

**Cátedra, (17), pp. 57-66, agosto, 2020, ISSN 2515-2358, ISSN L: 2523-0115  
POLÍTICAS SOCIALES Y POBREZA INDÍGENA EN PANAMÁ. ANÁLISIS  
CUALITATIVO<sup>1</sup>**

**Jorge Eliecer Madrid Martínez**  
**Candidato a Doctor en Humanidades y Ciencias Sociales con énfasis en Sociología.**  
**Profesor de Sociología de la Universidad de Panamá**  
**madridmartinez2015@gmail.com**

## **RESUMEN**

En esta investigación se encontró que la pobreza indígena en Panamá, a pesar de las políticas sociales aplicadas por los gobiernos en la década de 1995 – 2005, conservó su aumento con respecto al resto de la población y que la percepción de los efectos de las políticas sociales para los Kunas no fueron apreciables e igualmente lo que para ellos era ser pobre no coincidía con los estándares de medición que les aplican periódicamente, lo cual indico la necesidad de considerar otras alternativas e indicadores sociales apropiados para evaluarlos en su contexto cultural. Se aplicaron encuestas y grupo focal en la comarca a una muestra por conveniencia e informantes claves con conocimientos de la cultura y realidad actual.

### **Palabras claves**

Políticas Sociales, Pobreza Indígena, Interculturalidad y Cosmovisión Indígena.

## **ABSTRACT**

In this research it was found that in spite of the social policies implemented by the governments in the decade 1995 - 2005, the indigenous poverty in Panama maintained an increase over the rest of the population, and the perception on the effects of these social policies for the Kunas was not significant. Besides, the concept of being poor from the Kunas' perspective did not match the measurement standards applied to them regularly, which indicated the need to consider other alternatives and appropriate social indicators to evaluate them in their cultural context. Surveys and focal groups were applied to a sample by convenience and key informants considering the culture and current reality.

### **Keywords**

Social Policies, Indigenous Poverty, Interculturality and Indigenous Cosmovition

## **Introducción**

Los pueblos indígenas son parte de la sociedad panameña en su valor histórico y humano, del cual no se debe obviar la atención de sus problemas, entre los cuales, el más complejo es su estado de pobreza y pobreza extrema. Permitir que, por razones de pobreza, los indígenas panameños, tanto física como culturalmente, se conviertan en sectores sociales marginados y discriminados, es atentar contra la identidad como nación y negar sus raíces, ya que son los representantes sobrevivientes del pasado del estado panameño, visto desde la perspectiva de una sociedad democrática, multicultural, plurilingüe, y de un Estado de Derecho.

---

<sup>1</sup> Recibido 19/X/2019 – Aceptado 6/I/2020

La revisión de las políticas sociales tiene importancia para corregir las acciones de políticas públicas orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos indígenas, excluidos históricamente de los planes de desarrollo de los gobiernos. A la vez, servirá como un indicador importante para medir el nivel de respeto y tolerancia de la diversidad cultural en Panamá. El análisis consideró el marco del respeto a la identidad cultural, tolerancia a la diversidad y la participación política negociada (Pueblo Indígena – Estado). Además, los planes de desarrollo social diseñados por los gobiernos y su puesta en práctica en la población indígena Guna.

En el análisis de las políticas sociales y su vinculación a la pobreza, en particular a la indígena, podemos señalar que éstas tienen su contexto, intencionalidad y efectos en los segmentos de población a los cuales son dirigidas (Fernández, 1998). En efecto las políticas sociales no pretenden transformar las relaciones sociales básicas entre los gobernantes y los gobernados, que, para el caso de los indígenas en extrema pobreza, y por tanto la situación de marginación y discriminación es más visible que en otros sectores de la población (Adames, 1999). Es decir, que aun si las políticas sociales se orientaran a la reducción de la pobreza extrema entre los indígenas, las relaciones entre ellos y los gobernantes no cambiarían.

### **Políticas sociales y pobreza indígena**

Los tres gobiernos que se han sucedido en el período 1995-2005, identificaron en sus programas de políticas sociales, la existencia de un problema de exclusión y desigualdad social para la población indígena, que tiene su expresión más evidente en los altos niveles de pobreza extrema. Las políticas sociales en la década estudiada, intentaron darles respuesta a las demandas de atención de los pueblos indígenas en materia de salud, educación, producción agrícola, empleos, vivienda, y otros servicios básicos como la electricidad y el agua potable.

La atención hacia el tema de la pobreza indígena ha ido aumentando, desde el gobierno del presidente Ernesto Pérez Balladares hasta el inicio del gobierno del presidente Martín Torrijos Espino. Los avances alcanzados en esta década sirvieron de sustento para la creación de programas de mayor impacto en la reducción de la pobreza extrema, como lo ha sido programa de transferencia condicionada o red de oportunidades como se denominó en Panamá.

En consecuencia, las políticas sociales buscaban integrar a los pueblos indígenas al desarrollo del país desde la perspectiva de una economía abierta o de mercado, procurando preservar los valores y la cultura indígena como estilo propio de subsistencia.

En este contexto, para este estudio, hay dos factores determinantes en la percepción de la pobreza indígena. El primero es la falta de ingreso y las carencias, que tienen una acepción de carácter cuantitativo. Por otro lado, las condiciones propias de la vida de los pueblos indígenas tienen una acepción de carácter cualitativo. Son ejes temáticos vinculados al derecho de reconocimiento de las diferencias y la diversidad cultural. Por eso, el enfoque estructuralista es la teoría que acerca más a esta investigación, ya que señala que los indígenas y los latinos son dos comunidades culturales diferentes.

Cada una de ellas tiene un conjunto de valores culturales que puede ser llamado un sistema de valores. Sin embargo, los sistemas de valores es parte de la existencia de la sociedad global, de una sola estructura socioeconómica, en la que dos grupos humanos ocupan roles definidos y diferenciados.

La pobreza estructural implica la subordinación del indígena al contexto del sistema dominante, que corresponde a la ideología capitalista. En este contexto se fundamentan varias teorías que advierten el problema indígena, cuyo denominador es la necesidad de incorporar a las sociedades no capitalistas a las sociedades nacionales, ahora supranacionales, es decir, la subordinación de la identidad-cultural indígena. Frente a esta situación, se caracteriza la institucionalidad del derecho de los pueblos indígenas para ejercicio de la autonomía vinculada a la interculturalidad. Aunque Borón (2006) nos advierte que el conocimiento existente de la morfología de la pobreza indígena es apenas rudimentario.

En el contexto panameño Paes de Barros señala que “la pobreza panameña es mucho más el resultado de la muy mala distribución de los recursos existentes que de la escasez de esos recursos. Es más, el crecimiento de la economía de Panamá contribuirá poco a la reducción de la pobreza si no se reducen los altos niveles de desigualdad” (Paes de Barros, 2003).

Metodológicamente, la pobreza indígena se mide con los criterios que comúnmente se aplican a nivel nacional e internacional, principalmente a través de los “dos métodos convencionales para medir la pobreza: el método de las líneas de pobreza, que mide la capacidad de adquirir los bienes y servicios que se consideran básicos, y el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que mide el acceso a bienes y servicios no monetarios; el método de las líneas de pobreza además asume que el hogar es la unidad básica de producción y consumo, que no es siempre el caso en el contexto indígena. Las NBI también tiene un sesgo urbano, y a los indicadores usados, como hacinamiento, condición de la vivienda, agua potable y saneamiento son más críticos en situaciones con mayor densidad de población” (Renshaw y Wray, 2004).

Para algunos organismos y autores, no ha sido fácil dimensionar la pobreza indígena de manera contundente, en razón de su diferenciación cultural con respecto a la población occidentalizada y los patrones de consumo, producción, convivencia social y su relación con la naturaleza. Renshaw y Wray (2004) lo expresan así: *“La pobreza indígena es un fenómeno complejo y es difícil identificar todos los factores que inciden en la pobreza a través de los censos y encuestas. No hay indicadores “correctos” que puedan captar toda la diversidad y complejidad de las distintas situaciones de pobreza con que se enfrentan los pueblos indígenas...”*

La complejidad de la pobreza indígena, en su caracterización para su ubicación contextual y poder darle atención a esta condición, no deseada por ningún grupo de la sociedad, fue reconocida por la Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas (2006): *“ Los conceptos de bienestar y pobreza han tenido históricamente una gama de definiciones científicas, algunas de las cuales se han adoptado internacionalmente y nacionalmente como oficiales con el fin de realizar comparaciones entre países o regiones, ...y generalmente han estado sustentadas por criterios cuantitativos para la medición de la satisfacción de necesidades esenciales para vivir o por el disfrute de un estado deseable.... algunos autores han reconocido que son*

*importantes los elementos cualitativos que actúan como factores determinantes en los niveles de bienestar y pobreza.”*

En el caso de la pobreza indígena, el enfoque se fundamenta en los derechos sociales mínimos, porque la intención del estudio es percibir la situación de la pobreza indígena desde una perspectiva de los derechos humanos. Para los Pueblos Indígenas se destaca cuatro factores fundamentales para conocer su situación social, cultural y política (Renshaw y Wray, 2004):

- El control de las tierras y territorios indígenas.
- El respeto y conservación del medio ambiente.
- El reconocimiento y respeto a la identidad y a las culturas indígenas desde una visión pluricultural.
- La participación en cualquier decisión que pueda afectar a los indígenas o sus territorios. Incluye la perspectiva indígena en las decisiones que se tomen a nivel nacional e internacional.

Estas son demandas y reivindicaciones históricas de los pueblos indígenas. La reivindicación territorial del movimiento indígena, contiene dos dimensiones, espacios y procesos, para Raúl Leis (2000):

1. El espacio es visto como territorio (Chirif Tirado, García Hierro y Chase Smith, 1991) y conjunto de recursos espaciales y se expresa por la demanda del uso, goce y manejo sobre los recursos naturales existentes dentro de dichas porciones de superficie terrestre demarcada.
2. Proceso es el territorio como espacio jurisdiccional y se expresa en el reclamo sobre el control de los procesos políticos, culturales, sociales y económicos que los afectan; y por la capacidad de imponer su propia normatividad para llevar a cabo y regular dichos procesos.

El territorio es un factor fundamental para asegurar la vida de los pueblos indígenas, y es la base espiritual – cultural y material de la existencia indígena en sus regiones, porque repercute en el quehacer diario, representa su habidad socio-cultural, expresa la organización socio-política del pueblo, es decir el territorio es el espacio donde se vive, se organiza, y se armoniza con la naturaleza y el espacio donde recrea la cultura. Un pueblo indígena sin territorio está más expuesto de caer a la pobreza o a la pobreza extrema. Para asegurar las políticas sociales que pueda reducir la situación de desigualdad y exclusión de los pueblos indígenas, los gobiernos deben darle más derecho a sus territorios y control de sus recursos para su propio beneficio, asimismo, combatir la reducción de la pobreza que padecen la gran mayoría de la población indígena.

### **Procesos de interculturalidad y su importancia en las políticas sociales para reducir la pobreza indígena**

Los procesos de interculturalidad tienen su pasado histórico, su fundamento filosófico, epistemológico, en la atención a la diversidad cultural, como se habla en América Latina

actualmente. Busca relaciones positivas entre distintos grupos sociales que conviven en una región determinada. Por lo tanto, parte de una necesidad de mucha exigencia por el reconocimiento jurídico de las diferencias para confrontar el problema de racismo, discriminación y exclusión de los pueblos, en este caso particular los indígenas. Su finalidad es buscar la formación de nuevas relaciones sociales, que los individuos sean capaces de vivir en la diversidad para el desarrollo de la democracia de los Estados multiculturales y plurilingües.

La interculturalidad afronta las realidades multiculturales y plurilingües..., “y busca desarrollar una interacción entre personas, conocimientos y prácticas culturalmente diferentes; una interacción que reconoce y que parte de las asimetrías sociales, económicas, políticas y de poder y de las condiciones institucionales que limitan la posibilidad que el otro pueda ser considerado como sujeto con identidad, diferencia y agencia – la capacidad de actuar.”(Walsh, 2000).

En ese contexto, la construcción de las políticas sociales para focalizar la situación de la pobreza indígena, es fundamental tomar los criterios que se plantean en el concepto de la interculturalidad. Por ejemplo, las normas jurídicas establecen los procedimientos en el tema del derecho en cuanto al “consentimiento previo informado”. De igual forma, considerar las diferencias socioculturales, el sistema socioeconómico de los pueblos, valores y normas sociales, y estilos de vida.

En Panamá, la práctica de interculturalidad aún no se ha alcanzado, por tanto, es la oportunidad de enmarcar las políticas sociales desde los criterios jurídicos, culturales y territoriales que tanto demandan los pueblos indígenas. En esta dirección, la interculturalidad se convierte en un elemento contribuyente en el cambio de la percepción de la pobreza indígena por parte de los sectores de la población, que vincula el hecho de ser indígena al de ser pobre per se.

Por lo que ser indígena, no necesariamente significa ser pobre. Indicar que los indígenas son pobres por naturaleza tiene una doble connotación: por un lado, definir la pobreza por falta de condiciones materiales, según los parámetros que la miden. Para ellos (las kunas) estos indicadores o criterios no son relevantes. Por el otro, ser indígena es degradante y discriminatorio toda vez que se remite a la pobreza como estado de miseria física, social y cultural. En consecuencia, las políticas sociales deben tomar en cuenta que los indígenas tienen su propia organización, relaciones comunitarias, valores culturales, es decir, su propia cosmovisión, lo que permitiría incidir mejor en el desarrollo de la comunidad en todas sus dimensiones.

Walsh (2000) señala que con la interculturalidad “más bien, se trata de impulsar activamente procesos de intercambio que, por medio de mediaciones sociales, políticas y comunicativas, permitan construir espacios de encuentro, diálogo y asociación entre seres y saberes, sentidos y prácticas distintas”.

### **Alternativas para la reducción de la pobreza indígena**

En el camino hacia la definición de las alternativas para reducción de la pobreza indígena, es importante la inclusión de componentes socioculturales que permitan dimensionar, con mayor precisión, esta realidad desde su cosmovisión, sin excluir los componentes básicos de las necesidades humanas para la existencia física. Todo esto en

atención a que se puede mantener la cultura indígena dentro de los avances tecnológicos. Hacer uso de la tecnología no debe implicar sustitución automática de los patrones culturales tradicionales, que sirven de base a la construcción de los valores sobre la naturaleza, la vida, ser humano, la convivencia, la economía, la política, educación y la salud, entre otros elementos claves que implican la diferenciación entre ser indígena y no ser indígena.

1. Fortalecer la actividad agrícola y marina, porque el kuna tiene tierra que cultivar, y mar donde pescar para su sustento diario: “Única esperanza de nosotros es el trabajo de campo para producir. El que no trabaja en el campo será pobre”---Kuna Yala, 2008.
2. Las políticas sociales tienen que ser enmarcadas según los criterios del desarrollo con identidad sostenible para las comunidades indígenas, tomando los aspectos como son: la tierra (territorialidad-seguridad), producción en el campo (alimentación), educación bilingüe intercultural (identidad-autoestima), vivienda con los recursos que les ofrece la naturaleza. Garantizar la estabilidad familiar con programas pertinentes a la cultura. La salud intercultural (medicina indígena y occidental).
3. Los estilos de la producción agrícola y la educación bilingüe intercultural bien planificados, con un presupuesto acorde a las condiciones de existencia de los indígenas, fortalecen la capacidad de intercambio de los productos y el desarrollo del capital social.
4. Diseñar encuestas con indicadores pertinentes a la realidad de los pueblos indígenas.

#### ***Ideas sobre indicadores sociales apropiados a la medición de la pobreza indígena***

En el análisis de la situación socio-económica de los países, se han establecido indicadores que permiten conocer, periódicamente, los avances o retrocesos de su desarrollo. En esta dirección, las Naciones Unidas presentan 105 indicadores con el objetivo de monitorear y dar seguimiento al desarrollo social en América Latina (Cecchini, 2005). Dentro de estos indicadores, se ubica la pobreza en la temática del bienestar social conjuntamente con la distribución del ingreso, y el hambre y la desnutrición. Se observa que estos indicadores de pobreza se remiten a la pobreza en general de toda la población, indistintamente si es o no indígena.

Desde esta perspectiva, la medición de pobreza indígena se encuentra en el plano de la invisibilidad, de acuerdo con los indicadores de la pobreza general, sin contemplar las diferencias culturales de ambos grupos (indígenas y no indígenas). No obstante, este aspecto ha sido objeto de diferentes estudios que señalan la necesidad de contemplar indicadores cualitativos pertinentes a los diferentes contextos socioculturales.

En esta dirección se han desarrollado aspectos conceptuales que sirven para definir y aplicar indicadores relativos a las condiciones de vida y al desarrollo humano de los pueblos indígenas, como son:

- Los indicadores (de bienestar, de desarrollo, ambientales o culturales) deben identificar a la población indígena y dar cuenta, objetivamente, de su situación de una manera sistemática y regular.
- Los indicadores no deberían ser sólo un instrumento de registro, sino también una herramienta fundamental para evaluar y proteger a las comunidades y sus recursos territoriales y culturales.
- Es necesario que los indicadores den cuenta, también, de realidades y temáticas de importancia para los pueblos indígenas, que no suelen ser consideradas en los sistemas nacionales de información, tales como: identidad, espiritualidad, conocimiento tradicional, formas propias de organización social, derechos colectivos y patrimonio intangible, principalmente.
- Los indicadores de y para los pueblos indígenas, no deben concentrarse, exclusivamente, en las carencias, en la vulnerabilidad, en la marginación o en la pobreza, sino también en las potencialidades indígenas para su desarrollo.

Otro estudio de estos indicadores se basa en un re-análisis de la pobreza indígena señalando tres ejes específicos: la carencia (la falta de recursos, ingresos, bienes, servicios y de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, etc), la vulnerabilidad y la capacidad de gestión, o su inverso, la impotencia. Esta propuesta señala que el cruce de los ejes de carencia, vulnerabilidad y capacidad de gestión con los campos temáticos convencionales, ofrece una visión más comprensiva del bienestar o de la pobreza, lo que generaría nuevas temáticas y posibles indicadores. (Renshaw y Wray, 2004).

Estos enfoques de los indicadores de la pobreza indígena, contribuirían a que la medición de la pobreza en Panamá pueda lograr el objetivo de las políticas sociales, de mitigar la pobreza. Ya que, hasta la fecha, las encuestas de niveles de vida se han basado en la homologación de los indicadores respectivos (área urbana y área rural indígena), con el objetivo de uniformar las realidades de estos sectores a fin de integrarlos a los programas y ayudas planificadas por los gobiernos.

En el caso de la pobreza de los indígenas Gunas, los estudios mencionados sirven de sustento para la ubicación de indicadores que permitirían evaluar la realidad socio-económica desde su contexto socio-cultural, sin excluir las consideraciones convencionales internacionales en esta materia.

En consecuencia, para identificar los indicadores de la pobreza indígena, es necesario conocer esta realidad desde la cosmovisión indígena, que es de gran valor entre esta población, según lo han señalado en los grupos focales y en las encuestas.

En función de las consideraciones anteriores, como una aproximación a los criterios que se pueden tomar en cuenta para propuestas de formulación de indicadores que faciliten la medición de la pobreza de las indígenas kunas, y que ayuden a la construcción de las políticas sociales de los gobiernos panameños, dentro del contexto de la focalización de la pobreza, se indican, los siguientes elementos y algunas posibles preguntas para las encuestas por área temática:

### **Posibles preguntas a incorporar en encuestas indígenas**

Uno de los elementos más señalados por los Gunas, es la tierra y otros recursos como el mar.

Conceptos más mencionados en la encuesta y en grupos focales: Tierra, Alimentación, Vivienda, Familia, Autonomía.

Tierra:

- ¿Cuántas fincas tiene?
- ¿Qué tipo de producción tiene la tierra?
- ¿Cuántas veces va a la finca para trabajar?
- ¿Lo que cosecha es suficientes para alimentar a la familia?
- ¿Los productos que obtiene en la tierra le sobran para compartir?
- ¿Los productos que obtiene en la tierra le sobran para vender?
- ¿Las tierras donde trabaja producen bien?
- ¿Qué herramientas de trabajo usa: machete, lima, hacha?

Alimentación:

- ¿Cuántas veces se alimenta diariamente?
- ¿Su alimentación básica está constituida por los productos obtenidos en el mar?

Vivienda:

- ¿Qué tipo de vivienda, de qué material está construida?

Familia:

- ¿Una persona que no tiene su mamá y su papá, es una persona pobre?
- ¿Tienes papá y mamá?
- ¿Tiene familia?

Autonomía personal

- ¿Tiene medios de transporte acuáticos? ¿Tienes su cayuco propio?

## **Conclusión**

Desde la visión de los gobiernos, la pobreza está considerada con un enfoque más material que de satisfacción humana en cuanto a su felicidad. En este sentido, el pueblo Guna está señalando que la pobreza no es sólo comer, tener casa, agua potable, o dinero para comprar alimentos. La pobreza también tiene una dimensión espiritual, que está conectada a las relaciones familiares, de solidaridad, de apoyo entre hermanos, en otras palabras, el bien común por encima del individualismo.

En síntesis, lo que enseña el pueblo Guna, es que no se trata de desconocer las necesidades básicas de todo ser humano para su existencia, indistintamente bajo qué sistema cultural viva, sino que es importante reconocer las diferencias culturales que no se pueden universalizar. Hay que pensar más que en un universo, pensar en un

pluriverso donde se respeten y se den las oportunidades de desarrollo con la identidad de cada grupo social.

### **Bibliografía**

Adames Mayorga, E. (1999). Derechos sociales y política de globalización. *Tareas*, (102), 39-57.

Boron, A. (2006) *Prólogo*. En A. D. Cimadamore, R. Eversole, Robyn y J. A. McNeish (Coords.). *Pueblos indígenas y pobreza. Enfoques multidisciplinares*. Buenos Aires, CLACSO-CROP.

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/crop/indige/indige.html>

Cecchini, S. (2005) *Propuesta para un compendio latinoamericano de indicadores sociales*. Chile, Santiago: CEPAL. Serie estudios estadísticos y prospectivos 41. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4745/1/S0501094\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4745/1/S0501094_es.pdf)

Chirif Tirado, A., García Hierro, P. y Chase Smith, R. (1991). *El indígena y su territorio son uno solo: estrategias para la defensa de los pueblos y territorios indígenas en la Cuenca Amazónica*. Lima: Oxfam América, Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).

Fernández, O. (1998) Lo social y la política social. En O. Fernández (comp.). *Política social y descentralización en Costa Rica* (pp. 7-29). San José: UNICEF, Universidad de Costa Rica.

<https://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Lo%20social%20y%20la%20politica%20social.pdf>

Paes de Barros, R. y otros. (2003). *La igualdad como estrategia de combate a la pobreza en Panamá*. Panamá: PNUD, IPEA.

Renshaw, J. y Wray, N. (2004). *Indicadores de bienestar y pobreza indígena*. S.L.: BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Indicadores-de-bienestar-y-pobreza-ind%C3%ADgena.pdf>

Walsh, C. (2000). *Propuesta para el tratamiento de la interculturalidad en la Educación. Documento Base*. Lima, Perú. <http://red.pucp.edu.pe/ridei/wp-content/uploads/biblioteca/inter63.PDF>