia ofrece la primera base de interacción social, ella puede constituir el espacio más inmediato para nutrir y estimular cualidades socioemocionales y promover el altruismo, sentimientos de ayuda mutua y comportamientos conscientes, los cuales comienzan a formarse desde edades muy tempranas. Los impactos positivos de estos sentimientos sobre las conductas infantiles y juveniles han sido bien demostrados en diversos estudios.

Las evidencias indican que ciertos tipos de familia tienden a proveer mejores estímulos para el desarrollo socioemocional y cognitivo de los niños. Por ejemplo, las familias nucleares conformadas por los dos padres ofrecen más estímulo que las familias monoparentales. De igual forma, las madres con mayor educación tienden a estimular mejor a sus hijos. Niños con desventajas como la ausencia del padre, la pobreza familiar, una madre adolescente o de baja escolaridad, presentan déficits de habilidades cognitivas y socioemocionales^{206 207}.

Sin embargo, la familia siempre puede hacer más por el desarrollo de las capacidades socioemocionales de los niños y niñas mediante prácticas como decir:

- Más tiempo de dedicación a los hijos
- Ambiente e interacciones saludables
- Participación de los padres en la satisfacción de las necesidades de los hijos
- Adecuadas prácticas y estilos parentales

Las evidencias obtenidas por este Informe subrayan la necesidad de educar a los padres y cuidadores para que adquieran hábitos tan sencillos como jugar con los niños y niñas, o leerles un libro, o contarles un cuento, porque estas prácticas ayudan de manera decisiva al desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños y las niñas.

El papel de otros espacios de socialización

El proceso de desarrollo infantil depende de la interrelación de varios sistemas o contextos. Además de la familia, otros espacios participan en moldear cualidades y patrones de comportamiento, como la escuela, la iglesia, la vecindad, e inclusive, en un sentido más amplio, la cultura entendida como el conjunto de normas y costumbres de cada sociedad. Todo esto afecta los estilos y prácticas de los padres y su eficiencia en la educación y cuidado de los hijos, y por lo tanto influye sobre los resultados que éstos pueden alcanzar en el futuro²⁰⁸.

Por eso es importante que las políticas reconozcan los efectos directos e indirectos de diversos sistemas, sectores y contextos en diferentes ciclos del desarrollo humano y garanticen la protección de los derechos del niño en todos ellos. Se debe dar énfasis al *proceso* interconectado que promueve el desarrollo infantil desde el espacio más inmediato que es la familia, hasta los espacios más distantes y que tienen efectos indirectos (Figura 4). Variables más próximas como las prácticas educativas de los padres afectan el desarrollo infantil y tienen conexión con variables más distantes como la política económica de un país, ya que esta puede agravar o reducir, por ejemplo, la incidencia de la pobreza en el hogar.

Figura 4 – Modelo de influencia contextual en la promoción del desarrollo infantil

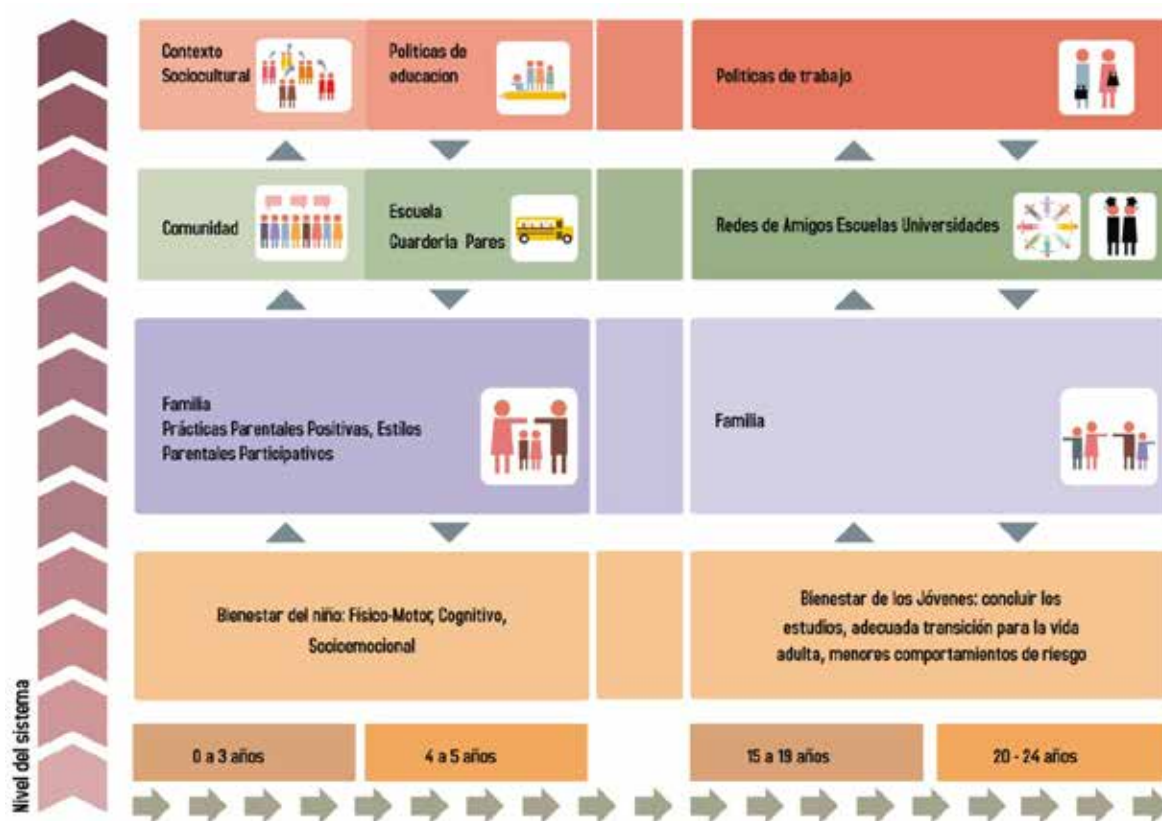


Ilustración por Pedro López Ruiz.

La familia es el espacio donde ocurren las primeras experiencias de vida y socialización. Pero a medida que el niño crece se amplía la interacción con otros espacios o contextos y estos pasan a tener mayores efectos sobre su desarrollo, comenzando por el preescolar, a la edad oficial de 4 años. La interacción del niño con la comunidad se torna más evidente, como por ejemplo, en la relación con otros niños (pares) en la guardería u otro sistema de cuidado formal o informal. El soporte ofrecido por la comunidad ayuda a las familias a cumplir con la función de cuidado de los niños.

De igual forma, el contexto sociocultural influye indirectamente sobre el desarrollo infantil a partir de los

patrones o valores que subraya, del marco institucional o de las políticas públicas para el cuidado de los niños, como es el adecuado acceso a la educación y servicios de salud, de prevención, agua potable, condiciones de habitación, e inclusive condiciones laborales dignas para los padres, en especial, reduciendo las desigualdades de la inserción laboral de la mujer.

De forma general, la familia actúa como mediadora de las relaciones del niño con su ambiente más amplio y, por lo tanto, constituye un agente en la promoción del desarrollo humano. Durante la adolescencia, otros espacios distintos de la familia toman mayor peso en el proceso de desarrollo. Por ejemplo, la comunidad

es muy importante para proveer recreación, escuelas, universidades, bibliotecas, acceso a la información y a la cultura. Es allí donde se construyen otras relaciones, como las amistades juveniles.

En un contexto más amplio, aspectos sociales, políticos y económicos de una sociedad pueden influenciar la vida de la infancia así como de la juventud. De esta manera, las políticas de trabajo son prioritarias para vincular los adolescentes al mercado laboral y ofrecerles la oportunidad de crecer y desarrollarse profesionalmente. Pero el éxito de ese vínculo también depende de la calidad de la educación/formación y de cuánto se les permite o tienen la oportunidad de desarrollar sus habilidades tanto cognitivas como socioemocionales. Aquí, la educación no es importante sólo por los retornos financieros en el futuro, sino por la oportunidad que ofrece a los jóvenes de acceder al conocimiento y expandir las opciones de estilos de vida dignos.

La mayor interacción de otros contextos durante la adolescencia no significa que la familia deja de ser importante. Ella no sólo es crucial para formar la identidad sino para sentar las bases de una adecuada transición de la infancia (un periodo de mayor dependencia) a la adolescencia y a la vida adulta,

caracterizadas por mayor independencia²⁰⁹. Pese a que durante la adolescencia la relación entre padres e hijos suele ser más distante o conflictiva, y a que disminuye la cantidad de tiempo que comparten, la familia es un soporte social y emocional básico para moderar los cambios que ocurren en esa etapa y determinar resultados en la transición a la vida adulta. Los estudios muestran que las expectativas y aspiraciones de los adolescentes coinciden con la de sus padres. Las aspiraciones son influenciadas por el estatus socioeconómico; así, jóvenes con familias más pobres tienen mayor probabilidad de no querer continuar los estudios después de la educación fundamental y no aspirar a una carrera profesional²¹⁰.

En el modelo general de intervención es importante identificar tanto los factores de riesgo como los factores de protección que están presentes en cada contexto y que pueden tornar al niño o a la niña vulnerable, resiliente o con pleno desarrollo y bienestar²¹¹. La comunidad es un soporte para el cuidado de los niños y al mismo tiempo puede ser una amenaza cuando está permeada de violencia. Cada contexto presenta factores de riesgo que amenazan el desarrollo infantil y factores de protección que pueden promoverlo. La Tabla 5 presenta una síntesis de esos factores.

Tabla 5 – Factores de riesgo y de protección en diferentes espacios o ambientes de desarrollo infantil

Nivel del sistema	Factores de riesgo	Factores de protección
Características individuales, biológicas y psicológicas	<ul style="list-style-type: none"> Nacimiento prematuro, bajo peso al nacer, exposición a toxinas en el útero Apego inseguro Baja autoestima Pocas relaciones con los pares Dificultades de aprendizaje Temperamento difícil Discapacidad física, cognitiva, emocional Enfermedades crónicas Trauma durante la infancia Problemas de comportamiento 	<ul style="list-style-type: none"> Adecuado estado de salud Apego seguro Visión positiva visión de sí mismo: autoestima y autoeficacia Relaciones positivas con pares Buenas habilidades cognitivas Temperamento sociable y adaptable Habilidades de resolución de problemas Habilidades de regulación emocional Expectativas positivas sobre la vida (optimismo) Sentido de significado de la vida
Familia	<p><u>Factores internos de la familia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Negligencia parental Violencia doméstica Disciplina inconsistente Comunicación negativa, basada en amenazas, gritos, insultos, exceso de críticas Prácticas parentales negativas <p><u>Factores externos a la familia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Patrones demográficos, como <ul style="list-style-type: none"> Madres adolescentes Madres solteras Ausencia del padre Separaciones y divorcios Pobreza Desigualdad Acceso restringido a servicios públicos, salud y educación 	<p><u>Factores internos de la familia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Interacciones afectivas Comunicación, diálogo Prácticas parentales positivas Estilos parentales participativos Ambiente familiar estable y de apoyo: con bajo nivel de discordias entre los padres, cuidador dedicado Adecuada relación con los hermanos Conexiones de apoyo con la familia extendida <p><u>Factores externos a la familia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Ventajas socioeconómicas Mayor escolaridad de los padres Estructura familiar que permita estabilidad en las funciones de cuidado y afecto Igualdad de oportunidades Políticas de apoyo a la familia Políticas de apoyo a la primera infancia Adecuado acceso a servicios públicos Soporte social de otros microsistemas, como la escuela

Características de la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza • Elevada violencia • Precarias condiciones de vivienda • Carencia de servicios de salud • Escuelas precarias • Falta de espacios de recreación • Aislamiento y falta de soporte social de adultos cuidadores • Carencia de servicios comunitarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Buena calidad del barrio o vecindad; • Bajo nivel de violencia en la comunidad • Vivienda asequible • Acceso a espacios de recreación • Acceso a agua potable, aire limpio, etc • Escuelas eficaces: con profesores competentes, programas después de la escuela; recursos de recreación como música, deportes o artes • Oportunidades de empleo para los padres • Adecuados servicios de salud • Conexiones con adultos cuidadores y pares pro-sociales
Características socioculturales	<ul style="list-style-type: none"> • Aceptación social de la violencia • Racismo, discriminación • Costumbres parentales negativas • Carencia de políticas y programas de protección del niño 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de protección a los niños: contra el trabajo infantil y acciones de cuidados de salud • Valoración y recursos dedicados a la educación • Baja aceptación de violencia física

Fuente: Adaptado de Wright y Masten 2006²¹²; Jenson y Franse²¹³ 2011; COLE et al., 2005²¹⁴.

Alcanzar el potencial de desarrollo depende de los estímulos o limitaciones impuestos por los contextos y de las reacciones de los individuos a estos contextos²¹⁵. De ese modo, la identificación de factores de riesgo y de protección es útil para el diseño de políticas públicas. Antes que nada, el objetivo de la política pública es proteger los niños de los efectos negativos de factores de riesgo y asegurarles las condiciones necesarias para un desarrollo adecuado.

Políticas gubernamentales

Como vimos en el Capítulo 3, hay mucho que ya el Estado panameño está haciendo a través del PAIPI, principalmente en el área de salud materno-infantil. El Programa de Inversiones derivadas del PAIPI elaborado por el Consejo Asesor de la Primera Infancia y UNICEF en 2011 prevé acciones precisas en materia de educación preescolar y asistencia familiar, además de inversiones adicionales en el sector de la salud, que merecen ser elogiadas y apoyadas. Este Informe no pretende reinventar la rueda pero debe expresar el acuerdo con las buenas iniciativas del Gobierno y sus colaboradores. Aquí añadimos otros dos insumos, consistente el primero en los principios que habrían de guiar la intervención gubernamental desde una perspectiva del desarrollo humano, y el segundo en un modelo de intervenciones coordinadas y apropiadas para Panamá.

Principios de Desarrollo Humano para la infancia

Según el abordaje del Desarrollo Humano para la infancia²¹⁶, es importante que no se promuevan solo los resultados deseables sino también los *procesos*²¹⁷

conducentes a esos resultados. Resultados como la nutrición de las madres y de los bebés o los estímulos durante la primera infancia no deben obtenerse por medios paternalistas o impositivos, sino por métodos que respeten a las personas (y a los niños y niñas como personas) como sujetos de derechos y de libertades. Así, los principales puntos a ser observados como recomendaciones son:

- *Respetar la autonomía de las familias y de sus niños.* Superar un paradigma de tutelaje en dirección a un paradigma de derechos y capacidades significa ver en las personas el potencial para que puedan decidir sobre lo que es mejor para ellas mismas, respetando la autonomía de familias y de sus niños y niñas. Por tanto, no da lo mismo una política que dé directamente algunos beneficios a las personas que otra donde el Estado ayude a que los conquisten por ellas mismas.
- *Apoyos a las familias.* Los gobiernos deben garantizar apoyo a las familias no sólo en términos de recursos (por ejemplo, beneficios de maternidad y paternidad en línea con los acuerdos internacionales que permitan un equilibrio entre la vida del hogar y el trabajo) sino de logística y de incentivos para la participación de los cuidadores(as) en la vida de los niños y niñas. Como hemos dicho varias veces, hay un conjunto de políticas muy sencillas que pueden hacer mucha diferencia en la vida de las niñas y niños panameños.
- *Combatir las injusticias.* La garantía de derechos básicos de la infancia no puede alcanzarse sin pensar en una estrategia. La

universalidad de cobertura de servicios y programas no corresponde a la realidad de muchos países, como Panamá, donde existen todavía grandes disparidades sociales. Sin embargo, el Estado debe orientar recursos hacia los más desfavorecidos y tradicionalmente excluidos como una estrategia de combate a las injusticias. La universalidad debe ser construida empezando por los niveles de servicio más básicos y ascendiendo hacia los más complejos o costosos tan solo cuando todos y todas disfruten de aquel servicio básico; esto implica respetar una secuencia donde las personas y familias menos favorecidas reciban más atención del Estado.

- *Empezar temprano.* Entre más temprano se invierta en garantizar que los niños cuenten con los recursos educativos, de salud, estimulación y nutrición, así como afecto y protección, mayor será el impacto sobre el desarrollo de sus habilidades. Los programas orientados al desarrollo de la primera infancia deben comenzar desde la gestación y continuar a lo largo del ciclo de vida del niño. Las intervenciones deben ser de alta calidad, tempranas e integrales (salud, nutrición, educación y protección infantil), acompañadas por acciones de comunicación para propiciar cambios sociales y de conducta que reconozcan a los niños pequeños como sujetos de derechos.
- *Mantener un enfoque multisectorial.* Entendiendo que el proceso de desarrollo humano es multidimensional, las políticas han de ser integrales o multisectoriales, de modo que las varias agencias del Estado trabajen de manera concertada con las familias y las comunidades para proveer a los niños los recursos que necesitan para su desarrollo.

Por otro lado, para la ejecución eficiente de las políticas públicas en este campo deben tenerse en cuenta varios elementos:

1. *La protección debe extenderse al niño o al adolescente, así como al agente cuidador en el ambiente familiar.* Esto último significa, por ejemplo, programas referentes a la maternidad, la lactancia o la participación paterna en el periodo prenatal, así como capacitación sobre la importancia de la primera infancia y adecuadas prácticas parentales que estimulan las habilidades de los niños.
2. *Clase de soporte.* Esto significa que a partir de la identificación de factores de riesgo y de protección se defina cuál será el curso de las intervenciones, en función de la eficiencia de las alternativas existentes. El tipo de soporte puede ser preventivo, de control o de tratamiento, como también puede ser de tipo universal o específico para una determinada población.
3. *Macro políticas.* La política de cuidado incluye acciones de salud, educación, justicia y otras más; sin embargo, es necesaria la coordinación intersectorial para evitar desperdicios de recursos.
4. *Coordinación* entre los programas orientados al cuidado en la infancia y la adolescencia. Hay que evitar la dispersión al prestar los servicios y concertar la participación ordenada de los actores que influyen sobre el desarrollo infantil, como la familia, la escuela y la comunidad.
5. *Políticas multisectoriales e interinstitucionales.* El Banco Mundial define una política multisectoriales como “la implementación de múltiples intervenciones de manera coordinada, y se centran en llegar a los niños mediante intervenciones sistemáticas a lo largo de la infancia temprana. Pueden variar en su nivel de cobertura, dirigidos algunos a poblaciones vulnerables y otros de alcance universal. Exigen un alto grado de coordinación entre las agencias” (Banco Mundial, 2010, 6)²¹⁸. El carácter integral del desarrollo humano supone el uso de políticas multisectoriales, y el desarrollo infantil en particular supone la acción concertada de las varias agencias o instituciones estatales (salud, educación, cultura, justicia...), así como de las familias, las comunidades, los municipios y otros actores que pueden contribuir a ese desarrollo. En América Latina hay evidencia sobre las ventajas de intervenciones descentralizadas, multisectoriales e interinstitucionales²¹⁹.
6. *Seguimiento y evaluación.* Un ingrediente esencial de toda política pública es el análisis permanente de sus resultados y su eficiencia frente a otras alternativas; por eso el sistema de seguimiento debe preverse desde un comienzo y debe usarse para la planeación y mejoría constante de los estándares.

Recuadro 18 - ¿Deben promoverse los funcionamientos o las capacidades de las familias?

En el lenguaje del desarrollo humano, “funcionamientos” son realizaciones importantes para el bienestar de las personas, como estar nutrido, ir a la escuela o tener un buen trabajo. Las capacidades (o ‘capabilidades’) son espacios de libertad para que las personas pueden elegir determinados funcionamientos. Así, por alguna buena razón, uno puede no querer estar nutrido (por ejemplo, por razones religiosas) o ir a otro tipo de escuela (por ejemplo, porque cree en otro tipo de educación) o no trabajar en ciertos empleos (por ejemplo, en la industrias de armas químicas). Aceptar que la autonomía de las personas debe ser respetada equivale a promover un modelo de política pública que no promueve sólo los funcionamientos sino también las capacidades de las personas.

Un ejemplo práctico. En este *Informe* vimos la importancia que para el desarrollo de los niños tiene el que sus cuidadores jueguen con ellos o les lean cuentos. La cuestión es cómo hacer para que los cuidadores hagan esto: ¿Debe obligarse a las familias? Desde el paradigma del desarrollo humano la respuesta es no. Las personas deben ser estimuladas, empoderadas, capacitadas y sensibilizadas para que se convenzan de la importancia de determinadas acciones. Así, el Estado no puede ser paternalista ni imponer las acciones específicas de las familias o de los cuidadores; ese es un reto significativo pero no es insoluble ni muy complejo cuando la política se piensa desde la democracia y el Estado de derecho.

Una consecuencia práctica de lo anterior es promover “capabilidades” como la resiliencia. Fortalecer los *factores de protección* dentro de las familias (Tabla 1 de este *Informe*) es crucial para ayudarlas a que sus hijos sepan superar las adversidades²²⁰, como también lo es para consolidar la unidad familiar²²¹. Las familias resilientes tienden a reproducir la resiliencia en cada uno de sus miembros. Cuando la política pública se interesa en el grado de autonomía de las personas, conceptos como la resiliencia de las familias pasan a tener una importancia clave en la promoción del desarrollo humano.

La evaluación realizada por el Banco Mundial²²² mostró que aun cuando en Panamá existen diversos programas para el desarrollo infantil temprano, son en su mayoría de carácter uni-sectorial y el país no cuenta todavía con programas más avanzados en las características de integralidad (multisectorial) y compresivos en su nivel de evaluación y clase de soporte universal. De igual forma, dentro de estas políticas aún carecemos de programas interinstitucionales con enfoque en la familia y la comunidad como co-participantes y agentes activos en la atención infantil²²³. Persiste la concepción de la familia como agente pasivo, receptora de beneficios y servicios.

Un modelo de intervenciones coordinadas

1.- Visitas domiciliarias

Según los principios de desarrollo humano examinados arriba, es importante encontrar varios métodos o mecanismos básicos para que la acción gubernamental empodere y ayude a las familias a buscar su propio desarrollo humano. A juzgar por la experiencia confirmada de muchos países (Recuadro 19), el mecanismo más idóneo puede ser la visita domiciliaria.

La visita domiciliaria es una estrategia para identificar necesidades o demandas y para prestar o entregar los servicios mediante visitas de un equipo

interdisciplinario o inter-agencial al domicilio de familias normalmente vulnerables y con niños en la primera infancia (definida en Panamá como el período entre 0 y 5 años de edad). El objetivo de las visitas es asegurar la atención integral de los derechos universales del niño o de la niña, y promover el bienestar de la familia y la comunidad mediante la identificación y personalización de los servicios del Estado, la comprensión por parte de los padres sobre los factores de riesgo que estén presentes en sus hogares y la adopción de las medidas para reducirlos, fortaleciendo las capacidades de cada miembro de la familia y fomentando la calidad de las interacciones entre los padres e hijos a través del aprendizaje de competencias parentales positivas²²⁴. Un componente importante de las visitas es informar a los padres o cuidadores sobre las prácticas y estilos parentales que mejor estimulan el desarrollo infantil en sus varias dimensiones (físico-motor, cognitivo y socioemocional).

Las visitas domiciliarias son una herramienta importante para institucionalizar la atención integral de las familias, pues ellas son la base para organizar de manera articulada la prestación de servicios públicos esenciales, como vacunas, asistencia escolar, registro civil, o información adecuada para los padres. Se trata de una estrategia de tipo preventivo para identificar y mitigar el impacto de factores de riesgo dentro de la familia, mediante el reconocimiento y el uso de sus recursos y los de la comunidad con miras al desarrollo infantil a largo plazo.

Recuadro 19 – Visitas domiciliarias: la evidencia internacional

Las experiencias de países que adoptaron las visitas domiciliarias como estrategia de promoción del desarrollo infantil demuestran efectos positivos a corto y largo plazo²²⁵, en términos de cuidado de la gestación, desarrollo motor, cognitivo y socioemocional de los niños, mejoramiento en la relación entre padres e hijos y entorno del hogar. Entre los impactos se destacan:

- Mejoramiento de las prácticas parentales y la relación entre padres e hijos. El Programa Sure Start aplicado en el Reino Unido mejoró en 86% las habilidades parentales de las madres y aumentó la responsabilidad de las madres adolescentes al atender las necesidades de sus hijos.
- Reducción de problemas de comportamiento de los niños. El seguimiento longitudinal del programa Early Head Start de Estados Unidos mostró una reducción de los índices de delincuencia entre los niños atendidos.
- Mejora de calidad en el ambiente familiar. El Programa Primera Infancia Mejor del estado de Rio Grande do Sul de Brasil mostró que el ambiente afectivo y la convivencia mejoraron en el 78% y el 72% de las familias, respectivamente.
- Reducción de la frecuencia de accidentes en el hogar. En el programa Elmira en Nueva York, los niños entre 13 y 24 meses de edad beneficiados por visitas domiciliarias disminuyeron en 56% las visitas a salas de emergencia²²⁶.
- Mejoramiento en la atención y el apoyo social a los padres.
- Reducción del maltrato y negligencia infantil. En el Programa de visitas domiciliarias con enfermeras en Elmira, Nueva York, hubo una reducción de 79% de abuso y negligencia entre madres pobres y solteras²²⁷.
- Adecuado desarrollo cognitivo y socioemocional. Niños que participaron del programa Early Head Start tuvieron mayor rendimiento académico en el largo plazo.
- Mayor tasa de lactancia. En el Programa Early Head Start esta tasa aumentó en 26%.
- Mejoramiento de la salud tanto de la madre como del niño. En el programa Elmira los efectos se atribuyeron a una mejor nutrición de las madres y los bebés.
- Mayor eficiencia en el uso de recursos y bienestar a largo plazo. Eso lo demuestra el programa Early Head Start donde un dólar invertido en niños pobres menores de cinco años ahorró 7 dólares cuando ellos cumplieron los 30 años de edad, gracias a un menor gasto público en salud, seguridad social y atención carcelaria²²⁸. Por otro lado, en el programa Elmira, los adolescentes que recibieron atención domiciliaria cuando eran niños presentaron 55% menos probabilidad de ser arrestados a los 15 años que aquellos que no recibieron la intervención en la primera infancia²²⁹.

Las visitas domiciliarias se caracterizan por:

- Reconocimiento de los padres como protagonistas primarios en el cuidado de los niños.
- Foco en la atención a temas maternos, competencias parentales, estimulación y calidad del ambiente.
- Enfoque preventivo, de detección e intervención precoz de dificultades tanto en el ambiente como en el desarrollo infantil.
- Sentido práctico para ejecutar intervenciones contingentes relacionadas a la familia y su entorno.
- Enfoque multidimensional, multisectorial e interinstitucional.
- Es un modelo multimodal o multicomponente, que significa que la visita domiciliaria se conecta con otros tipos de atención a la familia, como salud, acceso de sala cuna, ayuda social o vigilancia del desarrollo.
- Fortalecimiento de la relación entre las familias y las comunidades a través de las redes locales formales e informales. Desarrollo de redes de servicios que adoptan un enfoque interinstitucional coordinado para la planificación y la prestación de servicios²³⁰.

2.- Información y atención a la familia y la infancia

La visita domiciliaria abre las puertas para suministrar información complementaria a través de otros canales, como cartillas educativas, difusión radial o televisiva, centros de atención personal o de consulta vía telefónica, como se hace por ejemplo en Chile (Recuadro 20). Es importante advertir que la eficacia de estos medios de información depende de que sean parte de una política integral de la primera infancia.

La información es crucial porque muchos cuidadores desconocen o tienen dificultad de distinguir las conductas que son normales en los niños, y lo que ellos mismos pueden hacer para su desarrollo. Aun cuando los padres hacen su mejor esfuerzo, la falta de un conocimiento de los periodos particulares del desarrollo infantil y de las prácticas educativas adecuadas puede hacerlos sentir impotentes o incompetentes, a sentirse culpables o a culpar a los niños, en vez de reconocer y aprovechar sus recursos y fortalezas.

Recuadro 20 – Fonoinfancia - Chile

Fonoinfancia es un servicio de orientación familiar para fortalecer las competencias de los padres o responsables del cuidado de los niños. El servicio se ofrece por vía telefónica, de forma gratuita desde celulares y teléfonos de red fija, por un equipo de psicólogos especializado en temas de infancia, familia y violencia.

Estos son los rasgos básicos del programa²³¹:

- *Usuarios.* 86% son mujeres, 85% son madres, de las cuales 51% son trabajadoras. El 56% de los usuarios tiene entre 18 y 29 años, 32% son casados y 32% son solteros.
- *Objetivo de la llamada.* Estas se relacionan con la necesidad de apoyo en alguna dimensión del cuidado de los niños y del ambiente familiar. El 76% de las llamadas se ocupa de conductas de los niños, como pataletas, llanto para conseguir lo que quieren y comportamientos agresivos (por ejemplo, le pega a los compañeros en el colegio), 13% se refieren a relaciones familiares, como las normas y límites para los niños, la separación de los padres o las dificultades de relación con los hermanos. El 8% de las llamadas versan sobre vulneraciones de los derechos del niño, cuando, por ejemplo, se sospecha abuso sexual, maltrato físico o negligencia.
- *Beneficios del programa.* Facilidad y disposición de las personas a exponer sus dificultades y emociones debido al anonimato de los usuarios y de los profesionales, y a la falta de contacto cara a cara. Igualmente se destacan la gratuidad, la facilidad de acceso, la cobertura nacional y la posibilidad de atención oportuna.
- *Prevención del maltrato infantil.* La intervención ayuda a que los padres identifiquen situaciones de riesgo de los niños y sea orientados para que esas situaciones no se agudicen.
- *Actuación integrada.* Fonoinfancia es parte del Sistema de Protección Integral de la Infancia “Chile Crece Contigo” como programa de carácter universal. De igual forma, hace parte de una red internacional de líneas telefónicas “Child Helpline International” que ayuda en la promoción y protección de los derechos de los niños.

3.- Fortalecer los nexos entre familia y escuela.

Como se constató en el análisis los “Sí-Sís” y los “No-Nos” (Recuadro2), niños y niñas de 4 a 5 años de edad que presentan desarrollo cognitivo más elevado cuando asisten al preescolar, pero aún más cuando los padres participan en el aprendizaje a través de prácticas como la lectura de un cuento, la enseñanza de una letra, palabra o número o el dibujo o trabajo manual hechos junto con el niño. Esto demuestra que la actuación conjunta de la familia y la escuela genera una sinergia fundamental para el desarrollo infantil. Por eso es importante la inversión en el preescolar, para satisfacer en el año 2015 una brecha estimada de 52.500 niños y niñas de 4 a 5 años sin cobertura, con una inversión de \$ 44.625.000²³², posiblemente el renglón de gasto más elevado en el plan para la primera infancia, según cálculos del Consejo Asesor y la UNICEF.

El desafío de establecer estrategias que promuevan la sinergia familia-escuela debería contemplar, sin embargo, los dos grupos de edad de la primera infancia: los de 0 a 3 y los de 4 a 5. En especial, la edad de 0 a 3 debe ser prioritaria, de acuerdo con la evidencia científica examinada y los resultados de la Encuesta hecha para ese Informe. Aunque la encuesta no incluye información sobre el acceso formal o informal de estos niños pequeños a la educación temprana, se pudo constatar que la correlación entre el desarrollo cognitivo y las prácticas parentales es todavía mayor en las edades

de 1 y 2 años que en la edad de 3. Esto podría explicarse porque una práctica parental puede tener mayor impacto cuando por ejemplo, el niño está comenzando a descubrir cosas nuevas o cuando su repertorio de palabras es menor. Cuando el niño se aproxima a los 3 años, su repertorio de saberes es mayor y por lo tanto, el impacto de una práctica parental específica puede ser menor, pero sigue siendo importante al acercarse la edad oficial para asistir al preescolar (cuando el efecto de las prácticas parentales se potencializa).

Vale insistir en que los efectos de la familia y de la escuela no son sustituibles entre sí es decir, en que la escuela actuando sin refuerzo de la familia no crea las condiciones suficientes para el pleno desarrollo y viceversa. La relación familia-escuela es simétrica (no jerárquica) y de reciprocidad. Por otro lado, según la Encuesta, los padres de niños de 4 a 5 años que no asisten al preescolar tienden a participar menos en su aprendizaje; por lo tanto, son niños que no tienen estímulos ni en la escuela ni en la casa y que tendrán un menor desarrollo cognitiva y socioemocional. En conclusión: además del preescolar, hay una gran oportunidad de inversión en los niños y niñas de 0 a 3 años en los hogares.

Pero para que una estrategia basada en la relación familia-escuela tenga impacto suficiente hay que profundizar los esfuerzos para dejar atrás aspectos de un paradigma tradicional que aún persisten, tales como²³³:

- El bajo reconocimiento y valoración de la familia, y en el otro extremo, una excesiva valoración de los métodos de la escuela que ocasiona conflictos dentro de las familias y disminuye el valor percibido de su papel en la educación de los niños.
- Una relación de tipo jerárquico, en lugar de ser simétrico y recíproco.
- Escasos puentes de comunicación entre la familia y la escuela. Predomina la comunicación unidireccional (de la escuela a la familia), sin espacios formales propicios para una comunicación bidireccional, de diálogo, reflexión y acuerdos comunes.
- La movilización de las familias en la relación con la escuela se da como un deber y no como un derecho; esto puede inducir la pasividad de las familias en el apoyo de aprendizaje de los niños.

En el modelo propuesto de acciones coordinadas existe una relación de complementariedad entre las diferentes esferas de actuación pública. La variable importante es la centralidad de un empoderamiento de las familias y de las personas en su desarrollo a través de las visitas domiciliarias, cuyo foco de acción puede ser ampliado con una red complementaria de informaciones y la prolongación de las relaciones de las familias con las escuelas.

4.- Seguimiento y evaluación de los avances en la Ruta de Atención Integral de la Primera Infancia.

Como se vio con detalle en el Capítulo 3, la Ruta es un paso importante para el desarrollo integral de la infancia en Panamá. Sin embargo, para que la Ruta no sea solo un plan en el papel, hay que acelerar la ejecución de los programas y acciones, y universalizar su cobertura de modo que, gracias al esfuerzo irremplazable de los padres, las familias y, en efecto, de todos los panameños, el Estado haga su parte en alcanzar el desarrollo pleno de la primaria infancia. Los programas y trabajos de campo tienen por eso que mantenerse e intensificarse, con especial atención al sistema de visitas domiciliarias, información sobre primera infancia y fortalecimiento de los nexos constructivos entre familias y escuelas.

Como lo indica su nombre, la Ruta es un derrotero. Se trata de proseguir el camino comenzado, y de hacerlo con más entusiasmo, más conciencia ciudadana, más consenso nacional, más recursos humanos y económicos. Esto supone tal vez algunos desarrollos legislativos, presupuestos más altos o más focalizados, nuevos arreglos institucionales (como decir un organismo o instancia coordinadora con funciones y poderes bastantes para llegar al punto de destino, acuerdos con las municipalidades o convenios público-privados), campañas masivas de educación para los padres y cuidadores, mejores protocolos para el trabajo de campo y sistemas de evaluación aptos para asegurarse de avanzar sobre la ruta. Nuestras niñas y nuestros niños lo necesitan.

*

*

El enfoque del Estado panameño y de sus colaboradores hacia la primera infancia es el correcto y está de acuerdo con todas las evidencias examinadas en ese *Informe*. Por eso no se trata de reinventar la rueda en materia de políticas de primera infancia; sin embargo, hemos visto que la perspectiva de desarrollo humano puede ayudar a pensar las políticas de primera infancia de modo más sistémico. Primero, hay que reconocer que la situación de la primera infancia no es sólo responsabilidad de los gobiernos sino también de las familias: por eso hablamos de “políticas de las familias” panameñas, basadas en las prácticas parentales positivas y en la promoción del desarrollo integral tanto de niños y niñas como de jóvenes. Segundo, hay que pensar en el papel de los otros espacios de socialización de los niños y niñas y en cómo un modelo de influencia contextual debe limitar los factores de riesgo y promover los factores de protección. Por último, hemos visto cómo las políticas gubernamentales, según la perspectiva de desarrollo humano, deben trabajar para construir procesos a partir de principios de respeto a la autonomía de las familias y sus niños. El modelo de intervenciones coordinadas propuesto, basado en el núcleo de visitas domiciliarias y de promoción de una buena interacción entre las familias y las escuelas, puede traer muchos beneficios a la política de primera infancia en Panamá.



CAPÍTULO 7

POLÍTICAS PARA LA JUVENTUD

CAPÍTULO 7

POLÍTICAS PARA LA JUVENTUD

El futuro de los jóvenes panameños depende demasiado de su pasado; en efecto, el nivel educativo y el ingreso de los padres condicionan sustancialmente la trayectoria de vida de sus hijas y sus hijos. La experiencia internacional sugiere que es difícil construir un futuro que esté libre del peso heredado de las desigualdades; pero las estadísticas oficiales y los resultados de la Encuesta realizada para este *Informe* no deben causar sorpresa, sino invitarnos a reflexionar con seriedad sobre cómo cambiar ese estado de cosas.

¿Por dónde empezar? ¿Cómo diseñar y hacer realidad una política pública donde las jóvenes y los jóvenes, sus familias, sus comunidades, las fuerzas vivas del país y por supuesto el Estado sumen esfuerzos para consolidar y aprovechar la realidad y la promesa que significa la juventud panameña? Más específicamente, ¿cómo mejorar la educación de los jóvenes? ¿Cómo cambiar el mundo de la informalidad laboral donde tantos y tantas de ellas se ganan la vida? ¿Cómo hacer para que los adolescentes pobres puedan decidir mejor sobre su salud reproductiva? ¿Cómo cambiar una realidad donde los jóvenes son culpados por la violencia, cuando las estadísticas oficiales indican que ellos y ellas son sus mayores víctimas? ¿Cómo promover la formación técnica de calidad que Panamá tanto necesita? No es necesario añadir más preguntas para percatarse de que hay más desafíos para la juventud panameña de los que podríamos examinar en este informe (el Recuadro 21, donde hablan los expertos y voceros de instituciones y de grupos juveniles, confirma el largo trecho que falta por andar).

Por todo lo anterior, este *Informe* quiere ayudar a que la sociedad panameña tome más conciencia sobre la situación de su juventud y se decida a fortalecer y a aprovechar su enorme potencial. Por eso mismo el *Informe* no plantea una única trayectoria para todos los jóvenes o las jóvenes, sino un conjunto de trayectorias deseadas, que sean diversas y construidas no “para” los jóvenes sino “por” y “con” las y los jóvenes.

El primer paso es apuntar a lo obvio: Panamá necesita poner en marcha una estrategia nacional de juventud. El segundo paso es lograr que las facetas hoy dispersas de aquellas políticas o programas oficiales que en un Capítulo anterior denominamos “macro-políticas de juventud” se vean como partes integrales de una política pública coherente, explícita y sistémica, concebida como proyecto de Estado o con visión de largo plazo, y donde los y las jóvenes no sigan siendo objeto de tratamiento asimétrico. La base de esta nueva política debe ser clara y sencilla: hay que creer y confiar en nuestros jóvenes, hay que apostar por ellos y con ellos, hay que dejar atrás la mirada negativa o temerosa, los estereotipos que quieren ver en ellas y ellos los problemas, cuando ellas y ellos son las soluciones que Panamá necesita. Ayudar o sumar modestamente a este cambio de visión es el sentido y propósito de las sugerencias que resume este Capítulo.

Igual que hicimos en relación con la infancia, este Capítulo consta de dos partes: la primera describe los criterios o “principios” que se desprenden del paradigma de Desarrollo Humano para el diseño y ejecución de una política pública de juventud, y la segunda parte sugiere un modelo coordinado para llevar a cabo esa política. Sobra insistir en que una “política pública” no se reduce a acciones del Estado, sino que compromete a todos los actores sociales. Tampoco es necesario repetir que la familia juega un papel decisivo en la formación para la vida de los niños que han de ser jóvenes, de modo que todo lo dicho en el apartado anterior vale para este Capítulo: por eso acá nos referimos sobre todo a las “políticas públicas” en su sentido habitual; es decir, a estrategias y acciones del Estado para lograr que las “macro-políticas” de crecimiento económico, formación profesional y seguridad ciudadana vuelvan a ser pensadas con los jóvenes y para los jóvenes de Panamá.

Recuadro 21 - Una mirada de conjunto a los programas existentes y a las asociaciones juveniles en Panamá

En preparación de ese *Informe* fueron consultados, a través de entrevistas, 19 organismos gubernamentales y 27 no gubernamentales sobre el estado actual de las políticas de juventud, de los servicios que se brindan a los jóvenes y de las organizaciones juveniles panameñas.

Dos puntos importantes para muchos entrevistados son la escasez de espacios de participación para la juventud, y el gran número de asociaciones u organizaciones juveniles, así como de programas oficiales que han ido desapareciendo, que hoy se encuentran inactivos, abandonados, en estado de crisis, o que han cambiado sus objetivos o prioridades. La falta de participación o agencia de parte de la juventud fue una preocupación común a muchos de los entrevistados.

También fueron manifiestas la dispersión de los esfuerzos, programas o actividades, la falta de coordinación entre entidades de gobierno y entre ellas y las no gubernamentales, la notoria duplicidad de funciones, la poca cobertura de muchas iniciativas, la estrechez de recursos económicos y otros varios factores que limitan el alcance y eficacia del trabajo de y para los adolescentes y los jóvenes.

En algunas comunidades, especialmente urbanas, hay tensiones no resueltas y hay procesos de desorganización social que en mucho explican el porqué algunos jóvenes acaban siendo parte de actividades delictivas u optando por conductas de riesgo que traen resultados como los embarazos no deseados, la violencia doméstica, el pandillerismo, el madre-solterismo o la ruptura con el sistema escolar (deserción) y su secuela de informalidad laboral o desempleo.

Los expertos coincidieron en señalar la importancia de un abordaje integral para evitar las expresiones más agudas de aquellas patologías, como decir la violencia homicida, el VIH/SIDA o el consumo de drogas altamente nocivas.

Las personas entrevistadas hablaron de una larga lista de retos y obstáculos que enfrentan sus organizaciones, principalmente en los temas de educación sexual, pandillerismo, indigenismo y políticas de juventud *lato sensu*. La lista incluye problemas como recortes de presupuesto, falta de equipo adecuado, ausencia de personal calificado, falta de monitoreo, trámites burocráticos, incumplimiento de acuerdos y responsabilidades asignadas por entes rectores, exceso de proyección negativa de la juventud en los medios de comunicación y persistencia de mitos, tabúes y estigmas con respecto a temas que afectan a la juventud.

Principios del Desarrollo Humano para la juventud

La principal recomendación de política pública es poner en marcha una estrategia nacional de juventud. Dentro del paradigma de Desarrollo Humano eso significa un diálogo revivido, ampliado y sostenido con los distintos grupos u organizaciones que representan a la juventud, entendiéndola como un todo plural, diverso y con múltiples perspectivas de libertad de desarrollo personal y de pertenencia a la sociedad panameña. Este diálogo y el desarrollo mismo de las estrategias, programas y actividades que de él resulten, habrían de ceñirse a un conjunto de seis principios básicos que se derivan del paradigma de Desarrollo Humano:

1. *Respeto a la libertad y autonomía de los jóvenes.* La juventud panameña necesita un conjunto de respuestas e intervenciones de política pública que respete a los jóvenes como sujetos de derechos autónomos, que tienen ideas, preferencias y opiniones propias, y en cuyas manos han de estar las decisiones acerca de sus vidas. Políticas paternalistas, de tutelaje de la juventud, aunque bien intencionadas pueden erosionar lo que se quiere construir: la

autonomía de la juventud, su sentimiento de responsabilidad y su capacidad de organización.

2. *Promoción de aspiraciones de la juventud.* Es común hablar de las aspiraciones de las y de los jóvenes en el contexto de su educación o su carrera profesional; sin embargo, las aspiraciones pueden referirse a cualquier aspecto de la vida de una persona. Por eso hay que advertir que valorar y promover las aspiraciones de los jóvenes es una manera de promover y afirmar su autonomía al escoger las metas que ellos mismos se tracen en la vida. Las aspiraciones de los jóvenes deben ser entendidas en el contexto de su cultura, su entorno familiar, su trayectoria y sus hábitos. Desde la perspectiva del Desarrollo Humano, incentivar las aspiraciones de la juventud para una vida mejor implica apostarle a la innovación, a la creatividad y a la capacidad emprendedora.

3. *Procesos incluyentes.* La juventud panameña es muy diversa, y no parece aconsejable o viable el buscar soluciones uniformes. Hay problemas distintos y oportunidades distintas que han de ser resueltos o aprovechadas con y por distintos grupos de jóvenes. Como hemos visto, los problemas de abandono escolar y de embarazo prematuro afectan ante todo a la juventud de 15 a 19 años, en particular mujeres jóvenes en áreas rurales, al paso que la informalidad y precariedad en el trabajo afectan más a los y las jóvenes de 20 a 24 años. Por esta razón, los procesos inclusivos deben respetar la diversidad y deben facilitar el diálogo entre los jóvenes sobre diferentes modos de vida en Panamá.

4. *Articulación de espacios para la participación de la juventud.* La intensidad del discurso represivo y excluyente de los jóvenes ha tendido a acentuarse con el paso del tiempo. Así lo prueban, por ejemplo, el retiro de la autorización para formar grupos políticos estudiantiles, tanto en colegios oficiales como particulares; los límites y trabas en aumento para celebrar fiestas y actividades extracurriculares; o la censura de expresiones artísticas y culturales emergentes de los jóvenes, tales como estilos de baile o estilos musicales, organizaciones artísticas o deportivas que de manera formal o informal son censuradas por las autoridades nacionales o locales y por un sector de los líderes de opinión.

Lejos de estas actitudes represivas, la sociedad panameña debe comprometerse a promover activamente la organización juvenil tanto en el sistema educativo como en la comunidad, así como a reconocer los derechos humanos de los jóvenes como requisito para la transición hacia la vida adulta en una sociedad con valores democráticos.

5. *Fomento de una cultura de la opción profesional y económica de los jóvenes.* La cultura económica panameña restringe las opciones profesionales, técnicas y ocupacionales para las y los jóvenes, haciendo por ejemplo que el sistema de educación formal y el de capacitación

profesional no estén interconectados, o que decisiones propias o impuestas a edades muy tempranas en la vida determinen el futuro económico de nuestros jóvenes.

La sociedad de la información permite aprovechar todo tipo de talentos y vocaciones, no solo aquellos que el mercado requiere a corto plazo, sino también las correspondientes a industrias culturales, el ejercicio profesional del deporte, la innovación tecnológica, las artes y el desarrollo empresarial. Facilitar el cambio cultural implica un proceso de diálogo con los jóvenes que les permita participar en el diseño de opciones curriculares, de formación empresarial, de actividades artísticas, deportivas y similares y que, a su vez, les provea de la titulación y certificación adecuadas para el siguiente nivel de formación académica. Esta recomendación requerirá por parte del Estado panameño, de una profunda revisión de los planes curriculares de las políticas de formación y certificación del talento.

6. *Normalización de la imagen de los jóvenes.* Los medios de comunicación social han promovido una imagen de los jóvenes como problema, que incluye las dimensiones de amenaza a la seguridad, promiscuidad sexual, consumo de alcohol y drogas, deserción escolar, pandillerismo y en su conjunto presenta a la juventud como portadora y practicante de todas las formas de desviación social. Aunque es innegable la presencia de todos estos fenómenos, también es innegable la difusión de estereotipos negativos sobre la juventud. Para alcanzar el ambiente y el entorno apropiados para el diálogo y la creación de consensos sobre la juventud, es importante realizar un esfuerzo de respeto a los derechos humanos de los jóvenes.

Los principios anteriores son de carácter general y deben permear la concepción, ejecución y seguimiento de la política pública y de las macro-políticas de juventud. En su esencia, se trata de que los jóvenes no sean vistos como problemas o como agentes pasivos de los servicios sociales. Los principios reflejan en grados distintos el paradigma de desarrollo humano y promueven las libertades de los jóvenes panameños, en

un contexto donde muchas organizaciones juveniles, como la Fundación para el Desarrollo de los Jóvenes (Fundejoven); Patronato Nacional de la Juventud Rural (Panajuru); Centro de Investigación de la Juventud (CIJ); Asociación Indígena de Panamá (Asipa); y Fundación para la Prevención del Uso de Drogas (Pride); entre otros movimientos y colectivos, han dejado de existir y donde los jóvenes no tienen mucha influencia o voz en la formulación o ejecución de la política pública.

Por un modelo de intervenciones coordinadas: las políticas específicas

La coordinación e integración de políticas se han vuelto expresiones muy comunes pero muy poco usadas en la práctica. De algún modo, éstas son proposiciones poco novedosas para el Desarrollo Humano, que siempre trabajó dentro de un enfoque multidimensional, que demanda la coordinación e integralidad de los enfoques y de las intervenciones. Para nosotros, la diferencia radica en que la coordinación no se produzca de modo mecánico, como parecen sugerir algunos modelos más orientados hacia el crecimiento económico; una estrategia genuina de Desarrollo Humano implica en cambio un proceso de *razón pública*, de escrutinio, investigación, balance de evidencias, exposición de juicios de valor y debates para que la coordinación o integración de las acciones refleje prioridades razonadas y no algún algoritmo prefabricado, enlatado, ya preparado, listo para ser usado.

Dentro del modelo de intervenciones coordinadas que este *Informe* recomienda con relación a la juventud, destaquemos algunas líneas de acción más específicas:

1. *Ampliación y mejoramiento de la estadística nacional de juventud.* La inexistencia de cifras

confiables o representativas y permanentemente actualizadas sobre los fenómenos que atañen a la juventud, hace difícil formular hipótesis que puedan someterse a verificación, y hace también difícil la deliberación pública acerca de los temas de juventud, que casi siempre resulta capturada por informaciones periodísticas. Llamamos pues al Ministerio de Desarrollo Social, como también al Ministerio de Salud, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Seguridad y a la Contraloría General de la República -las principales entidades encargadas de recolectar, procesar y divulgar información estadística sobre los temas que atañen a los jóvenes- para que redoblen sus esfuerzos en esta materia. Una implicación previsible de mejorar el sistema estadístico sería el cambio en la imagen pública de los jóvenes, más influenciada hoy por los estereotipos que por los datos objetivos.

2. *Educación que profundice las conexiones entre el conocimiento cognitivo y el socioemocional.* La Encuesta para ese *Informe* comprobó la existencia de una intensa sinergia entre las habilidades cognitivas y socioemocionales de las y los jóvenes de Panamá. De aquí resulta que la inversión en mejorar las habilidades socioemocionales de la juventud deba ser vista -también- como estrategia para mejorar sus habilidades cognitivas. Además, mediante la comunicación con el mundo productivo, la escuela debe entender que la empresa moderna necesita de trabajadores con las destrezas básicas de saber oír, saber expresarse verbalmente, saber leer, escribir y calcular; las destrezas de razonamiento (aprender, razonar, anticipar, imaginar y decidir); y los valores personales (amor propio, capacidad de trabajar en equipo, responsabilidad, honradez, autocontrol y sociabilidad).

Recuadro 22 – Panamá en un proceso de cambio y actualización permanente en la Educación

Lucy Molinar
Ministra de Educación

Hemos buscado rescatar la importancia y el sitio que ocupa el docente en la sociedad panameña, quien con mística y empeño, busca superarse cada día más, para cumplir con su rol como modelo para los estudiantes. Por eso, niños, niñas, y jóvenes acuden a las aulas de clase con una nueva actitud y visión del mundo de oportunidades que se abren, a través de una educación más integral, de descubrimiento, de aprendizaje cooperativo y resolución de problemas que ayudará a reducir las brechas de la inequidad.

El Ministerio de Educación ha emprendido una transformación de Innovación y Actualización Curricular profunda pero teniendo muy en cuenta el perfil del estudiante panameño. Un estudiante que entiende el siglo 21 en el que vive, sabe de tecnología y de redes, que quiere ser escuchado, que exige sus derechos pero está consciente de que tiene deberes. Que está ansioso de mostrar sus habilidades en la sociedad y exige espacios para exhibir su creatividad, que quiere ser parte activa de la construcción del conocimiento, pero con principios y valores.

Reconociendo la importancia de lo Cognitivo, pero también de lo Psicoemocional como parte de un todo en la formación de los estudiantes, desde la etapa pre escolar hasta bachillerato, es un norte que ha guiado muchas de las transformaciones que se han emprendido. En primera infancia bajo el liderazgo del MEDUCA se ha desarrollado un currículo dirigido a la población de 0 a 3 años estableciendo los estándares para aprendizaje temprano en los centros de atención infantil formales y no formales, como los Centros familiares y comunitarios de educación inicial (CEFACEI), Centros de Educación Inicial Comunitarios (CEIC) y el Programa de Educación Inicial en el Hogar (EIH), donde se han capacitado a más de 2 mil docentes de preescolar y beneficiado a 47 mil niños y niñas. La inversión atinada temprana en la formación de los niños y niñas reducirá muchas de las dificultades de aprendizaje posterior.

Si bien es cierto que las escuelas tienen la importante misión de educar, la formación va más allá e implica la corresponsabilidad de la familia. En esa línea de pensamiento el MEDUCA, a través de la Escuela para Padres y Madres de Familia, promueve espacios de reflexión mediante talleres donde los padres pueden revisar de manera introspectiva una serie de vivencias y patrones de conductas, estimulándolos al cuidado del aspecto emocional de sus hijos e hijas, en beneficio de la familia, la comunidad y la sociedad en general. Promueve un mayor acercamiento de los padres a sus hijos e hijas y a los centros educativos como valor agregado a la Beca Universal.

Conscientes de las dificultades que afrontan los jóvenes hoy en día al atravesar una etapa de cambios fisiológicos y emocionales propios de la edad, hemos ampliado los Gabinetes Psicopedagógicos que promueven el desarrollo de habilidades y destrezas cognitivas, actitudinales, sociales y afectivas que ayuda a que los jóvenes tengan una mejor adaptación a sus edades y circunstancias propias. De esta manera se favorece el proceso de enseñanza aprendizaje y manejo adecuado de situaciones de riesgo, beneficiando a más de 23 mil personas entre alumnos, padres y docentes.

La Transformación Curricular Académica de Educación Media, Profesional y Técnica ha iniciado cambios de fondo en el planeamiento didáctico, estrategias de evaluación de aprendizaje y nuevos instrumentos de enseñanza, logrando en el año 2012 un aumento de 11% en las pruebas de admisión de la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP). Pero conscientes de la necesidad de una pronta inserción laboral para muchos jóvenes que por múltiples razones no acceden a una educación universitaria, se han creado 15 nuevas ofertas de Bachilleratos y se ha remplazado los 82 bachilleratos antiguos. Esto no solo aumentó la cobertura de matrícula de jóvenes entre 15 y 18 años de edad, sino que disminuyó la deserción, ya que encuentran más atractiva las nuevas ofertas de bachilleratos que les ofrecen una oportunidad de conseguir trabajo más pronto.

Platón afirmaba que: “la música debe ser para el alma, lo que la gimnasia es para el cuerpo”. La música no solo refuerza la memoria y el aprendizaje en los niños, sino que brinda disciplina y una actividad divertida, complementaria en la educación. La Creación de Orquestas Juveniles es un proyecto que resalta la apreciación musical de orquestas de cámara juveniles y hasta la fecha se han creado 15 orquestas juveniles, beneficiando a más de 500 jóvenes. El testimonio de muchos de los padres sobre este proyecto es que los instrumentos musicales les han cambiado la vida por completo a sus hijos. Muchos jóvenes que no tenían ningún interés por estudiar, pero querían participar en la orquesta sinfónica juvenil, se preocuparon por mejorar sus notas ya que es requisito tener buen rendimiento académico. La gran mayoría continúa estudiando música en las universidades. Dos colegios en particular se han destacado: la Banda del Colegio Moisés Castillo Ocaña y Pedro Pablo Sánchez, y lograron ser invitados a presentarse en el exterior en lugares como Pasadena (California) y la ciudad de Londres (Inglaterra).

¡Las transformaciones en el sector educativo son de mediano y largo plazo y no veremos los frutos inmediatos, pero la tarea se ha iniciado!

La escuela también puede seguir los métodos que utilizan los departamentos de personal de la empresa moderna para descubrir aspectos de la personalidad ligados a los valores y principios (ver el Recuadro 23). Mediante el planteamiento de casos específicos que exigen tomar decisiones, se pueden descubrir los valores de la persona. Ninguno de estos criterios forma parte de manera institucional y documentada en la evaluación de los hábitos en la escuela. Dentro del grupo de valores evaluados por la escuela no se

incluyen los que se refieren al emprendimiento, a la creatividad, al trabajo en equipo, a la innovación y a la resiliencia, hábitos que en vez de ser promovidos resultan muchas veces desmotivados por el ambiente escolar. Se califica al individuo, se castiga el fracaso, y el estudiante diferente suele ser alejado del grupo, y en ocasiones castigado o rechazado por no seguir la línea uniforme impuesta por el profesor bajo un sistema autoritario que deja poco margen para escoger entre opciones diferentes²³⁴.

Recuadro 23 – El valor de los valores

Establecer su Misión, su Visión y sus Valores se ha convertido ya en un paso necesario dentro de la planeación estratégica de la empresa exitosa moderna. Por eso se dedican numerosas sesiones con los trabajadores a examinar los hábitos y a afirmar aquellos que la empresa valora como más constructivos para su avance y el bienestar colectivo. Los Códigos de Ética y los Proyectos de Responsabilidad Social Empresarial forman parte obligada de las más importantes empresas.

Entre los valores que requiere de su personal, Coca Cola señala la creatividad o capacidad de innovación, el respeto, la honestidad, la austeridad y el deseo de desarrollo integral. Procter & Gamble exige liderazgo, integridad y confianza. La Autoridad del Canal de Panamá, empresa pública modelo por su eficacia, requiere de honestidad, transparencia, competitividad, lealtad, confiabilidad y responsabilidad. Mercedes Benz, menciona entre sus valores la pasión, el respeto, la integridad y la disciplina. American Express espera actitudes proactivas hacia la calidad, integridad, capacidad de trabajo en equipo, respeto por la gente, conciencia ciudadana, mentalidad ganadora y responsabilidad.

La cadena hotelera Marriott pide a sus colaboradores ser precisos, equitativos, honestos, que obedezcan las leyes, dignos de confianza, que trabajen por el bien de la comunidad y que entiendan las consecuencias de sus acciones. La línea aérea Copa declara que la cultura de la empresa está basada en “nuestros Valores en Acción” y busca colaboradores que sean “honestos e íntegros en todas sus acciones”.

Las empresas examinan a los aspirantes para comprobar cómo reaccionarían frente a situaciones donde sus valores y actitudes sean puestos a prueba. El documento Política de Recursos Humanos de Nestlé (empresa líder en el mercado de productos alimenticios) señala que cada nuevo colaborador “se convierte en un miembro de pleno derecho de una cultura de empresa, lo que implica un compromiso frente a la Organización, así como una constante voluntad de mejora. Por eso mismo el potencial de desarrollo profesional es un criterio esencial en el momento de la contratación. Es el motivo por el que, teniendo en cuenta la importancia de los valores de Nestlé, se prestará especial atención a la adecuación entre las cualidades de un candidato y los valores de la Empresa” (Nestlé, Marzo de 2004).

Las principales empresas de recursos humanos establecen tres requisitos cuando reclutan personal, primero valores, después habilidades y destrezas y, por último, conocimientos. En estos tiempos, lo primero que hace la empresa cuando evalúa un candidato para cubrir una vacante, incluso antes de considerar sus competencias laborales, es revisar cuáles son sus valores. Para ello, los departamentos de personal someten a los aspirantes a una serie de pruebas que muestren su comportamiento frente a diferentes situaciones emocionales críticas, detectando si todas esas aptitudes que presentan en su historial estudiantil, han sido adquiridas sobre la base de actitudes frente a la vida que le den un claro objetivo de desarrollo personal y social sano.

Si el postulante no sabe trabajar en equipo, tiene reacciones violentas, carece de disciplina, o da poca importancia al cumplimiento responsable de obligaciones, por más que sea un genio de las computadoras, no resulta confiable para asumir una posición en el departamento de informática de la empresa moderna. Estos exámenes de personalidad evalúan aspectos como el autocontrol, la independencia, la agresividad, el dinamismo, el liderazgo, así como sus prioridades y motivaciones, entre otras llamadas competencias no cognitivas o emocionales.

3. *Apoyo a las jóvenes, principalmente en áreas rurales, que dejan los estudios.* Un número considerable de jóvenes, principalmente en áreas indígenas y rurales, se convierten *aparentemente* en “Ni-Ni” debido al embarazo prematuro o la constitución temprana de familia. La gran mayoría de las jóvenes en esa situación no tiene la escolaridad primaria completa y vive en las áreas indígenas. Una política de protección social que minimice el impacto de la maternidad durante la adolescencia debe ser pieza clave para la inclusión de un cuarto de las jóvenes panameñas en el sistema de educación o en el mercado laboral. Para los jóvenes que tienen que trabajar por razones involuntarias, pero que les gustaría estudiar, es importante un apoyo estatal en forma de becas de estudios que les ayuden a mantenerse en el sistema educativo. Desde un enfoque de Desarrollo Humano no solo importan los “funcionamientos” o resultados *per se*, sino las “capacidades” o libertades, de modo que las personas no sean condenadas a una vida sin estudio y sin trabajo por el solo hecho de ser mujeres y de ser jóvenes.
4. *Un patrón de crecimiento económico pro-joven.* Hacen falta estudios de tipo “insumo-producto” detallados para determinar el volumen y las características de la demanda de trabajadores que hoy absorben los distintos sectores de actividad económica, así como los estudios prospectivos en materia educacional, tecnológica y laboral, dando además seguimiento al quehacer de los observatorios independientes para que puedan producir estadísticas robustas. Estas investigaciones deben contemplar el potencial actual y futuro de los sectores que jalonan el crecimiento económico,

la proyección del empleo según ramas de actividad y categorías ocupacionales, la población ocupada por actividad económica, el nivel de ingresos de esa población, el efecto multiplicador del empleo, la matriz de transacciones intersectoriales, el análisis de los resultados y las necesidades de capacitación resultantes. Sobre la base de estos diagnósticos actualizados, las estrategias y herramientas de muy diversos tipos (educativas, de capacitación, laborales, tributarias, de comercio internacional, de asistencia técnica, de precios, de propiedad intelectual) pueden y deben ser recalibrados de manera que el patrón de crecimiento ofrezca más y mejores oportunidades para la juventud.

5. *Fortalecer el sistema de vigilancia laboral.* Comparado con el resto de América Latina, el sector informal en Panamá es relativamente pequeño; esta clara ventaja sin embargo no impide que sean muchos los trabajadores -y en especial los jóvenes- en empresas formales que no reciben el salario mínimo, las prestaciones legales o la protección de la seguridad social. Una tarea necesaria es por lo tanto, fortalecer el sistema de vigilancia laboral, empezando por la Dirección Nacional de Inspección adscrita al Ministerio de Trabajo. Faltan más inspectores, mejores sistemas de información y respuestas más ágiles de parte de los jueces, para evitar las violaciones y evasiones de la legislación laboral y de seguridad social por parte de empresas constituidas. Ya el artículo 128 del Código de Trabajo establece que los empleadores tienen el deber de “permitir y facilitar la inspección y vigilancia de las Autoridades Administrativas y Judiciales del Trabajo, que se deban practicar en la empresa, establecimiento o negocio”. Mediante la Ley No. 14 de 1967, Panamá ratificó el Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo, cuyo artículo 12 confiere a los inspectores el poder de ingresar al establecimiento “sin previo aviso y a cualquier hora del día o de la noche” y de examinar cualquier instalación, documento o testigo que considere oportuno. El artículo 139 del Código por su parte permite imponer multas a las empresas que obstaculicen la inspección, mientras que los artículos 1041, 1059 y 1060 regulan el procedimiento de denuncia ante los tribunales de trabajo, las sanciones de multa o arresto, o la eventual acción civil para cobrar daños y perjuicios.
6. *Un sistema nacional de formación y acreditación para el trabajo.* A diferencia de muchos otros países de la región y del mundo, en Panamá la demanda de trabajadores calificados es superior a la oferta de personal disponible. Esto nos da la rara oportunidad de utilizar la formación profesional

como comienzo -dice la *Estrategia de Formación del G20-* de “un círculo virtuoso en el que una mayor y mejor educación y formación alimentan la innovación, la inversión, la diversificación económica y la competitividad, además de la movilidad social y ocupacional, y por lo tanto la creación de más trabajos que a la vez sean más productivos y más gratificantes²³⁵”. Cabe pensar entonces en un sistema nacional de formación y acreditación de competencias laborales, al estilo de los que hoy existen y funcionan con éxito en países como Australia, Nueva Zelanda, Corea del Sur o Singapur²³⁶. Estos sistemas por supuesto benefician y se ocupan sobre todo de los jóvenes y también, por supuesto, se refieren tanto a las competencias cognitivas como a las socioemocionales. No se trata de crear nuevas instituciones, sino de un mecanismo integrador y regulador de las múltiples y dispares ofertas existentes, donde los varios actores, públicos o privados, concurren con programas o modalidades de formación coordinadas en cuanto a su pertinencia, su contenido, su nivel y su calidad, de modo que logren mejores efectos sobre la empleabilidad, desempeño, reconversión ocupacional o movilidad de los trabajadores. Las competencias pueden ser adquiridas dentro del sistema educativo formal, el tecnológico o el “no-formal”, así como en las empresas; las entidades formadoras y los trabajadores son certificadas por un consejo nacional de acreditación y certificación de carácter tripartito (Estado, empresarios y trabajadores) dotado del soporte técnico necesario para el estudio permanente de perfiles ocupacionales y cambios tecnológicos que le permiten adecuar la oferta de competencias laborales a la demanda existente o proyectada. Las dos recomendaciones siguientes vendrían a reformar y a complementar este sistema nacional de formación y acreditación laboral.

7. *Aumentar la inversión y el presupuesto dedicado a la formación profesional y técnica.* Una meta concreta sería financiar la capacitación de un 10% de la población económicamente activa, incluyendo tanto la formación para el empleo y el emprendimiento, como la capacitación continuada para auspiciar la movilidad social. La inversión requerida equivaldría aproximadamente a un 10 % de la cifra dedicada a la educación formal. Promover y fortalecer los institutos de formación profesional y técnica no solo es importante para cubrir la demanda actualmente insatisfecha sino para dotar a los trabajadores panameños de los saberes y destrezas que requerirán la economía y la sociedad del mañana.

8. *Acreditación de los cursos de formación profesional.* Evaluar el funcionamiento y la calidad del aprendizaje en los institutos de formación profesional y técnica es fundamental para la acreditación de las instituciones y sus programas. Estas tareas deberían ser llevadas a cabo por un Consejo de Evaluación y Acreditación con autonomía y participación de representantes del sector productivo, tanto empleado como empleador. La acreditación es clave como un puente entre el subsistema de educación regular y el no formal o no regular, reconociendo créditos que permitan un flujo de estudiantes en ambas direcciones. Por eso es importante desarrollar proyectos de normalización y certificación de competencias laborales en las diferentes ramas de la formación profesional y técnica. Ya existe en Panamá un grupo de especialistas preparados por la Fundación del Trabajo, que han llevado adelante la certificación en áreas como construcción y turismo con la participación tanto de los gremios empresariales como de los sindicatos de estos sectores. Ese trabajo debe ser extendido a otras áreas.
9. *Una estrategia integral de prevención y control de la delincuencia juvenil.* El Informe de Desarrollo Humano sobre Seguridad Ciudadana en América Central observó que la seguridad es un derecho que debe garantizar cualquier gobierno²³⁷. La experiencia internacional muestra con creces que para reducir los índices de delincuencia de manera sustantiva y duradera se necesita atender de manera integral, proporcionada y profesional las tareas de prevención, control, sanción y rehabilitación de delitos y de delincuentes; estas tareas corresponden tanto al sistema estatal de seguridad y justicia (policía, rama judicial, subsistema penitenciario) como a las entidades de desarrollo social y a las administraciones municipales dentro del sector público, además del papel indispensable que cumplen los propios ciudadanos de manera individual o de modo colectivo (comunidad local, instituciones educativas, medios de comunicación, agrupaciones religiosas, ONG y otras colectividades que ayudan a la seguridad ciudadana).

Desde este enfoque integral -repetimos, de Desarrollo Humano- castigar los delitos es una tarea privativa del Estado, que debe recaer de manera indistinta sobre el adulto o el joven que haya cumplido la edad legal: siempre que se respeten la presunción de inocencia, el debido proceso, la igualdad ante la ley, la proporcionalidad de las penas y demás garantías que consagra la Constitución (especialmente en sus artículos 18 a 35), las autoridades policiales, judiciales

y carcelarias están instituidas para velar porque se cumplan las leyes penales. La propia Constitución, sin embargo, establece que “los detenidos menores de edad estarán sometidos a un régimen especial de custodia, protección y educación” (artículo 28); la rehabilitación de estos menores, que casi siempre presentan patologías complejas, requiere de un tratamiento profesional competente y por lo mismo costoso. Por eso, una política pública de seguridad ciudadana pasa por prestar más atención a los Centros de Custodia y Tratamiento y por fortalecer la capacidad y los programas de la SENNIAP en este campo.

Pero los delincuentes son una minoría y lo son, obviamente, entre las y los jóvenes de Panamá. De hecho los y las jóvenes son ciudadanos con el derecho y la necesidad de que el Estado y la sociedad les garanticen la protección contra el delito y la violencia en condiciones de igualdad con cualquier otro segmento de la población: el interés de los jóvenes es el mismo interés de Panamá. Es más: como vimos en este mismo *Informe*, los jóvenes y las jóvenes padecen más que proporcionalmente de las violencias que acaban en homicidios, lesiones personales que demandan hospitalización, violaciones y otras ofensas sexuales, acoso escolar o *bullying*, violencia intrafamiliar, o maltrato infantil. También vimos cómo muchos jóvenes son víctimas psicológicas del delito y como esto recorta sus libertades de tránsito y recreación. Por todo esto, la política de seguridad es parte central de la política de juventud, y en atención a ella debe realzar los componentes que afectan particularmente a los jóvenes, como el combate al crimen organizado (causa aparente de un muy buen número de homicidios), el control de armas de fuego (instrumento de gran parte de los ilícitos) o el microtráfico y consumo de drogas además -en lugar prominente- de las tareas no cumplidas o apenas incipientes en materia de violencias contra las mujeres (tipificación de delitos, personal especializado, atención de víctimas...), así como en materias de violencia escolar y maltrato de menores.

Pero sabemos bien que es mejor prevenir que curar; y es más barato. Por eso en todas partes una política de seguridad ciudadana debe apostarle ante todo a evitar la ocurrencia de delitos. Y si fuera verdad, como suele decirse, que los jóvenes tienen una especial propensión al delito, la consecuencia lógica sería que Panamá necesita de una estrategia ambiciosa de prevención dirigida hacia los jóvenes. Esta estrategia comienza por la familia y la escuela, donde se forma a los niños y los jóvenes para la convivencia, el civismo, el respeto por el otro, la solución pacífica de los conflictos y el respeto por la ley; pasa por la “pedagogía del ejemplo” que corresponde a los líderes y modelos de opinión, cuya conducta tiene que ser intachable y sujeta al estricto control de la justicia; incluye la red público-privada de protección de menores en riesgo de incurrir en conductas delictivas, mediante centros de recibo, hogares sustitutos, atención

psiquiátrica, tutorías académicas, capacitación para el trabajo y otros medios similares; se extiende a la rehabilitación o reincorporación social de jóvenes ex convictos o severamente adictos que, dijimos, necesitan de atención calificada y una mayor inversión por parte del Estado panameño; el control de las armas merecería un capítulo especial, porque son muchas las mejoras necesarias y posibles en cuanto a tráfico internacional, almacenes, licencias de tenencia y porte, sistemas de registro, decomisos, sanciones, campañas de desarme y otras más; los horarios, restricciones a la venta y vigilancia efectiva de las normas sobre bebidas alcohólicas son otro frente básico de acción; y, no menos, hay en América Latina y en el mundo un repertorio amplio de experiencias de recuperación y uso de los espacios públicos, remodelación urbana, e incluso intervenciones masivas y multisectoriales entre agencias de seguridad, justicia, desarrollo social, comunidad de base y sociedad civil organizada para redimir de la violencia y la criminalidad a los barrios o zonas donde estos hechos alcancen niveles alarmantes.

Ya el Decreto Ejecutivo 260 de 2006 adoptó los principios de la *Política Criminológica de Estado* que propuso la Comisión de Estado por la Justicia al Órgano Ejecutivo: los principios de prevención, seguridad ciudadana, derechos humanos, justicia social, Desarrollo Humano sostenible, participación ciudadana y educación para una cultura de paz deben, por tanto, enmarcar las políticas públicas de seguridad. Bajos estos parámetros actúa desde ese mismo año el ya descrito Programa de Seguridad Integral (PROSI) y la Comisión inscribió un conjunto de “lineamientos de política”, cuya adopción legal y ejecución sistemática ayudarían bastante a la seguridad de los panameños de todas las edades. Los “lineamientos” en efecto se refieren a la *prevención* en el ámbito escolar; uso de drogas y alcohol; jóvenes en pandillas; áreas de concentración de la violencia y el delito; campaña, alianza local y capacidad de atención institucional contra violencia de género; *al control y sanción del delito*, mediante la mejora de la efectividad policial, programa policía-comunidad, detección e intervención en tráfico de drogas, sistema procesal penal, infraestructura y población penal, capacitación en el sistema penitenciario; y *reinserción social y rehabilitación*, mejorando la cobertura y la calidad de los programas en esa área.

10. *Un plan de jóvenes y para jóvenes.* Como actores que son -y deben ser- de su propio desarrollo, y como ciudadanos que son -o van a ser- de Panamá, los jóvenes y las jóvenes no puede ser sujetos

pasivos sino protagonistas de las políticas públicas. Por eso, la política de juventud debe ser pensada y ejecutada desde los paradigmas del desarrollo humano y la ciudadanía, donde la gente misma es arte y parte de la concepción e implementación de todos los programas.

Para que el plan de jóvenes sea hecho con los jóvenes, necesitamos construir sobre lo construido, rescatar los avances ya logrados, y retomar el Consejo de Políticas Públicas de Juventud (CPPJ), órgano de consulta, información, asesoría y enlace entre las instituciones gubernamentales, las organizaciones juveniles y las entidades privadas que tienen competencias o ejecutan programas relativos a la juventud. Este Consejo se integra con 10 representantes de instituciones de gobierno, 2 de la sociedad civil y 14 miembros del Consejo Nacional de la Juventud.

También debe ser reactivado el Consejo Nacional de Juventud (CONAJUPA) como una instancia de representación juvenil para ser consultado por los organismos rectores de la política respectiva, con el encargo adicional de velar y aportar a la preparación del diagnóstico y el proceso de consultas con la juventud panameña que sirvan de sustento a las políticas públicas y la formulación y ejecución de un nuevo Plan Nacional de Juventud. En este orden de ideas, y de modo permanente, el CONAJUPA debe acompañar el proceso de recolección sistematización y difusión de la ya mencionada estadística nacional de juventud.

No es menos importante aprovechar y aprender de los procesos anteriores, por ejemplo de los 15 foros que hace unos años sirvieron para esbozar una política pública integral de juventud, cuando fueron consultados jóvenes rurales, urbanos, indígenas, voluntarios, con discapacidad, privados de libertad, en situación de exclusión, además de las organizaciones juveniles, la instituciones del Estado y de la sociedad civil. O por ejemplo, de la “Agenda Joven”, cuando el CONAJUPA, asistido por el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), el Centro de Estudios para el Desarrollo Social (CEDES) y el Tribunal Electoral, presentaron a los candidatos a la presidencia de la República en la elecciones de 2009 los intereses y prioridades de la juventud panameña. Muchos de los planteamientos anteriores siguen vigentes y por eso conviene retomarlos, actualizarlos e incorporarlos con una firme voluntad política de implementarlos. Así estaríamos en camino de convertir en realidad el ideal de una política pública integral hecha por la juventud, con la juventud y para la juventud de Panamá.

* * *

Las inversiones de largo plazo que ha realizado Panamá en su primera infancia deben ser vistas como una señal de un futuro promisor. Desafortunadamente, la misma elaboración y articulación no existe en la formulación o implementación de políticas para juventud. De hecho, falta una política nacional de juventud en Panamá sobre los moldes de la política de primera infancia. Sin embargo, con mejoras de presupuesto y un marco de intervenciones coordinadas para la juventud, sí, es posible coordinar esfuerzos en las áreas más

sensibles para la juventud panameña, como fue visto en este capítulo. Los principios de desarrollo humano introducidos acá pueden ayudar en la construcción de un diálogo para la elaboración de una política nacional “para” y “con” la juventud. Las políticas específicas recomendadas ilustran rezagos existentes con la juventud en Panamá y un modelo de intervenciones coordinadas que demanda la participación de la juventud en la definición de las prioridades en el proceso de formulación e implementación de las políticas.



ANEXO 1

Nota Metodológica

Indicadores e instrumentos

Los indicadores de desarrollo de los bebés (IDB), de la infancia (IDI), de la juventud (IDJ) y de las familias (IDF) propuestos por este informe se fundamentan en una lectura de desarrollo humano de instrumentos validados que fueron combinados para la formulación de la Encuesta del IDH Panamá 2014. Esos instrumentos son:

1. El indicador de oportunidades y conquistas, de la Pastoral de los niños de Brasil (similar a las escalas de desarrollo infantil para bebés y primera infancia de la Organización Mundial de la Salud).
2. El test de desarrollo cognitivo de Frederick.
3. El test de desarrollo non-cognitivo de Bryant and Meredith.
4. Las matrices progresivas de Raven.
5. La teoría de respuestas de la escala PISA.
6. Preguntas validadas en el Informe Nacional de la Juventud de Panamá de 2004.

El análisis de la encuesta del IDH Panamá 2014 examinó dos grandes grupos de personas, los niños y niñas (0-6 años) y de la juventud (15-24 años). El primer grupo fue subdividido con foco en 3 subgrupos, los de 3-8 meses, los de 0-3 años y los de 4-5 años. El segundo grupo fue subdividido en el subgrupo de 15-19 años y los de 20-24 años.

Consideramos cuatro dimensiones de atributos de los niños y jóvenes: educación, características de los hogares, ingreso y atributos de cuidados.

Cuadro 1

Provincia o Comarca	Hombres		Mujeres		0 a 3 años		4 a 5 años		15 a 19 años		20 a 24 años		Total	
	%	%	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%
Bocas del Toro	24.597	51%	24.014	49%	14.369	30%	10.578	22%	12.774	26%	10.890	22%	48.611	4.7%
Coclé	35.203	51%	33.890	49%	16.813	24%	13.072	19%	21.521	31%	17.687	26%	69.093	6.7%
Colón	39.404	51%	38.000	49%	19.726	25%	14.305	18%	21.754	28%	21.619	28%	77.404	7.5%
Chiriquí	63.661	51%	61.014	49%	30.753	25%	23.481	19%	37.785	30%	32.656	26%	124.675	12.1%
Darién	8.924	53%	7.792	47%	4.471	27%	3.663	22%	4.774	29%	3.808	23%	16.716	1.6%
Herrera	14.407	52%	13.451	48%	5.885	21%	4.652	17%	9.392	34%	7.929	28%	27.858	2.7%
Los Santos	10.743	52%	10.018	48%	4.348	21%	3.349	16%	6.821	33%	6.243	30%	20.761	2.0%
Panamá	250.191	50%	245.857	50%	120.016	24%	85.187	17%	140.302	28%	150.543	30%	496.048	48.2%
Veraguas	34.751	51%	32.942	49%	16.889	25%	12.911	19%	21.228	31%	16.665	25%	67.693	6.6%
Guna Yala	5.583	49%	5.768	51%	3.591	32%	2.718	24%	2.950	26%	2.092	18%	11.351	1.1%
Emberá	1.917	53%	1.707	47%	1.147	32%	889	25%	957	26%	631	17%	3.624	0.4%
Ngäbe Buglé	32.980	50%	32.862	50%	22.597	34%	17.052	26%	15.732	24%	10.461	16%	65.842	6.4%
Total Cuadro 1	522.361	51%	507.315	49%	260.605	25%	191.857	19%	295.990	29%	281.224	27%	1.029.676	100.0%

Las dimensiones de desarrollo emocional, afectivo, cognitivo y relacional formaron las piezas claves para los indicadores compuestos. La evidencia encontrada sugiere que mientras algunas dimensiones son muy importantes para el desarrollo de un dado grupo, pueden no ser significativamente relevantes para otro. Para comprender cómo esas dimensiones tienen un rol distinto en la construcción de capacidades para grupos distintos, es de importancia crucial entender cómo funcionan los mecanismos de formación de la niñez y juventud.

La encuesta conducida por Unimer

La encuesta fue encargada a la empresa Unimer. Fue hecha con base en observaciones y encuestas cara a cara residenciales hechas a las personas de ambos géneros, con edades de 0 a 5 años y 11 meses y encuestas a personas de 15 a 24 años de edad de todos los niveles socioeconómicos, en las áreas urbanas y rurales de las 3 comarcas indígenas y las 9 provincias de Panamá.

De acuerdo a los datos del Censo de Población 2010 proporcionados por la Contraloría General de la República de Panamá, existen 1.029.676 personas con estos rangos de edad, lo que representa el 30.2% de la población total del país a estudiar.

A continuación, el detalle general de la población por sexo, edad y por provincia la cual sirvió de universo para la obtención de la muestra real (ver Cuadro 1).

La muestra final para el IV Informe Nacional de Desarrollo Humano fue trabajada Ad-hoc, es una muestra hecha a la medida de las necesidades de la información del estudio. No obstante, la muestra se “ponderó” a la totalidad de la población en los resultados generales los cuales verán en el contenido. En este sentido, se hicieron ajustes para que las provincias de menor población tales como Bocas del Toro, Darién, Herrera y Los Santos tuvieran una sobre muestra para aplicar 90 encuestas. Caso

contrario, se les restó encuestas a las provincias de Coclé, Colón, Veraguas y a la Comarca Ngäbe Buglé para que tuvieran la misma cantidad de encuestas a este grupo de provincias (ver cuadro 2).

En el caso de Chiriquí y Panamá que son las provincias de mayor densidad de población, se hizo una medida para que fuera mayor su representación por la cantidad de población. En el caso muy particular de las comarcas indígenas Emberá y Guna Yala, se hizo una sobre muestra del 90% y 70% para

Cuadro 2

Provincia y Comarca	Población de 0 a 5 y de 15 a 24 años	% de la población	n = 1,650 de acuerdo al % de la población	Muestra sugerida con Nooster (n=1,650)
Bocas del Toro	48.611	4.7%	77	*90
Coclé	69.093	6.7%	111	*90
Colón	77.404	7.5%	124	*90
Chiriquí	124.675	12.1%	200	*150
Darién	16.716	1.6%	26	*90
Herrera	27.858	2.7%	45	*90
Los Santos	20.761	2%	33	*90
Panamá	496.048	48.2%	795	*600
Veraguas	67.693	6.6%	109	*90
Guna Yala	11.351	1.1%	18	*90
Emberá	3.624	0.4%	7	*90
Ngäbe Buglé	65.842	6.4%	105	*90
Total (Cuadro 2)	1.029.676	100	1.650	1.650

que tuvieran una representación de las áreas y de las edades en estudio. A continuación se presenta el detalle general de la población por provincia, la cual fue la muestra para la obtención del estudio.

Las preguntas

Los cuestionarios empiezan con el “Módulo 1 General”, que son las variables controles, que no hacen parte de ningún indicador pero que son usadas como variables explicativas (o exógenas) en las regresiones. Eso quiere decir que los resultados de desarrollo de los niños y jóvenes dependen principalmente de un conjunto de causas, como

- Provincia donde viven
- Edad de los niños o jóvenes
- Si tiene discapacidad o no
- De quién lo cuida (para caso de los niños)
- De la edad de la madre
- Del grado de estudio del cuidador y de su madre

- De quién es el responsable legal del niño (a)
- De cómo es el hogar en dónde vive
- Del ingreso del hogar

Grupo 1 - bebés

Para el primer grupo, que tiene bebés, tenemos tres instrumentos. En el primer instrumento (Módulo 2 Cognitivo) tenemos los siguientes grupos:

- a) 0-6 meses
- b) 6-9 meses

Después tenemos el segundo instrumento (Módulo 3-Parte A) con los siguientes grupos:

- c) 2-3 meses
- d) 4-5 meses
- e) 6-8 meses

El tercer instrumento está para el grupo de 3-8 meses (Módulo 3-Parte B) hecho solamente para un único grupo.

Agregamos los indicadores por grupo, tratando el "sí" como "1" y el "no" como "0". Así, en el primer grupo del Módulo 2, donde todas las variables son positivas, tenemos:

- a) 0-6 meses: 4 variables separadas o un indicador de [0-4]
- b) 6-9 meses: 4 variables separadas o un indicador de [0-4]

Después, para el segundo instrumento del Módulo 3 – Parte A, también con todas las variables positivas, tenemos:

- c) 2-3 meses: 4 variables separadas o un indicador de [0-4]
- d) 4-5 meses: 4 variables separadas o un indicador de [0-4]
- e) 6-8 meses: 4 variables separadas o un indicador de [0-4]

Para el tercer grupo del Módulo 3-Parte B hay un único público de 3-8 meses. Usamos un sistema de puntos para la construcción de un indicador, sumando los puntos del P3.1 con los del P3.2. En este último (P3.2) usar el "sí" como 1 y el "no" como 2, conforme consta en la base. Se debe excluir del indicador las siguientes variables: 4, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18 por el análisis de confiabilidad. El indicador por variable puede ir entonces de [2-5]. Analizando las 11 variables pueden ir de [22-55]. Notar todavía que las variables de número 9, 11, 14, 16, 18 y 19 tienen un orden reverso y necesitan ser revertidas antes que uno pudiera empezar a trabajar en la construcción del indicador.

En total tenemos 6 grupos de variables para los bebés, que son usados para la construcción del IDB (Índice de Desarrollo de los Bebés). El Módulo 4 trata de la familia y fue usado para la formulación del IDF (Índice de Desarrollo de las Familias) donde "sí" sean trabajados como "1" y los "no" como "0", para que se haga una suma de puntos en ese caso de [0-7].

Para el segundo conjunto de preguntas sobre reglas o rutinas el indicador puede variar de [0-5] usándose la codificación para "sí" y "no" de arriba. Los otros números para las preguntas P4.4, P4.5, P4.5 pueden ser evaluados separadamente, pues su numeración puede determinar indicadores compuestos. Sin embargo, los números pueden ser normalizados, como en el IDH, para que sean usados en un indicador compuesto con las variables de la primera parte de las prácticas parentales.

Similarmente, para el ACE se pueden usar puntos de [0-1] para cada clase, con cuidado que la pregunta 1 tiene una respuesta donde el "sí" es positivo y todas las otras tienen el "no" como una respuesta positiva. Hay que cambiar la señal de la pregunta 1 para hacer un indicador compuesto.

Por fin, para la escala de resiliencia, como todas las variables son positivas, se puede hacer un indicador

agregado, pero con puntos invertidos para que el "de acuerdo" sea "3" y "no estoy de acuerdo" sea "1".

Una posible categorización de la escala de resiliencia es la siguiente:

- Alto: corresponde a valores iguales y superiores a 93%, siendo por lo tanto, en el intervalo entre 39 a 42.
- Medio: corresponde a valores iguales y superiores a 75%, e inferiores a 93%, entre 31 a 38.
- Bajo: representan valores inferiores a 75%, entre 24 y 30. El valor mínimo obtenido por los cuidadores fue 24.

Grupo 2 - 0 a 3 años

Para el segundo gran grupo, con niños y niñas de 0-3 años, se hace el complemento de la categoría anterior, pero con la misma metodología. Tendríamos para el Módulo 2 entonces:

- f) 9-12 meses: 4 variables separadas o un indicador de [0-4]
- g) 12-18 meses: 4 variables separadas o un indicador de [0-4]
- h) 18 meses – 2 años: 4 variables separadas o un indicador de [0-4]
- i) 2-3 años: 4 variables separadas o un indicador de [0-4]
- j) 3-4 años: 4 variables separadas o un indicador de [0-4], pero la cuestión A.13 puede ser tratada separadamente con una escala por el número de colores [Uno (1), si acertó todos los colores. Cero (0), si no acertó todos los colores]

Para el Módulo 3 podemos seguir la misma metodología con "sí" como "1" y "no" como "0" y proceder a la agregación para la construcción de agregados compuestos para los grupos (donde todas las preguntas son positivas):

- k) 1 mes
- l) 2-3 meses
- m) 4-5 meses
- n) 6-8 meses
- o) 9-11 meses
- p) 1-2 años
- q) 2-4 años

Este instrumento es distinto y puede ser usado como otro indicador compuesto endógeno para ser explicado para la clase de los niños de 0-4 años.

Grupo 3 - 4 a 6 años

El Módulo 2 para niños de 4-6 años generó dos indicadores compuestos para las preguntas P2.2 y P3.2 para el Módulo 3 - parte A. La sub-pregunta A.16 puede ser marcada con distintos números de letras como *benchmark*, una sugerencia es usar el número mínimo de 3 (quedó definido 1, si acertó 5 letras, y Cero, caso contrario). Tenemos entonces dos

indicadores compuestos para los niños de 4-6 años que generan dos conjuntos distintos con variables distintas.

El Módulo 3-parte C genera indicadores socio-emocionales que pueden complementar los dos conjuntos de indicadores compuestos discutidos en el párrafo anterior. Sumar los puntos del P3.7 con los del P3.8. Como antes, se puede utilizar un sistema de puntos de [2-5] y agregar las preguntas de 1 a 33 para generar un indicador agregado que va de [66 a 165]. Este último conjunto de indicadores es en principio centrado en variables socio-emocionales, pero podría ser tratado como un indicador distinto. Revertir la escala de las variables 2, 9, 12, 16, 22, 23, 25, 30, 32 y 33. Las otras variables son como descritas arriba para los otros grupos.

Grupo 4- 15 a 24 años

En la encuesta para los jóvenes hay las secciones iniciales (educación, trabajo, salud, tiempo libre y participación) que tratan de preguntas con respuestas con alto poder descriptivo. El primer sub-indicador compuesto formulado es en el Módulo 3, la sección Afectivo 1. Fue invertido el sentido de las preguntas 5 y 8. Se puede también invertir el sentido de la escala, componiendo el indicador con las preguntas 1-19.

Se hizo un análisis de confiabilidad en el que se excluyeron unas variables del indicador para dar mayor consistencia. En la primera corrida se excluyeron 11 variables y en la segunda corrida 2 variables. Por lo tanto, el indicador afectivo, que comprende tres sub-escalas se compone de 48 variables.

El segundo sub-indicador compuesto que puede ser formulado viene de la sección Afectivo 2, que contiene de 1 a 22 preguntas. Se usó el mismo sistema de puntos, pero fue invertido el sentido de las preguntas 2, 8, 10, 16, 17, 18, 20, 21 y 22 con 3 dado para el "de acuerdo" y 1 para "no estoy de acuerdo".

El tercer sub-indicador compuesto, formulado a partir de la sección Afectivo 3, sigue la misma metodología, con la inversión de las cuestiones 8, 12 y 14. Las tres secciones afectivas o socioemocionales se basan en los instrumentos validados de Bryant y Meredith.

Para los jóvenes, la formulación del indicador ACE y de resiliencia debe seguir la misma estructura que para los cuidadores de los niños. Para el Módulo 4-Cognitivo, las cuestiones fueron tratadas en una escala aditiva o sea, con puntos sumados. Las preguntas adaptadas fueron formuladas usando la teoría de las preguntas usada por el test PISA y las matrices progresivas de Raven.

Datos y metodología

Todos los datos analizados son de la encuesta de la niñez y juventud hecha para este informe. Fueron creados cuatro indicadores principales que reflejan niveles de desarrollo para cada grupo de interés. Todos los índices fueron construidos

usando la metodología de normalización del Índice de Desarrollo Humano (el IDH) que trata los indicadores entre 0 (la peor marca) y 1 (la mejor). Para las estimaciones econométricas se trabajó con un subgrupo de indicadores más limitado en relación a lo que se ha hecho con los análisis descriptivos. Los indicadores fueron construidos como se describe abajo:

Familias (IDF)

El primer grupo de indicadores es sobre las familias que tienen niños más pequeños que 6 años. Dos subindicadores fueron construidos para este grupo basados en la información sobre prácticas parentales y de cómo los padres o cuidadores(as) enfrentan las adversidades (por ejemplo, su resiliencia emocional). El primer subíndice se llama "prácticas parentales" y es compuesto por las respuestas a las cuestiones P4.2 y P4.3 que tienen información sobre formas de interacción de los padres con sus niños y de la existencia de reglas en el hogar para ver TV o ir para la cama. En el total, el índice está compuesto por 12 cuestiones, cada una evaluada como 1 si la respuesta es positiva o 0 si negativa. El segundo subíndice se denomina "resiliencia emocional" y se compone por 14 ítems de la cuestión P4.8 que tratan de cómo los padres o cuidadores(as) enfrentan situaciones estresantes y adversidades. Cada ítem recibió un valor de 3 cuando la cuestión era "de acuerdo", 2 cuando la respuesta era "ni de acuerdo, ni en desacuerdo" y 1 cuando la respuesta era "desacuerdo".

Bebés (IDB)

Un índice de desarrollo fue construido para bebés de 3 a 8 meses con base en 11 ítems de las cuestiones P3.1 y P3.2, que tratan del desarrollo social y emocional de los bebés, como facilidad de sonreír, tiempo de alimentación, hábitos de dormir, entre otros. Los ítems ganaron 3 puntos cuando la respuesta fue "muchas veces", 2 cuando fue "algunas veces" y 1 para "raramente o nunca". Los ítems 9 y 19 tuvieron sus escalas invertidas debido a su naturaleza negativa. Cuando el comportamiento descrito por cada ítem es algo que no causa preocupación, un punto adicional es añadido al indicador.

Niños y niñas (IDI)

Para los niños y niñas de 4 a 5 años y 11 meses fue construido un único índice a partir de 33 ítems de la cuestión P3.8. La misma metodología usada para la creación del índice de los bebés fue aplicada, con el mismo sistema de puntos. Los ítems 2, 9, 12, 16, 22, 23, 15, 30, 32 y 33 recibieron una nota invertida debido a su naturaleza negativa. Cuando un comportamiento descrito por cada ítem no causaba preocupación (P3.8) un punto adicional fue añadido al índice.

Para la edad de 1 a 3 años fue construido un subindicador de desarrollo infantil con énfasis cognitivo (IDI-C), compuesto por 4 variables que difieren dependiendo el subgrupo de edad, de 1 año (12 a 13 meses), 2 años (24 a 35 meses) y 3 años (36 a 47 meses). Incluye variables como por ejemplo,

si el niño dice algunas palabras o dice frases más complejas, si el niño puede dibujar palitos y bolitas o si en la edad de 3 años identifica (enuncia) al menos cuatro colores. Esta diferencia de variables es importante para considerar las particularidades del desarrollo en cada edad. La metodología para la construcción considera el “sí” como “1” y “no” como “0” y se procede a la agregación y normalización.

De igual forma, fue construido un subindicador de desarrollo infantil con énfasis cognitivo (IDI-C) para la edad de 4 a 5 años compuesto de 5 variables. Este incluye, por ejemplo, si el niño sabe escribir algunas letras, si dibuja una persona con al menos tres partes del cuerpo o si el niño sabe escribir su nombre. Este indicador fue usado principalmente para identificar la influencia que tienen las prácticas parentales y la relación conjunta de asistir o no al preescolar sobre el desarrollo infantil cognitivo.

Juventud (IDJ)

Tres índices fueron elaborados para la juventud entre 15 y 24 años de edad. El primer índice mensura “desarrollo socioemocional”, el segundo el “desarrollo cognitivo” y el tercero agrega la información de los dos. El índice de desarrollo socioemocional se compone por 48 ítems de las cuestiones P3.1, P3.2 y P3.3. Las cuestiones son relacionadas con preguntas sobre amistad, felicidad y sensibilidad. El mismo sistema de puntos fue usado con 3 escalas. El ítem 5 de P3.1 recibió una escala invertida por su naturaleza negativa. El ítem 8 de P3.1 y los ítems 2, 4, 8, 10, 16, 18, 20, 21 y 22 de P3.2 y los ítems 8, 12, 14 de P3.3 fueron excluidos del análisis en función de los resultados del análisis de confiabilidad hecha con ellos.

El segundo sub-índice para la juventud sobre desarrollo cognitivo es constituido por 17 ítems del Módulo 4. Los puntos fueron dados en una escala de 0 a 3 para indicar los aciertos. El tercer índice es una media de los dos indicadores pues no hay razón para dar un peso más grande a un componente que otro.

Estimaciones

Todos los índices fueron considerados como variables dependientes que se usaron regresores con relación a conjuntos de variables independientes de acuerdo con los grupos clave. Las variables independientes son aquellas que retratan características individuales (edad), atributos de los cuidadores(as) (género, relación con los niños, escolaridad), y características de los hogares (ingreso o agua potable).

Las variables independientes usadas en todos los modelos son:

- Edad: la edad de referencia del bebé, niño o joven. Medida en meses para los bebés y niños y en años para los jóvenes
- Cuidador(a): variable dummy de valor igual a 1 si es una cuidadora y 0 si es un cuidador, para verificar el impacto de género del cuidador(a).
- Edad de la madre: la edad de referencia de la madre de los niños
- Madre: variable dummy de valor, igual a 1, si la cuidadora es la madre, 0 si era lo contrario.
- Cuidador(a) abuelos: variable dummy de valor, igual a 1, si el cuidador(a) es un abuelo(a), 0 si es lo contrario.
- Escolaridad primaria: variable dummy de valor igual a 1 si el grado más alto del cuidador(a) o del joven es la escolaridad primaria, 0 si es lo contrario.
- Escolaridad terciaria: variable dummy de valor igual a 1 si el grado más alto del cuidador(a) o del joven es la escolaridad terciaria, 0 si es lo contrario.
- Agua potable: variable dummy de valor igual a 1, si la fuente de agua es pública o acueducto, 0 si es lo contrario.
- Servicio sanitario: variable dummy de valor igual a 1, si el servicio de saneamiento es de hueco o letrina, 0 si es lo contrario.
- Electricidad: variable dummy de valor igual a 1, si hay servicio de electricidad, 0 si es lo contrario.
- Bajo ingreso: variable dummy de valor igual a 1, si el ingreso mensual del hogar es debajo de US\$ 250, 0 si es lo contrario.
- Alto ingreso: variable dummy de valor igual a 1, si el ingreso mensual del hogar es mas alto de US\$ 1000, 0 si es lo contrario.

Cuadro 3- Estadísticas descriptivas – familias

Variable	Media	Desvío Padrón	Min	Max
Edad (en meses)	33.5054	20.8560	0	71
Cuidadora	0.9348	0.2471	0	1
Edad de la madre	29.5180	6.4536	15	50
Madre	0.6614	0.4735	0	1
Abuelos cuidadores	0.1747	0.3800	0	1
Escolaridad primaria	0.1754	0.3805	0	1
Escolaridad terciaria	0.2596	0.4387	0	1
Agua potable	0.9476	0.2229	0	1
Servicio sanitario	0.7089	0.4545	0	1
Electricidad	0.8898	0.3134	0	1
Bajo ingreso	0.2150	0.4110	0	1
Alto ingreso	0.3350	0.4723	0	1

Cuadro 4 - Estadísticas descriptivas – bebés

Variable	Media	Desvío Padrón	Min	Max
Cuidadora	0.9794	0.1425	0	1
Edad de la madre	28.1675	6.5758	15	44
Madre	0.7388	0.4411	0	1
Abuelos cuidadores	0.1579	0.3662	0	1
Escolaridad primaria	0.1309	0.3387	0	1
Escolaridad terciaria	0.2958	0.4583	0	1
Agua potable	0.9413	0.2361	0	1
Servicio sanitario	0.7176	0.4521	0	1
Electricidad	0.8952	0.3075	0	1
Bajo ingreso	0.2151	0.4126	0	1
Alto ingreso	0.4048	0.4929	0	1

Cuadro 5 - Estadísticas descriptivas - niños y niñas

Variable	Media	Desvío Padrón	Min	Max
Cuidadora	0.9227	0.2674	0	1
Edad de la madre	31.6440	6.1048	18	50
Madre	0.6417	0.4801	0	1
Abuelos cuidadores	0.1594	0.3665	0	1
Escolaridad primaria	0.2219	0.4160	0	1
Escolaridad terciaria	0.2444	0.4303	0	1
Agua potable	0.9367	0.2438	0	1
Servicio sanitario	0.6988	0.4593	0	1
Electricidad	0.8911	0.3119	0	1
Bajo ingreso	0.2268	0.4193	0	1
Alto ingreso	0.3216	0.4676	0	1

Cuadro 6 - Estadísticas descriptivas – juventud

Variable	Media	Desvío Padrón	Min	Max
Edad	19.1135	2.9439	15	24
Escolaridad primaria	0.0309	0.1732	0	1
Escolaridad terciaria	0.2364	0.4251	0	1
Agua potable	0.9550	0.2075	0	1
Servicio sanitario	0.7592	0.4278	0	1
Electricidad	0.9373	0.2425	0	1
Bajo ingreso	0.1495	0.3567	0	1
Alto ingreso	0.2865	0.4524	0	1

Una vez que los índices fueron normalizados están limitados dentro del rango de 0 a 1. Así, asumimos que el modelo que describe las variables dependientes y la relación con las variables independientes X y el coeficiente β es:

$$y = \frac{1}{1 + \exp(-X\beta)}$$

Para transponer las variables dependientes para la línea de los números reales, la siguiente transformación fue tomada en consideración:

$$y^* = \ln\left(\frac{y}{1-y}\right) = X\beta$$

El método de mínimos cuadrados ordinarios es usado para estimar la relación entre los índices transformados y los atributos socioeconómicos considerados como variables independientes. También presentamos las estimativas de los desvíos padrones corregidos (robustos) por heteroscedadidades.

ANEXO 2

Índice de Desarrollo Humano de Panamá

Cuando se correlacionan los puntajes obtenidos con el Índice de Desarrollo Humano de Panamá IDHP, a nivel de provincias y comarcas, se obtiene una alta vinculación entre el nivel de desarrollo humano y el puntaje cognitivo y socioemocional (0.90 sobre 1). La dimensión de nivel de vida y la de educación presentan una asociación similar con ambos puntajes, pero la dimensión de salud presenta una relación mucho más alta con el puntaje cognitivo,

lo que se vincula a los efectos del desarrollo temprano en las personas, regiones con mayor longevidad que poseen menor mortalidad infantil, mejores condiciones nutricionales y de salud, lo que constituye un contexto que potencia el desarrollo de las personas (Ver Anexo IDHP. Para mayor información sobre la metodología revisar INDH Panamá 2007-2008. Institucionalidad para el Desarrollo Humano, Anexo 1).

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO DE PANAMÁ												
PROVINCIA	Tasa de Alfabetismo 2010	Tasa de Alfabetismo 2012	Tasa de Alfabetismo 2013	Asistencia combinada 2010	Asistencia combinada 2012	Asistencia combinada 2013	Promedio años de Escolaridad 2010	Promedio años de Escolaridad 2012	Promedio años de Escolaridad 2013	Logro educación 2010	Logro educación 2012	Logro educación 2013
Bocas del Toro	87.5	89.1	90.0	71.2	70.3	73.4	7.4	8.0	8.0	0.699	0.716	0.728
Coclé	95.3	95.4	96.0	72.0	70.8	76.5	8.4	8.6	8.7	0.751	0.751	0.775
Colón	97.4	97.7	97.9	72.2	74.7	73.4	9.9	10.2	10.1	0.793	0.810	0.803
Chiriquí	94.1	95.0	93.6	73.9	79.0	80.4	9.0	9.5	9.4	0.766	0.797	0.797
Darién	83.9	85.8	86.6	68.6	71.3	71.5	6.2	6.5	6.7	0.651	0.673	0.680
Herrera	93.2	94.2	93.7	76.8	76.8	80.1	8.7	9.0	9.1	0.767	0.776	0.788
Los Santos	93.2	93.4	93.4	74.9	80.4	82.9	8.4	8.8	8.8	0.754	0.782	0.790
Panamá	97.7	98.2	98.5	72.4	75.1	75.4	10.6	11.0	11.1	0.812	0.830	0.834
Veraguas	89.1	88.3	88.3	76.4	78.9	77.3	8.1	8.0	8.1	0.738	0.741	0.738
Guna Yala	71.5	72.3	77.4	68.1	67.7	73.8	4.8	5.1	5.1	0.576	0.583	0.621
Emberá Wounaan	76.9	77.1	83.0	71.8	76.8	76.2	4.9	4.9	6.0	0.608	0.626	0.669
Ngäbe Buglé	69.1	72.4	70.3	71.5	73.3	75.0	4.0	4.5	4.4	0.561	0.589	0.585
País	94.4	94.8	94.9	72.8	75.2	76.1	9.5	9.8	9.9	0.775	0.792	0.797
Urbano	97.8	98.2	98.3	74.4	77.0	77.5	10.8	11.1	11.2	0.822	0.839	0.842
Rural	87.5	88.2	87.7	70.2	72.3	73.8	6.8	7.0	7.0	0.682	0.697	0.700

PROVINCIA	IDHP 2010	IDHP 2012	IDHP 2013	% Crecimiento 2010-2013
Bocas del Toro	0.652	0.655	0.668	2.4
Coclé	0.706	0.706	0.725	2.6
Colón	0.749	0.768	0.776	3.6
Chiriquí	0.739	0.754	0.769	4.1
Darién	0.598	0.618	0.639	6.9
Herrera	0.750	0.758	0.773	3.1
Los Santos	0.748	0.769	0.782	4.6
Panamá	0.802	0.823	0.828	3.2
Veraguas	0.684	0.698	0.705	3.0
Guna Yala	0.511	0.502	0.523	2.4
Emberá Wounaan	0.497	0.521	0.568	14.3
Ngäbe Buglé	0.465	0.483	0.499	7.5
País	0.753	0.765	0.775	3.0
Urbano	0.805	0.825	0.831	3.3
Rural	0.638	0.653	0.666	4.5

PROVINCIA	Esperanza de Vida al Nacer 2010	Esperanza de Vida al Nacer 2012	Esperanza de Vida al Nacer 2013	Logro Esperanza de vida 2010	Logro Esperanza de vida 2012	Logro Esperanza de vida 2013
Bocas del Toro	71.9	72.5	72.7	0.781	0.791	0.796
Coclé	76.0	76.5	76.7	0.851	0.858	0.861
Colón	74.0	74.5	74.7	0.816	0.825	0.829
Chiriquí	77.4	77.9	78.0	0.874	0.882	0.884
Darién	72.7	73.3	73.6	0.795	0.805	0.811
Herrera	77.5	77.9	78.1	0.875	0.881	0.885
Los Santos	77.8	78.2	78.3	0.879	0.887	0.889
Panamá	78.6	79.0	79.2	0.894	0.901	0.903
Veraguas	76.0	76.5	76.7	0.850	0.858	0.861
Guna Yala	70.1	70.8	71.1	0.752	0.763	0.768
Emberá Wounaan	68.8	69.4	69.8	0.729	0.741	0.746
Ngäbe Buglé	68.5	69.3	69.7	0.725	0.739	0.744
País	76.7	77.2	77.4	0.862	0.869	0.873
Urbano	78.7	79.1	79.3	0.895	0.902	0.906
Rural	75.0	75.4	75.6	0.833	0.840	0.843

PROVINCIA	Logro vivienda 2010	Logro vivienda 2012 (E)	Logro vivienda 2013 (E)	Ingreso promedio pp al mes 2010	Ingreso promedio pp al mes 2012	Ingreso promedio pp al mes 2013	Logro Ingreso 2010	Logro Ingreso 2012	Logro Ingreso 2013	Logro Empleo año 2010	Logro Empleo año 2012	Logro Empleo año 2013	Logro nivel de vida 2010	Logro nivel de vida 2012 (E)	Logro nivel de vida 2013 (E)
Bocas del Toro	38.7	43.6	44.4	125	138	160	0.494	0.512	0.539	53.2	42.2	45.3	0.471	0.457	0.479
Coclé	54.4	56.6	57.7	157	170	198	0.535	0.550	0.578	49.9	41.3	45.7	0.526	0.510	0.538
Colón	66.8	69.5	70.9	211	236	264	0.589	0.610	0.630	68.8	70.4	75.1	0.649	0.670	0.697
Chiriquí	63.3	65.8	67.1	195	208	257	0.576	0.587	0.626	56.0	50.2	58.1	0.590	0.582	0.626
Darién	29.9	31.1	31.8	113	129	169	0.475	0.500	0.549	37.0	31.6	41.1	0.382	0.376	0.426
Herrera	71.2	74.1	75.6	214	220	270	0.592	0.597	0.635	54.2	50.9	54.7	0.615	0.616	0.646
Los Santos	77.8	81.0	82.6	210	249	267	0.589	0.620	0.632	49.3	48.5	54.5	0.620	0.638	0.668
Panamá	68.6	71.3	72.7	367	369	388	0.691	0.692	0.701	78.7	80.7	81.4	0.721	0.737	0.747
Veraguas	51.7	53.7	54.8	154	163	197	0.532	0.542	0.577	43.9	40.4	42.1	0.496	0.494	0.515
Guna Yala	1.0	1.0	1.0	58	59	73	0.356	0.356	0.397	18.5	11.6	13.1	0.183	0.161	0.179
Emberá Wounaan	4.1	4.3	4.4	53	87	146	0.336	0.427	0.523	17.9	11.8	30.2	0.186	0.196	0.290
Ngäbe Buglé	0.7	0.8	0.8	23	45	84	0.182	0.307	0.422	12.8	4.7	7.7	0.106	0.121	0.169
País	60.4	62.8	64.1	265	274	303	0.631	0.637	0.655	67.2	63.8	67.3	0.636	0.634	0.656
Urbano	70.3	73.2	74.6	349	350	371	0.681	0.682	0.693	77.5	78.9	80.0	0.720	0.734	0.746
Rural	41.9	43.6	44.4	108	133	169	0.468	0.506	0.549	39.2	32.3	37.3	0.426	0.422	0.455

BIBLIOGRAFÍA

- "Antecedents and behavior-problem outcomes of parental monitoring and psychological control in early adolescence" por Petit, G "et al". *Child Development*, 72 (2) (2001): 583-598.
- Antony, Carmen. "Justicia de menores antes y después de la vida delictiva en Panamá". Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente. ILANUD al Día, Año 3 No.8. Costa Rica: Agosto de 1980.
- Aprender los colores: Secuencia educativa. [En línea] Disponible en: <http://www.reeduca.com/programa-aprender-colores0.aspx>.
- Arauz, Celestino Andrés. "Panamá y sus relaciones internacionales". Universidad de Panamá. Panamá: 1994.
- Archard, David. "The family: A liberal defense". UK: Palgrave Macmillan, 2010.
- Auditoría Social de los Servicios Amigables para Adolescentes. Coordinación de Advocacy y Encargados de las Clínicas de Santiago, Chitré y Monitores del Programa de Juventudes con Opciones.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de Seguridad Integral para Panamá. Panamá: 2006-2012.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Análisis de Políticas, Normas y Protocolos de Atención en Salud en Panamá. Panamá: 2011.
- Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de Atención Integral de la Primera Infancia. "Resumen Ejecutivo: Ruta de Atención Integral de la Primera Infancia, Versión Preliminar". Febrero 2013.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Secretaría de la Integración Social Centroamericana. Taller: Modelos de Atención a la Primera Infancia. San Salvador: 2 y 3 de diciembre de 2010.
- Banco Mundial. Datos de País. Panamá: 2012.
- Banco Mundial. Departamento de Desarrollo Humano. Mejores empleos en Panamá. El rol del capital humano, 2012.
- Banco Mundial y ALAS. "Fortalecimiento de políticas públicas y programas de Desarrollo Infantil Temprano en América Latina y el Caribe". Washington, DC: 2010.
- Barahona, Ilka y Y, Gtz. "Formación Profesional Dual. Informe de seguimiento de aprendices. Segunda generación". s.f.
- Barrera, F y Domínguez, C. "Educación Básica en Colombia: Opciones futuras de política". Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). Departamento Nacional de Planeación. Colombia: 2006.
- Baumrind, D. "The influence of parenting style on adolescent competence and substance use". *Journal of Early Adolescence*. (1991): 11, 56-95.
- Bee, Helen. "A criança em desenvolvimento". Porto Alegre: Artmed (2003), 9.
- Behrman, Jere R. "Making Early Childhood Interventions Effective". Presentado en el foro: "Primera Infancia: Asegurando el Futuro Hoy". Ciudad de Panamá: 20 de octubre de 2011.
- Brigas, M y Paquette, D. "Estudo pessoa-processo-contexto da qualidade das interações entre mãe-adolescente e seu bebê". *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, n. 5. Río de Janeiro, (2007): 1167-1174.
- Britto, Pia Rebello, Yale University; Hirokazu Yoshikawa, Harvard University; Kimberly Boller, Mathematica Policy Research, USA. En: "Measuring Quality and using it to improve practice and policy in ECD", Bernard Van Leer Foundation.
- Bourdieu, Pierre. "La educación el francesa: ideas para una reforma". Francia: Le Monde de l-Education, del 27 de marzo de 1985.
- Bourdieu, Pierre. "Los tres Estados del Capital Cultural". En: *Sociológica*, UAM- Azcapotzalco, México, número 5, pp. 11-17.
- Burrows, Fernando. "Familia y proceso de aprendizaje: estudio prácticas sociales a nivel familiar que tienen relación con los aprendizajes de niños y niñas del nivel preescolar y del primer ciclo escolar básico, de Villarrica y Pucón". Pontificia Universidad Católica de Chile. Gobierno de Chile, Fondo de solidaridad e

- inversión social. Ministerio de Planificación. Villarrica: Abril, 2006.
- Carvalho, María Cristina y Gomide, Paula. "Práticas educativas parentais em famílias de adolescentes em conflito com a lei". *Estudos de psicologia*. Campinas, vol.22, n.3, (2005): 263-275. [En línea] Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-166X2005000300005>.
- "Child development in developing countries 1: Developmental potential in the first 5 years for children in developing countries" por Grantham-McGregor "et al". *Lancet*. (2007): 369, 60-70.
- Chong Ho, Amoy. Ministerio de Salud. [En línea] Disponible en: <http://www.libertadciudadana.org/archivos/Biblioteca%20Virtual/Documentos%20Informes%20Indigenas/Nacionales/Salud%20y%20Pobreza/Amoy%20Chong%20Ho%20MINSAsalud%20Panama.pdf>.
- Clark, K. E. y Ladd, G. W. "Connectedness and autonomy support in parent-child relationships: Links to children's sociemotional orientation and peer relationship". *Developmental Psychology* (2000): 36, 485-498.
- Cocconello, Alesandra y Koller, Silvia. "Competencia social e empatia: um estudo sobre resiliência com crianças em situação de pobreza". *Estudos de Psicologia*, vol. 5, n.1. (2005): 71 - 93.
- Cole, M, Cole, S, Lightfoot, C. "The development of children". Quinta edición. New York: Worth Publishers, 2005.
- Coleman, John y Hagell, Ann. "Adolescence, risk and resilience: against the odds". England: Wiley, 2007.
- Consejo Nacional de Educación (Conaced). "Un Documento para la Acción en el Sistema Educativo Panameño", 2006.
- Consejo de la Integración Social Centroamericana (CIS). Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA). Conferencia Regional sobre Políticas Sociales en Materia de Desarrollo Infantil Temprano: Invertir en Desarrollo Infantil Temprano, una estrategia para el desarrollo social en Centroamérica. Panamá: OCADES, 8 de abril de 2010.
- Cornejo, David. "Universidades Corporativas: la sala de clases al interior de la empresa". *Revista Educamericas*. Edición 6. Septiembre 2011.
- Correa, Esmeralda. "Políticas familiares para la educación: Estrategias para el desarrollo humano". INDH-PNUD Panamá.
- Culiolis Bayard, Andrés. "500 años de Educación en Panamá", 1992.
- Cunha, F y Heckman, J. "The Economics and Psychology Of Inequality And Human Development". National Bureau of Economic Research, working paper series, n. 14695. Cambridge: 2009.
- Damián Castillo, Bernal. "Pueblos indígenas en Panamá: situación actual y desarrollo autónomo". Congreso de los pueblos indígenas. San José, 2001. [En línea] Disponible en: <http://www.binal.ac.pa/panal/kuna/downloads/dbkcastdaut.pdf>.
- Danziger, Sheldon y Waldfogel, Jane. "Securing the Future: Investing in Children from Birth to College". New York: Russell Sage Foundation, 2000.
- Darling, N y Steinberg, L. "Parenting style as context: An integrative model". *Psychological Bulletin*, v. 113, n. 3 (1993): 487-496.
- Dawson, G, Ashman, S, Carver, L. "The role of early experience in shaping behavioral and brain development and its implications for social policy". *Development and Psychopathology*, v. 12 (2000): 695-712.
- De Carvalho, Maria do Carmo Brant. "Famílias e Políticas públicas". En: Acosta, Ana Rojas; Vitale, Maria Amalia Faller (Orgs). "Família: redes, laços e políticas públicas". Quinta edición. PUC SP CEDEPE. Cortez Editora: 2010.
- Declaración Ministerial, "Prevenir con Educación", firmada por los Ministros de Salud y Educación. México, 2008.
- Departamento de Educación de los Estados Unidos, Oficina de Comunicaciones y Relaciones Comunitarias. "Cómo ayudar a su hijo durante la edad preescolar". Washington, D.C: 2005. [En línea] Disponible en: <http://www2.ed.gov/espanol/parents/academic/preescolar/preescolar.pdf> [Consulta: 19 de Junio de 2013].
- Desarrollo Infantil Temprano, una estrategia para el desarrollo social en Centroamérica. Panamá: OCADES, 8 de abril de 2010.

- Dichter & Neira. Encuesta Dichter & Neira. Panamá, Noviembre 2012.
- "Effect of prenatal and infancy nurse home visitation on government spending" por Olds, D "et al". *Medical Care* 31(2), (1993):155-174.
- Elias, Maurice, Parker, Sarah, Rosenblatt, Jennifer. "Building Educational Opportunity". En: Goldstein, S; Brooks, R. "Handbook of Resilience in Children". Springer Science, Business Media, LLC, 2006.
- "Estilos parentais autoritário e democrático-recíproco intergeracionais, conflito conjugal e comportamentos de externalização e internalização" por Oliveira E "et al". *Psicologia Reflexão e Crítica*, 15 (1), (2002): 1-11.
- Entrevista a Ariel Muñoz, subcoordinador de programas y proyectos de PROBIDSIDA.
- Entrevista a Mario Bolívar, Director de Asuntos Estudiantiles del MEDUCA. 2013.
- Entrevista a Luz María Cordoba, Directora de la Dirección Nacional de Servicios Psicoeducativos, (Abril 2013).
- Entrevista a personal de APLAFA, Yamina Samudio y Rubiela Sánchez.
- Entrevista al Profesor Eldis Barnes, Vicerrector de Asuntos Estudiantiles de la Universidad de Panamá.
- Entrevista al Profesor Abello Smith, en SIPP, abril 2013.
- Entrevista con Clara de Souza, consultora del Consejo Asesor de la Primera Infancia. Panamá: 7 y 8 de julio de 2013 en ciudad de Panamá.
- Entrevista con el Dr. Max Ramírez, Director General de Salud, Ministerio de Salud. Panamá: Febrero 2013.
- Entrevista con Euribades Cedeño. Presidente de la Fundación Santa Librada.
- Entrevista con Hugo Frühling. Consultor.
- Entrevista a Jacinta Escobar del INAMU.
- Entrevista a Toribia Venado, Subdirectora del INAMU.
- Estrada, F y Nilsson, A. "Exposure to threatening and violent behavior among single mothers: the significance of lifestyle, neighbourhood and welfare situation". *The British Journal of Criminology* v. 44 (2004), 168 - 187.
- Ferreira, M y Marturano, E. "Ambiente familiar e os problemas do comportamento apresentados por crianças com baixo desempenho escolar". *Psicologia: Reflexão e Crítica*. v.15, n.1 (2002): 35-44.
- Figueiredo, Bárbara. "Maternidade na adolescência: Consequências e trajetórias desenvolvimentais". *Análise Psicológica*, v. 4, n. XVIII. (2000): 485 - 498.
- Figueroa, E. "La beca universal que no es tan universal". Panamá: La Estrella de Panamá. 6 de octubre de 2012.
- Fraser, Mark. "Risk and resilience in childhood: an ecological perspective. National Assn of Social Workers Press", 1997.
- Fraser, Mark. "The ecology of childhood: a multisystem perspective. En: Fraser, Mark. "Risk and resilience in childhood: an ecological perspective". National Assn of Social Workers Press: 1997.
- Freire, Carolina. Análisis de la Política Pública de Primera Infancia en Panamá. Producto 2: IV INDH Panamá - Versión Borrador (2). Panamá: 2013.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Oficina de Área para Argentina, Chile y Uruguay. Justicia y Derechos del Niño. Chile: 1999.
- Fujimoto, Gaby y Peralta, M. Victoria. "La Atención Integral de la Primera Infancia en América Latina: Ejes Centrales y Desafíos para el Siglo XXI". Santiago, Chile: Organización de Estados Americanos, 1998.
- Fundación Integra y Chile Crece Contigo. Boletín Informativo. [En línea] Disponible en: http://www.integra.cl/opensite_20110824112864.aspx [Consulta: 07 de Junio de 2013].
- Fundación para el Desarrollo Económico y Social de Panamá (FUDESPA). Sistema Educativo Nacional, 2008.
- Garbarino, J y Abramowitz, R. "Sociocultural risk and opportunity". En: Garbarino, J. "Children and families in the social environment". Segunda edición. New York: Aldine de Gruyter, 1992b.
- Garbarino, J y Abramowitz, R. "The ecology of Human Development". En: Garbarino, J. "Children and families in the social environment". Segunda edición. New York: Aldine de Gruyter, 1992a.
- Giannareas, Jorge. "Orígenes de la protección judicial de la niñez en la era republicana". Órgano Judicial de Panamá. Perspectivas históricas sobre la justicia panameña en su primer centenario 1903-2003. Panamá: 2003.

- Giannareas, Jorge. "La Ley de Responsabilidad Penal Juvenil en Panamá". Panamá: Fundación Sur Argentina, 2010.
- Grusec, J. Parental socialization and children's acquisition of values. En: M. Bornstein (Series Ed.). "Handbook of parenting, vol. 5. Practical issues in parenting". Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum (2002):143-168.
- Grusec, J y Goodnow, J. "Impact of parental discipline methods on the child's internalization of values: a reconceptualization of current points of view". *Developmental Psychology*. v. 30, n. 1. (1994): 1 – 19.
- Grusec, J, Goodnow, J, Kuczynski, L. "New directions in analyses of parenting contributions to children's acquisition of values". *Child Development*, (2000): 71, 205-211.
- Goldstein, S y Brooks, R. "Handbook of Resilience in Children. Springer Science". Business Media, LLC, 2006.
- Goldstein, S y Brooks, R. "Why Study Resilience?" En: Goldstein, S, Brooks, R. "Handbook of Resilience in Children". Springer Science, Business Media, LLC, 2006.
- Gomide, P. I. C. "Estilos parentais e comportamento anti-social". En: Del Prette, Z. Del Prette (Orgs). "Habilidades sociais e aprendizagem". Campinas: Alínea, 2003.
- Guillen, Gracia Y. "Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica", 2002.
- "Habilidades lingüísticas en niños de estrato sociocultural bajo, al iniciar la primaria" por Guevara B "et al". *Acta colombiana de psicología*, v. 10, n. 2. (2007): 9-17.
- Harvard University, Center on the Developing Child. "A science-based framework for early childhood policy". Agosto 2007.
- Heckman, J y Rubinstein, Yona. "The Importance of Noncognitive Skills: Lessons from the GED Testing Program". *The American Economic Review*, Vol. 91, No. 2. (2001): 145-149.
- Heckman, J. "Role of Income and Family Influence on Child Outcomes". *Annals New York Academy of Sciences* 1136 (2008): 307–323.
- Heckman, J. "The Economics of Inequality: the value of early childhood education". American educator, Spring: 2011.
- Heckman, James. "Schools, Skills and Synapsis". University of Chicago, American Bar Foundation, University College Dublin and IZA: Mayo 2008.
- Hernández, Alex E. "Inadeh sufre otro recorte". Panamá: La Prensa, 9 de agosto de 2012.
- Howes, C., Matheson, C. C., Hamilton, C. E. "Maternal, teacher, and child care history correlates of children's relationships with peers". *Child Development*, (1994): 65, 264-273.
- "Identificação de estilos parentais: o ponto de vista dos pais e dos filhos" por Weber, L. N. D. "et al". *Psicologia: Reflexão e Critica*, v. 17, (2004): 323-332.
- IESA. Global Entrepreneurship Monitor, 2012.
- INADEH. Estadísticas, 2012.
- INADEH. Memoria Institucional 2006. Panamá: 2006.
- "Inequality in early childhood: risk and protective factors for early childhood development" por Walker, Susan "et al". *The Lancet, Child Development Series*, Vol. 378: September 23, 2011.
- Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud. Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER) 2009. Panamá: 2011.
- Intracorp. Estudio del Impacto Económico del Canal en el Ámbito Nacional. Panamá, 2006.
- Jacobs Foundation. "Seguimiento y evaluación de las habilidades para la vida orientadas al desarrollo de la juventud". Suiza: 2011.
- Jenson, Jeffrey y Fraser, Mark. "A risk and Resilience Framework for Child, Youth, and Family Policy". En: Jenson, Jeffrey y Fraser Mark. "Social policy for children and families: a risk and resilience perspective". Segunda edición. London: SAGE, 2011.
- Kaplan, Howard B. "Reconceptualizing Resilience". En: Goldstein, S, Brooks, R. "Handbook of Resilience in Children". Springer Science, Business Media, LLC. 2006.
- Katz, I y Valentine, K. "Lessons for Australia from the UK Sure Start Programme, SPRC Report 2/09, report

- prepared for Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs, Submitted". (July 2006). Publicado en 2009.
- Kerns, K. A., Klepac, L., Cole, A. "Peer relationships and preadolescents' perception of security in the child-mother relationship". *Developmental Psychology*, (1996): 32, 457-466.
- Lake, Anthony. "Early Childhood Development -Global Action is Long Overdue". *The Lancet, Child Development Series*, Vol. 378: September 23, 2011.
- Lester, Leopoldo. SIEC. Evento de intercambio de experiencia entre Comités Municipales de Prevención de la Violencia, Programa de Alcance Positivo. Panamá: abril del 2013.
- "Long-term effects of home visitation on maternal life course and child abuse and neglect: 15-year follow-up of a randomized trial" por Olds, D "et al". *Journal of the American Medical Association* 278(8) (1997):637-643.
- Maccoby, E. y Martin, J. "Socialization in the context of the family: Parent-child interaction". En P. H. Mussen (Series Ed.) & E. M. Hetherington (Vol. Ed.), *Handbook of child Psychology: Vol. 4. Socialization, personality and social development*. Cuarta edición. New York: John Wiley & Sons. (1983): 1-101.
- MacDonald, K. "Warmth as a developmental construct: an evolutionary analysis". *Child Development*. (1992): 63, 753-773.
- Manpower. Encuesta de Expectativas de Empleo, 2012.
- Martí, José. "Educación Científica". New York: La América, Septiembre 1883.
- Masten, A. S, Best, K. M., Garmezy, N. "Resilience and development: Contributions from the study of children who overcome adversity". *Development and Psychopathology*. (1990): 2, 425-44.
- Masten, Ann y Obradovic, J. "Competence and resilience in development. *Ann*". *New York Academy of Sciences* 1094, (2006):13-27.
- Masten, Ann y Shaffer, Anne. "How Families Matter in Child Development". En: Clarke-Stewart, Alison y Dunn, Judy. "Families Count: effects on child and adolescent development". *The Jacobs Foundation Series on Adolescence*, Cambridge University Press, 2006.
- Mathieu, Hans y Niño Guarnizo, Carolina. Anuario 2012 de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Fundación Friedrich Ebert. Programa de Cooperación en Seguridad Regional.
- Minsal, Chile Crece Contigo. Orientaciones Técnicas, Visita Domiciliaria Integral para el Desarrollo Biopsicosocial de la Infancia. Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia, Subsecretaría de Salud Pública División de Prevención y Control de Enfermedades Departamento de Salud Mental. Chile: 2008.
- Moon, S. "Multi-dimensional Human Skill Formation with Multi-dimensional Parental Investment". *Workshop on Life Cycle Dynamics and Inequality*, 2008. [En línea] Disponible en: http://home.uchicago.edu/~moon/finvestgrpahs-2008-11_moon.pdf [Consulta: 05 de diciembre de 2011].
- Moraes, R. y Camino, C, Cruz, C. "Socialização Parental e Valores: Um Estudo com Adolescentes". *Psicologia: Reflexão e Crítica*, v. 20, n. 1, (2007): 167-177.
- "Nelva Reyes: Jefa de la Secretaría de la Mujer de la Central General Autónoma de Trabajadores de Panamá". Panamá América, Acan-Efe. Tres de agosto de 20013.
- Nestlé. Política de Recursos Humanos de Nestlé. Marzo 2004.
- Newcombre, Nora. "Desenvolvimento Infantil: abordagem de Mussen". Octava edición. Porto Alegre: Artmed, 1999.
- Noriega, Rodrigo. "Historia de las relaciones internacionales de Panamá en el Siglo XIX y XX en Historia de Panamá". Fundación MAPFRE, Madrid: 2013.
- Nussbaum, Martha. "Not For Profit: Why Democracy Needs the Humanities". Princeton University Press. Estados Unidos: 2010.
- Nussbaum, Martha. "Creating Capabilities: The Human Development Approach". The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge. Massachusetts: 2011.
- Nussbaum, Martha. "Frontiers of Justice: Disability, Nationality e Species membership". The Belknap Press of Harvard University Press, 2006.
- Nussbaum, Martha. "Women and Human Development: the Capabilities Approach". New York: Cambridge University Press, 2000.

- Organización de Estados Americanos. Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas, 2012.
- Organización Internacional del Trabajo. "Flujos migratorios laborales intraregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe de Panamá", 2013.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes, 2005.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). PISA 2009, Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos, 2010.
- Organización de Estados Iberoamericanos. "Retos Actuales de la educación técnico-profesional". España: Santillana, 2009.
- Osofsky, Joy y Thompson, Dewana. "Adaptive and Maladaptive Parenting: Perspectives on Risk and Protective Factors". En: Shonkoff, Jack y Meisels, Samuel. "Handbook of Early Childhood Intervention". Segunda edición. Cambridge University Press: 2000.
- Osorio, Luiz Carlos. "Família Hoje". Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.
- Papalia, D. y Olds, S. "O mundo da criança: da infância à adolescência". Segunda edición. São Paulo: Markon Books, 1998.
- Patterns of competence and adjustment among adolescents from authoritative, authoritarian, indulgent, and neglectful families por Lamborn, S. D. "et al". Child Development, (1991): 62, 1049-1065.
- Planells, Juan. "Cultura de emprendimiento". Panamá: La Prensa, 30 de septiembre de 2010.
- Planells, Juan. "Educación Bastarda": Panamá: La Prensa, 23 de abril de 2003.
- Planells, Juan. "Escuela Mala y Cara". Panamá: La Prensa, 30 de enero de 2013.
- Planells, Juan. "La escuela, ni regalada". Panamá: La prensa, 9 de Noviembre de 2011.
- Planells, Juan. "Mejoremos la educación". Panamá: La Prensa, 9 de septiembre de 2011.
- Planells, Juan. "Se buscan técnicos". Panamá: La Prensa, 14 de Noviembre de 2011.
- Planells, Juan. "Técnico Profesional". Panamá: Santillana, 2008.
- Planells, Juan, "Universidad o fracaso". Panamá: La Prensa, 6 de septiembre de 2007.
- Práticas educativas como forma de predição de problemas de comportamento e competência social por Salvo, C. G "et al". Estudos de psicologia. (Campinas). 2005, vol.22, n.2, pp. 187-195. [En línea] Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-166X2005000200008&script=sci_abstract&lng=pt [Consultado: 19 de agosto de 2013].
- Pratta, E. M. M y Santos, M.A. "Opiniões dos adolescentes do ensino médio sobre o relacionamento familiar e seus planos para o futuro Paidéia" (Ribeirão Preto). 2007b, vol.17, n.36, pp. 103-114. [En línea] Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X2007000100010&lng=en&nrm=iso [Consulta: 19 de Agosto de 2013].
- Presentación de salud integral y servicios de salud para los adolescentes y jóvenes en América latina y el Caribe. Dra. Fulvia Guerra de Materno Infantil y Caja de Seguro Social. Dra. Denia L. de Gómez con Niñez y Adolescencia del Ministerio de Salud. Honduras, 5 y 7 de octubre, 2011.
- Preventing child abuse and neglect: A randomized trial of nurse home visitation por Olds, D "et al". Pediatrics 78(1), (1986):65-78.
- Primer Encuentro de Asociaciones juveniles, "Llenando un Vacío". Panamá, octubre de 1993.
- Primera Infancia Mejor. PIM. Boletim Informativo. Segundo Corte Avaliativo do Programa Primeira Infância Melhor. Edição Especial: Fevereiro/2011.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). "Informe de desarrollo humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humano", 2009.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Análisis de medios de Panamá. Panamá: PNUD, septiembre 2011.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA (2010). Geo juvenil Panamá: Asumiendo retos, forjamos futuro. Panamá: 2010.

- "Pobreza Infantil: Conceptos, medición y recomendaciones de política" pública por Minujin, Alberto "et al". San José: FLACSO, 2006.
- Programa Primeira Infância Melhor. [En línea] Disponible en: http://www.pim.saude.rs.gov.br/a_PIM/php/pagina-IndicadoresSucessoPim.php [Consultado: 21 de Mayo de 2013].
- Prowse, Martin. "The Experience of Sure Start in England. Draft Report prepared for EPIC, Experiencias Prácticas e Iniciativas de Cohesión social, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas". FIIAPP, Eurosocial, EuropeAid Co-operation Office. [En línea] Disponible en: <http://www.odi.org.uk/publications/3471-sure-start-programme-england> [Consultado: 29 de Junio de 2013].
- Portnoy, S. "The psychology of divorce: a lawyer's primer, part 2: The effects of divorce on children". *American Journal of Family Law*, v. 21, n. 4, (2007):126-134.
- Regalía, Ferdinando. "Programas intersectoriales: ¿qué hemos aprendido?" Banco Interamericano de Desarrollo: [En línea] Disponible en: <http://blogs.iadb.org/desarrolloinfantil/2012/04/03/programas-intersectoriales-¿que-hemos-aprendido/>, Abril 2012.
- Resumen Ejecutivo de Probidsidea, Juventud. Panamá, 2012.
- Rutter, Michael. "The promotion of resilience in the face of adversity". En: Clarke-Stewart, Alison y Dunn, Judy. "Families Count: effects on child and adolescent development". The Jacobs Foundation Series on Adolescence, Cambridge University Press, 2006.
- Sameroff, Arnold. "Identifying risk and protective factors for healthy child development". En: Clarke-Stewart, Alison y Dunn, Judy. "Families Count: effects on child and adolescent development". The Jacobs Foundation Series on Adolescence, Cambridge University Press, 2006.
- Santana, Álvaro. "Subsidios para hoy, hambre para mañana". Panamá: Martes Financiero, Edición 780, La Prensa. 4 de junio de 2013.
- Scheineder, A y Ramirez, V. Primera Infancia Mejor: una innovación en política pública. Brasil: UNESCO y Secretaria Estadual da saúde do Rio Grande do Sul, 2008.
- Schoon, Ingrid. "Risk and resilience: adaptations in changing times". Cambridge: Cambridge university Press, 2006.
- Seguridad Ciudadana en Panamá. Segundo Informe del Observatorio de Seguridad Ciudadana, 2011.
- Sheridan, S. M., Eagle, J. W., Dowd, S. E. "Families as context for Children's adaptation". En: Goldstein, S, Brooks, R. "Handbook of Resilience in Children". Springer Science, Business Media, LLC, 2006.
- Shonkoff, J y Phillips, D. "From neurons to neighborhood: the science of early childhood development". Washington, DC: National Academy Press, 2000.
- "Strategies to avoid the loss of developmental potential in 200 million children in the developing world" por Engle, Patrice "et al". *The Lancet*, 2007.
- The rate of return to the high/scope Perry Preschool Program por Heckman, J "et al". National Bureau of Economics Research, NBER Working Paper Series n. 15471, (2009).
- "The relation of parenting style to adolescent school performance" por Dornbush, S "et al". *Child Development*. (1987): 58, 1244-1257.
- "The relations of parental characteristics and practices to children's vicarious emotional responding" por Eisenberg, N "et al". *Child Development*. (1991): 62, 1393-1408.
- The University of British Columbia. "International Perspectives on Early Childhood Development". Diciembre 2005.
- Trabajo infantil y pueblos indígenas. El caso de Panamá. Oficina Internacional del Trabajo. San José, 2006. [En línea] Disponible en: <http://www.binal.ac.pa/panal/kuna/downloads/dbkcastdaut.pdf>.
- Tribunal Electoral. Boletín Informativo "Te Queremos Informar" Año 11. Número 104. Edición del mes de febrero de 2012 [En línea] Disponible en: http://www.tribunalelectoral.gob.pa/html/fileadmin/user_upload/publicaciones/informate/2012/documento/Boletin_febrero2012_final_CP.pdf.
- UNESCO. Datos mundiales de educación, 2011.
- UNESCO. Educación y Trabajo: Lecciones desde la práctica innovadora en América Latina. Santiago de Chile: 2008.

- UNESCO, WCECCE. Atención y Educación de la Primera Infancia Informe Regional América Latina y el Caribe. Informe preparado para la Conferencia Mundial Atención y Educación de la Primera Infancia Moscú, Septiembre de 2010.
- UNFPA. "Buenas prácticas en materia de juventud". Revista Joven y el Estudio, Juventud y Pobreza en Panamá. Panamá: 2010.
- UNICEF. Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI), 2004. Nova Iorque: UNICEF, 2005.
- UNICEF. Sistematización de la práctica de la aplicación de la medida del toque de queda y su impacto en los derechos de los niños, niñas y adolescentes, 2012.
- UNICEF Panamá y Consejo Asesor de la Primera Infancia. Política de Desarrollo de la Primera Infancia en Panamá: Mecanismo de Articulación y Capacidad para el Desarrollo e Implementación de la Política. Panamá: 2011.
- UNICEF Panamá y Consejo Asesor de la Primera Infancia. Programa de Inversiones en la Primera Infancia en Panamá. Panamá: 2011.
- UNICEF Panamá. La niña indígena y el adolescente urbano: entre riesgos y oportunidades. Panamá: 2012.
- UNICEF Panamá. Mapeo de Oferta y Demanda de Servicios de la Primera Infancia en Panamá. (Documento interno de trabajo, aún no publicado). Noviembre, 2012.
- United Nations Children's Fund (UNICEF). "Inequities in Early Childhood Development: What the data say, Evidence from the Multiple Indicator Cluster Surveys". New York: UNICEF, 2012.
- UNODC. Transnational organized crime in Central America and the Caribbean. A Threat assessment, 2012.
- Vegas, Emiliana y Silva, Verónica. "Fortalecimiento de políticas públicas y programas de Desarrollo Infantil Temprano en América Latina y el Caribe". Washington, DC: Banco Mundial, 2011.
- Wagner, A y Bandeira, D. "O desenho da família: um estudo sobre adolescentes de famílias originais e reconstituídas". En: R.M. Macedo (Org.), "Coletâneas da ANPEPP: Família e comunidade". São Paulo, Press Grafic: (1996), 115-126.
- Wagner, A, Falcke, D, Meza, E. "Crenças e valores dos adolescentes acerca de família, casamento, separação e projetos de vida". Psicologia: Reflexão e Crítica, v. 10, n. 1. Porto Alegre: 1997.
- Wagner, A y Levandowski, D. "Sentir-se bem em família: um desafio frente à diversidade". Revista Textos e Contextos Porto Alegre, v. 7, n. 1, (2008): 88-97.
- Walsh, F. "The concept of family resilience: crisis and challenge. Family Process", (1996): 35, 261-281.
- Weber, L. N. D., Bradenburg O. J., Viezzer, A. P. "A relação entre o estilo parental e otimismo da criança". PSICO-USF, (2003): 8, 71-79.
- Weber, L.N.D, Stasiack, G.R, Bradenbur, O.J. "Percepção da Interação Familiar e Auto-estima de Adolescentes". Aletheia (2003): 17/18, 95-105.
- Weinraub, M y Wolf, B. "Effects of stress and social supports on mothers-child interactions in single and two-parent families". Child Development, v. 54, (1983): 1297 – 1311.
- Werner, E. "Resilience in development. Current Directions in Psychological Science", v. 4, (1995): 81-85.
- Werner, Emmy. "What Can we Learn about Resilience from Large-Scale Longitudinal Studies?". En: Goldstein, S, Brooks, R. "Handbook of Resilience in Children". Springer Science, Business Media, LLC, 2006.
- Wright, Margaret, Masten, Ann. "Resilience Processes in Development. En: Goldstein, S, Brooks, R. "Handbook of Resilience in Children". Springer Science, Business Media, LLC, 2006.
- World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2012-13. [En línea] Disponible en: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/#=>.
- Yunes, Maria. "Psicologia positiva e resiliência: o foco no indivíduo e na família". Psicologia em Estudo, Maringá, v. 8, número especial, (2003): 75-84.
- Zhang, S y Anderson, S. G. "Low-income single mothers' community violence exposure and aggressive parenting practices". Children and Youth Services Review, v. 32, (2010): 889 – 895.

- ___ Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de Panamá (CCIAP). Observatorio de Seguridad Ciudadana.
- ___ Código Civil de Panamá, 1917.
- ___ Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección para la Persona Adolescente Trabajadora (CETIPPAT) 2011. Plan nacional de erradicación del trabajo infantil y protección de las personas adolescentes trabajadoras: 2007-2011.
- ___ Constitución de la República de Panamá, 1904.
- ___ Constitución de la República de Panamá, 1946.
- ___ Constitución Política de la República de Panamá de 1972, ajustada a los Actos Reformativos de 1978, al Acto Constitucional de 1983, a los Actos Legislativos No. 1 de 1993 y No. 2 de 1994, y al Acto Legislativo No. 1 de 2004, tomando como referencia el Texto Único publicado en la Gaceta Oficial No. 25176 del 15 de noviembre de 2004.
- ___ Contraloría General de la República y Organización Internacional del Trabajo. Encuesta de Trabajo Infantil en Panamá. Panamá: 2010.
- ___ Contraloría General de la República. Informe Anual de la Contralora. Panamá: 2012.
- ___ Contraloría General de la República. INEC. Estimaciones y proyección de la población total de la República de Panamá.
- ___ Contraloría General de la República de Panamá. INEC Panamá. 10 de mayo de 2013. [En línea] Disponible en: <http://www.contraloria.gob.pa/inec/>.
- ___ Contraloría General de la República. Censo Nacional de Población 2010. Panamá: Instituto Nacional de Estadísticas (INEC), 2010.
- ___ Estadísticas Educativas. Boletín No.1. Panamá: Ministerio de Educación, Fin de año escolar 2012.
- ___ Informe Final de la Encuesta Nacional de Salud Sexual Reproductiva. Enasser, 2009.
- ___ “La dotación de capital humano de América Latina y el Caribe”. Agosto 2005. Revista de la CEPAL, N° 86, 2005.
- ___ Ley Nro. 47. Ley Orgánica de Educación del 24-09-1946. Gaceta Oficial 10113. Publicada el 02-10-1946.
- ___ Ley Nro. 24 del 19-02-1951 por la cual se crea el Tribunal Tutelar de Menores. Gaceta Oficial: 11433. Publicada el 09-03- 1951.
- ___ Ley Nro. 8 de 15-03-10 No 26489-A que reforma el Código Fiscal, adopta medidas fiscales y crea el Tribunal Administrativo Tributario. Publicada en Gaceta Oficial Digital. El lunes 15 de marzo de 2010.
- ___ Ley Número 3 de 17-04-94 por la cual se aprueba el Código de la Familia. Gaceta Oficial 22,591. Publicada el primero de agosto de 1994.
- ___ Ley Nro. 29 de 01-08-05 que reorganiza el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. Gaceta Oficial No. 25,356. Publicada el 3 de agosto de 2005.
- ___ Ley Nro. 40 de 26-08-1999 del régimen especial de responsabilidad penal para la adolescencia. Gaceta Oficial 23874. Publicada el 28-08-1999.
- ___ Ley No. 3 de 17 de mayo de 1994. Código de la familia. Gaceta Oficial 22,591 del 1° de agosto de 1994.
- ___ MEDUCA. Dirección Nacional de Servicios Pisocoeducativos Gabinetes Psicopedagógicos. Panamá: 2013.
- ___ Ministerio de Desarrollo Social. Juventud en cifras 2008: ¿quiénes son y dónde están los jóvenes de Panamá? Panamá: Mides, 2008.
- ___ Ministerio de Desarrollo Social y Consejo Asesor de la Primera Infancia. Plan de Atención Integral a la Primera Infancia. Panamá: 2010, p. 25.
- ___ Ministerio de Desarrollo Social. Dirección de Políticas Públicas. Panamá: 2013.
- ___ Ministerio de Educación de Chile. “Bases para una política de Formación Técnico Profesional en Chile”, s.f.
- ___ Ministerio de Educación de Panamá. Estadísticas Educativas 2010. Panamá: Ministerio de Educación, 2010.
- ___ Ministerio de Economía y Finanzas. Encuesta de Niveles de Vida 2008. Panamá, 2009.
- ___ Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. Plan Nacional de Niñez y Adolescencia 2003-2006. Panamá: 2003.

- ___ Ministerio de Salud. Política Nacional de Salud y Lineamientos Estratégicos 2010-2015. Panamá: Gobierno Nacional, 2010.
- ___ Ministerio de Seguridad Pública. SIEC: 20 años brindando estadísticas criminales (1991-2010).
- ___ Ministerio de Seguridad Pública. Conferencia de Prensa, presentación Estadística del Año 2012. Estadísticas del SIEC. 10 de Enero 2013.
- ___ Ministerio de Seguridad. Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC). Informe de Criminalidad, 2011.
- ___ Observatorio Panameño contra la Violencia de Género. Boletín mensual. Diciembre 2011.
- ___ "OECD Insights Human Capital: How what you know shapes your life". 2007.
- ___ Presupuesto General del Estado, 2011,2012, 2013.
- ___ "Programa curricular. Nivel de Educación Media", 2013.
- ___ Reporte de Victimización y Percepción de la Seguridad Ciudadana en Panamá. Preparado para el PNUD Panamá y la Cámara de Comercio de Panamá. IPSOS: 2013.
- ___ "Se transforma el concepto tradicional de familia". La Prensa. Panamá: 11 de abril de 2013.
- ___ Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC). Ministerio de Seguridad. Informe de Criminalidad, 2011.
- ___ Sumaq Alliance debate sobre Universidades Corporativas en Panamá. Revista América Economía, (2011).
- ___ "Superadas las Expectativas de Capacitación del INADEH". Panamá: INADEH, 2008.

NOTAS

- ¹Estas historias son registros provenientes de la Encuesta hecha para este Informe.
- ²Datos de la Contraloría General de la República por el Censo Nacional hecho en 2010.
- ³ICEF (2005). "Índice de Desarrollo Infantil", Nueva York, UNICEF.
- ⁴McGrath, 2003, Heckman, Stixrud e Urzua, 2006, Cunha e Heckman, 2007.
- ⁵Ver Manpower, 2012 como un buen ejemplo.
- ⁶Ver Heckman e Rubinstein, 2001, Carneiro e Heckman, 2003.
- ⁷Estas evidencias son examinadas en el Capítulo 1 de este Informe.
- ⁸Este efecto es estadísticamente no significativo cuando se introduce las variables de prácticas parentales.
- ⁹Al controlar por prácticas parentales, el impacto cae a 36% pero sigue siendo altamente significativo.
- ¹⁰Hertzman, Irwin and Siddiqui. Desarrollo de la Primera Infancia: Un Potente Ecuilibrador Informe Final para la Comisión sobre los Determinantes Sociales de la Salud de la Organización Mundial de la Salud. 2007.
- ¹¹Evidencia establecida por Newcombe (1999).
- ¹²Las sinapsis corresponden a un punto estrecho en el cual dos neuronas se comunican y se conectan por medio de los axones y dendritas. Los axones son las fibras que envían impulsos para otra neurona en cuanto las dendritas son las fibras que reciben esa información. Esa comunicación se da a través de substancias químicas denominadas neurotransmisores (la serotonina, la dopamina y la endorfina). Cole, M.; Cole, S.; Lightfoot, C. The development of children. 5 edición. New York: Worth Publishers, 2005.
- ¹³Ver Dawson, G.; Ashm, S.; CARVER, L. (2000) "The role of early experience in shaping behavioral and brain development and its implications for social policy". *Development and Psychopathology*, v. 12, pp. 695 – 712.
- ¹⁴Dawson et al (2000) obra citada.
- ¹⁵Shore, Rima. *Repensando o cérebro*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2000. 160p. Traducción de *Rethinking the brain*.
- ¹⁶Papalia, D.; Olds, S. *O mundo da criança: da infância à adolescência*. 2. ed. São Paulo: Markon Books, 1998.
- ¹⁷Dawson et al. (2000) obra citada.
- ¹⁸Schoon, Ingrid. (2006) *Risk and Resilience: adaptations in changing times*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ¹⁹Impact of parental discipline methods on the child's internalization of values: A reconceptualization of current points of view, *Developmental Psychology*, Vol 30 (1), Jan 1994, 4-19.
- ²⁰Bee (2003), obra citada.
- ²¹Ver la compilación de evidencias hechas por Heckman, James; American Bar Foundation; University College Dublin and IZA. *Schools, Skills and Synapsis*. Chicago: University of Chicago, May 2008.
- ²²Shonkoff, Jack, Center for the Developing Child. *The Science of Early Childhood Development*. Harvard University: www.developingchild.harvard.edu.
- ²³Engle, Patrice; Black, Maureen, et al. Strategies to avoid the loss of developmental potential in 200 million children in the developing world. *Lancet, Child Development Series*: 2007.
- ²⁴Heckman, J(2008), obra citada.
- ²⁵Schoon, Ingrid. (2006) *Risk and Resilience: adaptations in changing times*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ²⁶UNICEF & Plan Internacional. *Construyendo Bases Fuertes. Guía Programática para la articulación del Desarrollo de Primera Infancia y la Reducción del Riesgo de Desastres*. 2013.
- ²⁷Archard, David (2010). *The family: A liberal defence*. Palgrave Macmillan, UK.
- ²⁸La función de cuidado debe ser incentivada tanto para hombres como para mujeres. Martha Nussbaum presenta una crítica a la noción del cuidado como una cualidad innata de la mujer, como si fuera una condición natural que distingue género. Eso ha creado cierta renuencia del hombre a asumir funciones de cuidado y a labores del hogar. Nussbaum menciona que las cualidades del cuidado son socialmente enseñadas y aprendidas y ellas

pueden estar presentes tanto en hombres como en las mujeres. Para mayores detalles ver: Nussbaum, Martha. *Frontiers of Justice: Disability, Nationality e Species membership*. The Belknap Press of Harvard University Press, 2006. E Nussbaum, Martha. *Women and Human Development: the Capabilities Approach*. New York: Cambridge University Press, 2000.

²⁹ Nussbaum, Martha. *Women and Human Development: the Capabilities Approach*. New York: Cambridge University Press, 2000.

³⁰ Osório, Luiz Carlos. *Família Hoje*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.

^{31 32} Ferreira, M. C. T.; Marturano, E. M. Ambiente familiar e os problemas do comportamento apresentados por crianças com baixo desempenho escolar. *Psicologia: Reflexão e Crítica*. v.15, n.1, pp. 35-44, 2002.

³³ La estructura familiar se refiere a cómo la unidad familiar está socialmente organizada. Ejemplo: familia nuclear, extendida, monoparental, compuesta. Por otro lado, la dinámica de la familia se refiere a cómo la familia funciona, al estilo y prácticas de educación ejercidas.

³⁴ Shonkoff, J.; Phillips, D. *From neurons to neighborhood: the science of early childhood development*. Washington, DC: National Academy Press, 2000.

³⁵ Bee (2003) obra citada.

³⁶ Bee (2003) obra citada.

³⁷ Darling, N.; Steinberg, L. Parenting style as context: An integrative model. *Psychological Bulletin*, v. 113, n. 3, p. 487-496, 1993.

³⁸ Gomide, P. I. C. Estilos parentais e comportamento anti-social. In: Del Prette, Z. Del Prette (Orgs). *Habilidades sociais e aprendizagem*. Campinas: Alínea, 2003.

³⁹ Darling y Sternberg (1993) obra citada.

⁴⁰ Baumrind, D. (1991). The influence of parenting style on adolescent competence and substance use. *Journal of Early Adolescence*, 11, 56-95.

⁴¹ Maccoby, E., Martin, J. (1983). Socialization in the context of the family: Parent-child interaction. In P. H. Mussen (Series Ed.) & E. M. Hetherington (Vol. Ed.), *Handbook of child Psychology: Vol. 4. Socialization, personality and social development* (4th ed., pp. 1-101). New York: John Wiley & Sons.

⁴² Moraes, R.; Camino, C.; Cruz, C. et al. Socialização Parental e Valores: Um Estudo com Adolescentes. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, v. 20, n. 1, p. 167-177, 2007.

⁴³ Dornbusch, S. M., Ritter, P. L., Leiderman, P. H., Roberts, D. F., Fraleigh M. J. (1987). The relation of parenting style to adolescent school performance. *Child Development*, 58, 1244-1257.

⁴⁴ Lamborn, S. D., Mounts, N. S., Steinberg, L., Dornbusch, S. M. (1991). Patterns of competence and adjustment among adolescents from authoritative, authoritarian, indulgent, and neglectful families. *Child Development*, 62, 1049-1065.

⁴⁵ Weber, L. N. D., Bradenburg, O. J., & Viezzer, A. P. (2003). A relação entre o estilo parental e otimismo da criança. *PSICO-USF*, 8, 71-79.

⁴⁶ Schoon, Ingrid. *Risk and resilience: adaptations in changing times*. Cambridge: Cambridge university Press, 2006.

⁴⁷ Oliveira, E. A., Marin, A. H., Pires, F. B., Frizzo, G. B., Ravello, T., Rossato, C. (2002). Estilos parentais autoritário e democrático-recíproco intergeracionais, conflito conjugal e comportamentos de externalização e internalização. *Psicologia Reflexão e Crítica*, 15 (1), 1-11.

⁴⁸ Wener, E. Resilience in development. *Current Directions in Psychological Science*, v. 4, pp. 81 – 85, 1995.

⁴⁹ Kaplan, Howard B (2006). Reconceptualizing Resilience. In: Goldstein, S.; Brooks, R. *Handbook of Resilience in Children*. Springer Science, Business Media, LLC.

⁵⁰ Cole, M.; Cole, S.; Lightfoot, C. *The development of children*. 5. ed. New York: Worth Publishers, 2005.

⁵¹ Schoon, Ingrid. *Risk and resilience: adaptations in changing times*. Cambridge: Cambridge university Press, 2006.

⁵² Goldstein, S.; Brooks, R. Why Study Resilience? In: In: Goldstein, S.; Brooks, R. *Handbook of Resilience in Children*. Springer Science, Business Media, LLC, 2006.

⁵³ Rutter, Michael. The promotion of resilience in the face of adversity. In: Clarke-Stewart, Alison y Dunn, Judy. *Families Count: effects on child and adolescent development*. The Jacobs Foundation Series on Adolescence, Cambridge University Press, 2006.

⁵⁴ Jenson, Jeffrey y Fraser, Mark. A Risk and Resilience Framework for Child, Youth, and Family Policy. En Jenson, Jeffery y Fraser Mark. *Social policy for children and families: a risk and resilience perspective*. 2 ed. London, SAGE, 2011.

⁵⁵ Rutter, Michael. The promotion of resilience in the face of adversity. In: Clarke-Stewart, Alison y Dunn, Judy. *Families Count: effects on child and adolescent development*. The Jacobs Foundation Series on Adolescence, Cambridge University Press, 2006.

- ⁵⁶ Schoon, Ingrid. Risk and resilience: adaptations in changing times. Cambridge: Cambridge university Press, 2006.
- ⁵⁷ Cocconello, Alesandra.; Koller, Silvia. Competencia social e empatia: um estudo sobre resiliência com crianças em situação de pobreza. Estudos de Psicologia, Vol. 5, n. 1, PP. 71 – 93, 2000.
- ⁵⁸ Osofsky, Joy y Thompson, Dewana. Adaptive and Maladaptive Parenting: Perspectives on Risk and Protective Factors. In: Shonkoff, Jack y Meisels, Samuel. Handbook of Early Childhood Intervention. Cambridge University Press. 2nd ed, 2000.
- ⁵⁹ Masten, Ann y Shaffer Anne. How Families Matter in Child Development. In: Clarke-Stewart, Alison y Dunn, Judy. Families Count: effects on child and adolescent development. The Jacobs Foundation Series on Adolescence, Cambridge University Press, 2006.
- ⁶⁰ Cocconello, Alesandra.; Koller, Silvia. Competencia social e empatia: um estudo sobre resiliência com crianças em situação de pobreza. Estudos de Psicologia, Vol. 5, n. 1, PP. 71 – 93, 2000.
- ⁶¹ Schoon, Ingrid. Risk and resilience: adaptations in changing times. Cambridge: Cambridge university Press, 2006.
- ⁶² Werner, Emmy. What Can we Learn about Resilience from Large-Scale Longitudinal Studies? In: In: Goldstein, S.; Brooks, R. Handbook of Resilience in Children. Springer Science, Business Media, LLC, 2006.
- ⁶³ Werner, Emmy. What Can we Learn about Resilience from Large-Scale Longitudinal Studies? In: In: Goldstein, S.; Brooks, R. Handbook of Resilience in Children. Springer Science, Business Media, LLC, 2006.
- ⁶⁴ Los momentos de adversidad que puede atravesar un niño no se definen solamente por las condiciones de pobreza. Dificultades como una separación de los padres, una enfermedad, la pérdida de un familiar, un abuso (sexual, psicológico, etc.) acontecen independiente del status socioeconómico. No obstante, la diferencia está en la resiliencia que es construida desde la infancia y que hace que algunos niños puedan sobreponerse sin consecuencias emocionales o de comportamiento.
- ⁶⁵ Ver Lloyd y Young, 2009.
- ⁶⁶ Ver Kendall, 2010.
- ⁶⁷ Consultar Sommers, 2010 y Ismael y Alao, 2007.
- ⁶⁸ Consultar Streeten, 2003.
- ⁶⁹ Ver Hanushek e Woessman, 2008.
- ⁷⁰ Hanushek e Woessman, obra citada.
- ⁷¹ La 15ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo estableció la noción de empleo en el sector informal a partir de las características del establecimiento o unidad productiva, que tuvieran un bajo nivel de organización, poca o ninguna división entre capital y trabajo y actividades que no tuvieran prácticas contables, con mucha concentración en las actividades de los hogares. En la 17ª Conferencia se estableció la noción de empleo informal con base en las características del empleo, trabajo o puesto de la persona y que considera que las personas con un empleo informal son aquellas que en su relación laboral no están cubiertas por las normas de protección establecidas en la legislación laboral o social.
- ⁷² Brigas, M.; Paquette, D. Estudo pessoa-processo-contexto da qualidade das interações entre mãe-adolescente e seu bebê. Ciência & Saúde Coletiva, v. 12, n. 5, PP. 1167 1174, 2007.
- ⁷³ Figueiredo, Bárbara. Maternidade na adolescência: Consequências e trajetórias desenvolvimentais. Análise Psicológica, v. 4, n. XVIII, pp. 485 – 498, 2000.
- ⁷⁴ UNICEF Panamá. Primera Infancia: Mapeo de oferta y demanda. Página 26.
- ⁷⁵ UNICEF Panamá. Primera Infancia: Mapeo de oferta y demanda. Página 26.
- ⁷⁶ UNICEF Panamá. Primera Infancia: Mapeo de oferta y demanda. Página 30.
- ⁷⁷ UNICEF Panamá. Primera Infancia: Mapeo de oferta y demanda. Página 33.
- ⁷⁸ UNICEF Panamá. Primera Infancia: Mapeo de Oferta y Demanda. Página 33.
- ⁷⁹ Estrada, F.; Nilsson, A. Exposure to threatening and violent behavior among single mothers: the significance of lifestyle, neighbourhood and welfare situation. The British Journal of Criminology, v. 44, p. 168 – 187, 2004. y Zhang, S.; Anderson, S. G. Low-income single mothers' community violence exposure and aggressive parenting practices. Children and Youth Services Review, v. 32, p. 889 – 895, 2010.
- ⁸⁰ Weinraub, M., Wolf, B. Effects of stress and social supports on mothers-child interactions in single and two-parent families. Child Development, vol. 54, pp. 1297-1311, 1983.
- ⁸¹ Esta estadística es mencionada por ejemplo en publicaciones del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Unicef, así como en documentos con la participación del Gobierno de Panamá, como la Ruta de Atención de la Primera Infancia.
- ⁸² UNICEF, Mapeo de Servicios dirigidos a la Primera Infancia, 2012, pg. 48.

- ⁸³ UNICEF Panamá. Primera Infancia: Mapeo de oferta y demanda. Página 79.
- ⁸⁴ Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud. Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER) 2009. Panamá: 2011. Página 153.
- ⁸⁵ Las normas del Programa de Niñez y Adolescentes del Ministerio de Salud establecen 2 controles para los niños y niñas con menos de 1 mes de nacidos; 7 controles para los niños y niñas entre 1 mes y 11 meses de vida; 3 controles por año de 12 a 23 meses y 2 controles por año de 24 a 59 meses.
- ⁸⁶ UNICEF Panamá. Primera Infancia: Mapeo de oferta y demanda. Página 80.
- ⁸⁷ Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud. Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER) 2009. Panamá: 2011. Página 71.
- ⁸⁸ Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud. Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER) 2009. Panamá: 2011. Página 72.
- ⁸⁹ Ministerio de Salud. Normas Técnico-Administrativas y Manual de Procedimiento del Programa de Salud Integral de la Mujer. Panamá, 2007, Página 13.
- ⁹⁰ UNICEF Panamá. La niña indígena y el adolescente urbano: entre riesgos y oportunidades. Una Agenda para la Acción, Panamá 2011.
- ⁹¹ Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud. Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER) 2009. Panamá: 2011. Página 126.
- ⁹² Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud. Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER) 2009. Panamá: 2011. Página 135.
- ⁹³ Ministerio de Salud, Dirección Nacional de Planificación. Boletín Estadístico, Anuario 2012. Panamá, febrero 2013.
- ⁹⁴ Ministerio de Salud, Política Nacional de Salud 2010-2015. Panamá: 2010.
- ⁹⁵ Ministerio de Salud, Política Nacional de Salud 2010-2015. Panamá: 2010.
- ⁹⁶ Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud. Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER) 2009. Panamá: 2011. Página 133.
- ⁹⁷ Ministerio de Salud, Dirección Nacional de Planificación. Boletín Estadístico, Anuario 2012. Panamá, febrero 2013.
- ⁹⁸ Guevara, B.; García, G.; López, A.; Delgado, U.; Hermsillo, A. Habilidades lingüísticas en niños de estrato sociocultural bajo, al iniciar la primaria. Acta colombiana de psicología, v. 10, n. 2. Pp. 9-17, 2007. Ver también Barrera, F. y C. Domínguez. "Educación Básica en Colombia: Opciones futuras de política". Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, DNP, 2006.
- ⁹⁹ La fuente para CEPAL (clima educacional) es Panorama Social de América Latina 2012.
- ¹⁰⁰ Dentro de ese período aumentaron los delitos contra la vida e integridad personal, especialmente el homicidio en el período 2004-2009, el robo, robo a mano armada y posesión y comercio de armas ilícitas entre 2006-2010, los delitos contra el pudor y la libertad sexual entre 2008-2010, especialmente el estupro, violación e intento de violación.
- ¹⁰¹ Ministerio de Seguridad Pública. SIEC: 20 años brindando estadísticas criminales 1991-2010: 57.
- ¹⁰² Podemos deducir que existe una cifra oculta de hechos, delitos o no, que impiden conocer con mayor exactitud la tendencia de la violencia asociada al delito o es simplemente un problema de percepción ciudadana. Peor aún, hay una debilidad mayor en la cantidad y calidad de datos que permitan hacer un análisis completo de la violencia sobre niños, niñas y sus consecuencias sobre este segmento de la población, por ende, en la sociedad presente y su proyección a futuro.
- ¹⁰³ Reporte de Victimización y Percepción. IPSOS: 43.
- ¹⁰⁴ Sistema Integrado de Estadísticas Criminales. 2011:117, 133.
- ¹⁰⁵ A este número no se han añadido los casos de violación o intento de violación, acoso sexual o actos libidinosos, cuyo número de afectados menores de edad es desconocido, además de los homicidios, robos y lesiones a menores, todos los cuales implican algún grado de violencia. Todas estas formas de violencia incluyendo aquellas que no se cometen contra la persona del menor directamente, sino contra su madre, como lo es la violencia doméstica, afectan la tranquilidad, la salud física y mental y la calidad de vida de cientos de niños, niñas y adolescentes de Panamá.
- ¹⁰⁶ Boletín n° 1 Estadística educativa: final del año escolar 2012. MEDUCA, 2013:19.
- ¹⁰⁷ Vidas que cobran el "bullying". 9 de noviembre de 2011. Noticias de la Prensa.
- ¹⁰⁸ Ministerio de Seguridad Pública. SIEC. 1991-2010, 53.
- ¹⁰⁹ Ministerio de seguridad Pública. SIEC. 1991-2010:36.

- ¹¹⁰ Informe Final de la Encuesta Nacional de Salud Sexual Reproductiva Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud, a través de su Centro de Investigación en Reproducción Humana. (ENASSER 2009):228 y 230.
- ¹¹¹ El promedio nacional como presentado es de 82.2%. Es un valor alto aún que sea más bajo que la cobertura de servicio sanitario y agua potable para el país.
- ¹¹² Relación estadísticamente significativa al 10%.
- ¹¹³ De los bebés que no gatean, ninguno ha tenido algún tipo de discapacidad.
- ¹¹⁴ Ver <http://www.reeduca.com/programa-aprender-colores0.aspx>.
- ¹¹⁵ Ver <http://www.reeduca.com/programa-aprender-colores0.aspx>.
- ¹¹⁶ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Oficina de Área para Argentina, Chile y Uruguay. "Justicia y Derechos del Niño", Chile, 1999.
- ¹¹⁷ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Oficina de Área para Argentina, Chile y Uruguay. "Justicia y Derechos del Niño", Chile, 1999.
- ¹¹⁸ Según el abogado constitucionalista Jorge Giannareas, a diferencia de otros países de la región, durante el siglo pasado, Panamá no tuvo un Código de Menores como tal.
- ¹¹⁹ Giannareas, Jorge. Orígenes de la protección judicial de la niñez en la era republicana. En: <http://www.organojudicial.gob.pa/cendoj/wp-content/blogs.dir/cendoj/2-proteccionjudicialdelaninez.pdf>.
- ¹²⁰ Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. Plan Nacional de Niñez y Adolescencia 2003-2006, Panamá: 2003.
- ¹²¹ Código de la Familia, Ley No. 3 de 17 de mayo de 1994, (Gaceta Oficial 22,591 de 1º de agosto de 1994).
- ¹²² Banco Mundial y ALAS, Fortalecimiento de políticas públicas y programas de Desarrollo Infantil Temprano en América Latina y el Caribe, p. 23. 2010.
- ¹²³ Ministerio de Salud-Caja de Seguro Social, Compilación de Convenios Internacionales y Leyes Nacionales de Protección en Salud Integral a la Población Adolescente con énfasis en Salud Sexual y Reproductiva, 2006. En: http://www.minsa.gob.pa/minsa/tl_files/documents/programas/ninez_adolescencia/COMPILACION%20DE%20CONVENIOS%20INTERNACIONALES%20Y%20LEYES%20NACIONALES%20.pdf.
- ¹²⁴ UNICEF, La niña indígena y el adolescente urbano: entre riesgos y oportunidades, 2011, p. 24.
- ¹²⁵ Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, con las adiciones y modificaciones introducidas por la Ley 34 de 6 de julio de 1995: http://www.asamblea.gob.pa/legispan/PDF_NORMAS/1990/1995/1995_112_0955.pdf.
- ¹²⁶ Código de la Familia, Ley No. 3 de 17 de mayo de 1994, (Gaceta Oficial 22,591 de 1º de agosto de 1994).
- ¹²⁷ Ministerio de Desarrollo Social y Consejo Asesor de la Primera Infancia. Plan de Atención Integral a la Primera Infancia. Panamá: 2010.
- ¹²⁸ PAIPI Panamá. Una política pública para la Primera Infancia de Panamá. Folleto informativo. Banco Interamericano de Desarrollo y Consejo Asesor de la primera Infancia. Resumen Ejecutivo: Ruta de Atención Integral de la Primera Infancia, versión preliminar. Panamá: Febrero 2013.
- ¹²⁹ Ibid, p. 7.
- ¹³⁰ Ibid, p. 42.
- ¹³¹ Ibid, p. 42.
- ¹³² Walker, Susan, et al. Inequality in early childhood: risk and protective factors for early childhood development. The Lancet, Child Development Series, Vol. 378: September 23, 2011.
- ¹³³ Minujin, Alberto; Delamonica, Enrique; Duvidziuk, Alejandra. Pobreza Infantil: Conceptos, medición y recomendaciones de política pública. San José, Costa Rica: Flacso, 2006.
- ¹³⁴ OEI (2009). La Primera Infancia (0 a 6 años) y su futuro. Metas 2021.
- ¹³⁵ Engle, Patrice; Black, Maureen, et al. Strategies to avoid the loss of developmental potential in 200 million children in the developing world. Lancet, Child Development Series: 2007.
- ¹³⁶ Estos informes del PNUD están disponibles en su página web (hdr.undp.org/es).
- ¹³⁷ Ministerio de Desarrollo Social y Consejo Asesor de la Primera Infancia. Plan de Atención Integral a la Primera Infancia. Panamá: 2010, p. 25.
- ¹³⁸ Pia Rebello Britto, Yale University; Hirokazu Yoshikawa, Harvard University; Kimberly Boller, Mathematica Policy Research, USA. Published in "Measuring Quality and using it to improve practice and policy in ECD" Bernard Van Leer Foundation.
- ¹³⁹ Banco Mundial y ALAS, "Fortalecimiento de Políticas Públicas y programas de DIT en América Latina y el Caribe", 2010.
- ¹⁴⁰ Harvard University, Center on the Developing Child. "A science-based framework for early childhood policy". August 2007.

- ¹⁴¹ Ministerio de Salud, Dirección General de Salud. Normas Técnico-Administrativas y Manual de Procedimientos y Programa de Salud Integral de la Mujer. Panamá, 2007.
- ¹⁴² Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa. Programa de Preescolar 2012. Panamá, 2012.
- ¹⁴³ Banco Mundial y ALAS. "Fortalecimiento de políticas públicas y programas de Desarrollo Infantil Temprano en América Latina y el Caribe", 2010.
- ¹⁴⁴ Para una lista exhaustiva de estas instituciones ver el Plan de Atención Integral de la Primera Infancia, Ministerio de Desarrollo Social, 2010.
- ¹⁴⁵ SISCA, BID y SICA. Taller "Modelos de Atención a la Primera Infancia" Lecciones de política para Centroamérica. 2 y 3 de diciembre de 2010.
- ¹⁴⁶ SICA. Desafíos para la Políticas de DIT en América Latina.
- ¹⁴⁷ Entrevista con Dr. Max Ramírez, Director General de Salud, Ministerio de Salud. Febrero, 2013.
- ¹⁴⁸ Chong Ho, Amoy. Ministerio de Salud. <http://dc440:shared.com/doc/z07Huzgh/previous.html>.
- ¹⁴⁹ Anterior al desarrollo del Perfil de Desarrollo, en Panamá se empleaba el "Denver Development Screening Test". El Perfil de Desarrollo utilizado hoy en las instalaciones nacionales de salud es basado en la herramienta elaborada por CONCIDI.
- ¹⁵⁰ The University of British Columbia, International Perspectives on Early Childhood Development, December 2005.
- ¹⁵¹ Patrice Engle, Maureen Black, Jere Behrman, et. al. Strategies to avoid the loss of developmental potential in 200 million children in the developing world. The Lancet, 2007.
- ¹⁵² De acuerdo con los datos oficiales del INEC la tasa de repitencia en primaria en el 2011 fue de 5.6% pero esta llega a 14.9% en la Comarca Ngäbe y 17.3% en la Comarca Emberá. www.contraloria.gob.pa.
- ¹⁵³ La variable ingreso per cápita es segmentada en 10 grupos de 10% de población cada uno, donde el decil 1 concentra al 10% de la población con ingresos más bajos y el decil 10 al 10% más rico.
- ¹⁵⁴ El coeficiente de correlación r mide el grado de relación entre 2 variables a través de la cuantificación del efecto de los cambios de los valores de una variable en los resultados de la otra. Puede variar de -1 a 1. Donde -1 es una relación alta pero inversa (aumentos de una variable se asocian a disminución en la otra) y 1 indica que las 2 variables cambian en la misma dirección. El valor 0 indica ausencia de relación entre los cambios de una y otra variable.
- ¹⁵⁵ La fuente para CEPAL (clima educacional) es Panorama Social de América Latina 2012.
- ¹⁵⁶ Fuente: Elaborado a partir de Encuesta de Hogares 2012. INEC. CGR.
- ¹⁵⁷ Fuente: Elaborado a partir de Encuesta de Hogares 2012. INEC. CGR.
- ¹⁵⁸ Hay también violencia dentro de las escuelas para los jóvenes, en el nivel pre-medio y medio, donde predominan, según el MEDUCA 2013 (Boletín n. 1 Estadística Educativa: final de año escolar), la agresión verbal (531 casos) y la agresión física sin armas (296 casos), aunque el número de ataques a bienes materiales del centro educativo (182 casos) y hurto sin armas (84 casos) también sean significativos. Las regiones educativas de mayor conflicto son Panamá y San Miguelito.
- ¹⁵⁹ Observatorio Panameño contra la Violencia de Género. Boletín mensual – diciembre 2011. Pág.1, 2, 3, 4, 7.
- ¹⁶⁰ "Homicidios disminuyen, pero son más violentos". 1 de abril de 2013. Noticia de La Prensa.
- ¹⁶¹ Sistema Integrado de Estadísticas Criminales. Ministerio de Seguridad, Informe de Criminalidad. Año 2011: 31.
- ¹⁶² Reporte de Victimización y Percepción... IPSOS: 54.
- ¹⁶³ Ministerio de Seguridad. 2012:12.
- ¹⁶⁴ Ministerio de Seguridad. Conferencia de Prensa, Presentación Estadística del Año 2012. Estadísticas del SIEC. 10 de Enero 2013. Pág. 17.
- ¹⁶⁵ Ministerio de seguridad Pública. 1991-2010:39.
- ¹⁶⁶ Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales. 2011:79.
- ¹⁶⁷ Unicef, La niña indígena y el adolescente urbano: Entre riesgos y oportunidades Una agenda para la acción. Panamá 2011.
- ¹⁶⁸ El índice de desarrollo cognitivo fue considerado como una variable endógena en la regresión y fueron usadas variables educacionales en el modelo previo (que no estaban relacionadas con el desarrollo socioemocional) como instrumentos. La estadística J de Hansen validó las condiciones de superidentificación para estos instrumentos.
- ¹⁶⁹ Sin embargo, hay una gran desigualdad socioeconómica, con los niveles más altos usando 90% el celular todos los días mientras los jóvenes en las áreas indígenas tienen un promedio de sólo 44%.
- ¹⁷⁰ ONUDD. Crimen y Desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una Encrucijada. Slovakia: United Nations Publications, 2007.
- ¹⁷¹ Artículo 3 de la Ley No 48 del 30 de agosto de 2004.

- ¹⁷² PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010.
- ¹⁷³ SIEC documenta 201 pandillas a nivel nacional, 3 de abril de 2013, Noticia del Panamá América.
- ¹⁷⁴ Ver (Giannareas 2003).
- ¹⁷⁵ Ver (Pizzurno y Araúz 2010).
- ¹⁷⁶ Ver http://www.oij.org/es_ES/conferencia/x-conferencia-iberoamericana-de-juventud.
- ¹⁷⁷ Ver http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Youth/Panama/Panama_2004_National_Youth_Policy.pdf Y <http://bdigital.binal.ac.pa/bdp/artpma/jovenes.pdf>.
- ¹⁷⁸ Esta Ley 8 de 2010 fue modificada por la Ley 40 de 23 de agosto de 2010.
- ¹⁷⁹ Ver Williamson, H. (2002) Supporting Young People in Europe: principles, policy and practice. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- ¹⁸⁰ Ver Organización Internacional del Trabajo, 2013.
- ¹⁸¹ Ver Cornejo, 2011, América Economía.
- ¹⁸² Ministerio de Educación de Panamá, Fin de año escolar 2012.
- ¹⁸³ Instituto Nacional de Estadística y Censo, Contraloría General de la República, Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.
- ¹⁸⁴ El Instituto Técnico Don Bosco ofrece seis modalidades de bachillerato industrial: Artes Gráficas, Electromecánica, Electrónica, Mecánica Automotriz, Mecánica de Precisión y Ciencias con Informática y capacitación en Electricidad Industrial, Electricidad Residencial, Ajuste Mecánico y Soldadura y Emprendimiento.
- ¹⁸⁵ En el caso del Hotel Escuela Internacional de Panamá ofrecido por empresas Bern se especializa en formación en hotelería y turismo con programas de estudio y trabajo incluyendo Artes Culinarias, Service Leadership, Cocina Europea y Mediterránea y Pastelería Internacional.
- ¹⁸⁶ Cooperación Cospae-GTZ-Inaforp. Formación Profesional Dual. Informe de seguimiento de aprendices y aprendizas. Segunda generación. Presentado por Licda. Ilka Y. Barahona, GTZ).
- ¹⁸⁷ Ver Rodriguez, 2002.
- ¹⁸⁸ IESA, 2012.
- ¹⁸⁹ UNICEF. Sistematización de la práctica de la aplicación de la medida del toque de queda y su impacto en los derechos de las niñas y niños adolescentes. 2012.
- ¹⁹⁰ Alianza Ciudadana Pro Justicia. Estudio sobre la Situación de la Justicia Penal en Panamá. 2011.
- ¹⁹¹ Como antecedentes, una primera elaboración de política de seguridad en Panamá se encuentra en la Resolución de Gabinete N°34 de 21 de junio de 2000, por el cual se adoptaban los “fundamentos de la Política Panameña de Seguridad”, regida por el concepto de seguridad integral. En junio de 2006 se emite el Decreto Ejecutivo N° 260, que adoptan los lineamientos de una Política Criminológica de Estado presentada al Órgano Ejecutivo por la Comisión de Estado por la Justicia, bajo los principios rectores de la Prevención, Seguridad Ciudadana, Derechos Humanos, Justicia Social, Desarrollo Humano Sostenible, Participación Ciudadana y Educación para una Cultura de Paz. Propone asimismo, la constitución de un Ente Rector, compuesto por especialistas responsable de liderar la implementación de tal Política.
- ¹⁹² Williamson, H. (2002) Supporting Young People in Europe: principles, policy and practice. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- ¹⁹³ Heckman, J. Role of Income and Family Influence on Child Outcomes. *Annals New York Academy of Sciences*. 1136: 307–323. 2008.
- ¹⁹⁴ Ibid.
- ¹⁹⁵ De Carvalho, Maria do Carmo Brant. Famílias e Políticas públicas. In: Acosta, Ana Rojas; Vitale, Maria Amalia Faller (Orgs). *Família: redes, laços e políticas públicas*. 5 ed. PUC SP Cedepe, Cortez Editora 2010.
- ¹⁹⁶ Salvo, C. G., Silves, E. F. M., Toni, P. M. Práticas educativas como forma de predição de problemas de comportamento e competência social. *Estudos de psicologia*. (Campinas) [online]. 2005, vol.22, n.2, pp. 187-195.
- ¹⁹⁷ Salvo, C. G., Silves, E. F. M., Toni, P. M. Práticas educativas como forma de predição de problemas de comportamento e competência social. *Estudos de psicologia*. (Campinas) [online]. 2005, vol.22, n.2, pp. 187-195.
- ¹⁹⁸ Weber, L.N.D., Stasiack, G.R. & Bradenburg, O.J. (2003a). Percepção da Interação Familiar e Auto-estima de Adolescentes. *Aletheia*, 17/18, 95-105.
- ¹⁹⁹ Pratta, E. M. M., Santos, M. A. Opiniões dos adolescentes do ensino médio sobre o relacionamento familiar e seus planos para o futuro *Paidéia* (Ribeirão Preto) [online]. 2007b, vol.17, n.36, pp. 103-114.
- ²⁰⁰ Wagner, A., Levandowski, D. Sentir-se bem em família: um desafio frente à diversidade. *Revista Textos e Contextos Porto Alegre*, v. 7, n. 1, p. 88-97, 2008.
- ²⁰¹ Pratta, E. M. M., Santos, M. A. Opiniões dos adolescentes do ensino médio sobre o relacionamento familiar e seus planos para o futuro *Paidéia* (Ribeirão Preto) [online]. 2007b, vol.17, n.36, pp. 103-114.
- ²⁰² Weber, L.N.D., Stasiack, G.R. & Bradenburg, O.J.

- (2003a). Percepção da Interação Familiar e Auto-estima de Adolescentes. *Aletheia*, 17/18, 95-105.
- ²⁰³ Salvo, C. G., Silveira, E. F. M., Toni, P. M. Práticas educativas como forma de predição de problemas de comportamento e competência social. *Estudos de psicologia*. (Campinas) [online]. 2005, vol.22, n.2, pp. 187-195.
- ²⁰⁴ Grusec, J. E., & Goodnow, J. J. (1994). Impact of parental discipline methods on the child's internalization of values: a reconceptualization of current points of view. *Developmental Psychology*, 30, 4-19.
- ²⁰⁵ Grusec, J. E., & Goodnow, J. J. (1994). Impact of parental discipline methods on the child's internalization of values: a reconceptualization of current points of view. *Developmental Psychology*, 30, 4-19.
- ²⁰⁶ Moon, S. Multi-dimensional Human Skill Formation with Multi-dimensional Parental Investment. Workshop on Life Cycle Dynamics and Inequality, 2008. Disponible en: http://home.uchicago.edu/~moon/finvestgrpahs-2008-11_moon.pdf Acceso em: 05 de dez de 2011.
- ²⁰⁷ Cunha y Heckman (2009) obra citada.
- ²⁰⁸ Garbarino, J.; Abramowitz, R. The ecology of Human Development. In: GARBARINO, J. Children and families in the social environment. 2. ed. New York: Aldine de Gruyter, 1992a.
- ²⁰⁹ Ver Coleman, John y Hagell, Ann. Adolescence, risk and resilience: against the odds. England: Wiley, 2007.
- ²¹⁰ Ver Coleman, John y Hagell, Ann. Adolescence, risk and resilience: against the odds. England: Wiley, 2007.
- ²¹¹ Garbarino, J.; Abramowitz, R. Sociocultural risk and opportunity. In: GARBARINO, J. Children and families in the social environment. 2. ed. New York: Aldine de Gruyter, 1992b.
- ²¹² Wright, Margaret y Masten, Ann. Resilience Processes in Development. In: GOLDSTEIN, S.; BROOKS, R. Handbook of Resilience in Children. Springer Science, Business Media, LLC, 2006.
- ²¹³ Jenson, Jeffrey y Fraser, Mark. A risk and Resilience Framework for Child, Youth, and Family Policy. In Jenson, Jeffrey y Fraser Mark. Social policy for children and families: a risk and resilience perspective. 2 ed. London: SAGE, 2011.
- ²¹⁴ Cole, M.; Cole, S.; Lightfoot, C. The development of children. 5. ed. New York: Worth Publishers, 2005.
- ²¹⁵ Oliveira, João Batista Araujo. Políticas e práticas de entendimento à primeira infância: lições da experiência internacional.
- ²¹⁶ Ver "Introduction" por Comim, F., Ballet, J., Biggeri, M. Y Iervese, V. (2011) en *Children and the Capability Approach*, editado por Biggeri, Ballet and Comim, Londres, Palgrave McMillan.
- ²¹⁷ Seguimos el enfoque conceptual de Sen, A. (1997) "Maximization and the Act of Choice". *Econometrica*. Vol. 65, n. 4, pp. 745-779
- ²¹⁸ Banco Mundial. Fortalecimiento de políticas públicas y programas de Desarrollo infantil temprano en América Latina y El Caribe. 2010.
- ²¹⁹ UNESCO, WCECCE (2010) obra citada.
- ²²⁰ Sheridan et al., (2006) obra citada.
- ²²¹ Walsh, F. (1996). The concept of family resilience: crisis and challenge. *Family Process*, 35, 261-281.
- ²²² Banco Mundial. Fortalecimiento de políticas públicas y programas de Desarrollo infantil temprano en América Latina y El Caribe. 2010.
- ²²³ Ver Freire, Carolina. Análisis de la Política Pública de Primera Infancia en Panamá. Producto 2: IV INDH Panamá – Versión Borrador (2).
- ²²⁴ MINSAL, Chile Crece Contigo (2008). Orientaciones Técnicas Visita Domiciliaria Integral para el Desarrollo Biopsicosocial de la Infancia. Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia, Subsecretaría de Salud Pública División de Prevención y Control de Enfermedades Departamento de Salud Mental.
- ²²⁵ MINSAL, Chile Crece Contigo (2008) obra citada.
- ²²⁶ Olds, D., Henderson, C., Chamberlin, R., and Tatelbaum, R. 1986. Preventing child abuse and neglect: A randomized trial of nurse home visitation. *Pediatrics* 78(1):65-78.
- ²²⁷ Olds, D., Eckenrode, J., Henderson, C.R., Jr., Kitzman, H., Powers, J., Cole, R., Sidora, K., Morris, P., Pettitt, L., and Luckey, D. 1997. Long-term effects of home visitation on maternal life course and child abuse and neglect: 15-year follow-up of a randomized trial. *Journal of the American Medical Association* 278(8):637-643.
- ²²⁸ Prowse, Martin. The Experience of Sure Start in England. Draft Report prepared for EPIC.
- ²²⁹ Olds, D., Henderson, C., Phelps, C., Kitzman, H., and Hanks, C. 1993. Effect of prenatal and infancy nurse home visitation on government spending. *Medical Care* 31(2):155-174.
- ²³⁰ Katz, I y Valentine, K. (2009), Lessons for Australia from the UK Sure Start Programme, SPRC Report 2/09, report prepared for Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs, Submitted July 2006, Published April 2009.
- ²³¹ Fundación Integra y Chile Crece Contigo.

Boletín Informativo disponibles en el sitio web del programa: http://www.integra.cl/opensite_20110824112864.aspx. Acceso en: 07 de Junio de 2013.

²³² Ver Tabla 2.2 en el Programa de Inversiones en la Primera Infancia en Panamá, UNICEF, 2011.

²³³ Burrows, Fernando, et al. (2006:28). Familia y proceso de aprendizaje: estudio “prácticas sociales a nivel familiar que tienen relación con los aprendizajes de niños y niñas del nivel preescolar y del primer ciclo escolar básico, de Villarrica y Pucón”. Pontificia Universidad Católica de Chile. Villarrica, Abril, 2006. Gobierno de Chile, Fondo de solidaridad e inversión social. Ministerio de Planificación.

²³⁴ Ver Planells, Cultura de emprendimiento, 2010.

²³⁵ G20 y OIT (2010). Una Fuerza de Trabajo Calificada para un Crecimiento Sólido, Sostenible y Equilibrado: Estrategia de Formación del G-20, Ginebra, OIT, p. 14. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_175691.pdf.

²³⁶ Un buen análisis comparativo de los sistemas de capacitación y acreditación laboral es el de Phillip Toner (2011). Workforce Skills and Innovation: an Overview of Major Themes in the Literature, Paris, OECD. Disponible en: <http://www.oecd.org/sti/inno/46970941.pdf>.

²³⁷ PNUD (2010). Abrir Espacios para la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano; Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, p. 214. Disponible en: http://hdr.undp.org/es/informes/regional/americalatinacaribe/Central_America_RHDR_2009-10_ES.pdf.





Al servicio
de las personas
y las naciones

★ **EL FUTURO
ES AHORA** ★

Primera infancia, juventud
y formación de capacidades
para la vida