Resumen

Informe Nacional de Desarrollo Humano

Panamá 2014

PNUD

Al servicio de las personas y las naciones

EL FUTURO ES AHORA

Primera infancia, juventud y formación de capacidades para la vida

Informe Nacional de Desarrollo Humano

Panamá 2014

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.
43p.: 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. 4

Agradecimientos.....pág. 5

Prólogo.....pág. 7

Parte I.

I. Los por qués .....pág. 10

La infancia y la juventud ..... pág. 10

El futuro de Panamá es ahora .....pág. 10

II. La situación.....pág. 14

Un nuevo retrato de la niñez en Panamá ..... pág. 14

Un nuevo retrato de la juventud en Panamá ..... pág. 17

Parte II.

III. Los caminos ..... pág. 23

Políticas para la primera infancia ..... pág. 23

Políticas para las familias panameñas .....pág. 23

El papel de otros espacios de socialización .....pág. 24

Políticas gubernamentales .....pág. 26

Parte III.

Políticas para la juventud.....pág. 32

Anexo

Índice de Desarrollo Humano de Panamá.....pág. 40

Notas.....pág. 42

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

Foto portada
Roberto Machazek

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; Maria Fernandez Trueba, oficial de programa y Martin 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; Jose 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 (MINSA); 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; Probidsida 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, Samuel Luna, Ismael, Gonzalo Ábrego, Dayneri, Eliseo Palacios, Elvis, Dionel y Dianelis 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 públicas -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 querrían 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 desprevenida 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.

PARTE I
Diagnóstico de la niñez y la juventud en Panamá

PARTE I

I. LOS PORQUÉS

La infancia y la juventud

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[1] sabe de eso. También lo tienen muy claro los padres que dedican parte significativa de su ingreso a pagar una escuela que consideran la 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 personas[2] 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 plenamente 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 con relación a 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

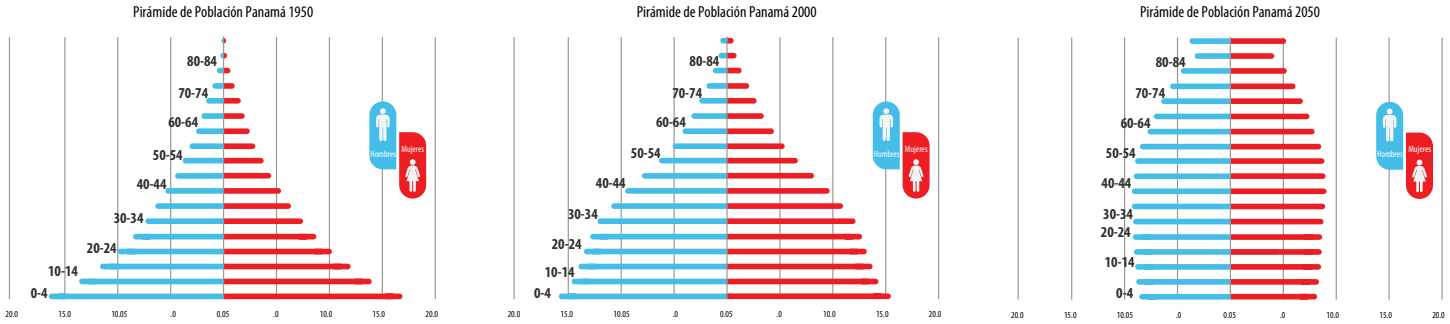
que muestran más crecimiento y que deben generar abundantes dividendos para el futuro, asegurando el capital necesario para invertir en la infancia y en la juventud.

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 seguiría 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



Fuente Original: 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 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 empatía[3] 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.

La juventud es un período 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.

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.

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.

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.

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,

¿Y qué pide el mercado? Según varios estudios científicos[4] e informes de empresas consultoras[5], 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 formal[6].

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. Significa también ver la política pública como una esfera que no responsabiliza solamente a los gobiernos sino a todos los ciudadanos en sus acciones cotidianas, que tienen poder de influir en el futuro. Por eso es tan importante pensar en la *formación* de la infancia y de la juventud, una responsabilidad que depende de todos.

Y cualesquiera sean los límites de edad que se utilicen para hablar de "la infancia" o de "la juventud", en cada instante hay personas que literalmente comienzan o dejan de ser niños o ser jóvenes: continuamente nacen nuevos bebés y otras personas cumplen 6 años, ó 15 ó 24. Esto implica que el desarrollo humano y la atención de los derechos humanos no se pueden entender sino como procesos permanentes; es decir, que el desarrollo humano es desarrollo *sostenible*. Y no se trata solo de preservar la naturaleza por motivos románticos, sino de asegurar que haya equidad entre las generaciones, que nuestros hijos y los hijos de sus hijos tengan *al menos* tantas oportunidades como nosotros: la sostenibilidad no se limita a lo ambiental, sino que obliga a tener instituciones y prácticas sociales donde el presente no destruya el futuro.

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), caracterizadas por 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.

II. LA SITUACIÓN

Un nuevo retrato de la niñez en Panamá

Según las evidencias científicas más robustas[7] 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, el grado de *resiliencia* que haya logrado el individuo (se entiende por "resilencia" la habilidad de una persona para enfrentar experiencias negativas y recuperarse sin secuelas psicológicas, cognitivas, emocionales o sociales), así como de la propia temporalidad del desarrollo. En otras palabras, es importante ver el desarrollo de la niñez 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 período 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).

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.

El Cuadro 2 presenta las provincias y comarcas ordenadas de mejor a peor en cuanto a cada uno de los índices de desarrollo; en el panel de abajo se relacionan los valores numéricos, que como puede verse varían mucho entre regiones y entre grupos de análisis, desde un máximo de 0.82 en el caso de los bebés de Chiriquí hasta un mínimo de 0.15 entre los jóvenes de la comarca Emberá- Wounaan.

Cuadro 2- Índices de desarrollo de las familias (IDF), los bebés (IDB), la infancia (IDI) y la juventud, por provincias y comarcas

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 las 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.

El análisis estadístico de los datos de la Encuesta muestra cómo, 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 motriz 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 que asociado con la falta de estímulos adecuados a lo largo de la vida de los niños 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 muestra el análisis estadístico de los resultados de la Encuesta, 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

- El desarrollo (cognitivo y socioemocional) de los niños y niñas de esta edad es 12% más alto cuando la madre es la cuidadora[8]. Sin embargo, esa mejoría aumenta a 46% cuando los cuidadores son los abuelos[9], lo cual puede deberse a su mayor disponibilidad de tiempo (más atención a los niños) y experiencia.
- De 4 a 5 años y 11 meses de edad, 67% no escribe su nombre y 33% no escribe ninguna letra; parte de eso puede explicarse porque 42% de los niños y niñas en la muestra no asisten al preescolar. Aquí conviene advertir que el valor estimado en una muestra no necesariamente coincide con el que arrojaría un censo o con las estadísticas administrativas del sector educacional; aunque el dato de la Encuesta es casi idéntico al que reportó la Contraloría para el año 2011 (41.8% de los niños no asistían al pre-escolar)[10].

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 pequeñas es de responsabilidad primera de sus padres y 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.

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 cuidares(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.

Un nuevo retrato de la juventud en Panamá

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"[11]. 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 familias[12]. 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.

Es más: 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 esta razón, es importante hablar del desarrollo de los jóvenes en una perspectiva más amplia. Desde el punto de vista del Desarrollo Humano, 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.

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 años de edad para allegar información acerca de estas personas. Tomando como base estas edades, y para apreciar mejor la diversidad de la juventud panameña, en este *Informe* utilizamos tres fuentes principales de información: las estadísticas oficiales sobre asuntos tocantes a los jóvenes, la ya mencionada Encuesta sobre el desarrollo cognitivo y socioemocional de los y las jóvenes entre 15 y 24 años de edad (Recuadro 1), y 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 el *Informe*.

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.

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. El 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 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. Algunos hechos que llaman la atención en la Encuesta:

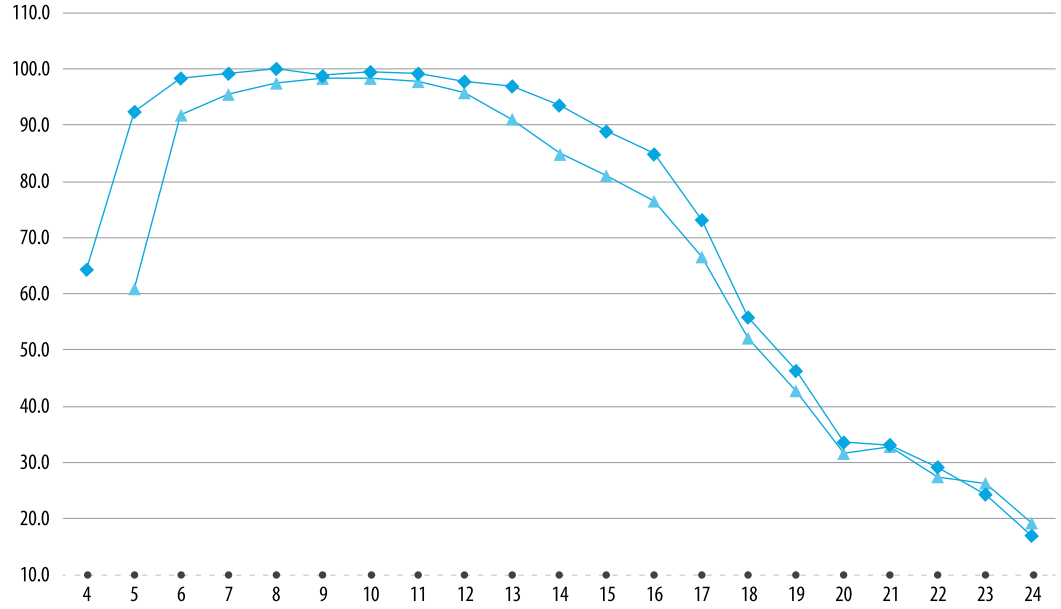
- Los jóvenes panameños utilizan las tecnologías de comunicación con bastante intensidad: 80% usa el celular todos los días o casi todos los días y 74% usa el internet. Sin embargo, hay una gran desigualdad socioeconómica, pues en los estratos más altos el 90% utiliza el celular todos los días mientras 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.

En lo que se refiere a la educación, las cifras oficiales muestran que con la expansión de cobertura de la secundaria, ha aumentado la asistencia escolar de las personas de 13 a 17 años de edad; sin embargo la deserción y la repitencia[13] 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 2), 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. 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.

Gráfico 2 – Porcentaje de Asistencia Escolar por edad. Año 2002 y 2012



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

En Panamá por supuesto existe una amplia gama de instituciones y programas dedicados a la formación técnica o educación específica para el mundo del trabajo. Pero esa oferta es bastante dispareja, poco organizada y no se integra 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.

Por otra parte, aunque la tasa de desempleo en Panamá ha venido en descenso (hoy fluctúa alrededor de 4%) el desempleo entre los jóvenes es casi tres veces más alto (cerca de 11%). 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.

Es más: muchos de los empleos que logran los jóvenes no son de buena calidad. De hecho, para el año 2010, el 48.2% de las y los jóvenes entre 15 y 24 años que trabajaban estaban en la informalidad. 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.

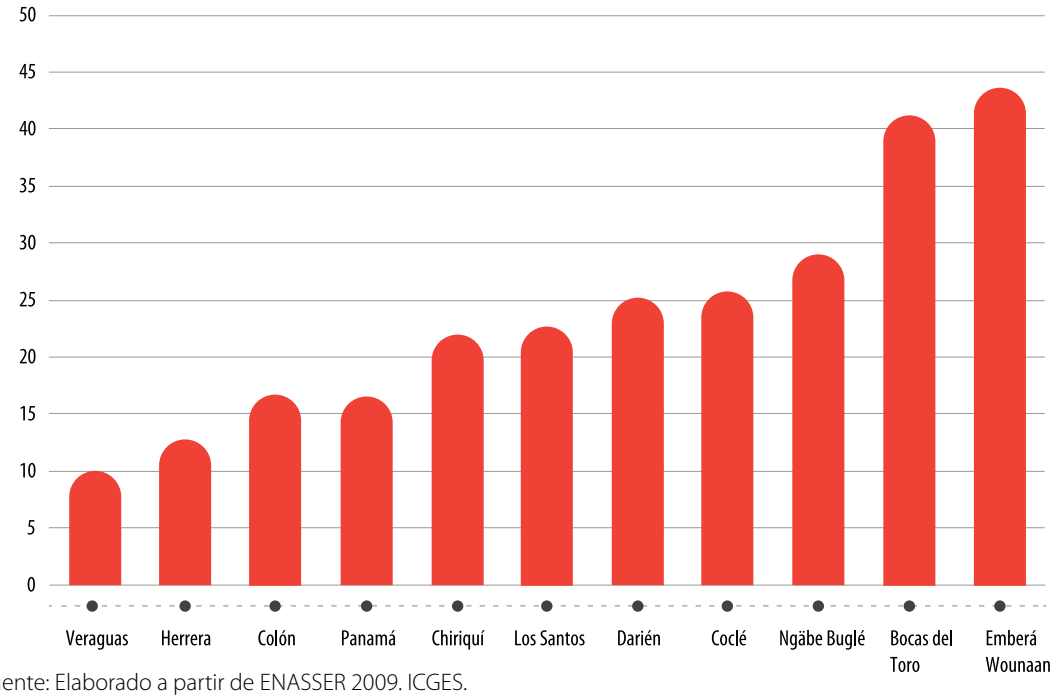
La inserción laboral de los jóvenes es una medida de éxito no sólo del sistema escolar de un país sino de las

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.

No menos preocupante, 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 mismas[14], 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%).

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; y sin embargo la proporción de adolescentes de 15 a 19 años que han tenido algún embarazo oscila entre el 10% de Veraguas y el 43.6% de la comarca Emberá-Wounaan (Gráfico 3). 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 nacimiento[15]. 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 afecto[16].

Gráfico 3 – ¿Alguna vez ha estado embarazada? Mujeres de 15 a 19 años por provincia y comarca (%)



Fuente: Elaborado a partir de ENASSER 2009. ICGES.

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.

Tanto en la Encuesta como en los "grupos focales", los jóvenes manifestaron una gran preocupación con el problema de la inseguridad ciudadana. 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; y sin embargo, como sugiere el Recuadro 3, los jóvenes son más bien víctimas que victimarios del delito y la violencia.

Recuadro 3 - 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 edad[17]. 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 organizado[18]. 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[19]. 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 hospitalaria[20]. 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 recluidos 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 recluidos 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 centro de cumplimiento y custodia consumen droga y la mitad cometieron el delitos bajo su efecto[21]. 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.

PARTE II
Políticas para la primera infancia

PARTE II

III. LOS CAMINOS

Políticas para la primera infancia

Muchas recomendaciones de políticas públicas emergen directa y naturalmente de los análisis estadísticos que resumimos en páginas anteriores -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 un 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 importa que ambos se conciban de manera sincronizada e integrada, pues al final de cuentas se trata de las mismas personas. Los niños y niños 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.

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 participación de las familias son más también esenciales. 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.

Entre los factores protectores e intervenciones que fomentan el desarrollo infantil están también las de salud[22], 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.

¿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:

- El *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 demonstración de afecto y apoyo frente a los desafíos.
- El *comportamiento moral* ayuda al aprendizaje de valores de los niños a través de las prácticas de los padres, que deben demostrar compasión, honestidad, generosidad y empatía por las personas. Las mismas son parte del comportamiento moral y ayudan a que los niños aprendan a ponerse en el lugar de los otros y a reconocer el impacto de sus acciones.
- 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 adolescentes.
- El *diálogo o comunicación positiva* consiste en conversaciones entre padres e hijos donde predomine el intercambio de explicaciones

pacientes, expresiones de sentimientos y pensamientos en un clima de confianza para hablar sobre diferentes temas, inclusive sobre asuntos muy personales. 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.

- 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.
- 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 eficientes.

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 grave.

Figura 1 – Modelo de influencia contextual en la promoción del desarrollo infantil

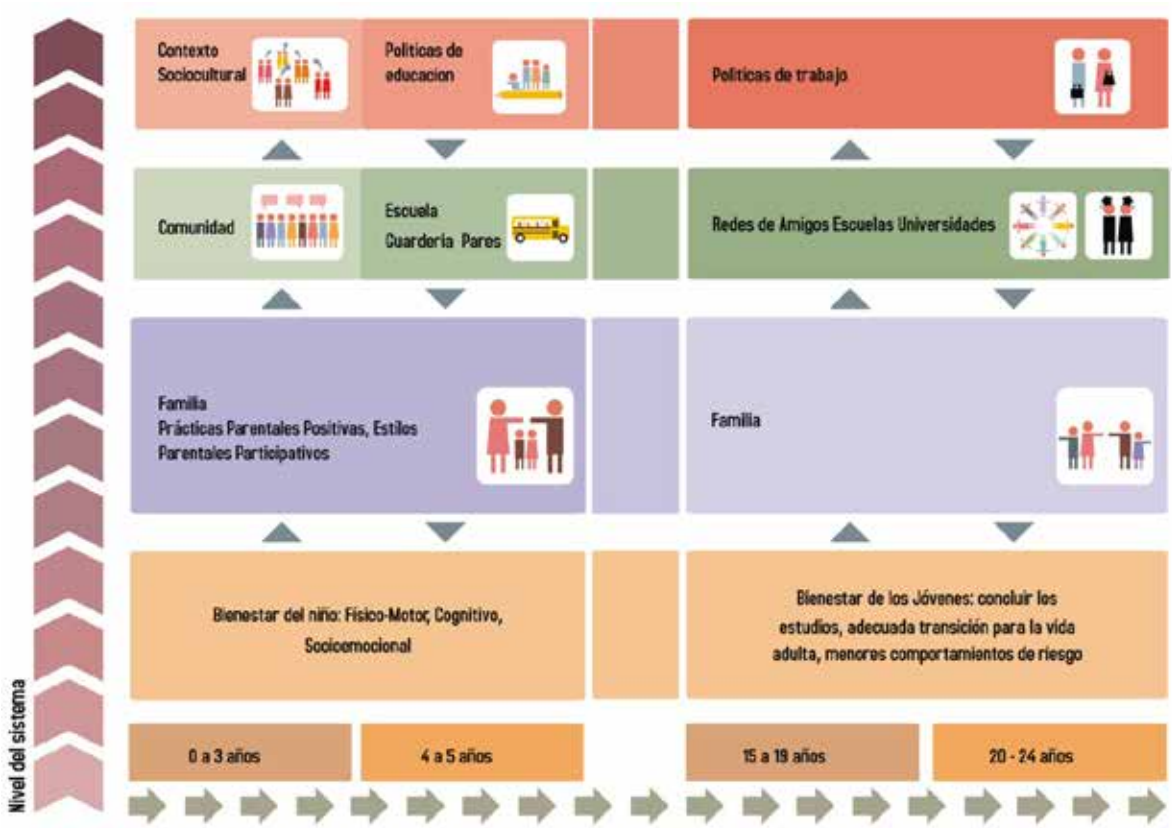


Ilustración por Pedro López Ruiz.

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 futuro.

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. 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 1). 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. 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

Tabla 1 – 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	• 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	• Adecuado estado de salud • Apego seguro • Visión positiva visión de sí mismo: autoestima y auto eficacia • 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	Factores internos de la familia: • Negligencia parental • Violencia doméstica • Disciplina inconsistente • Comunicación negativa, basada en amenazas, gritos, insultos, exceso de criticas • Prácticas parentales negativas Factores externos a la familia: • Patrones demográficos, como ► Madres adolescentes ► Madres solteras ► Ausencia del padre ► Separaciones y divorcios • Pobreza • Desigualdad • Acceso restringido a servicios públicos, salud y educación	Factores internos de la familia: • 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 Factores externos a la familia: • 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	• 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	• 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	• Aceptación social de la violencia • Racismo, discriminación • Costumbres parentales negativas • Carencia de políticas y programas de protección del niño	• 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 2006[24]; Jenson y Franse[25] 2011; COLE et al., 2005[26].

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.

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 a 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 lo sus 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.

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 bienestar[23]. 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 1 presenta una síntesis de esos factores.

Políticas gubernamentales

A partir del Decreto Ejecutivo 201 de 2009 que adopta una Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia y adopta el respectivo *Plan de Atención Integral a la Primera Infancia* (PAIPI), hay mucho que ya el Estado panameño está haciendo, 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

- *Respetar la autonomía de las familias y de sus niños*. Superar un paradigma de tutelaje en dirección a un paradigma de derechos y capacidades.
- *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.
- *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 hacía 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*. 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, 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 período 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. 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 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.
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.

La evaluación realizada por el Banco Mundial[27] 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

Recuadro 4 – 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 plazo[30], 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 domiciliares disminuyeron en 56% las visitas a salas de emergencia[31].
- 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 solteras[32].
- 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 carcelaria[33]. 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 infancia[34].

aún carecemos de programas interinstitucionales con enfoque en la familia y la comunidad como co-participantes y agentes activos en la atención infantil[28]. 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 un conjunto de métodos o un mecanismo básico 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 4), 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 positivas[29]. 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 el desarrollo infantil a largo plazo.

Las visitas domiciliares 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 servicios[35].

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. 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 períodos 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.

3.- Fortalecer los nexos entre familia y escuela

Como se constató en el análisis los "Sí-Sís" y los "No-Nos" (Recuadro 2) el preescolar es clave, 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 $ 44.625.000[36], 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.

Vale insistir en que los efectos de la familia y de la escuela no son substituibles 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. 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 como:

- 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,

Tabla 2 – 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.

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 (RAIPI)*

El Consejo Asesor de la Primera Infancia elaboró esta "ruta" como un instrumento para que las familias, comunidades y diversas instituciones del Estado panameño, actuando de manera coordinada, garanticen la realidad de los derechos que enumera la Tabla 2, mediante las acciones o "atenciones" específicas que se resumen allí. Estas atenciones 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 inclusive"[37]. 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 suficientes 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 asegurase 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 respecto a la autonomía de las familias y sus niños. El modelo de intervenciones coordinadas propuesto, basado en el núcleo de visitas domiciliaras 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.

PARTE III
POLÍTICAS PARA LA JUVENTUD

PARTE III

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 casi la mitad de los y las jóvenes se gana 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 (Recuadro 3) ¿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 5, donde hablan los expertos y voceros de instituciones y de grupos juveniles, confirma el largo trecho que falta por andar).

Recuadro 5 - 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.

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 podríamos llamar "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), 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 ofrece el *Informe*.

Principios de 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. 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 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 pre-fabricado, 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).

   La escuela puede también 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. 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 diferentes.

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 ayude 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 agiles 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 gratificantes[38]". 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 Zelandia, Corea del Sur o Singapur[39]. 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 disparejas 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 trabadores 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 gobierno[40]. 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 -repitamos, 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 Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF) 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: 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 sicológicas 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 Programa de Seguridad Integral (PROSI), en las provincias de Panamá, Colón, San Miguelito y Chiriquí, que integra los esfuerzos de la comunidad y de diferentes entidades públicas en actividades preventivas del delito y la violencia. La propia 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 mejorías 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. 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.

Recuadro 6 –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 domiciliaras y en el fortalecimiento de la relación familia-escuela.

ANEXO

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).

INDICE 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	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

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

Notas

[1]Estas historias son registros provenientes de la Encuesta hecha para este *Informe*.

[2]Datos de la Contraloría General de la República por el Censo Nacional hecho en 2010.

[3]ICEF (2005). "Índice de Desarrollo Infantil", Nueva York, UNICEF.

[4]McGrath, 2003, Heckman, Stixrud e Urzua, 2006, Cunha e Heckman, 2007.

[5]Ver Manpower, 2012 como un buen ejemplo.

[6]Ver Heckman e Rubinstein, 2001, Carneiro e Heckman, 2003.

[7]Estas evidencias son examinadas en el Capítulo 1 del *Informe*.

[8] Este efecto es estadísticamente no significativo cuando se introduce las variables de prácticas parentales.

[9]Al controlar por prácticas parentales, el impacto cae a 36% pero sigue siendo altamente significativo.

[10] En consulta reciente hecha al Meduca como dato preliminar, señalan que para el año 2012 esta cifra era de solo 29.7%.

[11] Ver Kendall, 2010.

[12] Consultar Sommers, 2010 y Ismael y Alao, 2007.

[13] 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.

[14] La fuente para CEPAL (clima educacional) es Panorama Social de América Latina 2012.

[15] 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.

[16] Figueiredo, Bárbara. Maternidade na adolescência: Consequências e trajetórias desenvolvimentais. *Análise Psicológica*, v. 4, n. XVIII, pp. 485 – 498, 2000.

[17] Ministerio de Seguridad. 2012:12.

[18] Ministerio de Seguridad. Conferencia de Prensa, Presentación Estadística del Año 2012. Estadísticas del SIEC. 10 de Enero 2013. Pág. 17.

[19] Ministerio de seguridad Pública. 1991-2010:39.

[20] Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales. 2011:79.

[21] Unicef, La niña indígena y el adolescente urbano: Entre riesgos y oportunidades Una agenda para la acción. Panamá 2011.

[22] Heckman, J. Role of Income and Family Influence on Child Outcomes. *Annals New York Academy of Sciences*. 1136: 307–323. 2008.

[23] 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.

[24] 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.

[25] Jenson, Jeffrey y Fraser, Mark. A risk and Recilience 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.

[26] Cole, M.; Cole, S.; Lightfoot, C. The development of children. 5. ed. New York: Worth Publishers, 2005.

[27] Banco Mundial. Fortalecimiento de políticas públicas y programas de Desarrollo infantil temprano en América Latina y El Caribe. 2010.

[28] Ver Freire, Carolina. Análisis de la Política Pública de Primera Infancia en Panamá. Producto 2: IV INDH Panamá - Versión Borrador (2).

[29] 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.

[30] MINSAL, Chile Crece Contigo (2008) obra citada.

[31] 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.

[32] 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.

[33] Prowse, Martin. The Experience of Sure Start in England. Draft Report prepared for EPIC.

[34] 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.

[35] 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.

[36] Ver Tabla 2.2 en el Programa de Inversiones en la Primera Infancia en Panamá, UNICEF, 2011.

[37] 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.

[38] 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.

[39] 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 tke Literature*, Paris, OECD. Disponible en: http://www.oecd.org/sti/inno/46970941.pdf.

[40] 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.

PNUD

Al servicio de las personas y las naciones

EL FUTURO ES AHORA

Primera infancia, juventud y formación de capacidades para la vida