

# EL CAMBIO SOCIAL EN PANAMA: EVOLUCION Y PERSPECTIVA

Hildebrando Araica\*

\*Demógrafo, investigador asociado del CELA, "Justo Arosemena".

*Cuadernos del Cendes* N°57, año 21, tercera época, septiembre-diciembre 2004, es una publicación periódica, editada desde 1983 por el Centro de Estudios del Desarrollo, instituto adscrito al Vicerrectorado Académico de la Universidad Central de Venezuela.

1. Para delinear un perfil de la sociedad panameña en un momento dado, reconocer y examinar procesos de cambio social, incluyendo los relativos a la *dinámica demográfica*, conviene recordar que el conocimiento de la historia es indispensable para comprender situaciones o coyunturas. Esto justifica la realización de esfuerzos de caracterización de épocas que han marcado el curso del desarrollo socioeconómico en un marco de planificación implícita o explícitamente *indicada* por el Estado.<sup>1</sup>

2. Antes de emprender tales esfuerzos, es útil plantearse que un estudio objetivo de la Constitución Política de la República de Panamá (y de sus modificaciones a través del tiempo) permite, además de descubrir la *razón de ser del Estado*, distinguir rasgos propios de *estrategias de desarrollo*, que descansan en el largo plazo como estilo primordial, si no único. En efecto, su contenido abarca declaraciones equivalentes a esquemas orientadores para inducir procesos de cambio social que hagan viable la sociedad a través de su movilidad, sabiendo *qué* se propone cambiar, en *cuál* dirección y *cómo*, buscando el objetivo supremo común *de máximo bienestar o la felicidad del pueblo*, como decían antaño, *privilegiando el acceso de sectores más deprimidos, o excluidos socialmente, al ejercicio de sus derechos fundamentales*.

3. La *razón de ser del Estado* es la de facilitar el desarrollo de la sociedad que permita la realización total del hombre, mediante el ejercicio de sus derechos fundamentales, y el aprovechamiento óptimo de los recursos en un ambiente de paz y seguridad social y nacional. Se corresponde así con la *imagen-objetivo* de un *proyecto nacional*: una sociedad libre, igualitaria, unida, justa, participativa y solidaria. Estas características dan respuesta al interrogante de *para qué* una estrategia de desarrollo. Los valores implícitamente considerados en la imagen-objetivo pueden parecer altos e idealizados, como por ejemplo, el *pleno empleo*, la *universalidad de la enseñanza básica* y de la *protección social*. Pero en realidad fijan señales para el proceso de cambio dirigido o pensado, ayudando a descubrir, evitar o enmendar incoherencias y hacer más reconfortantes los posibles sacrificios que deba hacer la sociedad en el camino hacia su meta suprema, o soñada.

4. El Estado, *que hemos tenido*, en su declarada búsqueda del bienestar de todos los habitantes se ha venido planteando regularmente como compromiso y tarea básica de la política gubernamental, el desarrollo de la economía, teniendo en cuenta rasgos que le son propios a Panamá y que están enraizados en su historia, y en su posición y configuración geográficas. Como queda dicho, para tratar de entender el presente, conociendo el pasado que lo ha generado y configurado, se intentará en gran parte de lo que sigue, caracterizar sintéticamente períodos específicos de nuestro desarrollo, aportando algunas informaciones y explicaciones sobre características y resultados de éste.

## Algunos rasgos del desarrollo de Panamá

### Antes de 1915

5. País "de tránsito", país con economía "abierta", país de "servicios", "puente del mundo", "pro mundi beneficio", son algunas expresiones que han buscado resumir el carácter dominante del devenir de la nación, economía y sociedad panameñas desde que se le designara Tierra Firme, y que se ha mantenido por lo menos desde hace un siglo. Con estas denominaciones se ha pretendido calificar el carácter facilitador del movimiento internacional de personas, mercancías y capitales que se da en Panamá.

Esa especie de *gen de tránsito* ha estado presente prominentemente en todas las épocas y modelos de desarrollo que el país ha conocido y que ha sido a través del tiempo fuente de riquezas y de concentración de ingresos, con su concomitante exclusión de grupos sociales de relativa importancia numérica. Ciertamente, desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX la clase ilustrada y acomodada económicamente fincaba su poder mayormente en la propiedad de tierras de la ciudad de Panamá y de sus arrabales. Esa burguesía, cuyos antepasados ya habían explotado el recurso de la posición geográfica, a través de los beneficios derivados de la construcción y operación del ferrocarril transistmico que desde 1855 uniera a las ciudades de Panamá (en el Pacífico) y Colón (en el Atlántico), encabezó fuerzas e intereses que culminaron con la separación de Panamá de Colombia, lo que facilitó a Estados Unidos reiniciar la construcción del canal interoceánico y terminar la obra en 1914. En el transcurso de este primer período Panamá levantó su primer censo nacional de población (1911) que registró algo más de 300 mil habitantes. En ese entonces la provincia de Panamá, sede de la capital, no era la más habitada, sino Chiriquí, ubicada en el occidente y fronteriza con Costa Rica, dotada de tierras aptas para el desarrollo de la agricultura.

### **Primera mitad del siglo XX**

6. Durante los años de construcción del Canal por los norteamericanos y en los que siguieron, se reforzaron las bases del poder económico de esa burguesía alrededor de actividades como propiedad de viviendas, comercio y transporte, generadas por demandas planteadas, principalmente, por trabajadores no estadounidenses, que participaban en el desarrollo de infraestructura de las zonas adyacentes a la vía y en el saneamiento de éstas, así como en el mantenimiento del Canal, que prontamente se convirtió en locomotora de enriquecimiento creciente de estas élites. Sin posibilidad, ni capacidad de invertir sus riquezas en actividades de negocios a escala internacional, la clase dirigente expandía sus intereses económicos hacia actividades ganaderas y agroindustriales en un interior típicamente rural, con vistas a satisfacer básicamente la demanda interna, a la vez que concentraba capitales en el comercio y servicios. Con el crecimiento de esas actividades, pese a sus altas plusvalías favorecidas por el orden imperante, concurrieron modestos aumentos de niveles de vida de algunos sectores de la población, configurándose tempranamente las bases de una distribución regresiva del ingreso, a la par de una primacía urbana de la capital del país y una heterogeneidad estructural que se han de manifestar con todas sus fuerzas, como se verá luego en el último cuarto del siglo XX. Ya antes de la primera mitad de ese siglo la ciudad capital tenía más de dos veces la cantidad de habitantes del segundo centro urbano, Colón, y la tendencia seguida por el fenómeno mostrará al comenzar el nuevo milenio una verdadera macrocefalia urbana. Interesa destacar que en los años de la segunda guerra mundial el pleno empleo urbano, favorecido por actividades de construcción en el área del Canal, principalmente, imprimió dinamismo a un mercado interno, cuyas necesidades de consumo eran satisfechas esencialmente mediante la importación de bienes financiada con las divisas generadas por los sueldos y salarios producto del trabajo en la entonces denominada *Zona del Canal de Panamá*, por los ingresos derivados de la prestación de servicios asociados al tránsito interoceánico y por la exportación de banano, que se remonta a finales del siglo XIX en las provincias occidentales de Bocas del Toro y Chiriquí, donde las plantaciones constituyeron verdaderos enclaves.

Fue una época en la que los gobiernos no sufrían problemas fiscales y durante la cual se pudo dar impulso a la educación primaria gratuita y obligatoria; la salud daba pasos importantes, apoyada en ejemplos de sanidad que la Administración del Canal había enseñado a través de labores epidemiológicas de saneamiento ambiental, de potabilizar el agua y de recolección de basura, particularmente en las ciudades ubicadas en los extremos de la ruta interoceánica: Panamá y Colón. Empezó así a manifestarse una incipiente disminución de la mortalidad de la población, especialmente en centros urbanos, que se acentuó años más tarde al accederse a medicamentos eficaces en el tratamiento de enfermedades infecciosas, algunas entonces de alta letalidad (responsables de más del 20 por ciento del total de muertes), y a tecnologías médicas y sanitarias (particularmente vacunas) facilitadas por la cooperación internacional. Se perfiló así en la dinámica demográfica panameña el inicio de una aceleración en el ritmo de incremento de la población. A esta primera

fase de la *transición demográfica* cabe ligar un relativo *rejuvenecimiento demográfico* de corta duración y un aumento de carga de dependencia infantil. Por otra parte, en el aspecto del entorno económico de los cambios sociales que se registraban, conviene resaltar que antes de su primer cincuentenario como nación independiente (1953), Panamá realiza dos proyectos reafirmando su vocación “transitista”: el Aeropuerto Internacional de Tocumen y la Zona Libre de Colón, cuyas operaciones contribuyeron a suplir parte de los ingresos que dejarían de percibirse al terminar el auge generado indirectamente por la segunda guerra mundial.

### **Post segunda guerra mundial hasta 1970**

7. Concluida la segunda guerra mundial, Panamá despierta de su experiencia de progreso fácil, preponderantemente urbano. Descubre a través del estudio de sus estadísticas, especialmente las cuentas nacionales y la balanza de pagos, recién comenzadas, su vulnerabilidad externa en diversos órdenes y se ve formando parte, como el resto de países latinoamericanos, de la periferia de un centro hegemónico que le es bien conocido desde su emergencia como país independiente políticamente. La burguesía nacional invierte entonces en modernización agropecuaria y en una incipiente industria manufacturera, preludio de un *modelo de sustitución de importaciones*, con la intención de abastecer el mercado interno, el cual, a raíz del Tratado Remón-Eisenhower, creció por el impedimento a trabajadores no estadounidenses de la Zona del Canal de abastecerse en los “comisariatos” allí existentes, y que también incluyó, para ciertos rubros alimenticios, a la población residente en dicha Zona. La importancia relativa de la *industria manufacturera* dentro del producto interno bruto expresa el impacto de esa influencia. En el año 1950 se estimaba que ascendía a 9 por ciento y veinte años más tarde ascendía a 17 por ciento. Interesa añadir que el censo de población levantado en 1950, mostraba que el *grupo de ocupación* integrado por artesanos y trabajadores ocupados en procesos de producción representaba aproximadamente 12 por ciento del total de la población ocupada, mientras que la población ocupada en la agricultura sobrepasaba el 50 por ciento. Por otra parte, ya en el primer lustro de la década de 1950, se producía la ampliación de la educación secundaria y la Universidad de Panamá iniciaba su crecimiento impetuoso desde instalaciones propias.

Este período de post guerra, que se extiende hasta los primeros años de la década de 1970, puede ser caracterizado por un esquema de *acumulación con homogeneidad social*. Durante el mismo se gestó y nació la *planificación* como instrumento de gestión orientadora de políticas. Se produjo el Primer Plan Nacional de Desarrollo: 1963-70, presentado a la Reunión de Punta del Este que había sido promovida por la Alianza para el Progreso. Se dictaron leyes de reforma agraria y reforma tributaria de impacto social y fiscal. Hay que decir que Panamá había vivido en la década de 1960 un crecimiento económico sostenido del orden de 8 por ciento anual. Ese elevado ritmo de incremento estuvo acompañado de aumentos de plusvalías, pero también de aumentos en los salarios reales y, aparentemente, de una reducción en la desigualdad de ingresos que abrió paso al crecimiento de capas medias de población que dinamizaron el mercado de construcción de viviendas, principalmente, generando una actividad económica que amplió la atracción de migrantes del campo hacia el cordón transistmico. Fueron años en los que también esa migración significó el traslado de la pobreza desde el campo a la ciudad, lo que se manifestó en la aparición y proliferación de viviendas improvisadas, haciendo patente rasgos de la *heterogeneidad estructural* del desarrollo panameño que se proyecta hasta nuestros días. En ese peculiar ambiente de desarrollo concurren ampliaciones de comunicaciones viales, de medios de transmisión de información y conocimientos, como la televisión y la radio, esta última amplificada por la *revolución de los transistores* y, así, capas de la sociedad más favorecidas por la educación y el ingreso adoptan patrones reproductivos dirigidos hacia una dimensión menor de la prole, que la aparición de la píldora anticonceptiva fortaleció. Se penetró entonces en el umbral de la disminución de la fecundidad, que se habría de intensificar y propagar espacial y socialmente más tarde y hasta el presente, con la intervención de la *cooperación internacional*. Así, cabe no olvidar que ésta jugó un papel de consideración tanto en la primera fase de la transición demográfica caracterizada por la aceleración de la tasa de incremento, derivada de la

caída de la mortalidad, como en la segunda fase de la desaceleración del ritmo de crecimiento, resultado de descensos de la fecundidad. Se marcó así, como consecuencia de esta segunda fase, también el inicio de un proceso de *envejecimiento demográfico* que viene cobrando importancia paulatinamente.

### **La década de 1970**

8. Luego, durante la mayor parte de la década de 1970 coincidieron dos fenómenos. Por un lado, el agotamiento del modelo de industrialización basado en *la sustitución de importaciones*. Por el otro, un acelerado proceso de *endeudamiento externo*. El desplome del modelo ha sido atribuido por algunos al tamaño reducido del mercado interno afectado, en cierta forma, por el *desempleo estructural* que padecen desde hace décadas importantes sectores urbanos, que tendería a marginarlos por largos períodos del circuito monetario, y por los ingresos reducidos o inexistentes de amplios grupos rurales, como consecuencia de una muy desigual distribución del ingreso nacional. Durante la mayor parte de la década de 1970 el desempleo fue del orden de 8 por ciento y se mide en dos dígitos desde hace 20 años. Una parte significativa de esa oferta de trabajo tenía la rémora entonces de una baja calificación ante la demanda de mano de obra. Respecto de tal situación, o con ese fondo social, se planteaba la necesidad de reformar la educación para ajustar la oferta de mano de obra a las necesidades de un mercado que demandaba de ella calificaciones que habían quedado rezagadas. El intento de reforma terminó siendo un fracaso político y la tarea quedó pendiente desde finales de la década de 1970.

Por otra parte, también la emergencia de un *Estado Productor* que incursionó en actividades económicas, verbigracia, *ingenios azucareros, fábrica de cemento, construcción de hidroeléctricas*, generando una frondosa y costosa burocracia que crecía desmesuradamente, fue factor determinante de un colosal endeudamiento externo que se sustentaba en el supuesto de la inmutabilidad de tasas de interés reales, a la sazón muy bajas. La economía mostraba entonces altibajos en su evolución, coincidiendo con la incertidumbre en torno al resultado de las negociaciones con Estados Unidos para abrogar el Tratado sobre el Canal, hechos que contribuyeron a la disminución de la inversión privada, que obligó al Estado a endeudarse más para compensar la falta de esa inversión. Casi en las postrimerías de la década de 1970, la firma de los Tratados Torrijos-Carter, devolvió confianza a los inversionistas y paralelamente comenzó el proceso de reversión de bienes de la Zona del Canal, que habría de culminar más adelante con la entrega de todas las instalaciones, incluido el propio Canal, el último día del año 1999.

### **La "década perdida" de 1980**

9. No obstante las posibilidades de crecimiento que se abrían entonces, el peso asfixiante del pago de intereses y del principal de la deuda externa restringió significativamente el papel del *Estado productor* así como el *gasto social* en la década de 1980. El crecimiento económico se estancó, se convino con el Banco Mundial la ejecución de controvertidos *Programas de Ajuste Estructural*, que si bien pudieron contribuir a breves períodos de recuperación, los mismos se pagaron al precio de mayor desocupación de mano de obra, aumento de la pobreza y de la desigualdad social. A la ya crítica situación económica y de pagos se sumó una inestabilidad política interna y la imposición de sanciones económicas por Estados Unidos, a raíz del conflicto con el mando más reciente (1983-1989) del régimen militar instaurado desde 1968 (que tuvo un breve paréntesis democrático, de legitimidad muy cuestionada, entre 1984 y 1985) que provocaron caídas sin precedentes en el *producto interno bruto* (más del 13 por ciento en 1988). La década de 1980 fue, ciertamente, una "década perdida". Se experimentó merma de confianza, de solidaridad, de dignidad. Se perdió el rumbo y oportunidades de desarrollo, así como soberanía popular y territorial. Entre tanto, las tendencias de la mortalidad y de la fecundidad descendentes, a distinto ritmo, continuaron su curso y asomaban indicios de un proceso de maduración del régimen de pensiones de vejez de la seguridad social con el riesgo de desequilibrio financiero. Comenzó así a prestarse atención y a inquietar la noción de *déficit actuarial*. Cabe añadir que dentro de las traumáticas situaciones políticas, sociales y económicas que zarandeaban a la sociedad, se registraron

experiencias positivas como fueron la toma de conciencia acerca de la preservación del medio ambiente como condición necesaria del desarrollo, se avanzó en la *planificación regional* y en la del uso más eficiente de los recursos naturales. Desde entonces los estudios de impacto ambiental son exigidos en todo proyecto cuya ejecución pudiese significar algún tipo de degradación del medio.

### **La década de 1990**

10. Al iniciarse la década de 1990 era más patente la gran dependencia financiera y tecnológica. Dentro de ese marco, los bajos niveles de la inversión se traducían en un aparato productivo débil que generaba un crecimiento insuficiente del empleo, bajos ingresos, insatisfacción de necesidades básicas y baja productividad que retroalimentaba los bajos ingresos. A la par, la persistencia de un estilo de desarrollo concentrador profundizaba la heterogeneidad estructural caracterizada por un relativo bienestar en la Región Metropolitana -dentro de la cual se daban y aún se dan grandes y ominosas desigualdades-, coexistiendo con pobreza rural (y miseria indígena) en el *interior del país* que, conjuntamente alimentaban flujos migratorios desde el campo, asociados a una distribución espacial desequilibrada de la población. Esta última caracterizada por la coincidencia de una creciente concentración urbana y una persistente dispersión rural, que planteaban entre ambas, junto a la insatisfacción de necesidades básicas ya dicha, la urgencia de aplicar políticas sociales compensatorias con el objetivo de producir mejoramiento, particularmente en las áreas de salud y educación. Tal era la situación al comienzo de la última década del siglo XX.

En estos años, ante la escasez de recursos internos para hacer frente a la financiación de las políticas compensatorias, y como parte de las medidas impuestas por los *ajustes estructurales*, se adoptaron decisiones de *privatización* de empresas públicas, creadas años atrás al amparo de endeudamiento externo que había propulsado, a la sazón, la banca internacional por su exceso de “petrodólares”.

Durante esta última década del siglo XX, la economía creció a razón de un 4 por ciento anual, manteniendo niveles relativamente altos del gasto social (aproximadamente 19 por ciento, en promedio, respecto al producto interno bruto) con el propósito de lograr mayor equidad en la distribución prestando atención a grupos vulnerables como mujeres, niños, ancianos, desempleados, indigentes, indígenas y, en general, grupos excluidos socialmente.<sup>2</sup> Se había tomado conciencia en esa época de que la transformación productiva ha de estar acompañada de la equidad y del debido cuidado del ambiente para lograr un desarrollo sustentable, y todo ello en un marco internacional en el que “los mercados fundamentales -de tecnología, de servicios financieros, de medios de comunicación, de productos de calidad y hasta de bienes de consumo general, para no hablar de las materias primas tradicionales- operan hoy unificados o marchan rápidamente a la globalización”<sup>3</sup> y sabiendo que este proceso tiende a llevar a mayor concentración del ingreso con su consecuente exclusión social. En este periodo apuntaron rasgos de la transición epidemiológica con incidencia creciente de enfermedades que demandan hospitalizaciones más prolongadas y costosas que han presionado la capacidad instalada de los servicios públicos y sus presupuestos.

### **Nuevo milenio**

En el transcurso de los últimos 50 años ocurrieron transformaciones de significación económica, social, demográfica y ecológica. Como muestra aproximada de ello cabe anotar que ya en los albores del nuevo milenio (año 2001), Panamá alcanzaba un producto interno bruto de 10 mil millones de balboas (o dólares estadounidenses), en términos nominales. En la actualidad, las actividades económicas más dinámicas y de mejores perspectivas son aquellas vinculadas a exportaciones o con capital extranjero importante y no intensivas en la ocupación de mano de obra, en contraposición con los sectores orientados hacia la satisfacción de la demanda interna, que tienen lento crecimiento, si alguno. Del total de la economía, el sector *servicios*, que abarca, entre otros, a los gubernamentales, absorbía casi el 62 por ciento; el sector *secundario* y de *infraestructura*, que incluye al Canal, representaba 30 por ciento y el sector *primario* apenas un 8 por ciento. Por otro lado,

importa agregar que el censo de población de 2000 permitía observar que la población ocupada en la agricultura, ganadería, caza y pesca, representaba un 19 por ciento del total de ocupados, mientras que 50 años atrás ésta absorbía más de la mitad de los trabajadores. En el curso de ese medio siglo, se invirtió, además, el grado de urbanización, que fue de 36 por ciento en 1950 y se elevó a 62 por ciento en 2000.

### **Necesidad de transformar con equidad**

11. Este esfuerzo de síntesis cronológica, necesariamente incompleta, que ha intentado destacar rasgos significativos de la experiencia panameña de desarrollo durante aproximadamente un siglo permite subrayar la persistente realidad de un estilo de desarrollo concentrador y excluyente que debería mover a la reflexión y a su transformación para adecuarlo al gran objetivo nacional de máximo *bienestar* de la población sin distinciones de sexo, edad, origen étnico, clase social, religión o ideas políticas, que implican privilegiar el acceso de los más pobres y excluidos al ejercicio de sus derechos fundamentales que ha venido consagrando la Constitución Política y sus reformas. Al objetivo supremo de bienestar habría que sumar los de *integración nacional e independencia*, los cuales requieren de políticas públicas para organizar las tareas a cumplir con esas miras. En el entendimiento de la existencia de un mismo diagnóstico, debería ser posible alcanzar un consenso que garantizara la continuidad o el perfeccionamiento de las principales políticas dirigidas hacia las grandes metas nacionales señaladas, con los matices propios que impone la alternabilidad de administraciones. Por ello es importante realizar esfuerzos coherentes encaminados a alcanzar la integración nacional, logrando la más efectiva incorporación de las áreas revertidas de la ex Zona del Canal, así como el desarrollo del interior del país atrasado y postergado. De otro lado, otros objetivos nacionales, como la *disminución de la dependencia financiera, comercial y tecnológica* implican aumentar el financiamiento interno del desarrollo, la diversificación de exportaciones (productos y mercados), la seguridad del abastecimiento interno de alimentos y la utilización racional de los recursos nacionales mediante la promoción, adaptación y aplicación de la ciencia y la tecnología, especialmente en áreas problemáticas vinculadas con tales recursos. Volviendo al gran objetivo de *bienestar*, las políticas públicas deben enfocarse en la atención y solución de problemas de fondo de situaciones deficitarias. En un país con enormes desigualdades sociales y regionales, donde cerca de la mitad de su población vive en estado de pobreza,<sup>4</sup> la política de desarrollo, a la vez que contemple la integración de economías regionales y sectoriales, atenuando, si no fuera posible eliminar, la vulnerabilidad a contingencias externas, debe proponerse alcanzar incrementos en el nivel de vida y una distribución más equitativa de los ingresos, lo cual es fundamental para lograr que un número mayor de personas pueda acceder a servicios públicos y privados.

Las consideraciones planteadas alrededor de los objetivos supremos mencionados suponen la necesidad de orientar y actuar en el terreno económico a base de planes nacionales fundamentados en una política económica explícitamente definida. En el sistema económico en el cual está inserto Panamá, los planteamientos han girado alrededor de la necesidad de imprimir mayor dinamismo al crecimiento económico (con el supuesto implícito o explícito de que para distribuir, primero hay que crecer) mejorar el capital humano y promover el desarrollo y utilización de tecnologías apropiadas como medios para aumentar la oferta de bienes y servicios que satisfagan necesidades básicas, incrementar el empleo y mejorar la distribución del ingreso. En teoría, un mayor nivel de empleo junto a una más justa distribución del ingreso y una más fácil accesibilidad a activos (tierra, créditos y otros) debería conducir a un incremento de ingresos, especialmente de los pobres. *Pero, obviamente, si los ricos son cada vez más ricos, al acentuarse la injusticia distributiva, como históricamente se ha observado, al resto le tocará menos. ¡La riqueza no es condición sine qua non de justicia...!* De modo que el desafío es lograr mayor disponibilidad de bienes y mejorar cuantitativamente la capacidad adquisitiva de los pobres para aumentar su satisfacción de necesidades básicas. Este aumento, junto a la mayor y efectiva participación de la sociedad civil frente a los retos del desarrollo debe llevar hacia el *bienestar* del mayor número de habitantes.

## A manera de conclusión

12. En resumen, la población de Panamá que fue apenas del orden de los 800 mil habitantes en 1950, alcanzaba a 2.84 millones en 2000 y se estima que llegará a los 5 millones en 2050. Durante la segunda mitad del siglo XX se produjo una rápida y acelerada expansión demográfica al observarse una drástica caída de la mortalidad, que precedió a una subsiguiente, aunque paulatina en sus inicios, disminución de la fecundidad. Tal coincidencia de los factores biológicos determinantes de variaciones en el tamaño de la población provocó inicialmente la aceleración en el ritmo de incremento demográfico, consecuente con un rejuvenecimiento que se refleja en la *estructura de edades*, significando una elevada *carga de dependencia* de niños.

El acelerado crecimiento demográfico y la alta carga de dependencia caracterizaron el tercer cuarto del siglo XX y dieron lugar a preocupaciones vinculadas a los limitados niveles de inversión pública, *justificando* la adopción de medidas y políticas dirigidas a la extensión del uso de anticoncepción, favorecidas por la observación del hecho de que los *ideales de reproducción* eran menores que los valores reales en casi todos los estratos de la sociedad. En ese tercer cuarto de siglo, los recursos destinados a la educación primaria y a la atención de salud de infantes, fueron sometidos a una relativamente enorme presión, demandando formación de maestros y de pediatras, que absorbían sumas significativas del presupuesto. Fueron años también, durante los cuales los movimientos interiores de población, especialmente desde el campo hacia centros urbanos, desataron un *proceso de urbanización*, no necesariamente precipitado u originado por un *proceso de industrialización*. Esas migraciones internas, preponderantemente femeninas, en cierta forma constituían una vía de “escape” de la pobreza rural, que se trasladaba a medios urbanos. Quizá el número creciente de *nuevos pobres urbanos*, sin formación ni calificación para insertarse en el mercado formal laboral, asomó social y espacialmente transformando el paisaje urbano con la aparición y proliferación de viviendas improvisadas, cuyos conjuntos demandaban la provisión de servicios públicos elementales, limitada y precariamente prestados. La migración interna y la importancia relativa del tipo de *familia extensa*, constituyeron verdaderas estrategias de supervivencia de la población. La falta de oportunidades de trabajo determinó también corrientes de emigración internacional, predominantemente masculinas. Durante el último cuarto del siglo XX se pasó de la previa *aceleración* a la *moderación* en el ritmo de incremento demográfico, como resultado, esencialmente, del avance en la transición demográfica, superando la fase *moderada* y alcanzando la *plena*. El recorrido, desde la post segunda guerra mundial de la etapa *incipiente, moderna y plena* de la transición demográfica guardó una relativamente alta correlación con el desarrollo social. Como consecuencia de dicha transición, la estructura de edades se ha ido transformando. Ha disminuido el peso relativo de la población infantil, ha aumentado el tamaño de la población en edad de trabajo (que con disponibilidad, o no, de recursos de fuentes de empleo podría significar dinamismo en el crecimiento de ingresos, o mayor desempleo y frustración) y se ha perfilado un proceso de *envejecimiento demográfico* irreversible en el corto y mediano plazo. Por otra parte, en el marco de una evolución más lenta del tamaño de la población, cobró impulso la irrupción de la mujer en el mercado de trabajo (particularmente urbano), contribuyendo a la economía del hogar y explicando estadísticamente altos niveles de desempleo y subempleo. Asimismo, con el proceso de envejecimiento demográfico ha coincidido una aceleración en la urbanización, una mayor formación de *familias nucleares*, que presiona el mercado de viviendas de precios accesibles, y una preocupación por la solvencia financiera de un régimen de seguridad social con signos evidentes de *maduración*. Al tenor de la transición epidemiológica, que ha transformado la estructura de las causas de defunción, se ha ido pasando del énfasis de la atención preventiva de salud a la de curación y rehabilitación, de costos relativamente más elevados.

Al iniciarse el siglo XXI, Panamá se encamina hacia el nivel de una *tasa de reproducción de reemplazo* y la longevidad se ha extendido hacia límites no necesariamente acordes con su progreso económico y social (no sería raro que estratos significativos numéricamente de la sociedad *vivan más, pero peor*). Es previsible que el

nivel de reemplazo generacional sea alcanzado antes de 2025, según las proyecciones oficiales de población, con lo cual se hará sentir plenamente el envejecimiento demográfico y sus consecuencias. Las transformaciones en la estructura de edad harán que alrededor de ellas giren políticas públicas, especialmente de carácter social, plantearán acaso la conformación de redes comunitarias para compensar la falta en la atención de ancianos del apoyo familiar cercano asociada a la migración y a los cambios en la constitución de grupos familiares. Es probable que el número de hogares unipersonales aumente, lo mismo que el individualismo, con lo cual se resentirá la solidaridad social y se favorecerá la creación y desarrollo de planes privados de retiro laboral. La era de los pediatras dará paso a la de los geriatras y gerontólogos sociales. Los costos de la atención de salud de los *adultos mayores*, particularmente de los de más avanzada edad, plantearán retos, pero también ofrecerán oportunidades nuevas de ocupación que trascenderán las puramente asistenciales, pudiendo abarcar, además, las de educación, esparcimiento y construcción. La mortalidad general podrá aumentar, tanto como consecuencia del envejecimiento demográfico, como por secuelas de estilos de vida y hábitos alimentarios que predisponen a enfermedades acompañadas de complicaciones graves que pueden implicar tratamientos incosteables para mucha gente, así como largas y muy costosas estancias hospitalarias. Por otro lado, parece probable que se llegue a experimentar una redistribución territorial de la población como consecuencia del crecimiento y desarrollo de ciudades pequeñas que podrían florecer al influjo de ingresos de adultos mayores retirados allí establecidos. Aprender de errores y logros de países que han conocido la experiencia de tasas de reemplazo generacional (y hasta de incipiente disminución de sus poblaciones) sería responsabilidad insoslayable de actuales y futuros planificadores y formadores de políticas sociales. Cabe reflexionar finalmente sobre cuál carga resulta más cara para la sociedad, la de infantes o la de adultos mayores. El porvenir indica que se estará pagando el costo de disminuir la primera. Para lograr tal disminución, países más desarrollados contribuyeron económica y tecnológicamente, ¿lo harán también para enfrentar las consecuencias de la segunda?

#### Notas

1. Parte sustancial de lo que sigue se basa en el capítulo 1, "Situación en materia de población y desarrollo", escrito por el autor para el informe de consultoría, *Estudio sobre la población de la República de Panamá*, preparado por el CELA, "Justo Arosemena", para el Fondo de Población de Naciones Unidas, en agosto de 2003.
2. El desempleo promedio durante la década ascendió a 13 por ciento anual, siendo a mediados de la misma el segundo más alto en América Latina, según estimaciones del Banco Mundial. Por otro lado, los niveles de pobreza y de desigualdad en la distribución de los ingresos fueron tales que el informe *Desigualdades e Inequidades en el Desarrollo Económico y Social de Panamá*, del Ministerio de Planificación y Política Económica, señalaba en 1995 que: "...los grupos menos favorecidos no solo perciben poco, sino que cada día perciben menos; donde el 84 por ciento de los corregimientos tienen un ingreso *per cápita* menor que el costo de la canasta básica ampliada y que en muchos casos es comparable con el de países de África subsahariana".
3. Celso Furtado, "El nuevo capitalismo", *Revista de la CEPAL* número extraordinario, octubre de 1998.
4. Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano, Panamá 2002, la pobreza afectaba a dos de cada cinco habitantes de Panamá en el año 2000.