



UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTA MARÍA LA ANTIGUA
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL URBANO
- CIPSU -

**Estudio Diagnóstico de la Dimensión, Naturaleza, y
Entorno Socioeconómico del Trabajo Infantil y de la
Adolescencia Trabajadora en el sector del café en la
Provincia de Chiriquí**

Presentado a la consideración de:

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil – OIT

Investigadora Principal:

Profa. Alma Jenkins

Investigador Asociado:

Prof. Gerardo A. Valderrama M.

Mayo 2002

I. Antecedentes y Justificación

En 1996 el gobierno de Panamá y la Organización Internacional del Trabajo suscriben un Memorando de Entendimiento para la puesta en marcha del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).

IPEC lleva funcionando desde 1992, y es un programa especializado con presencia en la región Latinoamericana gracias al apoyo de los Gobiernos de Estados Unidos y España. Desde el inicio de sus acciones en Brazil, el IPEC ha centrado sus líneas estratégicas en alcanzar los siguientes objetivos:

1. Fomentar la sensibilización en torno a los aspectos negativos del trabajo infantil y generar compromisos para su eliminación.
2. Elaborar estrategias nacionales de acción para erradicar el trabajo infantil y establecer y fortalecer los mecanismos y capacidades institucionales necesarias para lograrlo.
3. Propiciar asistencia directa e integral a los niños y niñas trabajadores.

Los componentes de actuación de IPEC son variados, y tienen como substrato valores esenciales de trabajo en conjunto con los gobiernos y con la comunidad ; y la sostenibilidad de los programas. Los componentes de actuación del IPEC son 5, a saber:

1. *Línea de base:* consiste en la realización de estudios diagnósticos que combinan metodologías cuantitativas y cualitativas para conocer las características de la población beneficiaria y la situación de la misma previo al inicio del programa.
2. *Protección social:* comprende elementos del paradigma de protección integral de la niñez como lo son los aspectos de salud y nutrición por un lado; y educación y recreación por el otro. La salud y la nutrición son entendidos como elementos claves para mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas; mientras que la educación nos acerca al rompimiento del ciclo de pobreza. La recreación nos garantiza el desarrollo integral de la niñez al máximo de su potencial.
3. *Alternativas económicas:* comprende estrategias de capacitación laboral; facilitación del acceso al capital semilla; favorecimiento de microcréditos o fondos rotatorios con la intención de viabilizar para las familias ingresos económicos suficientes, de manera tal que puedan prescindir del aporte económico que hacen sus hijos.
4. *Sensibilización y capacitación:* esta estrategia busca visibilizar la realidad del trabajo infantil, y concienciar a la comunidad acerca de las causas, riesgos y consecuencias del trabajo infantil. Además, este componente actúa para promover forma de erradicación del trabajo infantil.
5. *Monitoreo y evaluación:* este componente da seguimiento y verifica el impacto de las acciones que realiza el programa.

Dentro de las líneas estratégicas del programa de OIT-IPEC se encuentran los siguientes objetivos para este diagnóstico:

- i) determinar la magnitud del trabajo infantil en el sector de la producción de café e identificar los mecanismos poblacionales que éste genera, al mismo tiempo que se sientan las bases que permitan, eventualmente, en un futuro próximo, identificar de manera precisa a lo(a)s niños(as), adolescentes y a sus familias, quienes podrían ser susceptibles de constituir la población meta de un programa de acción de tal naturaleza;
- ii) caracterizar, en detalle, la situación actual de lo(a)s niños(as), adolescentes y sus familias, que trabajan en el sector del café en la provincia de Chiriquí (situación educativa, sanitaria, nutricional, condiciones de trabajo, riesgos laborales, etc.); y
- iii) aportar toda la información relevante que pudiera facilitar a las potenciales agencias ejecutoras, de un programa de esa naturaleza, la identificación de los diferentes factores que inciden, en las zonas identificadas para el estudio, en la problemática del trabajo infantil y adolescente, de la dinámica poblacional subyacente a la producción agrícola del café y eventualmente de otros sectores y actividades en los que también trabajen, durante otras épocas del año, los menores que participan en la producción del café; se deberá indicar si el eventual trabajo en otros sectores y actividades tiene lugar en las mismas zonas identificadas por el estudio o en otro lugar;

En el caso de Panamá, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, IPEC ha identificado zonas del país con presencia de niños(as) y adolescentes en actividades laborales de alto riesgo. Tal es el caso de la niñez trabajadora en la producción de azúcar de caña; café; y otros rubros agrícolas. Igualmente, en las zonas urbanas y periféricas se conoce de la participación infantil en actividades económicas informales; trabajo doméstico; y comercio sexual.

Como resultado de la firma del Memorando de Entendimiento, se crea por decreto ejecutivo No. 25 del 15 de abril de 1997 el Comité para la Erradicación del Trabajo

Infantil y Protección de la Niñez Trabajadora. Entre las funciones del Comité se encuentran¹:

1. Asesorar, coordinar y concertar políticas y programas tendientes a mejorar la condición social-laboral de la niñez trabajadora y desestimular la utilización de mano de obra infantil.
2. Contribuir a la elaboración, supervisión y evaluación del Plan Nacional de Acción para la eliminación progresiva del trabajo infantil, y la protección de la niñez trabajadora.
3. Fortalecer la coordinación y concertación entre las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales relacionadas con la niñez trabajadora, a fin de definir alternativas y estrategias que reduzcan o eliminen las causas básicas que generan el trabajo infantil; y que promuevan la efectividad de la legislación sobre el trabajo de los/las niños y niñas.
4. Proponer para su adopción por las entidades nacionales procedimientos que garanticen la evaluación y el seguimiento del Plan Nacional de Acción para la eliminación del trabajo infantil, y la protección de la niñez trabajadora.
5. Convocar y asesorar a las entidades nacionales para la adopción y aplicación dentro de sus respectivas jurisdicciones y competencias del Plan Nacional de Acción para la eliminación progresiva del trabajo infantil y la protección de la niñez trabajadora.
6. Las demás que determine el Comité relacionadas con la investigación, documentación y divulgación de acciones sobre la eliminación del trabajo infantil

Dicho Comité está integrado por las siguientes instancias, según se detalla en el Artículo Segundo del mismo decreto, y modificado por el Decreto No. 18 del 19 de julio de 1999:

Despacho de la Primera Dama

Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Ministro o Vice-Ministro o el funcionario que éste designe)

Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (Ministro o Vice-Ministro o el funcionario que éste designe)

Ministerio de Economía y Finanzas (Ministro o Vice-Ministro o el funcionario que éste designe)

¹ Artículo Tercero del Decreto No. 25 del 15 de abril de 1997 por el cual se crea el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de la Niñez Trabajadora. Gaceta Oficial No. 23271 del 22 de abril de 1997.

Ministerio de Gobierno y Justicia (Ministro o Vice-Ministro o el funcionario que éste designe)

Ministerio de Educación (Ministro o Vice-Ministro o el funcionario que éste designe)

Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Ministro o Vice-Ministro o el funcionario que éste designe)

Ministerio de Salud (Ministro o Vice-Ministro o el funcionario que éste designe)

Un representante del Consejo Nacional de la Familia y el Menor (CONAFAME)

Un representante de la Policía de Menores

Un representante del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP)

Un representante de la Unión Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas

Un representante del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO)

Un representante de la Federación de Municipios de Panamá

Un representante de Organización No Gubernamental

Un representante de la Fundación del Trabajo

Un miembro de la Comisión del Niño y la Mujer de la Asamblea Legislativa

Un representante del Tribunal Superior de Menores

Más recientemente Panamá ha ratificado tanto el Convenio núm. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo, como el Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, acontecimiento que da paso a un nuevo contexto nacional y genera mayores posibilidades para continuar profundizando el proceso de erradicación del trabajo infantil, en el que está inserto el país desde 1996.

La información estadística relativa al trabajo de la niñez y, en particular, de la niñez indígena es limitada ya que tanto la proveniente del Censo de 2000 como de la Encuesta de Hogares vierte poca luz sobre el trabajo infantil. Ambas fuentes de información utilizan conceptos diferentes sobre la edad desde la que los niños, niñas y adolescentes pueden comenzar a trabajar. El primer instrumento considera a la niñez trabajadora a partir de los 15 años, mientras que el Censo lo hace a partir de los 10 años.

Desde el punto de vista metodológico, dichos instrumentos padecen de limitaciones en tanto que las fuentes de información fiable respecto a la población indígena: i) son de difícil acceso, y por ello han sido sistemáticamente excluidas; ii) dichos instrumentos, dado su carácter puntual no son aptos para recoger información sobre ciertos flujos temporales de empleo, como por el ejemplo los

generados por la cosecha del café y de la caña de azúcar, ya que en muchos casos el mes en el que las encuestas son efectuadas no coinciden con los meses de mayor actividad en dichos sectores; y iii) la temática del trabajo infantil es abordada de manera sesgada y puntual, lo que ha resultado en la invisibilización, - en dichos instrumentos -, del trabajo efectuado por menores que se incorporan a edades tempranas.

En la reunión técnica en la que se presentaron los resultados de la investigación conjunta UNICEF-OIT/PREALC se definieron las directrices para un programa de trabajo tendiente a medir adecuadamente el número y características de los niños, niñas y adolescentes trabajadores. Los criterios básicos que orientarán las próximas mediciones no sugieren la creación de sistemas nuevos de medición, sino más bien los mecanismos existentes; a saber, encuestas de hogares y encuestas de calidad de vida. Adicionalmente, las próximas mediciones deben contener estrictamente aquellos indicadores que son necesarios para medir el bienestar de la población infantil y adolescente trabajadora.

Pese a sus limitaciones, la información estadística actualmente disponible en Panamá sobre el trabajo infantil, indica un mayor número de menores trabajadores entre la población indígena que entre la no indígena. De cada cuatro niños(as) panameños que trabajan, 3 son indígenas.

El Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y de Protección del Menor Trabajador ha identificado el trabajo infantil en el ámbito rural entre sus prioridades. Dentro de la dinámica de eliminación progresiva del trabajo infantil que dicha Comisión está promoviendo en Panamá, con el acompañamiento de IPEC y de otras Agencias de Cooperación Internacional, - y tras mantener encuentros con responsables de los Ministerios de Trabajo y de Educación -; se cristalizó la posibilidad de realizar una evaluación rápida (diagnóstico) que permita determinar la magnitud y los mecanismos subyacentes a la problemática del trabajo infantil en el sector del café. Este estudio pretende generar el cuerpo de conocimiento necesario para facilitar el diseño y articulación futura de un programa de acción con miras a la eliminación progresiva y la prevención del trabajo infantil en el sector de café en la Provincia de Chiriquí.

En este contexto se considera necesario explorar las condiciones de trabajo, los factores de riesgo y la incidencia del trabajo en la salud y la seguridad de lo(a)s niño(a)s y en sus perspectivas de futuro. Al mismo tiempo se trata de identificar los factores que inciden en el desarrollo de las diferentes comunidades inmersas en la dinámica de la producción de café, y determinar las fortalezas y debilidades de dichas comunidades. De esta manera se contribuye al conocimiento más preciso de la problemática y la magnitud del trabajo infantil en dicho sector; - en particular -, con relación a las comunidades indígenas. Ello supone también, pues,

determinar la viabilidad y capacidades presentes en las comunidades meta, que pudieran coadyuvar a la autosostenibilidad de un eventual programa de acción para la eliminación progresiva del trabajo infantil en el sector del café.

Con tal fin, este estudio se realizó utilizando la metodología investigación-acción, y combinando estrategias de recolección de datos cuantitativas y cualitativas, de manera que la información permita un análisis integral y un enfoque global de la situación. En este sentido, los valores que guían el estudio son los siguientes:

1. *Respeto a la cultura*: este principio es elemental para la eficacia del modelo de investigación-acción ya que respetando la base cultural de la población meta se podrá involucrar a los miembros de la comunidad como *stakeholders* y se garantizará la iniciación de procesos culturales tendientes a generar cambios en la conceptualización de la niñez. Durante todo el proceso de investigación se tomó en cuenta elementos culturales como los valores, las normas, conocimientos, costumbres, etc.
2. *Rescate de la sabiduría popular*: el saber cotidiano o popular es parte tácita de los procesos de aprendizaje que los sujetos van internalizando y externalizando. En este sentido, se puede decir que el saber cotidiano le permite al sujeto no solo ubicarse en tiempo y espacio; sino desenvolverse en su medio para saber que se hace y como se hace de acuerdo con la época y las circunstancias. Los grupos o personas de todas las comunidades poseen entonces sus propios conocimientos partiendo de lo que sabe de su propia realidad y necesidad. Esta investigación parte entonces de reconocer el potencial de conocimiento acumulado en las comunidades que se transmite mediante los procesos de socialización de padres/madres a hijos(as).
3. *Fomento de la cooperación*: el éxito del modelo de la investigación acción (entendido como en impacto generador y potenciador del capital social) depende de la inserción y participación oportuna en el esquema de trabajo de los diferentes actores sociales de la comunidad. Además, uno de los resultados secundarios es el apoyo solidario y el trabajo compartido que facilita una visualización compartida del futuro por construir. Si este valor no formara parte del repertorio, estaríamos en riesgo de generar información sesgada; y peor aún, de no contribuir significativamente a la transformación de la realidad social.
4. *Enfoque local y global*: los procesos de diagnóstico e investigación no pueden realizarse de manera aislada; mas bien deben universalizarse tomando como punto de referencia enfoques y metodologías de experiencias en otros países y regiones. Igualmente, estos procesos deben atender a local como su unidad de análisis utilizando un enfoque

sistémico para su contextualización con respecto a problemas, procesos y políticas nacionales e internacionales.

5. *Fomento de la participación*: los procesos de diagnóstico e investigación con la metodología investigación acción llevan implícitos en si mismos el hecho del empoderamiento, apoderamiento y apropiación. De allí que el proceso diagnóstico procura facilitar la participación de todos los actores; i.e., caficultores, funcionarios a nivel local; líderes comunitarios, etc. creando espacios para la comunicación y el intercambio de ideas y toma de decisiones que anteriormente han sido débiles, en parte por la desconfianza en los patrones de relación y el consecuente deterioro del capital social.
6. *Triangulación con una visualización compartida*: los procesos de diagnóstico e investigación deben responder a la misma diversidad cultural y de enfoques que atiende el problema en cuestión. La verdad acerca del problema de estudio no es una realidad universal, ni las informaciones que emergen de ellos son propiedad de nadie en particular. De allí entonces que no se deben desestimar los puntos de vista, opiniones, y percepciones de los diversos actores sociales. Este ejercicio nos permite ir agrupando conceptos, opiniones o sugerencias que se realizan desde todos los sectores representados. Además, este valor conjuga un ejercicio pedagógico y de tolerancia, del que pueden surgir dibujos, mapas, diagramas, croquis, etc. que coadyuven a ampliar el entendimiento de la realidad social.
7. *Análisis y presentación del informe en el terreno*: al terminar el trabajo de campo en una investigación diagnóstica, los resultados deben ser compartidos con aquellos(as) que han participado en cada etapa del proceso. Esto permite la apropiación y participación directa de los actores locales, ya que con ellos(as) eventualmente se coordinará y desarrollarán las acciones tendientes a transformar la situación actual.

A. Objetivos del Diagnóstico

1. Objetivo General

- a. Diagnosticar cuantitativa y cualitativamente la situación actual del trabajo infantil y adolescente en las regiones productoras de café en la Provincia de Chiriquí.
- b. Realizar una investigación rápida que determine dimensión, naturaleza y entorno socioeconómico del trabajo infantil y adolescente en las zonas productoras de café en la Provincia de Chiriquí.

2. Objetivos Específicos

- a. Estimar la incidencia de la problemática del trabajo infantil en las zonas productoras de café en la Provincia de Chiriquí.
- b. Determinar las variables culturales que mediatizan el trabajo infantil y adolescente en las comunidades indígenas, especialmente Ngobe Buglé.
- c. Determinar las características socio-demográficas de las familias, l@s niñ@s y adolescentes que trabajan en las zonas productoras de café en la Provincia de Chiriquí.
- d. Realizar un perfil comunitario de las comunidades en las que residen las familias con niñ@s que se dedican a la cosecha del café.
- e. Evaluar los factores psicosociales que inciden en el trabajo infantil en las zonas productoras de café en la Provincia de Chiriquí.
- f. Analizar la situación y condición de trabajo de l@s niñ@s, adolescentes y familias que trabajan la producción del café.
- g. Determinar la presencia de peores formas de trabajo en las áreas de producción del café en la Provincia de Chiriquí.
- h. Conocer las percepciones y actitudes que tienen l@s niñ@s y adolescentes con respecto al trabajo infantil en las zonas productoras de café en la Provincia de Chiriquí.
- i. Conocer las percepciones y actitudes que tienen l@s jef@s del hogar/familia con respecto al trabajo infantil en las zonas de producción del café en la Provincia de Chiriquí.
- j. Determinar los factores protectivos y de riesgo a los que están expuestos l@s niñ@s y adolescentes que trabajan en las zonas productoras de café en la Provincia de Chiriquí.
- k. Determinar las capacidades y/o potencialidades socioeconómicas presentes en las comunidades o lugares de origen de l@s niñ@s y adolescentes trabajadores y sus familiares.
- l. Evaluar las alternativas socioeconómicas de cada una de las comunidades de origen de l@s niñ@s y adolescentes trabajadores.
- m. Evaluar la dinámica de flujos migratorios asociados con la producción de café en la Provincia de Chiriquí.
- n. Evaluar las percepciones que tienen los productores de café con respecto a la participación de niñ@s y adolescentes en el trabajo que se realiza en las zonas productoras de café en la Provincia de Chiriquí.
- o. Identificar instituciones públicas, organizaciones privadas y/o de la sociedad civil interesadas en participar en acciones específicas

para disminuir la incidencia y prevalencia de niñ@s trabajadores en las zonas productoras de café.

B. Resultados Esperados

- a. Estimación de la incidencia de la problemática del trabajo infantil en las zonas productoras de café en la Provincia de Chiriquí.
- b. Determinación de las variables culturales que mediatizan el trabajo infantil y adolescente en las comunidades indígenas, especialmente Ngobe Buglé.
- c. Determinación de las características socio-demográficas de las familias, l@s niñ@s y adolescentes que trabajan en las zonas productoras de café en la Provincia de Chiriquí.
- d. Realización de un perfil comunitario de las comunidades en las que residen las familias con niñ@s que se dedican a la cosecha del café.
- e. Evaluación de los factores psicosociales que inciden en el trabajo infantil en las zonas productoras de café en la Provincia de Chiriquí.
- f. Análisis de la situación y condición de trabajo de l@s niñ@s, adolescentes y familias que trabajan la producción del café.
- g. Determinación de la presencia de peores formas de trabajo en las áreas de producción del café en la Provincia de Chiriquí.
- h. Conocimiento de las percepciones y actitudes que tienen l@s niñ@s y adolescentes con respecto al trabajo infantil en las zonas productoras de café en la Provincia de Chiriquí.
- i. Conocimiento de las percepciones y actitudes que tienen l@s jef@s del hogar/familia con respecto al trabajo infantil en las zonas de producción del café en la Provincia de Chiriquí.
- j. Determinación de los factores protectivos y de riesgo a los que están expuestos l@s niñ@s y adolescentes que trabajan en las zonas productoras de café en la Provincia de Chiriquí.
- k. Determinación de las capacidades y/o potencialidades socioeconómicas presentes en las comunidades o lugares de origen de l@s niñ@s y adolescentes trabajadores y sus familiares.
- l. Evaluación de las alternativas socioeconómicas de cada una de las comunidades de origen de l@s niñ@s y adolescentes trabajadores.
- m. Evaluación de la dinámica de flujos migratorios asociados con la producción de café en la Provincia de Chiriquí.
- n. Evaluación de las percepciones que tienen los productores de café con respecto a la participación de niñ@s y adolescentes en el

trabajo que se realiza en las zonas productoras de café en la Provincia de Chiriquí.

- o. Identificación de instituciones públicas, organizaciones privadas y/o de la sociedad civil interesadas en participar en acciones específicas para disminuir la incidencia y prevalencia de niñ@s trabajadores en las zonas productoras de café.

Impacto de los Resultados

Con la realización del diagnóstico se podrá llegar a determinar las características y dinámicas que genera el trabajo de niñ@s y adolescentes en las zonas productoras de café; y los efectos que produce en l@s niñ@s, especialmente de la etnia Ngobe Buglé.

La determinación de las variables socioeconómicas y culturales que mediatizan el trabajo infantil permitirán la elaboración de líneas de acción a través de las cuales disminuir la incidencia y prevalencia de este fenómeno en las zonas productoras del café en la Provincia de Chiriquí.

La evaluación de alternativas socioeconómicas de cada una de las comunidades de origen de l@s niñ@s y adolescentes trabajadores permitirá el fortalecimiento y desarrollo de esa base material de tal modo que se generen formas sostenibles de inserción laboral dentro/cerca de la comunidad.

Igualmente, la elaboración de un perfil comunitario permitirá el fortalecimiento y la potenciación de las redes de apoyo social para que faciliten del desarrollo de la niñez, y provean los mecanismos de protección necesarios frente a los riesgos a los que pueden estar expuestos.

La evaluación de la dinámica de flujos migratorios asociados con la producción de café en la Provincia de Chiriquí permitirá el diseño, establecimiento, e implementación de una red de servicios para l@s niñ@s , adolescentes, y sus familias de tal suerte que se incida sobre los factores de riesgo a los que están expuestos.

La evaluación de las percepciones que tienen los productores de café con respecto a la participación de niñ@s y adolescentes en el trabajo que se realiza en las zonas productoras de café permitirá el diseño e implementación de campañas de sensibilización que

planteen la protección integral de los derechos de l@s niñ@s y adolescentes que migran estacionalmente con la cosecha del café.

La identificación de instituciones públicas, organizaciones privadas y/o de la sociedad civil interesadas en participar en acciones específicas para disminuir la incidencia y prevalencia de niñ@s trabajadores en las zonas productoras de café facilitará la convocatoria para el establecimiento de una red proveedora de servicios para y con estos niñ@s y adolescentes.

D. Contexto Global del Trabajo Infantil

El trabajo infantil no es un fenómeno nuevo, pero no se le ha dado la importancia debida hasta hace pocos años. Los patrones culturales de muchos países lo han invisibilizado u obviado por considerarlo *normal*. Inclusive, un análisis de diversas culturas pareciera sugerir que en muchas sociedades la infancia ni siquiera es un tema importante lo que indica que mucho menos pueden visualizar los efectos negativos del trabajo infantil. El derecho a la vida, y el derecho a tener derechos es un fenómeno reciente. Son múltiples las culturas de la antigüedad en las que la infancia carecía completamente de derechos (ver Martínez Roig & de Paúl Ochotorena). Para estas antiguas civilizaciones la niñez representó un grupo de segunda categoría. Los griegos, por ejemplo, prestaron muy poca atención a la niñez como un periodo importante de la vida. Evidencia de ello es la falta de una palabra que describa sin ambigüedades este periodo de la vida². Adicionalmente, a pesar de que no han sobrevivido al tiempo las muestras pictóricas griegas, no encontramos en ellas la imagen de ningún niño(a). Y entre el cúmulo de estatuas que conservamos como testimonio de esta civilización ninguna corresponde a un infante (ver Postman, 1994 op. cit.).

Las costumbres han facilitado que a través del tiempo la niñez fuera utilizada en provecho de la sociedad adulta sin que importara el precio que el propio niño(a) pagara por ello. La tolerancia o indiferencia frente al tema del trabajo infantil se debe a la justificación moral de que el trabajo infantil es un fenómeno intrínsecamente asociado a la pobreza y que hasta que ésta no desaparezca continuará. Asimismo, no pocos son los que argumentan que el trabajo infantil es un elemento socializador que contribuye a formarlos, y a hacer de ellos personas responsables. Los padres son los primeros en defender la tesis de que el trabajo infantil es parte de un proceso instructivo que permite a los niños aprender a ser responsables y a apreciar el valor de las cosas, y el esfuerzo requerido para obtenerlas (ver Salazar, 1997). Sin embargo, estos comentarios corresponden a

² Según la hipótesis de la realidad lingüística de Whorf (1956) el lenguaje que una persona habla determina su patrón de pensamiento, y su perspectiva del mundo. Para Whorf si el lenguaje carece de una expresión particular, el pensamiento que corresponde a esa expresión probablemente no ocurran en las personas que hablan esa lengua.

lógicas culturales en las que los niños y niñas no son concebidos como ciudadanos con derechos.

Existen cuatro (4) mitos sobre el trabajo infantil; i.e.:

1. *Sostiene que el trabajo infantil es un problema circunscrito a los países en desarrollo.* La verdad es que los niños(as) trabajan inclusive en los países industrializados y los tipos de trabajo infantil peligrosos pueden encontrarse en todos los países. En los Estados Unidos, por ejemplo, la mayoría de los niños(as) trabajadores están empleados en la agricultura y una gran proporción de ellos(as) pertenecen a familias inmigrantes o de minorías étnicas. Un informe de 1990 sobre los niños(as) chicanos que trabajan en las granjas del estado de Nueva York mostró que casi la mitad había trabajado en campos todavía húmedos con los pesticidas y mas de una tercera parte de ellos fueron fumigados directa o indirectamente.
2. *El trabajo infantil no será eliminado hasta que desaparezca la pobreza.* El trabajo infantil peligroso debe eliminarse independientemente de las medidas mas amplias destinadas a la reducción de la pobreza. No podemos abordar este problema con la ancestral encrucijada de si es primero el huevo o la gallina. Mas bien debemos actuar y movilizar recursos con respecto a ambos temas para crear sinergías que eventualmente en sus respectivos procesos generen cambios. Al mas alto nivel político los gobiernos han comenzado a abordar esta cuestión para hacer honor a sus compromisos respecto a la CDN.
3. *El trabajo infantil ocurre primordialmente en las industrias exportadoras de productos baratos para satisfacer las necesidades del mundo rico.* Según las cifras estadísticas, menos del 5% de los niños(as) trabajadores están empleados en industrias exportadoras. La mayoría de los niños(as) trabaja en el sector informal; labora en granjas y plantaciones; o en los hogares.
4. *La única manera de avanzar en la lucha contra el trabajo infantil es que los consumidores y los gobiernos apliquen medidas de presión con sanciones y boicoteos.* A pesar de que puede entenderse como una estrategia de impacto, la realidad es que las sanciones solo afectan a las industrias de exportación que explotan a una proporción relativamente pequeña de menores trabajadores. En este sentido, UNICEF aboga por una estrategia integral contra el trabajo infantil peligroso para promover iniciativas locales y proporcionar alternativas, especialmente de educación primaria obligatoria de alta calidad.

Muchas son las consecuencias negativas que se derivan del trabajo infantil, principalmente en lo que respecta a sus derechos fundamentales como la educación; la salud; y la recreación. Sin embargo, sus efectos van mas allá de la niñez e impactan negativamente el desarrollo económico y social de los países donde se presenta este reto.

Por otra parte, están las consecuencias directas del trabajo infantil en el desarrollo psicosocial, socioafectivo, intelectual y fisiológico de los niños(as). Con respecto a su desarrollo fisiológico, por ejemplo, los niños(as) trabajadores sufren de desnutrición; problemas respiratorios; quemaduras y mutilaciones como consecuencia de los riesgos profesionales, etc. Las condiciones en las que los niños(as) realizan actividades laborales en muchas ocasiones constituyen un riesgo para su salud y su seguridad.

En el plano educativo, se ha identificado una tendencia hacia una baja tasa de escolarización, inasistencia a clase, reprobación, deserción y rezago, lo que limita y coarta la posibilidad de los niños de superar la situación en la que se encuentran y poder dar un salto cuantitativo, respecto a la generación que les precedió, que les permita salir o mejorar la situación de pobreza en la que se encuentran. Ya en la próxima sección explicaremos que este fenómeno se debe en parte también, a la falta de recursos humanos (profesores y orientadores cualificados) y materiales (falta de infraestructuras); y las barreras idiomáticas a las que en muchos casos hacen frente los niños indígenas que no poseen un buen conocimiento del idioma español.

A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se establecen nuevas reglas de juego para el desarrollo sostenible en el panorama internacional. La consolidación de la visión de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, y culturales ha generado líneas de trabajo para los organismos de Naciones Unidas tendiente a lograr que todos y todas disfruten de todos los derechos humanos. La erradicación de la pobreza no es solo una meta del desarrollo, es una tarea central de los derechos humanos en el siglo XXI (ver Informe de Desarrollo Humano, 2000). De allí que se hizo imperativo replantear el esquema con el que miramos por siglos a la niñez.

La Convención de los Derechos de la niñez es un hito que agrega sustancia a la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esta Convención tiene como punto de partida la compleja relación entre el desarrollo humano sostenible y los derechos humanos. Parte de los valores implícitos en el paradigma central de la Convención es la inversión en la niñez como consecuencia lógica de su protección integral. Por lo tanto, si bien es cierto que la pobreza es una de las causas del trabajo infantil, el problema debe abordarse utilizando un esquema de protección integral desde la infancia. En este sentido, se distinguen 7 argumentos para la inversión en la niñez:

El argumento del desarrollo humano: existe evidencia científica que demuestra que los primeros años de vida son cruciales para la formación de la inteligencia, la personalidad, y la conducta social que regirá el resto de la vida.

El argumento económico: la sociedad experimenta riqueza desde el punto de vista económico a partir del aumento en la productividad de su población; y

como consecuencia de los ahorros en los programas de educación; salud; prevención de la delincuencia; etc.³

El argumento de la equidad social: la sociedad debe ofrecer igual oportunidad para un inicio justo para minimizar el estrés social y las inequidades económicas, de manera que los niños(as) y las familias puedan trascender el ciclo de pobreza.

El argumento de los valores sociales: las sociedades transmiten sus valores a través de los niños(as). Este proceso comienza en los primeros años de vida. Empero, para preservar los valores sociales y morales que deseamos, debemos sentar las bases para una ciudadanía responsable.

El argumento de la movilización social: los niños(as) son un punto de partida válido ampliamente concertado por todos los segmentos de la sociedad; y a partir de la centralidad de este tema en la agenda del gobierno y la sociedad civil pueden desarrollarse acciones sociales y políticas tendientes a beneficiar a segmentos mas amplios de la sociedad.

El argumento de los derechos humanos: los niños(as) son ciudadanos(as) con derechos.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) calcula que en todo el mundo hay unos 250 millones de niños y niñas entre los 5 y los 14 años que trabajan para apoyar el ingreso familiar o ganarse el sustento. De éstos, alrededor de 120 millones trabajan tiempo completo. De este total, el 17% están en Iberoamérica (ver El trabajo infantil en Iberoamérica: pobreza vs. trabajo infantil). Según estas estimaciones, 70% de los niños y niñas entre estas edades que trabajan se emplean en la agricultura de países en desarrollo.

En América Central el número de niños(as) que trabaja es considerable. La tasa de actividad infantil, entendida como la proporción de niños(as) que trabajan del número absoluto total es de las mas elevadas en América Latina. En Costa Rica y Panamá tanto la dimensión como la importancia relativa del trabajo infantil son menores (ver Situación del Trabajo Infantil en Centroamérica, documento de trabajo preparado para OIT).

De la población económicamente activa (PEA) menor de 18 años en la región, mas de la mitad realiza actividades agrícolas en unidades familiares o para pequeños, medianos o grandes productores. Esta inserción de los niños(as) en actividades tradicionales relacionadas con los modos de producción les permiten a

³ Existe una relación inversamente proporcional entre el bienestar económico de una sociedad y los costos de oportunidad de producir bienes y servicios públicos. Es decir que si una sociedad tiene poco bienestar económico expresado en altos índices de morbilidad y mortalidad; violencia; desnutrición, etc. sus costos de oportunidad de producción de bienes y servicios serán altos. Las ecuaciones económicas son claras en sugerir que los países busquen mejorar su bienestar económico, y una forma viable de hacerlo es a través de su inversión en la niñez.

penas una subsistencia familiar precaria: otros están involucrados en el trabajo de las plantaciones orientadas hacia la exportación comercial. En la absorción de esta mano de obra, siguen en importancia la industria, los servicios, el comercio y la construcción. Mientras la PEA de varones menores de 18 años laboran predominantemente en la agricultura y la industria, las mujeres lo hacen en el servicio doméstico; la industria, y el comercio sexual.

Más de la mitad de los niños(as) y adolescentes que trabajan en esta condición lo hacen sin remuneración ya que en su condición de hijos(as) están supeditados a la visión del padre, quien se percibe como propietario del valor de la fuerza de trabajo. Además el trabajo infantil es concebido como una forma de apoyo económico directo para el presupuesto de la familia; y es extremadamente difícil calcular la contribución que hacen los niños(as) a la economía familiar debido a la diversidad de combinaciones visibles e invisibles en el presupuesto de la familia.

En la cosecha de productos agrícolas, los niños(as) deben sostener pesos presumiblemente dañinos, pese a que en la mayoría de los países las normas laborales establecen que los niños(as) solo pueden realizar trabajos livianos. En cuanto a los riesgos de accidente y el medio ambiente laboral, los niños(as) pueden estar expuestos a agroquímicos; a la exposición prolongada de sol, variaciones bruscas de temperatura y lluvias; y herramientas cortantes y pesadas. Adicionalmente, los niños(as) pueden estar sometidos a posturas estáticas prolongadas (de pie durante la cosecha; agachado durante el deshierbe).

Junto con estas cifras, la caracterización de las consecuencias del trabajo infantil ha producido la reacción de diferentes grupos y países al tema del trabajo infantil. De allí que desde principios de los '90 se venga trabajando en erradicar progresivamente el trabajo infantil. Parte de la vulnerabilidad de los niños y niñas con respecto al trabajo infantil en la producción agrícola radica en que esta actividad suele quedar al margen de la mayoría de la legislación laboral interna.

E. Contexto Nacional del Trabajo Infantil

La existencia de trabajo infantil en Panamá se explica, entre otras razones, por el bajo nivel de ingresos y las condiciones de pobreza e indigencia en las que se encuentra un segmento importante de la población. El Índice de Pobreza Humana (IPH)⁴ medido dentro de los indicadores cuantitativos para el Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH, Panamá 2002) sugiere situaciones críticas para el desarrollo humano de la población que trascienden las opciones culturales. De esta manera encontramos que la situación de pobreza es aún más acuciante en las Comarcas indígenas (19% de la pobreza total del país), en donde la población se ve afectada de manera especial por esta problemática. Dicha población

⁴ El IPH nos permite aproximar el fenómeno de la pobreza mediante la cuantificación de la vulnerabilidad respecto a las oportunidades y necesidades básicas de la población. Los grupos cuyo índice es alto además de encontrarse en situación de pobreza experimentan carencias múltiples, lo que ocasiona que tengan menores oportunidades para lograr el desarrollo humano.

constituye aproximadamente el 8,3% de la población total del país (2,7 millones en el 2000), es decir, unas 224,100 personas, que se encuentran mayoritariamente en las provincias de Darién, Veraguas, y Coclé. El 75% de la población indígena vive en 15 de los 68 distritos con que cuenta el país. Estos 15 distritos se encuentran entre aquellos (18) que concentran el 75% de la población en situación de pobreza extrema.

La política y estrategia de desarrollo social (2000-2004) (MEF, 2002) describe la pobreza indígena como masiva y profunda. A pesar de los cambios estructurales significativos en dirección positiva, el crecimiento económico y la inversión social en Panamá no ha sido suficiente para reducir las desigualdades que existen en la distribución del ingreso y el acceso a los servicios públicos de los diferentes estratos de la población, sobretodo de la población indígena. La capacidad de consumo de los distintos grupos es radicalmente distinta: el 20% mas rico de la población concentra mas de la mitad de todo el consumo nacional, mientras que el 20% mas pobre a penas y alcanza el 3% del consumo local.

Panamá, al igual que otros países de la región, tiene un fenómeno de pobreza asociado con las tendencias agro exportadoras⁵ y aquellas que surgen de los esquemas de sustitución de importaciones. Sin embargo, una causa mas específica de la pobreza panameña tiene que ver con la prestación de servicios internacionales altamente sofisticados⁶. Estas actividades, cuya máxima expresión se encuentra en el Canal de Panamá, no han permeado de manera significativa el desarrollo social, económico y humano del país. Bien así que la pobreza se ve acompañada de riqueza y crecimiento. Inclusive, los buenos promedios nacionales ocultan - en la mayoría de los casos – grandes disparidades de bienestar y de acceso a oportunidades.

Para describir la situación de la población indígena debemos profundizar en una serie de factores de exclusión que pasan por la pobreza histórica. El factor geográfico, es decir; la lejanía y el difícil acceso a estas poblaciones, es sin duda una pieza fundamental en el análisis de los factores de exclusión. La baja calidad de la tierra, y la falta de insumos necesarios para explotarlas productivamente tienden a ser agravantes de la situación. Adicionalmente, el modelo cultural de manejo de la tierra (colectivo) en un contexto nacional basado en el régimen de propiedad privada es un elemento tendiente vulnerabilizar a esta población.

⁵ El modelo agro exportador ha sido siempre una actividad regida por el mercado, y cuya competitividad estuvo caracterizada por un uso extensivo y mal pagado de los recursos humanos y naturales utilizados en la producción, y por ende, un modelo cuyo crecimiento reprodujo las condiciones estructurales de pobreza. Adicionalmente, este modelo tiende a deteriorar la base material sobre la cual descanza.

⁶ Estas actividades son la consecuencia natural de la posición geográfica de Panamá , e incluyen el transporte marítimo, comercio internacional, y servicios financieros.

Según un estudio hecho por Guillermo García Huidrobo para UNICEF (1994), en la década de los 90 existían entre 43 mil y 69 mil niños, niñas y adolescentes trabajadores en todo el país. De éstos, alrededor del 66% viven en áreas rurales e indígenas.

El 60% de los menores entre 10 y 14 años considerados económicamente activos trabaja en la agricultura o actividades afines, mientras 11.2% trabaja en hogares privados en el servicio doméstico. Del tramo entre los 15 y 19 años, el 42% trabaja en la agricultura y actividades afines, y el 17.5% en hogares privados en el servicio doméstico: mientras que el 13.1% lo hace en el comercio y 8% lo hace en la industria.

García Huidrobo pone de relieve que si bien el aporte que realizan los niños, niñas y adolescentes es insignificante, la situación de extrema pobreza originada por la cesantía de los padres se constituye en una presión que lleva a los pequeños a desarrollar estrategias para generar ingresos. Además García Huidrobo señala el componente cultural arraigado en las áreas rurales, donde se considera natural la incorporación temprana de niños y niñas, particularmente adolescentes, como estrategia para colaborar económicamente con los padres y también como una forma de insertarles en la actividad predominante del sector productivo-económico.

La legislación laboral infantil panameña está contenida en la Constitución Política de la República de Panamá que establece la prohibición para el trabajo de menores de 14 años, y el trabajo nocturno a los menores de 16. De allí, el Código de Trabajo establece prohibiciones para trabajar a menores de 15 años que no hayan completado su educación primaria. Además, establece la prohibición para trabajar en condiciones peligrosas para la vida, la salud y la moral de los menores de 18 años. La duración máxima de la jornada de trabajo de los niños, niñas y adolescentes es de 6 horas diarias, y solo en horario diurno; y en ningún caso debe afectar su asistencia regular a un centro educativo. Bajo ningún concepto se autorizará el trabajo nocturno (artículo 512).

Los niños, niñas y adolescentes que trabajen tendrán derecho al salario, prestaciones sociales y demás garantías que las leyes laborales conceden a los adultos. Su salario será proporcional a las horas trabajadas y en ningún caso su remuneración será inferior al salario mínimo establecido por ley (artículo 513).

Los menores de 18 años serán sometidos a exámenes médicos por lo menos una vez al año a fin de determinar si la tarea que realizan en su trabajo menoscaba su salud o su desarrollo normal (artículo 715).

Las mujeres y los menores de 12 y 14 años pueden realizar labores agrícolas y domésticas según las regulaciones de horario, salario, contrato y tipo de trabajo que establece el Código de Trabajo (artículo 716).

El Estado a través de las instituciones correspondientes vigilará la contratación de menores en trabajos de temporada o durante las vacaciones escolares a efecto de que no se violen las normas sobre horario, clase de trabajo y salario (artículo 717).

El marco jurídico también establece que las empresas oficiales o privadas que contraten mujeres y/o menores deben procurarles un ambiente físico adecuado; y ofrecerles los periodos de descanso suficientes para tomar sus alimentos y recobrar sus energías (artículo 718).

El Convenio 138 de la OIT, y la Convención sobre Derechos de la Niñez proveen marcos jurídicos adicionales para una política sobre el trabajo infantil y juvenil. El artículo 32 de la Convención de Derechos de la Niñez plantea con respecto al tema del trabajo infantil que “los Estados partes reconocen el derecho de los niños, niñas y adolescentes a estar protegidos contra la explotación económica, y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.”

El Código de la Familia que entró a regir el 3 de enero de 1995, contiene en el Libro II las disposiciones legales especiales básicas que delimitan las responsabilidades que corresponden a los principales sectores sociales en la satisfacción de las necesidades básicas de los niños, niñas y adolescentes.

La producción de café es una actividad económica de gran importancia en algunas regiones de la provincia de Chiriquí. Un importante porcentaje de la población indígena, procedente de regiones de la Comarca Ngobe-Buglé trabaja en esa región durante la cosecha de café. Dicho cultivo genera pues un flujo migratorio desde las zonas de origen de la población indígena hacia las zonas de producción de café, generándose de esta manera una dinámica migratoria-laboral específica que claramente incumbe también a lo(a)s niños(as) y adolescentes de esas comunidades por los patrones culturales de los Ngobe-Buglé.

La tabla # 1 muestra la cantidad de hectáreas ocupadas con árboles de café por variedad en la provincia de Chiriquí. Como puede observarse, existen unas 11,300 hectáreas sembradas con las variedades caturray-catuey (84%), arábico/criollo (14%), y otras (1.7%) en la provincia de Chiriquí.

Originalmente se encontraban en las plantaciones chiricanas mayor cantidad de árboles de la variedad arábico/criollo que poco a poco fueron reemplazados por la variedad caturray-catuey. Esta última especie tiene rendimientos y calidades mas eficientes ypreciadas en el mercado internacional. La variedad caturray-catuey es una mata pequeña y robusta que presenta características tales que facilita la participación de niños, niñas y adolescentes en la cosecha de café. También hace que el trabajo adulto en esta variedad demande mayor esfuerzo físico en cuanto a la posición de pie que se asume para cosechar.

Tabla # 1

CANTIDAD DE HECTAREAS OCUPADAS CON ARBOLES DE CAFE EN

LA REPUBLICA, POR VARIEDAD, SEGUN PROVINCIA: AÑO AGRICOLA 1999/00

PROVINCIA (1)	CANTIDAD DE HECTAREAS			
	TOTAL	VARIEDAD		
		CATURRAY-CATUAY	ARABIGOO CRIOLLO	OTRAS
TOTAL NACIONAL	32000	11800	12700	7500
CHIRIQUI	11300	9500	1600	200

La tabla # 2 muestra la cosecha de café (en quintales) para la provincia de Chiriquí durante los últimos 30 años. En la cosecha 98-99 la provincia produjo su volumen mas alto de quintales de café alcanzando los 202,800. En promedio, Chiriquí ha producido alrededor del 53% de la producción nacional.

Tabla # 2

**COSECHA DE CAFE EN LA REPUBLICA, POR PROVINCIA, PROMEDIO
LOS ANOS AGRICOLAS 1960/61-65/66 Y ANOS AGRICOLAS 1967/68-9:**

Ano agricola	Total	Cosecha de (1) (en quintales pilados)
		Chiriqui
1960/61-65/66 Promedio	97900	47800
1967/68	113900	60500
1968/69	99300	50400
1969/70	113300	65000
1970/71	97799	50742
1971/72	117000	60100
1972/73	109000	56800
1973/74	95200	53700
1974/75	99300	47300
1975/76	105850	58500
1976/77	103100	54200
1977/78	121600	70500
1978/79	135500	74000
1979/80	134500	75000
1980/81	166226	103647
1981/82	155700	78600
1982/83	179500	96300
1983/84	195200	111800
1984/85	237000	138900
1985/86	207000	112300
1986/87	233600	139300
1987/88	224000	142100
1988/89	226500	144000
1989/90	215100	133500
1990/91	240576	161302
1991/92	254400	182700
1992/93	227300	169000
1993/94	215300	153500
1994/95	244000	182600
1995/96	231000	172100
1996/97	218100	164000
1997/98	238100	181300
1998/99	251100	202800
1999/00	212100	172300

F. Marco Lógico del Estudio

Dimensión del Entorno socio-económico

Pobreza y capital social y humano

En las economías modernas, la pobreza es un fenómeno que causa una ingente pérdida económica, pues condiciona a desperdiciar el talento y la energía de centenares de millones de hombres y mujeres, quienes en lugar de realizar actividades socialmente productivas que podrían crear riqueza para la sociedad se ven obligados a luchar por la simple supervivencia (Informe sobre la pobreza rural 2001, FIDA).

El reconocimiento, reforzado por la convicción cada vez más firme de que la pobreza no es ni natural ni inevitable, impulsa la voluntad y el compromiso de erradicarla, para lograr naciones con desarrollos sostenibles que impacten positivamente a sus ciudadanos. Este reconocimiento se acentúa cuando se entiende que un alto porcentaje los niños y niñas panameños viven en pobreza. Así lo señalan documentos de la Iglesia (Carta Pastoral de la Conferencia Episcopal de Panamá, enero 2000; INDH, febrero 2002; Cadenas de pobreza, La Prensa, enero 2002)

La producción agrícola constituye en algunos países un rubro importante desde el punto de vista de la generación de ingresos; además de la consecuente disponibilidad de alimentos. Schultz (1956) reconoció que la capacidad productiva del ser humano es un *capital*; es decir, un acervo de riqueza que puede aumentar con la inversión cualitativa en educación, salud, nutrición e información. Es probable entonces potenciar la capacidad de acción de los grupos pobres para promover el desarrollo y crecimiento económico de su país o región.

El *capital social* es otro concepto vinculado con el de capital social para la producción de riqueza. Este concepto se entiende como un motor de desarrollo en tanto que la cultura y las instituciones son capaces de generar confianza en los procesos de gestión del bienestar económico y social. Este concepto también hace referencia al comportamiento disciplinado, creativo y ordenado que permite la organización productiva y participativa de los(as) ciudadanos; y la continuidad de políticas y esfuerzos para lograr un desarrollo integral dinámico, sostenido, transformador y participativo.

El fenómeno de la migración

En un inicio la migración se dio por la fundación de la Chiriquí Land Company y el desarrollo de la agricultura en Chiriquí en los años 30, así como por la caficultura y horticultura en Boquete, Río Sereno y Cerro Punta a inicios del siglo XX.

La migración en busca de trabajo asalariado se debió a que en la región las familias no cuentan con suficiente dinero para suplir el trabajo asalariado y las familias raras veces tienen intereses mutuos, lo que también explica la dificultad en la formación de cooperativas.

El interés de los Ngobe por adquirir dinero es originado por las condiciones de pobreza y marginalidad, y los cambios en sus costumbres y tradiciones. Algunos autores han señalado los cambios en los patrones culturales como los principales responsables de los movimientos migratorios, ya que está documentado que en 1882 ellos aún usaban vestidos de corteza, fibras naturales para artesanía, miel para endulzar, y desarrollaban la producción de sal al borde la costa del Pacífico. Con el tiempo fueron sustituyendo los productos naturales por productos que se podían comprar en el mercado.

La migración es el cambio de residencia de un individuo o de un grupo de personas dentro o fuera de un país. El cambio de residencia también puede ser permanente o semi permanente. En el caso de la población Ngobe y Buglé, se observan patrones de migración familiar semi-permanente vinculada con la cosecha de banano, café, y azúcar de caña. Sin embargo, al finalizar el auge económico en regiones como Costa Rica, Renacimiento, Boquete, Veraguas, etc. las familias regresan y continúan con sus patrones de asentamiento, y la actividad agrícola de subsistencia propia de su región.

Estos movimientos poblacionales ocurren como resultado de una serie de irregularidades que se presentan en la estructura del país. Estas irregularidades desencadenan a su vez una serie de fenómenos sociales que dan al traste con la organización social y de los servicios públicos. Desde el punto de vista económico, sin embargo, es probable que la comunidad receptora de la migración experimente beneficios que sobrepasan los costos asociados con el desequilibrio en la provisión de servicios públicos. Poveda (fecha desconocida) sugiere que la migración interna es una característica típica de los países bajo sistemas liberal-capitalista, donde el negocio se sobrepone a la producción; lo que dicho de otro modo significa que los movimientos están estrechamente ligados al desorden y deficiencias en la operación de los mecanismos económicos, sociales y políticos del país. Desde el punto de vista social, estos factores condicionantes mediatizan la conducta de las personas obligándolas a migrar como forma alternativa de superar sus condiciones económicas y sociales. En este sentido, se confirma la pirámide motivacional de Maslow comprobando que las necesidades económicas priman sobre las sociales.

Las deficiencias en estos mecanismos es lo que disminuye los costos de oportunidad de la movilización. Thomas (fecha desconocida) llama a las causas que facilitan el desplazamiento de las poblaciones factores de *empuje*, y las tipifica de la siguiente manera:

Pobreza: la gente tiene muy pocos ingresos, y no tiene posibilidades de mejorarlos en su propia área.

Distribución desigual de la riqueza: concentración de bienes y del capital en un solo segmento de la población.

Distribución desigual y/o escasez de la tierra: el acaparamiento de la tierra cultivable por parte de los terratenientes provoca condiciones que imposibilitan a otros sembrar.

Métodos de cultivo: los métodos son ineficaces con lo cual solo es posible el cultivo para la subsistencia.

Crecimiento demográfico: la relación inversamente proporcional entre el número de miembros de familia y la tierra disponible para cultivar

Acceso a servicios públicos y sociales: los patrones de asentamiento; es decir, la dispersión de la población genera problemas en el diseño y oferta de servicios públicos de educación, salud, vivienda, agua potable, recreación, etc.

La falta de educación se debe principalmente a factores externos, porque no hay suficientes escuelas primarias, secundarias y técnicas. Además, las existentes son inaccesibles dada la falta de dinero para los gastos escolares.

Aspiraciones personales: las oportunidades de mejorar el estándar de vida o de practicar y desarrollar destrezas personales son poco probables en algunos escenarios, especialmente en el escenario rural. El deseo de mejorar o de formar una nueva manera de vivir se realiza supuestamente con mas ventajas en el escenario urbano.

Los medios de comunicación: la construcción de caminos de penetración permite una mayor posibilidad de salir a explorar el mundo. A ello se suma la existencia de servicios de transporte colectivo; la programación de radio y televisión que con elaboradas tácticas de *marketing* seducen a los habitantes del medio rural a las fascinantes ventajas de la vida metropolitana.

Según este mismo planteamiento, existen factores que *atracción* hacia los lugares que reciben la migración. Estos factores son:

Mejores ingresos personales: los lugares que reciben la migración ofrecen mejores y mayores posibilidades de encontrar un empleo, con una remuneración mayor que la recibida en su área por el mismo empleo.

Mejor acceso a servicios públicos: la provisión de servicios de educación, salud, vivienda y agua potable, etc. es mas eficiente en los lugares receptores de la población migrante.

De la lógica de los factores esbozados arriba se desprende una racionalidad económica que orienta las decisiones de las personas.

La migración indígena vinculada al cultivo del café es un fenómeno temporal con un componente transfronterizo importante. Es decir, son movimientos migratorios estimulados por la presencia de zonas de cultivo de exportación en

territorios mas fértiles (ver Lungo y Castillo, 1997). La motivación principal de las migraciones transfronterizas tiene que ver con necesidades laborales. De allí que las zonas fronterizas se hayan convertido en mercados subnacionales de trabajo, en los que el trabajo estacional en las plantaciones de corte empresarial constituyen una fuente de ingreso complementario a la precaria economía indígena. De ese componente transfronterizo se derivan otros fenómenos sociales en expansión como el de los *chiríticos*.

Los *chiríticos* son niños que nacen en la ciudad de San Vito, cabecera de Coto Brus, Provincia de Punta Arenas, en la República de Costa Rica. Los *chiríticos* son hijos(as) de padres panameños que por el *jus solis* deben registrarse en Costa Rica, pero que por el *jus sanguinis* tienen derecho a ser reconocidos como panameños. Para registrar a los niños(as) que nacen en San Vito como ciudadanos panameños, sus padres deben presentar al Registro Civil panameño sus papeles debidamente legalizados por un funcionario consular, como establece la ley. Obtener esta certificación debidamente legalizada representa viajar hasta San José. Dado que la mayoría de los indígenas carecen de recursos para legalizar los papeles de sus hijos, prefieren no hacerlo, causando una situación ambigua con respecto a uno de los derechos fundamentales contemplados en la Convención de Derechos de la Niñez (1989): el derecho a la nacionalidad.

La denominación *chiríticos* surge de la integración de *chiri*, por la región de Chiriquí, y *ticos* por el gentilicio usual de los costarricenses (ver Antinori, 2000).

San Vito está a 30 min de Rio Sereno, mientras que acceder a alguno de los hospitales de la Ciudad de David representa 2 horas y media de viaje.

Las consecuencias de la migración generan circunstancias mas difíciles de vida en la Comarca que se convierten en un mecanismo que retroalimenta los factores de empuje. El alto nivel de analfabetismo que registra la Comarca Ngobe-Buglé es en parte consecuencia de una alta deserción escolar durante el último bimestre del año escolar para la inserción de la familia en el ciclo de la cosecha de café. Según el Ministerio de Educación, cada año desertan del sistema escolar el 80% de los niños y niñas Ngobe. De éstas deserciones, el 40% está vinculada al fenómeno migratorio estacional de la cosecha de café.

Algunos autores han planteado una teoría alternativa desde la disciplina sociológica para tratar de explicar en términos que no involucren la relación costo-beneficio las dinámicas migratorias. Según estos autores, la migración es un fenómeno que obedece a causas sociales y culturales que inclusive pasan por lo ideológico. En este sentido, señalan:

[...] lo que parece mas importante en la configuración de los mecanismos que fomentan la migración es la construcción de redes sociales que se estructuran a través del tiempo y que permiten la canalización de información, recursos y relaciones que viabilizan la migración de manera sostenible, así como la integración social y económica del migrante.

Por otro lado, las pautas culturales y de consumo son otro factor crítico que contribuye al fenómeno de la migración. La adopción de valores y pautas de comportamiento y de consumo del lugar receptor comienza a ser valorada como una posibilidad para los miembros del lugar expulsor (ver Vidal Triano). En este sentido, la larga historia de intentos de civilización de las culturas indígenas de Panamá pueden haber penetrado culturalmente provocando expectativas de movilidad social entre los miembros de la sociedad expulsora, socabando sus valores al punto de considerar como una posibilidad integrarse o aculturarse al *mainstream*.

La migración a otras zonas produce en la Comarca el abandono de las prácticas tradicionales de los cultivos, lo cual produce una merma en la capacidad de subsistir de la población por la escasez de alimentos.

Descentralización de los servicios y poder local

El nivel de aislamiento y exclusión que mantienen los indígenas de Panamá se ve reflejado en el índice de satisfacción de sus necesidades básicas. La Comarcas indígenas han formado núcleos irreductibles de privación de sus necesidades básicas como consecuencia de la exclusión social; de ingresos insuficientes; de analfabetismo; y de una corta esperanza de vida. Adicional a los indicadores del INDH, se han realizado otros dos estudios en este sentido; ambos con diferentes metodologías e indicadores. No obstante, ambos estudios indican baja satisfacción con la provisión de servicios públicos y cobertura de necesidades básicas.

De los 50 corregimientos mas pobres en la República de Panamá, 37 (74%) son indígenas o mayoritariamente indígena; y 3 (6%) con casi la mitad de la población indígena (ver Índice de Pobreza por Corregimiento elaborado por el MEF para el Proyecto de Educación General Básica).

Del análisis del nivel de satisfacción de los pueblos indígenas con los servicios a los que pueden acceder en sus propias comunidades se desprende la necesidad de analizar la oferta de las comunidades receptoras. Para ello, se hace necesario analizar la capacidad de gestión social institucional descentralizada. El principio fundamental que orienta este análisis es identificar la capacidad de gerenciar las instituciones de gobierno para facilitar el desarrollo humano sostenible. Empero, vale la pena acotar que gerenciar políticas públicas para el desarrollo social integral no es una cuestión que ocupa de manera exclusiva a los gobiernos locales; sino que requiere el acompañamiento, la interlocución, y la generación de sinergias con la sociedad civil. La descentralización es un movimiento revitalizador de la gestión pública orientado a través de la participación democrática y representativa de la comunidad.

La modernización está conceptualizada en el caso panameño en función de las siguientes áreas:

1. Fortalecimiento de las estructuras e instituciones municipales para el desarrollo de una gestión descentralizada, racional y eficiente
2. Rescate y fortalecimiento de las estructuras locales de participación ciudadana
3. Descentralización de las principales acciones que ejecuta el gobierno
4. Transferencia de los recursos estatales hacia las instancias locales
5. Participación y coordinación interinstitucional de ONG's, gobierno, y organismos internacionales

Los esquemas panameños para la modernización del Estado parten de la premisa de que los gobiernos locales deben ser fortalecidos en sus aspectos políticos, administrativos, y económicos para que puedan coadyuvar al desarrollo de sus respectivas regiones mediante la distribución equitativa de las oportunidades, y una gestión que responda a las particularidades de cada unidad territorial (ver Delgado, Culiolis y Visuetti, 1998).

La reorganización municipal se enmarca fundamentalmente en la política de modernización y descentralización del Estado y de la Administración Pública que busca el fortalecimiento de las estructuras y de la administración local orientada hacia la transferencia de responsabilidades centralizadas en el aparato estatal, de manera que se de una administración municipal vinculada y pertinente a la población; y que permita el desarrollo y fortalecimiento de los mecanismos de la democracia participativa.

En 1996 se pone en ejecución el Programa de Inversiones Locales (PROINLO) que tiene como objetivo dar soluciones a los problemas de las comunidades y a su vez promover la descentralización de la administración pública. PROINLO es administrado por los Concejos Provinciales a través de la Junta Técnica; y es coordinado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Los proyectos de PROINLO surgen a partir de los procesos emprendidos a nivel local sujetos a las *Directrices para la formulación, ejecución y seguimiento del programa de obras comunitarias para los 588 Corregimientos del país*. Este documento establece la metodología que permite identificar, priorizar, y orientar la ejecución de los proyectos de acuerdo con las necesidades más apremiantes de las comunidades.

El programa consiste de 11 etapas que hemos dividido en 4 fases utilizando el esquema de Rothman y Tropman (1987); a saber:

Fase I: *Desarrollo Local*: Esta fase involucra amplia participación ciudadana en el establecimiento de necesidades, prioridades, objetivos, etc. El proceso participativo de la comunidad es inminentemente de abajo hacia arriba.

Fase II: *Planificación Social*: Esta fase consiste en el proceso de arriba hacia abajo que involucra a planificadores expertos que se encargan de establecer objetivos; desarrollar planes de acción; realizar análisis técnicos; etc.

Fase III: *Ejecución*: En esta fase se concretiza el desarrollo de los proyectos seleccionados y priorizados por la comunidad.

Fase IV: *Monitoreo*: Durante esta etapa se da seguimiento a la ejecución de los proyectos poniendo énfasis en los aspectos financieros de las obras comunitarias.

El FIS tiene apoyo financiero del BID para desarrollar proyectos de infraestructura tales como: construcción y mantenimiento de escuelas; vías de penetración rural; centros de salud; construcción de acueductos; y centros de acopio de pequeños productores.

AMUPA (Asociación de Municipios de Panamá) es una asociación que reúne a todos los municipios de la República, y su rol es de agente de cambio permanente con capacidad de promover propuestas de reformas legales. Antes bien, AMUPA también es un espacio para facilitar la asistencia técnica a los Municipios⁷ miembros

⁷ La Constitución Política define al Municipio como la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. La organización de los Municipios es democrática y

La participación ciudadana en el Derecho Positivo Panameño está consagrada en la Constitución en los artículos 236 y 310 en el ámbito municipal; y en los artículos 152, 153 y 154 del Título VI de la Ley 106 del 8 de octubre de 1973. En este sentido, existen 3 tipos de iniciativas en que las que pueden participar los ciudadanos(as), a saber; referendun, iniciativa y plebiscito.

Las fuentes de ingresos municipales están constituídas por los renglones establecidos en los regímenes tributarios de cada uno, que se revisan periódicamente y que regularmente se subdividen en ingresos tributarios y no tributarios, indirectos y de capital (ver Delgado, Culiolis y Visuetti, 1998). Los ingresos tributarios constituyen la principal fuente de recursos de los municipios de Panamá y están conformados por las recaudaciones de las actividades comerciales, industriales y otros indirectos.

Los beneficios de café están dentro de las recaudaciones en el orden de las actividades industriales que generan recaudaciones para los Municipios de Renacimiento y Boquete.

La distribución de los ingresos municipales refleja debilidades estructurales de distinta índole. Por un lado existe una débil capacidad generar por vía autónoma el nivel de ingresos requeridos para enfrentar las demandas sociales; y por el otro existe una alta injerencia política en los procesos administrativos, lo que impone una pesada carga burocrática. Adicionalmente, no existen mecanismos para la participación comunitaria que permitan identificar y estructurar proyectos de inversión consensuados con la comunidad para que estén orientados a la solución de los problemas y necesidades prioritarias de la comunidad.

La distribución de los ingresos municipales está orientada fundamentalmente a financiar los gastos de funcionamiento institucional impidiendo las inversiones que faciliten el desarrollo comunitario.

El 65% de los municipios panameños depende de subsidios estatales para sufragar sus gastos de funcionamiento. Estos subsidios representan anualmente alrededor de medio millón de dólares. Cabe señalar que sin estas

responde al carácter esencialmente administrativo del gobierno local. Con respecto a la dimensión legal, se repite conceptualmente dicho principio. En este sentido, tiene circunscripción territorial, organismos de gobierno y administración bien definidos; facultad de disponer recursos y patrimonio propio; crear empresas para contratar empréstitos y otras características de una unidad de gobierno local.

transferencias sería imposible mantener una presencia institucional y cumplir con las funciones básicas de los municipios.

Los municipios se han visto limitados al acceso de créditos y al manejo de fondos especiales por las siguientes restricciones:

1. Las características del sistema financiero público y privado que imponen un conjunto de condicionalidades que requieren una efectiva capacidad técnica para la formulación de requerimientos de recursos, proyectos específicos con viabilidad, rentabilidad, capacidad administrativa y financiera para avalar su recuperación y garantías de cumplimiento.
2. Las restricciones de orden legal y administrativas que limitan la capacidad institucional de poder negociar con autonomía los recursos financieros necesarios para determinadas inversiones, sin tener que disponer de acuerdos municipales, autorizaciones, aprobaciones especiales, avales externos y cumplimiento de normativas especiales de aplicación general a la administración pública.
3. La escasa capacidad económica de la mayoría de los municipios que dependen de subsidios estatales, condicionantes de las garantías requeridas para avalar cualquier requerimiento de recursos.

Existe una escasa capacidad técnico-administrativa para la identificación y formulación de proyectos de inversión; al igual que para gerenciar, negociar, contratar y ejecutar proyectos y recursos provenientes de las donaciones o créditos otorgados por organismos financieros nacionales o internacionales. Esta situación se identifica como una barrera importante en el desempeño de la gestión de los municipios.

Esquemas de comercialización y tendencias del mercado internacional

Estudiar la dimensión y naturaleza del trabajo infantil en la producción de café requiere de un análisis exhaustivo de la actividad en todas sus fases, incluyendo los esquemas de comercialización.

Hasta principios de la década de los 90 la Asociación de Países Productores de Café regulaba la producción mundial del café asignando cuotas. Sin embargo, al cambiar el esquema de comercialización, el mercado encontró mecanismos regulatorios a través de políticas internas de tasas y controles.

Estos correctivos estructurales en muchos países generó un impacto negativo para los pequeños productores, quienes representan la mayoría del sector.

El café ha sido durante mucho tiempo el principal medio de subsistencia de una gran parte de la población rural Centroamericana. Para ello, cada año durante la zafra de café miles de cosecheros migran para ganarse la vida en la zafra de café.

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), durante el *boom* del café algunos países de la región Centroamericana lograron disminuir el índice de pobreza hasta un 5%. Sin embargo, en la actualidad ese panorama ha cambiado radicalmente; y se teme que la crisis actual de los precios del café lleguen a revertir esta cifra y cause el efecto contrario.

Durante los últimos 4 años, el precio promedio acumulado de las exportaciones de café de todos los países de la región Centroamericana ha disminuido considerablemente. Esta situación tiene un impacto negativo en el nivel de vida de los productores nacionales y los cosecheros. La caída vertiginosa llevó el precio promedio acumulado desde los \$166.41 por quintal (46 libras) para el año cafetalero 1997-1998 a \$80.53 por bulto en el periodo 2000-2001; lo que representa una caída del 48.4%.

Según Juan Carlos Martínez, economista principal de la Región 2 del BID la drástica caída de los precios del café en el mercado internacional se debe en parte a una crisis estructural: y por lo tanto no será pasajera. Esto ha forzado a muchos productores a abandonar el rubro; mientras los cosecheros deambulan desorientados, sin trabajo, sin alternativa y sin dinero en el bolsillo para alimentar a sus familias (ver *Un café muy amargo*; BIDAmérica, 2002).

La situación actual desde el punto de vista estructural es en parte el resultado de la entrada y posicionamiento de Vietnam al mercado de producción de café como segundo productor a nivel mundial. A esta crisis se suman por un lado la disminución a la mitad del consumo de café durante los últimos 10 años; y por otro la sequía actual y la falta de renovación de los cultivos. Empero, los inventarios aumentaron considerablemente y su calidad promedio se fue reduciendo.

En Panamá, el Gobierno ha adoptado medidas como el aumento de los derechos aduaneros de las fracciones arancelarias relativas al rubro de café como una medida que ofrece mayor flexibilidad a los productores.

La dimensión socioeconómica de este estudio comprende los aspectos macroeconómicos que están vinculados directa e indirectamente con el fenómeno del trabajo infantil. También incluye un análisis de las variables endógenas y exógenas que tienen un impacto en el trabajo infantil en la cosecha de café. De allí que son sujetos del estudio el gasto e inversión pública; las formas de gobierno local (descentralización e institucionalidad); las actividades económicas de la región; el comportamiento del café en el mercado internacional; las políticas de los países exportadores de café; movimientos migratorios; política pública vinculada con la producción de café: etc.

Sin embargo, no es posible emprender un análisis socio-económico sin revisar primero el devenir socio-histórico de los hechos que han ubicado a los pueblos Ngobe y Buglé en el lugar en donde están.

2. Dimensión Cultural

Históricamente los grupos Ngobe y Buglé han sido los grupos indígenas más numerosos. Su presencia en Panamá data de 9 mil años A.C.; a finales del periodo glacial, en la vertiente del Caribe de Costa Rica a Panamá. En la región occidental los Ngobe eran un pueblo grande que abarcaba desde la frontera de Costa Rica hasta las provincias centrales actuales; y que convivían con varios pueblos con diversidad de idiomas y dialectos. Estos pueblos eran los Doraces, Chanqueros, Sureés, Sariba, Querébeles, Dolegas, Sajiras, Térrabas. Los Buglé se unieron a los Ngobe a finales del Siglo XIX. Los Bri Bri están ubicados en la frontera con Costa Rica y constituyen un grupo minoritario dentro del conjunto de pueblos indígenas del occidente panameño. Sin embargo, los primeros datos de su presencia en el Istmo datan de 5 mil años A.C.; y sugieren que estos pueblos eran predominantemente cazadores y recolectores en las montañas de Chiriquí (ver Cooke, 1984).

A pesar de que se estima que a la llegada de los europeos a Panamá, el Istmo se encontraba poblado por cerca de un millón de habitantes; el periodo de conquista y colonización se caracterizó por la reducción, aniquilamiento y asimilación de los principales grupos indígenas. De los grupos indígenas que habitaban Panamá, los que habitaban las regiones de Occidente (Chiriquí, Bocas del Toro y Veraguas) eran los más numerosos. Los indígenas que sobrevivieron fueron sometidos a la esclavitud por medio de las encomiendas y los resguardos.

De acuerdo con Roberto de la Guardia el periodo de conquista y colonización debe ser llamado el de *espaciación*, pues es durante este periodo que comienza a observarse la tendencia de la formación de zonas de refugio. Estas zonas de refugio posteriormente se convierten en países o pueblos indígenas dentro del Estado panameño. Lungo y Castillo (1997) sostienen la tesis de que los recursos productivos disponibles engendraron los patrones de localización y movilidad de la población; y que con base a esta lógica se instauraron en América Latina figuras como la encomienda, los repartimientos; y la constitución de los pueblos indígenas.

La designación de las etnias Ngobe y Buglé como Guaymí fue puesta en circulación por las autoridades colombianas cuando Panamá pertenecía a Colombia. El significado del término Guaymie en su idioma es hablar o lengua.

La historia del desarrollo de los pueblos indígenas en Panamá está llena de contradicciones. Por un lado hay quienes sugieren que sus logros han sido producto de su autodeterminación; mientras hay quienes sugieren que ha sido producto de manipulaciones, traiciones y engaños.

La reducción de los pueblos Ngobe y los Buglé siguen patrones vinculados con instituciones coloniales como la Iglesia. Los órdenes religiosos desarrollaron campañas intensas para atraer indígenas libres de las montañas y poblarles en reducciones localizadas en la vertiente Pacífica. Por ejemplo, en 1894 el cacique Basilio Ruíz Zurdo envía una carta al Obispo de Panamá para que apoye la ley de delimitación de las tierras indígenas.

En otros casos, las enfermedades (ver Jaén y Méndez, 1984) y el avance de la economía colonial hispana (basada principalmente en la explotación agropecuaria y minera) dio como resultado la subyugación y la esclavitud de los indígenas, quienes adoptaron patrones de asentamiento que conservan hoy día. Hay que destacar que la economía colonial hispana generó dinámicas migratorias que pueden vincularse con las que se observan hoy día relacionadas con la producción agropecuaria de productos como el café y la azúcar de caña. Según Young (1971), la fase más fuerte de la migración Ngobe se inicia en 1930 cuando grandes fincas de café se establecen en Boquete. Sin embargo, existen recuentos de migraciones Ngobes anteriores a 1900 cuando la Chiriquí Land Company se establece en Changuinola. No obstante, el inicio de la migración indígena vinculada con el café fue confirmada por el Sr. Thacther Lamastus, quien entrevistado con respecto al tema comentó que el cultivo de café data de la década del 20, y que la participación indígena data desde finales de la década del 30.

Los beneficios de las reducciones o resguardos fueron cuestionados, pues las mismas tenían cierta autonomía la cual fue considerada como un factor de retraso social y económico. El retraso económico fue principalmente una tesis planteada desde Europa y Estados Unidos, y sugería que estas tierras representaban una fuerza productiva que debía ser devuelta a la libre oferta y demanda. Esta tesis también sostenía la premisa de que para su desarrollo era necesaria la incorporación de la mano de obra indígena a través del trabajo asalariado (ver Herrera, 1981).

Sin embargo, aquí es importante rescatar lo planteado por Herrera (1981), y Behmel y Palacios (1996) quienes señalan que existía también la hipótesis de la zona de tránsito como factor regulador de la historia del país. Según esta hipótesis, la mayor parte de las fuentes de ingreso del país se basaban en la prestación de servicios. Por este motivo, no se podía pensar en buscar mano de obra para una industria inexistente.

Durante la época republicana los gobiernos nacionales establecieron políticas de integración de los grupos indígenas a la cultura nacional. En este contexto, por ejemplo, el gobierno crea la ley 59 del 31 de diciembre de 1908 sobre la

civilización indígena. Esta ley otorga a la iglesia el poder ejecutivo para utilizar todos los medios pacíficos necesarios para reducir a la vida civilizada a los salvajes indígenas del país.

Durante el gobierno del Doctor Belisario Porras se expide una segunda ley sobre civilización indígena que sintetiza la percepción de la sociedad con respecto a la cultura indígena. Esta percepción se condensa en los siguientes artículos:

Artículo 1: El poder Ejecutivo procurará por todos los medios pacíficos posibles la reducción a la vida civilizada de las tribus bárbaras, semibárbaras y salvajes que existan en el país.

Artículo 2: Con el fin de obtener el resultado de que trata el artículo anterior, el poder Ejecutivo formará, desarrollará y procurará llevar a cabo un plan general para lo cual se le conceden las siguientes autorizaciones:

1ra La de establecer en lugares convenientemente situados, grupos de población que sirvan de centro de comunicación con los indígenas.

2ndo La de disponer la manera de administrar las poblaciones que al efecto se funde;

3ro La de formar circunscripciones con jurisdicción y límites bien determinados y nombrar el personal administrativo necesario en cada una de ellas

4to La de organizar fuerzas de policía que garanticen el orden y la soberanía nacional en las circunscripciones;

5to La de hacer concesiones de tierras a las familias o a los individuos que establezcan como colonos en los lugares que determinen los decretos que dice en ejecución de esta ley.

6to La de auxiliar, - en cuanto fuere posible -, tanto a los colonos como a las familias indígenas que se reduzcan a la vida civilizada, con herramientas, animales, semillas y demás objetos indispensables para su establecimiento:

7mo La de reglamentar las relaciones de los indígenas con las poblaciones civilizadas y establecer los medios de hacer efectivas las obligaciones mutuas que contraigan;

8vo La de habilitar uno o mas puertos y dictar los reglamentos necesarios para hacer efectivos los impuestos de importación que hayan establecido o establezcan las leyes;

9no La de establecer escuelas primarias en las colonias y en los pueblos indígenas.

Artículo 5: Los jefes de las nuevas poblaciones que se funden o de las indígenas que queden reducidas a la vida civilizada, tendrán las

atribuciones de los Corregimientos y aquellas que, con anuencia del poder Ejecutivo, los deleguen los jefes de circunscripción.

Artículo 10: Toda persona que individualmente o en congregación o sociedad, o comunidad, por su propia cuenta o en nombre y representación de una comunidad religiosa o asociación, o como agente de esa misma comunidad, secta o asociación, desee o pretenda ejercer misión alguna en la catequización, enseñanza, prédica, doctrina entre los indígenas salvajes y semi-salvajes existentes en el territorio de la República, bajo los principios y doctrinas de la moral y la civilización cristianas, necesita permiso del Gobierno para llevar a efectos sus propósitos.

El surgimiento de la fe *Mama Chí* durante la segunda mitad del siglo XX trajo el resurgimiento de la lucha por la Comarca Ngobe-Buglé. Este movimiento se convirtió bajo el liderazgo de Besigó (Delia Bejarano) en un movimiento de reivindicación de los pueblos Ngobe y Buglé, cuyo principal objetivo fue la revalorización de la cultura Ngobe; la delimitación de la Comarca como estrategia de rechazo a todo elemento foráneo; y el establecimiento de cánones de conducta para todos los miembros de este pueblo indígena.

El proceso de legalización de la Comarca fue largo y conflictivo; y duró desde el surgimiento de este movimiento hasta 1997 cuando se aprueba la Ley 10 por la cual se crea de la Comarca Ngobe-Buglé.

Los pueblos Ngobe y Buglé han sido los mas afectados por la ley de la civilización. La implementación del paradigma de la libre oferta y demanda para generar desarrollo propició distintas formas de despojo de tierras que se encontraban en manos de los Ngobe con la complicidad de corregidores y alcaldes encargados de implementar la reforma agraria (ver Candanedo, fecha desconocida).

Las formas de organización social de una cultura determinan en algún grado su nivel de desarrollo económico, social y tecnológico. La familia es la unidad básica de organización social de la cultura Ngobe. Es importante en este contexto analizar la vulnerabilización de la familia Ngobe en función de la migración estacional, el grado de aculturación que permea su forma de organización a partir de este mismo fenómeno.

Actualmente, en la cultura Ngobe predomina el sistema familiar consanguíneo que produce familias extensas organizadas en caseríos constituidos por entre 7 –8 viviendas. Las variantes que presenta esta forma de organización social está mayormente vinculada con la ubicación del nuevo matrimonio en el caserío; el sistema de herencia; y los patrones culturales de unión conyugal.

Tradicionalmente, la familia Ngobe se ha basado en un patrón poligámico de unión vinculado con el estatus social y económico. Sin embargo, y como señala Alvarado (2000) en el Perfil de los Pueblos Indígenas de Panamá, este patrón se encuentra en decadencia; y las familias Ngobe se encuentran en un proceso de transición hacia la familia nuclear. La decadencia de este patrón, sugieren algunos, es producto de la aculturación producto de un mayor contacto con la cultura nacional panameña. Para los Buglé, el matrimonio es predominantemente monogámico.

La forma de asentamiento y los patrones de unión son factores que inciden en la organización del trabajo de los pueblos Ngobe y Buglé. Las actividades económicas están organizadas en torno al núcleo familiar; es decir, todos los miembros de la familia participan en las actividades artesanales y/o agrícolas. En estos grupos indígenas es difícil distinguir entre el trabajo productivo, reproductivo y social pues se el concepto de hogar es mas amplio que en la cultura occidental.

La mujer Ngobe participa junto con el hombre en todas las actividades de siembra, limpieza y cosecha de todos los cultivos en la Comarca; y participa ampliamente en la labor de la cosecha de café.

Con respecto a la comercialización de la producción artesanal, el hombre Ngobe es el único que tiene la potestad de manejar el dinero.

La participación en actividades sociales se circunscribe a todas aquellas que se realizan dentro de la comunidad. Estas actividades muy pocas veces son de índole social, o involucran la participación en actividades organizativas de la comunidad.

La cultura Ngobe es patriarcal, de manera que el hombre como jefe de familia ejerce el mando a través de su autoridad, y la mujer debe asumir un rol de sumisión. Por este motivo la mayoría de los entrevistados son hombres por la prohibición que existe sobre la mujer Ngobe de hablar en público o a extraños.

La legislación sobre los territorios y Comarcas Indígenas en Panamá establece que la propiedad de la tierra es de carácter comunal y colectiva; y por lo tanto inembargables e inadjudicables. Para los Ngobe y los Buglé, al igual que para casi todos los grupos indígenas panameños, el sistema de tenencia de la tierra es familiar en cuanto a la producción y al consumo. Estas tierras pueden ser heredadas por los descendientes; siempre y cuando no sean mujeres.

El derecho a usufructo se obtiene por trabajo en una tierra virgen o por herencia. No obstante, este derecho puede perderse después de varios años si no se cultiva. Existe también un sistema de préstamos de parcelas para el cultivo cedido por un grupo, las cuales deben ser restituidas al grupo en el momento que las requiera. Se han suscitado casos en los que el sistema de préstamo ha sido utilizado por terratenientes para la ganadería, originando conflictos entre miembros del grupo. Independientemente, este ha sido un sistema altamente susceptible a conflictos dentro de la sociedad Ngobe.

La dimensión cultural de este estudio busca conocer la cosmovisión de los Ngobe y los Buglé con respecto a su participación en la sociedad panameña y a su inserción en la economía nacional; sus redes de apoyo social tradicionales (capital social); el estatus de la mujer y los niños(as) dentro de la cultura Ngobe; continuidad y comunidd cultura de Ngobes, extranjeros y latinos; religiosidad; etc.

3. Dimensión Comunitaria

Los niños(as) no se desarrollan en el vacío, sino en una compleja red que interacciones, transacciones y símbolos que llamamos comunidad. Por ello es importante articular una red de servicios de base comunitaria para proveerles de sus diversas y cambiantes demandas. Los programas de base comunitaria para adolescentes contribuyen a establecer redes comunitarias que potencian el desarrollo socioemocional, intelectual y físico de la niñez.

Además, se ha resaltado la importancia de incorporar a esta red los recursos de la comunidad, de manera que se pueda ayudar a las familias a desarrollar tejido social, y a l@s niñ@s a alcanzar altos estándares de excelencia académica.

Los niños, niñas y adolescentes, y las familias necesitan sentirse parte de una comunidad; y para ello, las escuelas tienen un rol clave que jugar. Sin embargo, establecer todos estos vínculos puede ser difícil para las familias por motivos de transporte, horarios de trabajo, y otras dificultades. Los centros de educación inicial pueden ayudar a desarrollar relaciones sociales y redes de apoyo social para l@s niñ@s y sus familias facilitando procesos de integración social.

4. Dimensión Familiar

La familia se manifiesta como una expresión constante en todas las sociedades, condicionada en su forma y en sus valores por factores históricos, sociales y culturales. Burgess y Locke (1953) definen la familia como un grupo de personas unido por las ligas del matrimonio, la sangre o la adopción.

Anderson (1960) sugiere que sería difícil pensar en ninguna función de la vida y el trabajo que no fuera responsabilidad de la familia. Este núcleo de crianza y desarrollo tiene funciones nutrientes, normativas y socializantes. Hoy por hoy la familia mantiene el monopolio sobre la procreación y el mantenimiento de los hijos; así como la función de socialización, el proceso sistémico mediante el cual los niños aprenden las conductas y actitudes apropiadas para su familia y su cultura. Los agentes socializadores son la familia, la escuela y la religión, a través de su institucionalidad; esto es, la Iglesia.

Las funciones de la familia, según Merrill (1946) cubren un amplio espectro. Las funciones de la familia según este autor son: a) procreación (función biológica); b) economía (producción y consumo); c) educación e instrucción; d) estatus social; e) guía religiosa; f) recreación; g) protección; y h) afecto. Cabe recalcar que estas funciones son predominantemente sociales con la excepción de la procreación. Esto significa entonces que en el grado que la familia realiza estas funciones participa de la vida en la comunidad. Otros autores (ver Hill y colaboradores, 1953) enfocan el rol de la familia adjudicándole las siguientes funciones: a) conservar la forma de vida tradicional; b) conservar y continuar el nombre y la herencia familiar; c) mantener el prestigio de la familia; d) enseñar a los niños y niñas a ser hombres y mujeres dignos; e) mantener un buen hogar; y f) sostener buenas relaciones con los demás habitantes del lugar.

La pérdida de funciones económicas de la familia tiene como consecuencia lógica la pérdida de otras funciones que se desarrollaban en este escenario. Hoy día la educación y la instrucción como funciones de la familia se ven limitadas por la dinámica laboral mas allá del hogar, de manera que no puede sobre-extenderse en su capacidad de asumir otros roles. Sin embargo, el rol de la familia como agente socializador prevalece.

Según Guerra (1996) la familia realiza también una función psicológica de construcción de identidades, papeles y adaptación social. Para ello, el ser humano necesita de un ámbito donde al tiempo que crece y aprende a ser autónomo, encuentra protección afecto, identidad y pertenencia.

Sin embargo, en la sociedad contemporánea las creencias acerca de las familias han dado lugar a una amplia variedad de sesgos por un lado; y mitos y estereotipos por el otro (ver Tuirán y Salles). Existe entonces una visión idealizada de esta institución y sus muchas formas en la que se distorsionan igualmente sus muchas realidades.

Cuando se trata de definir los papeles sociales de cada uno de los miembros de la familia, se tiende a considerar a los individuos con roles muy precisos, sin percatarse de que cada uno de ellos representa más de un papel (ver Amunátegui). Aunque esto no sea ideal en el caso de los niños(as), ellos no son la excepción.

5. Dimensión Psicosocial de la niñez y la adolescencia

Cada niño(a) es un ser único con un estilo de aprendizaje, temperamento, antecedentes familiares, y patrón de crecimiento y desarrollo. Sin embargo, existen secuencias predecibles de cambio y crecimiento que ocurren durante los primeros nueve años de vida. A medida que crecen, los niños(as) necesitan diferentes tipos de estímulos e interacciones que ejercitan sus habilidades y les ayudan a desarrollar otras nuevas.

El cuadro # 1 detalla las principales habilidades que deben desarrollar los niños y niñas con respecto a la etapa del desarrollo en la que se encuentran.

Cuadro # 1

Principales habilidades de los niños y niñas de acuerdo con la etapa de desarrollo de 0 a 5 años

Etapa del Desarrollo	Habilidades y Capacidades
1 – 2 años	Imitar acciones de los adultos Hablar y entender palabras e ideas Disfrutar historias y experimentar con objetos Caminan, suben escaleras, corren Muestran rasgos de independencia, pero prefieren estar alrededor de gente que les es familiar Aceptan la propiedad de los objetos Desarrollan amistades Resuelven problemas Se muestran complacidos de sus logros

	<p>Ayudan con tareas sencillas del hogar Adquieren habilidades cognoscitivas, psicomotoras y lingüísticas Aprenden autocontrol Disfrutan las oportunidades para juego y exploración Juegan con otros niños</p>
2 – 3 años	<p>Disfrutan el aprendizaje de nuevas habilidades y destrezas Aprenden palabras muy rápidamente Siempre están en movimiento Adquieren control de sus manos y dedos Se frustran fácilmente Actúan mas independientemente aunque siguen siendo dependientes Recrean escenas familiares Toman decisiones Recrean escenas dramáticas Cantan sus canciones favoritas Pueden resolver rompecabezas sencillos</p>
3 – 4 años	<p>Tienen un umbral de atención mas largo Hablan y hacen muchas preguntas Tienen deseos de poseer cosas de adultos Prueban sus habilidades físicas y su coraje con precaución Muestran sentimientos a través de juegos dramáticos Les gusta jugar con sus amigos, pero no les gusta perder Comparten y toman turnos para realizar actividades Desarrollan habilidades motoras finas Expanden sus habilidades lingüísticas hablando, cantando y leyendo Aprenden el valor de la cooperación ayudando y compartiendo Tienen habilidades de pre-escritura y pre-lectura</p>
4 – 5 años	<p>Tienen habilidades motoras mejor desarrolladas Resuelven problemas mas complejos Tienen habilidades cognoscitivas mas desarrolladas y concretas Tienen umbral de atención mucho mas largo Tienen curiosidad de investigación Desarrollan sus habilidades de pre-escritura</p>

	y pre-lectura Desarrollan autocontrol frente a la frustración Resuelven problemas mas complejos con evidencia de operaciones cognoscitivas mas que por ensayo y error
--	---

II. Metodología

Esta investigación es no experimental, descriptiva-diagnóstica, que intenta evaluar los factores relacionados con el trabajo infantil y adolescente en las comunidades (indígenas) de Chiriquí que trabajan en la producción de café. Implícito en el diagnóstico se encuentra la necesidad de determinar las carencias, y por tanto, las necesidades⁸ del grupo indígena que participa en la cosecha de café. El resultado de este diagnóstico permitirá determinar los ejes estratégicos y la viabilidad para el desarrollo de una propuesta del IPEC junto con el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil.

Por la naturaleza de las variables de estudio, el diseño combina metodologías cuantitativas y cualitativas a manera conocer las dimensiones del fenómeno con profundidad y en un ángulo de 270 grados⁹.

A medida que el campo de la investigación y evaluación se fue desarrollando durante el último tercio del siglo pasado, se hizo evidente que los resultados de las investigaciones no siempre eran aprovechados a su nivel óptimo. De allí que durante la década de los '70 surgiera un tipo de evaluación centrada en los *stakeholders*. Para ello fue clave el aporte de Robert Stake y el de Michael Quinn Patton, quienes demostraron la eficiencia de la centralidad del rol de los *stakeholders* en el proceso investigativo. De allí que otros autores hayan destacado la investigación acción como una práctica investigativa que tiene efectos prolongados en los procesos de transformación de la realidad social (ver

⁸ Existen diversos tipos de necesidades que emergen de un proceso de diagnóstico. Se destacan principalmente a) las necesidades *normativas* que se refieren a los estándares o niveles óptimos de operatividad que definen los(as) expertos con respecto al desempeño de un bien o servicio; b) las necesidades *sentidas* que se refieren aquellas vivenciadas por las personas con respecto a un bien o servicio dentro de su comunidad; c) necesidades *indicadas por fuentes secundarias* son aquellas que se ponen de manifiesto a través de indicadores como listas de espera para acceder a un servicio, alta incidencia de ocupación de camas, etc.; y d) necesidades *comparativas* son aquellas producto de la comparación del desempeño entre 2 grupos. Las comparaciones permiten extrapolaciones a partir de información ya existente, tomando en cuenta que los grupos son comparados en base a parámetros similares.

⁹ Una visión del problema con 360 grados comprometería mas tiempo y recursos de los que han sido destinados para este estudio.

Patton, 1990; King & Lonquist , 1992; Cousins & Earl, 1995; Fetterman, fecha desconocida).

El/la investigador(a) debe tener siempre presente en todo proceso epistemológico que la investigación social se ocupa de dos ejes temáticos bastante diferentes; a saber, el estudio de las leyes generales de la vida grupal y/o comunitaria, y el diagnóstico de una situación específica (ver Lewin, 1988). Las leyes generales de la vida grupal son importantes para que los esfuerzos resultantes del proceso investigativo se conviertan en acciones certeras que transformen la realidad social. En todos los fenómenos sociales, sin embargo, existen diferentes *stakeholders* con intereses divergentes. Es por ello que el proceso investigativo debe incluir formas en las que las personas enfrenten los problemas de actitudes; estereotipos; estatus; discriminación; marginalización; liderazgo político; y liderazgo de la vida comunitaria.

La investigación-acción es una metodología dinámica que potencia el proceso epistemológico para convertirlo en un proceso pragmático que a la vez es generador de otros procesos como el reconocimiento social (de abajo hacia arriba) (ver por ejemplo Williams, 1990) y la planificación social (de arriba hacia abajo). Una de las premisas básicas que se asume de la investigación acción es que las personas involucradas están comprometidas con los resultados del proceso diagnóstico porque han estado involucradas en todas sus otras etapas.

La unidad de muestreo, por conveniencia, es el/la niño(a) que se encuentra trabajando en la zona de producción del café. Los niños(as) fueron encuestados dentro de las fincas que producen el 93.9% de la producción total por quintal. En la medida de lo posible, se asignaron cuotas de muestreo a las fincas seleccionadas de manera proporcional a los índices de producción de cada una de ellas. De esta manera se cubrió satisfactoriamente con el criterio de representatividad proporcional de la muestra con relación a la población.

A partir del/la niño(a) se encuestó a el/la jefe de familia, resultando 2 personas encuestadas por unidad familiar.

La información básica cuantitativa fue obtenida a través de encuestas personales a los jefes de familia.

La encuesta fue elaborada a partir de elementos del marco conceptual descritos en la sección anterior. Una vez elaborado el primer borrador, fue presentado a OIT-IPEC para retroalimentación. Posteriormente, el instrumento fue compartido con los caficultores reunidos en una sesión para grupo focal. Las sugerencias hechas en ambos casos fueron tomadas en cuenta para la versión final del instrumento.

Se realizó una prueba rápida de campo para determinar el nivel de comprensión de las preguntas en el instrumento, y para determinar si los ítems funcionaban adecuadamente. Los resultados de esta prueba de campo se utilizaron además para calcular la confiabilidad y la validez del instrumento. En base a los resultados de la prueba de campo se hicieron las últimas modificaciones al instrumento. Cabe señalar que las modificaciones no se realizaron al instrumento en sí, sino a los protocolos utilizados para realizar el trabajo de campo.

Los protocolos utilizados para el trabajo de campo son una serie de instrucciones estandarizadas que todos los miembros del equipo de campo debían seguir de manera sistemática para evitar poner en riesgo la calidad de la información recogida en el campo. Sin embargo, también se le pidió a cada uno de los miembros(as) del equipo que utilizara su sentido común para resolver cualquier eventualidad que se presentara en el campo. En el caso de que se suscitara algún evento, debía ser reportado a través de las hojas de reporte de incidente. El **anexo # x** muestra los protocolos utilizados para la realización del estudio.

El instrumento está dividido en 10 secciones con un total de 98 preguntas para el/la jefe de familia. La primera sección permite conocer información general acerca de la finca en la que se realiza la encuesta, además de precisar el nombre del niño(a) capturado para la encuesta, y la actividad que realizaba al momento de ser captado(a). La segunda sección comprende un conglomerado de 11 preguntas que permiten caracterizar la vida familiar en la Comarca. Principalmente, las preguntas están orientadas hacia las actividades a las que se dedica la familia cuando está en la Comarca.

La tercera sección es complementaria con la anterior, y hace referencia - a través de 16 preguntas específicas - a las características de la vivienda en la Comarca. La cuarta sección del instrumento corresponde a la dimensión del fenómeno migratorio que se presenta para la cosecha del café. Siete preguntas conforman el conglomerado que caracteriza este fenómeno.

La quinta sección de la encuesta tiene que ver con las características del campamento en donde se hospeda la familia durante la cosecha de café. La sexta sección caracteriza la unidad familiar de donde proviene el niño(a) captado para la encuesta. Esta sección tiene 8 preguntas, dos de las cuales son potencialmente complejas. La primera tiene que ver con información acerca de otros niños(as) miembros de la misma familia; y la segunda, con información demográfica acerca de los adultos de ese núcleo familiar (sexo, escolaridad, años participando en la cosecha de café, etc.)

En la séptima sección encontramos el conglomerado de preguntas que caracterizan la participación de los(as) jefes de familia en la cosecha de café. Esta sección tiene un conglomerado de 13 preguntas. La octava sección caracteriza los beneficios económicos que representa la participación en la cosecha del café, y está conformada igualmente por 13 preguntas. La sección

novena del instrumento comprende 10 preguntas acerca de la salud de la familia que participa en la cosecha de café.

La última sección del instrumento es una pregunta abierta acerca del trabajo infantil y de la adolescencia. El **anexo # x** muestra el instrumento IDFR (instrumento diagnóstico de familias recolectoras) utilizados para la realización del estudio.

Con los(as) niños(as) se utilizó una metodología semi lúdica acompañada de entrevistas personales. Para evaluar el nivel de desarrollo de los(as) niños(as) se realizaron una serie de juegos para la evaluación psicomotriz de los(as) niños(as). Estos juegos estaban principalmente orientados a evaluar las habilidades finas y gruesas de los(as) niños(as).

La metodología semi lúdica y participativa emerge de la tradición de la educación popular. Gandulfo de Granato *et al* (1994) propone que las técnicas lúdicas son un instrumento movilizador que provee a los(as) participantes de un ambiente estimulante. Tomando como punto de partida que teníamos que establecer rapport con niños(as) indígenas, nos abocamos a utilizar alguna técnica que fuera universal; y por ello decidimos utilizar el juego. Además, no queríamos que los(as) niñas construyeran las pruebas que iban a realizar como una tarea escolar. En este sentido, el juego contiene en sí mismo el elemento de la disociación cultural entre el juego y el trabajo, tensión esta que no ha sido resuelta.

En este estudio hemos querido tomar como punto de partida lo que el/la niño(a) sabe, vive y siente; y las diferentes situaciones que enfrentan en la vida. El juego como medio de acción moviliza los contenidos internos y las potencialidades sensibles e inteligentes del niño(a) que participa, a la vez que facilita la emergencia y el desarrollo de las mismas. El juego presenta metodológicamente distintas y diversas posibilidades; i.e. a) es generador de placer; b) es un medio para lograr acción individual o grupal; c) es facultador de la capacidad expresiva; d) revitaliza y promueve la imaginación; y e) es develador de la conducta real. El juego permite el vuelco de todo el ser y una liberación energética que se reconoce en la alegría que se siente y que transmite al aspecto lúdico. La alegría, como nos dicen Gandulfo de Grantano *et al* (1994), es la expresión del ser que curiosear, explora, construye y comparte con otros el descubrimiento de la realidad y el despliegue de su propia creatividad.

El instrumento de niños(as) denominado IDN (instrumento diagnóstico de niños(as)) consta de 5 partes. La primera parte es una batería de 24 preguntas abiertas que permiten que los niños(as) contesten espontáneamente. Las preguntas cubren diferentes aspectos que van desde las actividades que realizan los niños(as) en la finca; pasando por si cosecha café; hasta una descripción de como es su casa en la Comarca. Toda esta batería de preguntas constituye una

entrevista realizada por un equipo de 6 estudiantes universitarios en el último año de la carrera de psicología de la Universidad Católica Santa María La Antigua, extensión de Chiriquí.

En la segunda sección es un juego que permite evaluar el desarrollo psicomotriz de los niños(as) que se encuentran en las fincas cafetaleras. El juego consiste en una serie de obstáculos que los niños(as) deben superar. Colchonetas, una mesa, y varias sillas son dispuestas de manera que se conviertan en una pista de obstáculos. La mesa debe ser dispuesta de tal manera que los niños(as) gateen por debajo; las sillas, para que los niño(as) se pongan de pie sobre ellas; y las colchonetas para que gateen y rueden sobre su propio cuerpo.

Cada niño(a) pasa individualmente por la pista de obstáculos mientras el/la evaluador hace sus anotaciones en la hoja de observación detallada. El/la evaluador(a) debe evaluar la coordinación motora fina y gruesa del niño/a anotando por ejemplo si el niño(a) gatea alternando brazos y piernas; si su tórax gira pegado a la colchoneta cuando rueda sobre su cuerpo; y si se muestra inseguro/a cuando se pone de pie sobre la silla.

Para evaluar el desarrollo cognoscitivo utilizamos un juego que se llama *Una milla de lana*. En esta actividad el/la evaluador(a) amarra lana a la cintura de uno de los niños. Luego, pide a los otros niños que se enreden con la lana. Cuando están todos enredados, unidos por la cintura entre sí, el/la evaluador les pide que cuidadosamente se desenreden. El/la evaluador observa el comportamiento de los niños(as): ¿siguen la lana para ver a quién deben desenredar próximamente? ¿existe algún tipo de liderazgo? ¿observas en el/la/ellos/as habilidades para resolver problemas? ¿alguno de los(as) niños(as) participando pierde la calma, se vuelve irritable e intolerante? El/la evaluador anota sus observaciones en la hoja de observación detallada.

Además, los niños(as) realizaron una composición que llamamos *Cómo es tu casa en la Comarca*. La composición que describe como es su casa en la Comarca, y que la ilustren utilizando los crayolas. Preguntamos ¿de qué materiales está hecha tu casa? ¿cómo es la comunidad donde vives? ¿qué es lo que mas te gusta de tu casa? ¿qué es lo que menos te gusta de tu casa? ¿cómo se llevan los miembros de la familia? Si los niños no saben escribir, utiliza el espacio que aparece en el instrumento para anotar las descripciones que hacen acerca de su casa en la Comarca.

Para evaluar el desarrollo lingüístico realizamos un juego de palabras en lengua *Ngobe* y en Español. Colocamos las palabras en *Ngobe* y Español revueltas sobre papel, y pedimos a cada niño(a) que encuentre el par de la palabra en *Ngobe* en Español. Para cada par se anotó si el niño(a) acertó o falló en la hoja de observación detallada.

Para evaluar el desarrollo socioafectivo realizamos un juego llamado *Yo soy*. El juego consistió en colocar al niño(a) sobre el papel de estraza y dibujar su contorno con manos, cabello, orejas, piernas, etc. A cada hoja se le colocó el nombre del niño(a). Luego de dibujado el contorno, le pedimos al niño(a) que escriba 6 atributos que lo describen sobre la misma hoja de papel. Si el niño(a) no sabe escribir, le pedimos que los digera, y los anotamos sobre la misma hoja.

La utilización de fuentes secundarias es válida para cumplir con diferentes propósitos de este estudio. El principal es el levantamiento de un perfil comunitario que permita conocer el capital social de la comunidad; los factores protectivos y de riesgo presentes en la misma; y determinar las capacidades y potencialidades socioeconómicas presentes en los lugares de origen de los niños(as) y adolescentes trabajadores y sus familias.

Además se incluye una evaluación acerca de aspectos cualitativos referentes a las condiciones de trabajo para ayudar a definir y determinar cuales son las peores formas de trabajo en Panamá.

En el caso de los productores se optó por facilitar dinámicas grupales que permitieran develar la realidad interpersonal del grupo.

También se incluirá una cuota adicional de muestreo, referente a instituciones públicas, organizaciones privadas y de la sociedad civil, cuyas opiniones respecto a este tema permitan identificar su eventual disposición a participar en acciones específicas para disminuir la incidencia y prevalencia de niñ@s trabajadores en las zonas productoras de café. En este caso, las organizaciones podrán ser identificadas posteriormente a través de la revisión cualitativa documental, sin que la cuota para cada estrato supere 10 organizaciones.

Se incluirá además una muestra de productores de café para conocer las percepciones que tienen los productores de café con respecto a la participación de niñ@s y adolescentes en el trabajo que se realiza en las zonas productoras de café en la Provincia de Chiriquí.

La técnica del informante clave como parte de un ejercicio de diagnóstico de necesidades consiste en entrevistar a líderes comunitarios y a otras personas que dentro de la comunidad o del contexto cultural poseen información importante con respecto al escenario de estudio. Estas personas poseen información clave en virtud del rol que desempeñan dentro de la comunidad. Habitualmente maestros, policías, ministros de la Iglesia, líderes y lideresas de la comunidad poseen información desde un ángulo poco conocido por el resto de los miembros de la comunidad.

El grupo focal o de enfoque, - que fue la última técnica utilizada en este diagnóstico de necesidades -, es un grupo de discusión facilitado por una persona,

y que tiene como objetivo abordar una serie de temas de una agenda cerrada o abierta

III. Resultados

Los resultados cuantitativos obtenidos a través de cuestionarios fueron capturados y procesados utilizando los programas EPI 2000. Los resultados cualitativos serán analizados a través del análisis de contenido, aunque no se descarta la posibilidad de realizarlos con QSR-NUDIST¹⁰.

La encuesta a los niños se realizó a una muestra de 513 niños distribuidos en tres Distritos: Renacimiento con 19.27% de la muestra; Boquete con 78.91% y con un 1.82% de la muestra que no respondió a que Distrito pertenecía. En el de aplicar el formulario y las entrevistas, es de resaltar que la mayoría de los niños se encontraban en el Distrito de Boquete (ver Tabla #3).

Tabla # 3
Distribución geográfica de los sitios donde fue tomada la muestra

Distrito	Frecuencia	Porcentaje
☀ Renacimiento	99	19.27
☀ Boquete	405	78.91
☀ No respondió	9	1.82
Total.....	513	100.00

Al momento de capturar la información, el niño se encontraba cosechando café (23.09%); realizando faenas no económicas como la de cuidar a sus hermanos (2.73%) y el resto ocupaba su tiempo jugando y realizando otras diligencias asignadas. (ver Tabla # 5).

El 61.3% de los entrevistados son del sexo masculino y en este porcentaje se encuentran los niños que realizan labores de cosecheros; el 38.7%, son del sexo femenino y ellas se ocupan mayoritariamente de las labores domésticas y del hogar, como cuidar a sus hermanos pequeños que generalmente no trabajan en la recolección del cultivo (ver Tabla # 4).

¹⁰ La infraestructura y equipo requerido para el desarrollo de esta investigación serán responsabilidad de la USMA, y el costo asociado con los mismos se detalla en el presupuesto.

Tabla # 4
Distribución por sexo de los niños, niñas y adolescentes encuestados

Sexo	Frecuencia	Porcentaje
☀ Masculino	314	61.3
☀ Femenino	199	38.7
Total.....	513	100.00

Tabla # 5
Actividad que realizaba el niño(a) cuando fue captado para la encuesta

Actividad	Frecuencia	Porcentaje
☀ Jugando	115	22.36
☀ Cosechando café	118	23.09
☀ Cuidando a sus hermanos	14	2.73
☀ Otros	255	49.64
☀ No respondió	11	2.18
Total.....	513	100.00

Los niños y niñas encuestados reportaron que llegaron a las fincas cafetaleras llevados por sus padres o la familia completa en un 39.10% y otras personas que no guardan ningún grado de consanguinidad en un 34.91%; y que se transportan a estos Distritos en su mayoría en buses –74.5%- y por lo inaccesible de las Comarcas muchos tienen que caminar y/o buscar otros medios para llegar a las fincas a tiempo para la cosecha.

A. Actividades de los Niños en las Fincas

Los niños al llegar a las plantaciones de café realizan un sinnúmero de actividades. Cuarenta y cinco por ciento de los encuestados reportaron participar en la cosecha de café. Adicionalmente, participan en oficios domésticos como oficios de la casa, cargar leña, buscar agua y cuidar niños toman parte.

Solamente, un 1.0% de la muestra señaló que va a la escuela durante el tiempo de la cosecha de café (ver Tabla # 6).

Tabla # 6
Actividades que realizan los niños, niñas y adolescentes en las fincas

Actividad	Frecuencia	Porcentaje
☀ Cosechar	344	45.00
☀ Jugar	127	17.00
☀ Oficios de casa	63	8.00
☀ Cargar leña	60	8.00
☀ Cargar o buscar agua	46	6.00
☀ Cuidar niños	29	4.00
☀ Chapear	9	1.00
☀ Ayudar a padres	8	1.00
☀ Ir a la escuela	7	1.00
☀ Nada	15	2.00
☀ Otros	53	7.00
Total	761	100.00

Cincuenta y uno por ciento de los niños, niñas y adolescentes entrevistados reportaron que trabajan en la cosecha del grano como una forma de ayudar a sus familiares y parientes con los cuales se desplazaron hasta las zonas cafetaleras. Sin embargo, este reporte debe ser contrastado con las respuesta a la pregunta que se ilustra en la tabla # 7. Allí 23.13% reporta de la participación en la cosecha de café quizá como una actividad un poco menos sistemática de lo que puede ser ofrecer una ayuda a familiares y parientes con los cuales se desplazó hasta la zona de la cosecha. Cabe destacar que al momento de ser captados para la encuesta, en efecto 23% de los encuestados se encontraba cosechando.

Por otro lado, 70.40% de los niños, niñas y adolescentes reportan realizar tareas complementarias en la recolección de café. La tabla # 7 describe las faenas que ejecutan los niños vinculadas con la actividad. Entre las principales faenas está cargar sacos con café. La tabla # 9 caracteriza el peso de los sacos de café. Diecisiete por ciento de los niños, niñas y adolescentes reportaron cargar sacos pesados; mientras que 14.7% que no lo realizaba, y 67.7% no respondió la pregunta. Este alto porcentaje de no respuesta probablemente se encuentra

relacionado con la participación en otro tipo de actividad dentro del núcleo familiar que facilita la convivencia y la productividad (cuidar a los hermanos, llevar agua, etc.).

Tabla # 6

Actividades que reportan los niños, niñas y adolescentes que realizan para ayudar a sus parientes

Actividad	Frecuencia	Porcentaje
☀️ Oficios de casa	159	31.00
☀️ Cosechando café	261	51.00
☀️ Cuidando hermanos/sobrinos	36	7.00
☀️ Buscar y cargar leña	31	6.00
☀️ No respondió	26	5.00
Total.....	513	100.00

Tabla # 7

Participación de niños, niñas y adolescentes en la cosecha de café

Cosechas café	Frecuencia	Porcentaje
☀️ Sí	119	23.13
☀️ No	362	70.49
☀️ No respondió	32	6.38
Total.....	513	100.00

Tabla # 8

Participación de niños, niñas y adolescentes en actividades vinculadas a la cosecha de café

¿Cargas sacos?	Frecuencia	Porcentaje
☀ Sí	237	46.3
☀ No	210	40.9
☀ No respondió	66	12.8
Total.....	513	100.00

Tabla # 9

Caracterización de los pesos que cargan los niños, niñas y adolescentes en actividades vinculadas a la cosecha de café

Pesados o livianos	Frecuencia	Porcentaje
☀ Pesados	42	17.6
☀ Livianos	35	14.7
☀ No respondió	160	67.7
Total.....	237	100.00

Es notable el reporte que hacen los niños, niñas y adolescentes del número de horas que trabajan al día. La tabla # 10 indica el reporte de horas que los niños, niñas y adolescentes trabajan al día. Veintiséis por ciento de los encuestados reportan un horario de trabajo de entre 7 y 8 horas, mientras que el 37.1% reporta trabajar mas de 8 horas de trabajo. Si hacemos inferencias sobre estos resultados podríamos decir que la ponderación de todas las actividades directa e indirectamente vinculadas a la cosecha de café se desarrollan en una “jornada de trabajo” con esa duración. Es decir, el tiempo que los niños, niñas y adolescentes destinan cuidando a sus hermanos, cocinando, cosechando café, trayendo agua, etc. suma al final del día una jornada larga, y seguramente extenuante, para un grupo que debería estar abocado inminentemente a la recreación y a la educación.

Tabla # 10

Caracterización del reporte de horas que trabajan los niños, niñas y adolescentes

Horas de trabajo	Frecuencia	Porcentaje
☀ 1 ó menos	5	1.03
☀ de 2 a 4	34	6.61
☀ de 5 a 6	21	4.13
☀ de 7 a 8	135	26.24
☀ más de 8	191	37.19
☀ No respondió	127	24.79
Total.....	513	100.00

B. ¿Porqué trabajan los niños, niñas y adolescentes en las fincas cafetaleras?

El capital humano del indígena esta en la habilidad, destreza y el conocimiento que le han dado la tradición su cultura y esa gran capacidad de adaptarse a condiciones a veces inhumanas a los que son sometidos. Los niños no se escapan a este hecho y el costo de oportunidad, como se señalaba anteriormente, de adquirir una habilidad una destreza incluye gastos directos en cosas como educación, alimentación; así como también, un costo en forma de ingresos perdidos o reducidos durante el período en que están en las fincas cafetaleras.

Cuando preguntamos a los niños, niñas y adolescentes porque trabajaban, 38.0% indicó que para ayudar a sus padres; 16.0% para ganar dinero; y 9% señaló que para comprar comida y otras cosas. Se dibuja de esta apreciación dos elementos; a saber, primero, que los niños, niñas y adolescentes consideran como significativo el impacto que tiene su participación en la cosecha de café para la economía familiar; y segundo, que han internalizado la necesidad de aportar económicamente en sus hogares (ver Tabla # 11). El 43.10% declaró que se le pagaba a él/ella directamente por las labores que realizaba, y 30.96% indico que no se le pagaba; y que en esos casos, lo que genera el niño(a) con su trabajo está incluido en el ingreso familiar. Este hecho debe ser analizado a la luz de que los acuerdos contractuales son de tipo laboral son verbal, y solo un 16.7% pactan cuanto se les va a pagar por su trabajo al momento de realizar el acuerdo. Cincuenta y un por ciento no pacta ningún convenio con el finquero, ya que los precios por lata están establecidos, y son conocidos por los jefes de familias cosecheras.

Al preguntarles cuánto ganan, solo 4.5% de los(as) encuestados(as) reportará recibir algún tipo de pago. De ellos (as), el 73.9% reportó recibir \$100.00 (n=17).

Además, los niños, niñas y adolescentes indicaron (45%) que solamente trabajan una parte del año; principalmente en la época de cosecha de café. Ahora bien que un 13% manifestó que trabaja todo el año.

Tabla # 11
Caracterización de las razones por las cuales los niños, niñas y adolescentes trabajan en las fincas de café

Razones	Frecuencia	Porcentaje
☀ Para ayudar a su familia	196	38.00
☀ Para ganar dinero	82	16.00
☀ Para comprar comida y cosas	46	9.00
☀ Le gusta	26	5.00
☀ Para sí mismo	20	4.00
☀ Por necesidad	20	4.00
☀ Otros	41	8.00
☀ No respondió	82	16.00
Total	513	100.00

C. Caracterización del trabajo de los niños en la Comarca

Los niños cuando están en su área de residencia habitual (Comarca) también realizan labores económicas y no económicas. Con respecto a este hecho los(as) encuestados respondieron que trabajan en la Comarca (43.27%), y un 33.67% indicó que no trabaja; un 23% de los encuestados no contestó la pregunta.

Un 57.0% de los niños, niñas y adolescentes encuestados trabajan en actividades como sembrar, chapeado, cosecha, limpia del monte para el beneficio de su propia. Anteriormente mencionamos el reporte que hicieron los niños, niñas y adolescentes de que trabajan solo durante un periodo del año (45%). Sin embargo, este dato junto con la caracterización del trabajo que hacen en la Comarca pareciera sugerir que los niños, niñas y adolescentes pasan la mayor parte del tiempo dedicados a actividades de producción agrícola, bien sea directamente para el cultivo familiar, o como parte del mercado del café. El 70.0% no respondió ante la pregunta “qué haces con el dinero que ganas”; naturalmente que esta respuesta es obvia, por que trabaja para subsistir.

D. Caracterización del desarrollo educativo y psicosocial de los niños, niñas y adolescentes recolectores

Preguntamos a los niños, niñas y adolescentes si sabían leer y escribir Cuarenta y ocho por ciento (48.6%) reportó que sabe leer, mientras que 47.2% reportó no saber leer ni escribir. Esta respuesta debe ser contrastada con la asistencia a la escuela que reportan los encuestados(as). Cincuenta y seis por ciento (56.3%) de los niños, niñas y adolescentes recolectores asisten a la escuela, mientras que 32.8% no reportan asistencia a ningún centro escolar. La tabla # 12 muestra los grados a los que asisten los encuestados(as).

Tabla # 12

. Reporte de los grados a los que asisten los niños, niñas y adolescentes recolectores de café

Grado	Frecuencia	Porcentaje
☀ Kinder	6	1.92
☀ Primero	18	6.41
☀ Segundo	44	15.38
☀ Tercero	33	11.54
☀ Cuarto	30	10.26
☀ Quinto	21	7.26
☀ Sexto	36	12.39
☀ Secundaria	19	6.41
☀ Otros	4	1.28
☀ No respondió	78	27.14
Total.....	289	100.00

Los niños, niñas y adolescentes encuestados tienen una opinión favorable hacia su escuela. A la pregunta te gusta tu escuela, el 2 de cada 3 niños dijeron que les gustaba la escuela. Treinta y ocho por ciento no respondió la pregunta. Treinta y dos por ciento de los encuestados(as) opinó favorablemente de la escuela porque es un lugar para estudiar y aprender, mientras que 22% opinó que porque era bonita. La tabla # 13 resume las respuestas a la pregunta *¿porqué te gusta tu escuela?*

Tabla # 13
¿POR QUÉ TE GUSTA TU ESCUELA?

Razones	Frecuencia	Porcentaje
☀ Estudiar-aprender	164	32.00
☀ Es bonita	113	22.00
☀ Es grande/buena	36	7.00
☀ Jugar	20	4.00
☀ Queda cerca	26	5.00
☀ Otros	51	10.00
☀ No respondió	103	20.00
Total.....	513	100.00

Existe una predisposición favorable y positiva de los niños, niñas y adolescentes hacia la escuela. Uno de cada tres encuestados expresó su deseo de asistir a la escuela. Entre las razones citadas para ir a la escuela, la primera es para estudiar con el reporte de 43% de los encuestados.

Con respecto a las actividades que planteamos realizar con los niños recolectores, experimentamos dificultad para desarrollarlas en el terreno de las fincas. Mas del 80% de esa información se perdió, lo que llenó de frustración a los miembros del equipo. En el campo hubo que escoger entre entrevistar a los niños, niñas y adolescentes desde lo que estaban haciendo, o en un momento en que no estuvieran espontáneamente desarrollando las actividades en las que se involucran. Sin embargo, mantenemos que la metodología puede y debe ser aplicada con una consecuente modificación del protocolo.

E. Caracterización de la familia recolectora: nuevas y viejas vulnerabilidades

El universo consta de 530 jefes(as) de familia encuestados, de los cuales el 78% fueron encuestados en Boquete. El 61% de los jefes de familia encuestados fueron del sexo masculino, mientras que el 39% restante, son del sexo femenino. De este gran total, el 24 por ciento manifestó que llegó a la finca con su familia (papá, mamá y hermanos). Ochenta y tres por ciento de las familias son Ngobe, mientras que 6% son Buglé. Alrededor del 5% de la muestra incluyó latinos que igualmente se desplazan para participar en esta actividad. Los latinos que se insertan en la cosecha de café tienen patrones sustancialmente diferentes a los de la población indígena. Aunque fueron encuestados, cabe mencionar que el instrumento utilizado tiene un sesgo en favor de la recolección de información de las familias indígenas.

El medio de transporte utilizado para desplazarse desde la Comarca hasta la finca, según el 74%, fue bus.

Tabla # 14
Estado civil del jefe(a) de familia encuestado

Estado civil	Frecuencia	Porcentaje
☀ Casado/ a	42	8.00
☀ Unido/ a	360	68.00
☀ Viudo/ a	11	2.00
☀ Separado/ a	11	2.00
☀ Soltero/ a	79	15.00
☀ No respondió	27	5.00
Total.....	530	100.00

La tabla # 14 muestra el estado civil de los(as) jefes de familia recolectoras. Como puede observarse, el 68% de las familias de las que provienen los niños encuestados tienen como patrón civil la unión libre. Solo un 8% reporta estar casado. Independientemente del patrón civil, hay que destacar que el trabajo de recolección de café es inminentemente familiar; solo 15% de los encuestados como jefes de familia se reportan solteros.

E. Vida familiar en la Comarca

La vida familiar en la Comarca tiene como principal actividad la agricultura, por tanto sus miembros participan activamente en el desarrollo de tareas para tal fin. Así lo deja ver el 42% to de los niños encuestados. De estos el 24 por ciento manifestaron que participan del trabajo de la agricultura, específicamente al momento de la siembra. Y en menor grado en otras tareas como en limpiar el monte, chapear y en la cosecha, en un 7, 9 y 7 por ciento de los casos, respectivamente.

Tabla # 15
Caracterización de los ingresos por la venta de productos producidos en la Comarca por la familia

Ingresos por venta	Frecuencia	Porcentaje
☀ Sí	16	3.00
☀ No	461	87.00
☀ No respondió	53	10.00
Total.....	530	100.00

Como se deduce de la tabla # 15 la mayoría de las familias no logran captar ingresos por la venta de productos producidos por la familia en la Comarca. Esto se traduce en que su agricultura es inminentemente para el consumo familiar, y por lo tanto de ella depende la sobrevivencia del grupo la mayor parte del año.

Tabla # 16
Caracterización de los productos que generan ingresos para la familia durante el tiempo que están en la Comarca

Tipo de producto	Frecuencia	Porcentaje
☀ Artesanías	8	48
☀ Café	0	0
☀ Frijoles	1	6
☀ Frutas	0	0
☀ Ganado	2	12
☀ Otros	5	34
Total	16	100.00

La producción artesanal es la actividad que mayores y mejores ingresos permite a la familia durante el tiempo que están en la Comarca; sin embargo, los costos económicos necesarios para producirlos son excesivos para la familia. De allí que mas del 85% de los jefes de familia reportan no hacer artesanías. Esta situación es preocupante ya que en parte la migración y en parte los motivos económicos irrumpen con el proceso de reproducción de artesanías dislocando la conciencia y la identidad de estos estos pueblos (ver Arendt).

Para la familia Ngobe y Buglé existen repercusiones con respecto a su decisión de insertarse en los mercados regionales de fuerza de trabajo¹¹. Trasládase hacia los mercados regionales de fuerza de trabajo que demandan mano de obra para la cosecha de café produce efectos o consecuencias que trascienden a la unidad familiar, por cuanto que todos se constituyen de forma directa o indirecta en obreros asalariados temporales. Esto incluye explícitamente a sus miembros más pequeños que pueden asumir algunas tareas propias de la cosecha de café. Motivados estos últimos, por las mismas razones expuestas por los adultos, para ganar dinero, comprar comida y cosas, por necesidad, según el 16, 9 y 4 por ciento de los niños entrevistados, respectivamente. Pero la razón principal según un 38 por ciento, para ayudar a su familia (ver tabla # 11).

Por tanto esta inserción representa para los niños y adolescentes indígenas:

La explotación de su fuerza de trabajo y una remuneración económica por ello, tal como lo evidencia el 43 por ciento de los niños. Con esta fuerza de trabajo se logra un aumento de la productividad por día de trabajo. Sin embargo dicha explotación supone ser excluidos de acuerdos formales acerca del salario que devengarán por participar de la cosecha del café (51.4% reporta que no hizo un acuerdo de trabajo que estipulara cuando le iban a pagar).

Verse sometidos como trabajadores temporales a laborar un promedio de 7 a 8 horas al día (ver tabla # 10), asumiendo como trabajo cosechar café y cargar sacos con café (ver tabla # 6 y # 9). De otro modo, realizan tareas no remuneradas tales como oficios de la casa, cuidar de sus hermanos o sobrinos; buscar y cargar leña, cargar o buscar agua, chapear. Al final del día de trabajo, un 42 por ciento de los niños manifestaron que se sienten cansados (ver tabla # 17).

¹¹ Según Marco Gandásegui, se entiende por mercado regional de trabajo “una relación social entre el capital productivo y la población de la región (residente permanente o inmigrante temporal). El capital productivo se define sobre la base de una forma particular de tenencia de la tierra, de la utilización de determinados niveles de tecnología y la relación de éstas con el capital variable (bienes y servicios para la producción y reparación de la fuerza de trabajo). El capital productivo se amolda a la población existente en la región y la va alterando de acuerdo a sus necesidades y al ritmo de desarrollo que desea imprimir”.

Tabla # 17

Caracterización del ánimo de los niños, niñas y adolescentes recolectores de café al final de la jornada de trabajo

Sientes al final del día	Frecuencia	Porcentaje
☀ Cansado	216	42.17
☀ Bien	86	16.70
☀ Aburrido	17	3.34
☀ Otros	19	3.76
☀ No respondió	175	34.03
Total.....	513	100.00

F. Caracterización de la familia Ngobe Buglé recolectora de café

1. Tamaño de la familia

De las familias captadas para la encuesta, 17% solo tienen el niño(a) por el cual le entrevistamos; 46% reportaron tener entre 1-3 hijos. Doce por ciento reportó tener entre 4-6 hijos, mientras que solo 1% reportó tener entre 7-9. Uno de cada 4 jefes de familia no contestó la pregunta.

2. Escolaridad de los miembros de la familia

Caracterizar la escolaridad de los adultos jefes de familia es una tarea a la que solo podemos aproximarnos pues el 48% de los jefes de familia no respondió. En aquellos casos en los que si se reportó la escolaridad, el 16% reportó haber asistido hasta entre el quinto y sexto grado; o sea que tienen primaria incompleta. Solo el 3% reporta estudios secundarios; mientras que el 5% no asistió a la escuela. El reporte de aquellos que cursaron entre el primero y el segundo, y el tercero y cuarto grado es del 9% respectivamente. Sólo el 10% reporta haber completado sus estudios primarios.

3. Patrones de inserción de la familia en la cosecha de café

Según el reporte de los jefes de familia, la década de los 90 fue testigo del inicio de la participación de esta generación de cosecheros. Veintiún por ciento se dedican a esta actividad a partir del decenio del 2000. Uno de cada 4 cosecheros jefe de familia reporta participar en esta actividad desde décadas anteriores a los 90; mientras que 1 de cada 5 no respondió. La tabla # 18 muestra la fecha de inserción de los cosecheros jefes de familia en esta actividad.

Ochenta y tres por ciento de los jefes de familia reportaron haber participado en la cosecha de café del 2001. Solo el 13% no participó en esta actividad el año pasado, mientras que el 4% no respondió la pregunta (ver tabla # 19).

Tabla # 18
Fecha de inserción en la cosecha de café

Año	Frecuencia	Porcentaje
☀ Antes de 1970	11	2.00
☀ 1970 - 1979	32	6.00
☀ 1980 - 1989	85	16.00
☀ 1990 - 1999	185	35.00
☀ 2000 en adelante	111	21.00
☀ No respondió	106	20.00
Total.....	530	100.00

Tabla # 19
Participación en la cosecha de café el año pasado

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
☀ Sí	441	83.00
☀ No	69	13.00
☀ No respondió	20	4.00
Total.....	530	100.00

4. Caracterización de la duración de la faena en la cosecha de café

Los jefes de familia reportan en su mayoría (94%) que trabajan entre 7 a 9 horas diarias. Dos por ciento (2%) reporta trabajar por debajo de este rango, y una cantidad similar reporta trabajar por encima de ello. Este dato resulta curioso pues la relación establecida con los productores no delimita un horario de trabajo definido. Sin embargo, existe un patrón comprobable de trabajo que se enmarca dentro de las 8 horas de trabajo convencional. Este patrón también resulta interesante en función de la productividad que pueden alcanzar en ese rango de tiempo. Sin embargo, la productividad no es una

función del tiempo que se trabaja en la cosecha, sino de la densidad de la cosecha obtenida en cada finca¹².

Tabla # 20
Caracterización de la duración de la faena de trabajo en la cosecha de café
(por día)

Número de horas	Frecuencia	Porcentaje
☀ de 4 a 6	8	2.00
☀ de 7 a 9	497	94.00
☀ de 10 a 12	9	2.00
☀ de 12 a 14	2	0.00
☀ No respondió	14	3.00
Total.....	530	100.00

La tabla # 21 caracteriza lo que representa la cosecha de café para la población indígena que se inserta en esta actividad. Para el 67% la cosecha de café representa la posibilidad de un ingreso, mientras que para 12% significa trabajo. Solo el 4% lo considera como una oportunidad para ganar dinero que a la vez pueden invertir en sus tierras. Quince por ciento cataloga la cosecha de café como una oportunidad para mejorar el ingreso (ver tabla # 21).

5. Caracterización de lo que representa la cosecha de café para las familias recolectoras

Tabla # 21
Caracterización de lo que representa la cosecha de café para las familias recolectoras

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
☀ Dinero	250	47.00
☀ Ingreso por todo el año	107	20.00
☀ Trabajo	65	12.00

¹² La densidad de la cosecha puede variar cada año dependiendo de factores relacionados con la renovación de los cultivos, el mantenimiento de los mismos, la presencia de plagas, y el cuidado que se haya tenido con las plantas de café en el momento de la cosecha anterior.

☀ Ganar dinero e invertir en tierras	22	4.00
☀ Mejorar el ingreso	81	15.00
☀ Ahorrar	5	1.00
☀ No sabe / no dice	0	0.00
Total.....	530	100.00

Una de cada tres familias recibe entre B/. 26 y 50 semanales por su cosecha de café. Doce por ciento recibe entre B/. 51 y 75 semanales por su trabajo, mientras 10% solo recibe entre B/. 1 y 25 semanales. Solo 7% recibe por encima de los B/. 75 cada semana.

Tabla # 22
Caracterización del ingreso familiar por semana

En dólares	Frecuencia	Porcentaje
☀ de 1 a 25	52	10.00
☀ de 26 a 50	355	67.00
☀ de 51 a 75	65	12.00
☀ de 76 a 100	38	7.00
☀ de 101 a 125	1	0.00
☀ de 126 a 150	4	1.00
☀ de 151 a 175	1	0.00
☀ de 176 a 200	1	0.00
☀ de 201 ó más	1	0.00
☀ No respondió	12	2.00
Total.....	530	99.00

A los jefes de familia se les preguntó acerca de otros beneficios que recibieran como parte de su participación en la cosecha de café. Solo 11% reportó beneficios adicionales al ingreso, mientras que 86% considera que no recibe beneficios adicionales.

De aquellos que reportan tener beneficios adicionales, el 45% considera el acceso a los servicios de salud como un beneficio adicional.

Con respecto al valor que se está pagando por lata de café los indígenas opinaron que se la están pagando peor que el año pasado (59%), mientras que 34% considera que la están pagando igual que el año pasado. La tabla # 23 muestra la percepción que tienen los jefes de familia acerca de como se pagó el café durante la cosecha del año 2002.

Tabla # 23

Caracterización del pago por la lata de café durante la cosecha del 2002

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
☀ Igual que el año pasado	179	34.00
☀ Mejor que el año pasado	14	3.00
☀ Peor que el año pasado	314	59.00
☀ No sabe / no dice	23	4.00
Total.....	530	100.00

6. Caracterización del aporte que hacen los niños, niñas y adolescentes recolectores de café

Tabla # 24

Número de latas de café que cosecha ud. solo por día

Latas de café	Frecuencia	Porcentaje
☀ de 1 a 3	23	4.00
☀ de 4 a 6	255	48.00
☀ de 7 a 9	113	21.00
☀ de 10 a 12	76	14.00
☀ de 13 a 15	24	4.00
☀ de 16 a 18	2	1.00
☀ de 19 a 21	2	1.00
☀ de 22 a 24	0	0.00
☀ de 25 a 27	1	0.00
☀ de 28 a 30	1	0.00
☀ No respondió	33	2.00
Total.....	530	99.00

La tabla # 24 indica el número de latas que recogen los jefes de familias recolectoras. Como puede observarse, el 48% recoge entre 4-6 latas de café diarias. Esta cifra representa entre B/. 5 y 7.50 diarios. Veintiún por ciento recoge entre 7-9 latas, mientras que 14% recoge entre 10-12 latas.

En el caso panameño a diferencia de en otros casos en los que el trabajo infantil en la cosecha de café ha sido estudiado las cifras parecieran sugerir que los niños, niñas y adolescentes hacen aportes significativos al trabajo de la familia recolectora. La tabla # 25 examina el número de latas que se cosechan con la ayuda de los miembros del núcleo familiar. Treinta y cuatro por ciento de las familias cosechan entre 6-10 latas, lo que representa un ingreso diario de entre B/.7.50 - 10.25. Esta cifra representa casi el doble del ingreso que puede percibir el jefe de la familia solo(a). Diecisiete por ciento cosecha entre 11 – 15 latas por día, mientras que solo 10% reporta cosechar entre 1 y 5 latas de café. Un 7% de los jefes de familia encuestados reportaron entre 16 - 20 latas diarias con el apoyo de la familia.

Tabla # 25

Número de latas de café que cosecha por día con la ayuda de su familia
(por día)

Latas de café	Frecuencia	Porcentaje
☀ de 1 a 5	54	10.00
☀ de 6 a 10	181	34.00
☀ de 11 a 15	91	17.00
☀ de 16 a 20	35	7.00
☀ de 21 a 25	5	1.00
☀ de 26 a 30	4	1.00
☀ de 31 a 35	2	0.00
☀ de 36 a 40	2	0.00
☀ de 41 a 45	0	0.00
☀ de 46 a 50	1	0.00
☀ No respondió	155	29.00
Total.....	530	99.00

7. Caracterización de la distribución del ingreso de la familia recolectora e café

La tabla # 26 indica las prioridades de compra y distribución del ingreso de una familia recolectora de café. Como indica la tabla, 96% destina sus ingresos a la compra de alimento como primera prioridad; 49% destina sus ingresos a la compra de ropa como segunda prioridad, mientras que el 23%, o sea 1 de cada 4 ubique como su tercera prioridad la compra de medicamentos.

Tabla # 26

Caracterización de las prioridades de compra de las familias recolectoras de café

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
☀ 1. Alimento	508	96.00
☀ 2. Ropa	262	49.00
☀ 3. Medicinas	123	23.00

8. Caracterización del patrón de migración y las actividades que realiza la familia recolectora de café al finalizar la cosecha

Luego de finalizar la cosecha de café, 74% de las familias indígenas regresa a la Comarca para dar paso a la actividad agrícola de subsistencia. Uno de cada 5 familias permanece en el lugar receptor de la migración indígena para participar en otras labores agrícolas vinculadas con el café o con otros cultivos del área.

Tabla # 27

Después que termine la cosecha de café, ud.

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
☀ Regresa a la comarca	394	74.00
☀ Se queda en este lugar	107	20.00
☀ Otros	29	6.00
Total.....	530	100.00

G. Caracterización del sistema de salud

La cobertura de servicios de salud en la Provincia de Chiriquí está dada por la Caja de Seguro Social y el Ministerio de Salud. La Caja de Seguro Social brinda atención a toda la población asegurada de la provincia, mientras que el Ministerio

de Salud cubre la demanda de prestaciones y servicios médicos¹³ de la población no cotizante. Este último además tiene asignada la responsabilidad de desarrollar políticas y servicios de salud orientados con una perspectiva de prevención y promoción de la salud.

A pesar que se supone que nuestro sistema de salud está debidamente integrado, ambos proveedores de servicios médicos en la práctica compiten por los mismos grupos poblacionales, dejando a otros completamente desprovistos del acceso a salud. En el caso de la Comarca Ngobe Buglé la provisión de servicios médicos y el diseño de políticas y servicios de prevención y promoción de la salud son escasos. La atención médica es deficiente al encontrarse las poblaciones indígenas en lugares de difícil acceso. Las instalaciones de salud son pocas, y tampoco están provistas de suficiente personal ni equipo médico. Adicionalmente, existe desconocimiento de la realidad sociopolítica y cultural de la cultura Ngobe, y los profesionales de la salud se encuentran desprovistos de enfoques antropológicos que les ayuden en el diseño de modelos de prestación de los servicios de salud.

Por otro lado, cabe destacar la existencia de una sección de Salud de los Pueblos Indígenas dentro de la Dirección Nacional de Promoción de la Salud en el Ministerio de Salud. Sin embargo, todavía no son apreciables los impactos de esta sección a nivel local con respecto al diseño de modelos de prestación de servicios de prevención y atención de la salud.

El esquema de provisión de servicios de salud a la población está organizado por regiones de salud. Desde hace algunos años, la provincia de Chiriquí tiene la Región de Salud de Chiriquí, y más recientemente, la Dirección Médica Comarcal (1999). A través de este esquema el MINSA ejecuta y financia descentralizadamente los programas de salud pública y atención básica del programa integral de salud. Actualmente la Dirección Médica Comarcal se encuentra bajo el liderazgo de la Dra. Caridad Herrera, y se encuentra ubicada en el Distrito de San Félix.

La partida presupuestaria destinada para la operación de esta Dirección Comarcal para el año 2000 fue de B/. 265,000 de los cuales B/. 155,000 fueron utilizados para el fortalecimiento y funcionamiento de la actual sede regional de salud, así como para gestionar las necesidades más urgentes de sus instalaciones.

La provisión y cobertura de servicios que ofrece la Caja de Seguro Social a la población Ngobe Buglé es casi nula, pues esta población se desempeña en trabajos en los cuales no se acostumbra a pagar prestaciones laborales. Esta situación recarga la demanda de servicios sobre los entes proveedores de servicios médicos del MINSA. Incluso, dentro de la Comarca Ngobe Buglé no existe ninguna instalación de la CSS.

¹³ Los servicios médicos están compuestos por clínicas, hospitales, laboratorios, centros de diagnóstico, centros de salud, puestos de salud, etc.

A pesar de la alta demanda de servicios materno-infantil en la provincia, la CSS ha planteado durante el primer trimestre del 2002 que el Hospital de Bugaba, que originalmente fue construido como un centro de atención materno infantil, funcionará como cuarte de urgencia por falta de recursos económicos. Como hemos dicho anteriormente, en Rio Sereno no existe un hospital materno infantil que pueda proveer de este servicio a la comunidad indígena que así lo requiera, es por ello que los indígenas panameños de la región utilizan el Hospital de San Vito en Coto Brus¹⁴.

1. Principales morbilidades que afectan a la población Ngobe Buglé

La tabla # 28 muestra el reporte de las enfermedades mas comunes que afectan a los niños, niñas y adolescentes de las familias recolectoras menores de 12 años. Como puede observarse, los menores de 12 años de las familias recolectoras se enferman mas frecuentemente de enfermedades de las vías respiratorias (65%), diarreas (38%), y parásitos (34%).

Esta información puede ser contrastada con aquella que se presenta en la tabla # 29, que ilustra las enfermedades mas frecuentes entre los mayores de 12 años de las familias recolectoras. Como puede observarse, se mantiene la alta incidencia de enfermedades de las vías respiratorias (85%), diarreas (51%), y parásitos (48%).

La incidencia y prevalencia de la enfermedades diarreicas se ve reflejada en el ENV (1997) cuando se reporta que un 36.9% de los menores de 5 años de las áreas rurales indígenas tuvieron diarredia durante el mes anterior a efectuarse la encuesta. Esta situación se presenta como consecuencia de la falta de acceso al servicio de agua que afecta a un elevado porcentaje de la población Ngobe-Buglé (58%). La falta de letrinas, acueductos, y electricidad son causas directas de la incidencia de enfermedades materno infantiles en las comunidades indígenas (ver Venado, 2001).

Adicional a los problemas de las vías respiratorias, los niños y niñas Ngobe-Buglé presentan la mayor frecuencia de desnutrición entre los pueblos indígenas de la Republica de Panamá, ya que la mitad de la población infantil sufre alguna forma de desnutrición. Esto se debe a la inaccesibilidad a los servicios básicos de salud, así como a su cultura y alimentación.

¹⁴ Este Hospital tiene actualmente 48 camas de las cuales 15 son de observación y 33 son de hospitalización. Si uno realiza una visita a este hospital como la realizamos nosotros, como la realizó la Defensoría del Pueblo Panameña, o como la realizó la Legisladora Teresita de Arias, encontrará que durante la zafra de café un promedio de 9 camas están ocupadas por indígenas panameñas. Veinte por ciento de todos los pacientes atendidos en el hospital de San Vito son panameños. Esta cantidad de pacientes representa costos anuales de B/. 500,000.0, lo que significa una décima parte del presupuesto anual del hospital.

Tabla # 28

Enfermedades mas frecuentes entre los niños y niñas menores de 12 años de las familias recolectoras de café

Enfermedades	Frecuencia	Porcentaje
☀ Diarreas	201	38.00
☀ Manchas	11	2.00
☀ Parásitos	181	34.00
☀ Respiratorias	345	65.00
☀ Ronchas	16	3.00
☀ Otras	0	0.00
☀ Nada	0	0.00
☀ No respondió	71	13.00

Tabla # 29

Enfermedades mas frecuentes entre los mayores de 12 años de las familias recolectoras de café

Enfermedades	Frecuencia	Porcentaje
☀ Diarreas	270	51.00
☀ Manchas	26	5.00
☀ Parásitos	255	48.00
☀ Respiratorias	451	85.00
☀ Ronchas	26	5.00
☀ Otras	0	0.00
☀ Nada	0	0.00
☀ No respondió	26	5.00

La tabla # 30 caracteriza el uso de instalaciones de salud por parte de las familias recolectoras de café. Según estos resultados, 73% acuden al Centro de salud cuando están enfermos; es decir, 3 de cada 4 miembros de las familias recolectoras acuden a un Centro de Salud para atención médica cuando están enfermos. Dieciocho acude al puesto de salud, mientras solo un 9% se traslada a un hospital. Esta información contrasta armónicamente con el reporte de estas familias con respecto al consumo de medicinas (83%). Sin

embargo, aún se mantiene un 15% que utiliza remedios caseros para aliviar sus quebrantos de salud.

Tabla # 30

Uso de las instalaciones de salud por parte de las familias recolectoras de café

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
☀ Van al Centro de Salud	387	73.00
☀ Van al Puesto de Salud	95	18.00
☀ Van al Hospital De Obaldía	32	6.00
☀ Van al Hospital Regional	16	3.00
☀ Otros	11	2.00
Total.....	530	100.00

La tabla # 31 presenta información acerca de las inmunizaciones a menores de 5 años. Esta población infantil – a partir de información suministrada por los padres – ha recibido inmunizaciones en el 74%. O sea, 3 de cada 4 niños indígenas recolectores de café han sido inmunizados. Sin embargo, cuando preguntamos a los padres qué inmunizaciones habían recibido los niños obtuvimos información muy imprecisa, determinada por un alto porcentaje de no respuesta.

Tabla # 31

Inmunizaciones a menores de 5 años de familias recolectoras de café

Vacunación	Frecuencia	Porcentaje
☀ Sí	391	74.00
☀ No	47	9.00
☀ No respondió	92	17.00
Total.....	530	100.00

La tabla # 32 muestra lo que hacen las familias con respecto a la basura que se produce en el caserío.

Tabla # 32
Caracterización del manejo de los deshechos en la Comarca

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
☀ La entierran	66	16.00
☀ La queman	403	76.00
☀ Otra	13	2.00
☀ Nada	8	2.00
☀ No respondió	20	4.00
Total.....	530	100.00

G. Caracterización del sistema educativo

El analfabetismo llega al 70% en ciertas áreas de la Comarca. Las razones que han generado esta situación que perpetúa el ciclo de pobreza son diversas y a múltiples niveles. La deserción escolar es una pieza de análisis fundamental con respecto a esta situación, y se ve motivada por diversas causas; a saber, aspectos culturales vinculados con la función reproductiva en las niñas; dificultades de acceso a la escuela por la dispersión poblacional; la falta de recursos para cubrir la alimentación; y los gastos que ocasiona la asistencia a la escuela.

La repitencia es otro fenómeno que caracteriza la educación en el área de la Comarca. Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano, existe un sobrecosto en la inversión pública en las Comarcas Indígenas por la alta tasa de repitencia escolar.

Si analizamos el sistema educativo, encontraremos bajos niveles de instrucción, y una desvinculación con el contexto étnico en el que se realiza la actividad pedagógica. Esta desvinculación ha generado en la población indígena la migración de sectores de la población, y el abandono de prácticas culturales (ver Perfil de los Pueblos Indígenas de Panamá, PNUD). Inclusive, la prestación de servicios educativos para las áreas indígenas carecen del carácter bilingüe y bicultural que establecen las leyes de la Comarca. Además, carecen de pertinencia con respecto al contexto indígena, y desprecian sus valores y cultura para validar los de la cultura dominante. Un artículo publicado con respecto a la educación de la niñez indígena hace la siguiente reflexión:

...me enseñó con orgullo sus tareas hechas con buena letra, limpias y ordenadas, porque ha aprendido muchas cosas copiando del pizarrón

largos párrafos sobre temas ajenos a su vida nómada y paupérrima. La última lección que aparece en el cuaderno de Rosita está ilustrada con los dibujos que ha trazado de una mesa perfectamente puesta, como para un almuerzo sabroso. No falta nada. Hay un mantelito y una servilleta, un plato escoltado por un tenedor, un cuchillo y una cucharita, y con letra clara ella ha hecho la enumeración de cada uno de estos objetos que nunca ha utilizado, y que probablemente ni siquiera ha visto.

¿De qué puede servirle a esta pequeña toda esa información inútil para cambiar su entorno de pobreza? Si en el corto tiempo que pasará en la escuela entre cosecha y cosecha no puede adquirir conocimientos básicos para mejorar su vida, [...] El cuaderno de Rosita, La Prensa, 20 de noviembre del 2001.

Los modelos de educación inicial en la Comarca abarcan los programas informales de CEFACEI, Madre a Madre, y Educación Inicial en el Hogar. Los programas de CEFACEI están diseñados para el desarrollo integral de los niños y niñas menores de 6 años de edad, involucrando la participación de todos los actores del proceso educativo (madres y padres de familia, comunidad y educadores).

El Programa de Educación Inicial en el Hogar es una iniciativa no convencional, innovadora, dirigida a las familias para que actúen como agentes educativos de sus hijos e hijas menores de 6 años. Este programa fue diseñado para comunidades con características de dispersión poblacional como la que presentan los Ngobe, pues la dispersión no les permite tener en sus comunidades un jardín de infancia para ofrecer atención integral a niños y niñas.

La prestación de servicios educativos en la Comarca Ngobe-Buglé está enmarcado en el sistema multigrados, que consiste en organizar la experiencia pedagógica de los niños, niñas y adolescentes en un solo salón que abarca en unos casos el primero, segundo, y tercer grado; y en otros el cuarto, quinto y sexto grado. Esta situación desgasta la experiencia de aprendizaje de niños y niñas pues imposibilita que se cubran de manera adecuada sus necesidades especiales. Además, este esquema de prestación de servicios dificulta la programación para los maestros que atienden a esta población en edad escolar.

La aspiración a educación secundaria dentro de la Comarca es virtualmente imposible. La dispersión de la población ha ocasionado que aquellos(as) adolescentes que alcanzan la secundaria tengan que salir de la Comarca para realizar estudios secundarios, pues la dispersión de la población ha

imposibilitado la construcción de centros de enseñanza secundaria. De allí que por regla general, aquellos que alcanzan un nivel de educación secundaria y continúan hacia la educación superior muestran una marcada tendencia a no vivir en la Comarca. Esta situación trae como consecuencia el abandono de actividades tradicionales como la agricultura y la producción artesanal, además de que inhabilita la posibilidad de desarrollar el área con la interculturalidad, los valores y la cosmovisión de los grupos Ngobe y Buglé.

El Ministerio de Educación desarrolla desde 1999 un proyecto para la erradicación del trabajo infantil en las áreas cafetaleras. Según la Lic. Elizabeth Quintero del Departamento de Preventiva Integral del Ministerio de Educación, este programa se realiza con el objetivo brindar una atención integral a la niñez de las áreas cafetaleras de Renacimiento y Boquete. Además, se busca brindar seguimiento educativo a los estudiantes que emigran de la Comarca Ngobe-Buglé.

Empero, en la actualidad este programa ha logrado desarrollarse en dos fincas en el área cafetalera de Renacimiento, y en un número similar de fincas en el área de Boquete.

H. Caracterización del capital social de la Comarca

El capital social es el conjunto de normas, confianza y redes de reciprocidad que facilitan la cooperación, y que dan sentido a las relaciones humanas reduciendo la vulnerabilidad y aumentando las oportunidades. Las formas tradicionales de organización y control social indígena responden a las necesidades del grupo de manera que establecen redes de solidaridad, reciprocidad y confianza. En los grupos indígenas en los que la unidad básica es la familia, las interacciones sociales se dan en el ámbito de requerimientos de trabajo como la caza, la recolección y/o la producción. De allí que en la eventualidad del surgimiento de una situación que ponga en peligro la existencia del grupo, el capital social es parte del mecanismo de defensa que facilita el surgimiento de liderazgos que dirigen, orientan y asesoran al grupo.

Al funcionar en grupos la gente aprende el valor inherente de la cooperación, pero la cooperación solo es factible si las personas confían las unas en las otras. El funcionar en grupos también nos lleva a plantear el hecho de la transitividad de la confianza; es decir, cuanto mayor sea el número de organizaciones que guardan las unas relaciones con las otras, mayor es el número de personas que pueden colaborar entre ellas sin tener que revisar permanentemente sus respectivos antecedentes. Esta situación disminuye significativamente los costos de las transacciones e interacciones sociales.

Para una cooperación sostenible, la confianza debe ser estable y predecible (ver Juhnno Pena & Lindo Fuentes, 1998), para ello, todos los pueblos y sociedades definen normas de conducta estables. Las normas se internalizan a través de un proceso de socialización, y son reforzadas a través de

mecanismos de sanción . La internalización de las normas hace predecible el comportamiento, y esto a su vez es un elemento adicional que actúa para disminuir los costos de transacción, y falcita la cooperación.

A pesar de que un estudio acerca de la organización, valores y capital social de las comunidades de Panamá (ver Junho Pena, Lindo Fuentes, 1998) hace una valoración positiva del capital social en las Comarcas indígenas, la evidencia encontrada cuando se estudió esta dimensión sugiere que existe desconfianza entre los diferentes actores sociales intra e inter comarcales.

En el ámbito intra comarcal, si bien es cierto que existen fortalezas del capital intelectual manifestadas en formas de comunicación que generan desplazamientos de la población en forma solidaria para insertarse en la cosecha de café desde el momento que inicia en Costa Rica hasta el momento que termina en Boquete, no es menos cierto que existen debilidades evidenciadas en la necesidad de *obligar* a los indígenas a respetar el contrato con los productores cafetaleros (ver Obligarán a indígenas a respetar contrato, La Prensa, 27 de diciembre del 2001). La obligatoriedad y la imposición difícilmente pueden ser asumidas como indicadores de un capital social robusto. Todo lo contrario. La obligatoriedad sugiere la pérdida de la norma, y del valor de la cooperación, dando como resultado un aumento en los costos de producción.

Otro ejemplo en el ámbito intracomarcal son los enfrentamientos entre indígenas de la región de Ño Kribo y los de Nedri por el intento de los últimos de monopolizar la distribución de alimentos y el servicio de transporte público (ver Ellington teme enfrentamientos entre indígenas de Chiriquí y Bocas del Toro, La Prensa, 3 de abril del 2002. Adicionalmente, y a raíz del conflicto anterior, un grupo de indígenas de Alto Chamí atacó al gobernador de la Comarca a finales del mes de marzo. Anterior a esta ocasión, había estado cautivo por 11 horas durante el mes de febrero en la comunidad de Muso en Besikó (ver también La Prensa, 30 de marzo del 2002, y La Prensa, 7 de abril del 2002).

En el ámbito intercomarcal, las evidencias son diversas y con diferentes actores. Los indígenas tienen la percepción de que han sido abandonados por los gobiernos. Por otro lado, la relación entre los indígenas y los miembros de la cultura dominante históricamente ha estado plagada de mentiras y engaños. En este contexto, las coordenadas del capital social se han visto debilitadas, de suerte que la relación entre unos y otros ha dejado de ser predecible, lo cual imposibilita la cooperación, y aumenta los costos de producción.

Por ejemplo, por el lado de los productores, durante las entrevistas y los grupos focales fue evidente la frustración que experimentan los caficultores al enviar el transporte para recoger indígenas para la cosecha de café. Una vez en la zona cafetalera, los indígenas deciden por trabajar para un productor distinto al que ofreció el transporte para el traslado.

I. Caracterización del potencial económico de la Comarca

La producción artesanal tiene potencial para su explotación comercial de acuerdo con lo planteado en *Las artes Ngobe y Buglé* (2000). Estos pueblos indígenas tienen tradiciones ancestrales de producción de artículos de orfebrería fina, y obras de cerámica; además de artefactos relacionados con la vida diaria; a saber, chácaras (bolsas con tejidos intrincados), sombreros, trajes, herramientas, pulseras y chaquiras.

A pesar de no estar incluida en el Plan Maestro de Desarrollo Turístico (1993-2002), la Comarca Ngobe-Buglé tiene potencial con respecto la explotación turística. El artículo 49 de la Ley 10 crea la comisión de desarrollo turístico para la elaboración de un plan de desarrollo turístico sostenible a fin de explorar áreas con potencial para el desarrollo de esta actividad. Por su proximidad con la zona 1¹⁵ del Plan Maestro de Desarrollo Turístico, por su producción artesanal, y por su población indígena pueden desarrollarse iniciativas tendientes a potenciar el área de la Comarca como punto de interés turístico.

J. Caracterización de los Municipios cafetaleros receptores de la migración

Tanto el Municipio de Boquete como el de Rio Sereno son Municipios subsidiados. La tabla # 33 muestra las asignaciones presupuestarias para estos Municipios para los años fiscales 2001 y 2002.

Tabla # 33

Asignaciones presupuestarias para los Municipios de Boquete, Renacimiento, y los Municipios de la Comarca Ngobe-Buglé (en dólares)

Municipio	2001	2002	Diferencia
Boquete	578,680.00	504,090.00	-74,590.00
Renacimiento	213,988.00	225,858.00	+11,870.00
Mironó	110,020.00	106,300.00	-3,720.00
Muná	142,571.00	148,094.00	+5,523.00
Besikó	101,611.00	103,417.00	+1,806.00
Nole Duima	83,187.00	85,342.00	+2,155.00

¹⁵ Comprende el Parque Internacional La Amistad y el Parque Nacional Volcán Barú. Los elementos distintivos de esta zona son sus bosques, la observación de aves, los cráteres del volcán, y su altura.

Las asignaciones de estos presupuestos globales se dividen en presupuesto de funcionamiento que cubre salarios, prestaciones laborales, etc., y presupuesto de inversión. En la práctica, casi un 60% de las asignaciones presupuestarias se agotan en el presupuesto de funcionamiento, lo que limita las posibilidades de ejecutar obras con el presupuesto de inversión. Vale la pena señalar que estas asignaciones presupuestarias son producto de subsidios del gobierno nacional, ya que estos Municipios no tienen recaudaciones por la estructura de los gravámenes presentes en su división geopolítica.

La condición de Municipios subsidiados pone una limitación adicional a la establecida anteriormente en función del presupuesto de funcionamiento con respecto a la posibilidad de realizar inversiones en los sistemas de provisión de servicios públicos (educación, vivienda, salud, luz, agua, etc.)

K. Caracterización de organizaciones de la sociedad civil

Casa Esperanza es la organización de manera estable ha venido desarrollando un trabajo con la niñez trabajadora en la producción de café. Actualmente esta organización cuenta con un Centro en la región de Boquete para el desarrollo de iniciativas tendientes a erradicar el trabajo infantil.

La misión de Casa Esperanza es ofrecer oportunidades de desarrollo a los niños, niñas y adolescentes en condición de pobreza, especialmente a aquellos que generan ingresos. Casa Esperanza también trabaja con las familias para que a través de servicios de salud, nutrición, educación, recreación, orientación y capacitación puedan erradicar el trabajo infantil y proveer ambientes que protejan los derechos de la niñez.

En Boquete, Casa Esperanza ha desarrollado un proyecto socioeducativo para niños, niñas y adolescentes trabajadores en las zonas cafetaleras de Chiriquí. En este programa participan alrededor de 5 fincas, beneficiando a un total de 131 niños, niñas y adolescentes.

L. Percepción de los caficultores

La caficultura para la presente generación de caficultores es una actividad familiar, en muchos casos ancestral. Muchos de los caficultores no recuerdan que su familia se dedicara a otra actividad que no fuera la producción de café. Desde que su familia participa en esta actividad, los indígenas han aportado la mano de obra para la cosecha de café, salvo en muy contadas excepciones. Vale la pena señalar también que en décadas pasadas la participación de latinos en la cosecha de café fue una realidad, mas sin embargo; en la actualidad los latinos consideran un menoscabo a su integridad personal la participación en esta actividad.

Actualmente participan en la cosecha de café unas 14,000 personas provenientes de todas las regiones de la Comarca Ngobe Buglé. Estas personas, como se ha expresado anteriormente viajan con sus núcleos familiares y se hospedan en los campamentos destinados para esta fin en cada una de las fincas cafetaleras.

Para muchos de los productores la comercialización de café en el mercado nacional o extranjero es su actividad o negocio principal.

La relación con los cosecheros es una relación de hecho, o sea informal. Esta relación se establece de común acuerdo entre las partes con respecto a el precio que se paga por lata de café. Esta situación facilita una alta movilidad entre la población que se desplaza para insertarse en este mercado laboral, ya que buscan acercarse a aquellos productores que pagan mejor precio por lata. Según los productores, la mano de obra indígena representa alrededor del 40% de los costos de producción, sin que los indígenas tengan que asumir los costos y riesgos asociados con la producción. Esta situación es percibida como injusta por los productores, quienes denominan a los indígenas un *socio silencioso*.

Los productores de café plantean de que la inserción de los indígenas en la cosecha de café es la única alternativa que tienen para subsistir, pues pasan hambre durante la mayor parte del año. Muchos productores aseveran que si no fuera por la cosecha de café, los indígenas no tendrían ninguna esperanza. Inclusive se manifiestan incómodos frente a la proyección de ellos que se ha hecho en los medios de comunicación, a través de los cuales se les tilda de explotadores. Además, los productores han realizado estudios que demuestran el auge económico que se produce como consecuencia de la zafra de café. Durante estos periodos se generan alrededor de 10,000 empleos adicionales en el sector transporte, servicios, infraestructura, turismo, etc.

La legislación panameña en materia de trabajo infantil es conocida por los productores. Reconocen que el trabajo está prohibido a menores de 14 años, pero no se consideran responsables de este hecho, pues son los padres y madres de familia los que consideran que los niños, niñas y adolescentes deben trabajar para contribuir con el ingreso familiar, y como mecanismo de socialización.

Empero, los productores no han internalizado el concepto de oportunidad con respecto al futuro de los niños y niñas que permanecen con sus padres en los cafetales. Durante el tiempo que realizamos las entrevistas y grupos focales, no hubo un productor que no comentara que él o ella también había sido un niño o niña recolector de café. Sin embargo, han perdido de vista que tuvieron acceso a otras oportunidades que potenciaron su vida, y que les permitieron las experiencias que hoy disfrutan.

En el momento actual, los caficultores mantienen la tesis de que si los precios en el mercado internacional se mantienen tan bajos, van a tener que abandonar esta actividad. Esto – consideran ellos – no solo sería una pérdida para ellos, sino también para la comunidad indígena que durante generaciones ha participado de esta actividad.

Existen por otro lado, dimensiones interesantes de la relación entre los caficultores y los cosecheros. La tabla # 34 caracteriza la relación de lealtad que existe entre caficultor y cosechero. Nótese que 66% de los cosecheros ha trabajado entre 1 a 10 años de cosecha con el mismo productor. Diez por ciento ha trabajado entre 11 y 20 años con el mismo productor, mientras que 1% ha trabajado entre 22 a 24 años con el mismo productor.

Tabla # 34

Caracterización de la relación de lealtad entre caficultores y cosecheros
(en años de cosechar para el mismo productor)

Años	Frecuencia	Porcentaje
☀ de 1 a 3	315	59.00
☀ de 4 a 6	74	14.00
☀ de 7 a 9	16	3.00
☀ de 10 a 12	27	5.00
☀ de 13 a 15	10	2.00
☀ de 16 a 18	7	1.00
☀ de 19 a 21	11	2.00
☀ de 22 a 24	3	1.00
☀ de 25 a 27	1	0.00
☀ de 28 a 30	2	0.00
☀ más de 30	2	0.00
☀ No respondió	62	12.00
Total.....	530	99.00

M. Percepción de los indígenas acerca del trabajo infantil

Las tablas que se presentan a continuación expresan el sentir de los jefes de familias recolectoras cuando fueron abordados con respecto al trabajo infantil en la cosecha de café. La tabla # 35 muestra que no existen diferencias significativas entre aquellos que opinan que los niños, niñas y adolescentes deben trabajar (32%), con respecto a aquellos que consideran que no deben trabajar (33%). Sin embargo, se hace necesario resaltar el alto porcentaje (27%) de no respuesta a esta pregunta, pues seguramente se definiría hacia una postura o la otra.

Tabla # 35

Opinión de los jefes de familia recolectoras acerca del trabajo infantil y de la adolescencia en la cosecha de café

Opiniones	Frecuencia	Porcentaje
☀ Deben trabajar	172	32.00
☀ No deben trabajar	176	33.00
☀ Indecisos	40	8.00
☀ No respondió	142	27.00
Total.....	530	100.00

Tabla # 36

Caracterización de los lugares que reportan los jefes de familia con respecto a sus hijos mientras están cosechando

Lugar	Frecuencia	Porcentaje
☀ Con usted en el cafetal	289	54.00
☀ En el campamento	311	59.00
☀ En la escuela	36	7.00
☀ En un centro parvulario	0	0.00
☀ No sabe/ no dice	23	4.00
Total.....	530	100.00

Tabla # 37

Reporte de actividades que realizan los niños, niñas y adolescentes mientras los jefes de familia cosechan café (según los jefes de familia)

Actividades	Frecuencia	Porcentaje
☀ Cosechan café	266	50.00
☀ Cuidan a sus hermanos	71	13.00
☀ Usan herramientas	1	0.00
☀ Juegan	185	35.00
☀ Recogen leña	5	1.00
☀ Sostienen chácara	0	0.00
☀ Sostienen peso/ saco	0	0.00
☀ Tienen contacto con agroquímicos	0	0.00
☀ Traen agua	1	0.00
☀ Otro	18	3.00
Total.....	530	100.00

IV. Conclusiones y Recomendaciones

El informe *Estado Mundial de la Infancia* (1997) sugiere que la expresión trabajo infantil evoca una realidad compleja, pues los niños, niñas y adolescentes se desempeñan en una gran variedad de tareas en condiciones muy diversas, que tienen un amplio espectro. En un extremo, y desde el punto de vista cultural, el trabajo es beneficioso porque promueve y estimula el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de los niños y niñas sin interferir en su actividad escolar, recreativa o de descanso. En el otro extremo se pondera que el trabajo es nocivo y/o abusivo en tanto limita las posibilidades de trascender el ciclo de pobreza.

Algunos autores opinan que considerar todos los tipos de trabajo desempeñados por los niños, niñas y adolescentes como inaceptables es confundir y trivializar la cuestión, lo cual contribuye a garantizar el trabajo infantil no desaparezca nunca.

Para combatir la pobreza indígena, “es necesario partir de las propias demandas y las propias propuestas de las comunidades indígenas, de manera que se pueda avanzar hacia una integración positiva de la identidad, los valores y la cultura indígena con los métodos de producción más modernos, con los servicios sociales y la infraestructura necesarios y con los conocimientos y la organización social necesarios para aprovechar las oportunidades y minimizar los peligros que puede ofrecer la economía de mercado para las comunidades y las culturas indígenas.”

Potenciar la capacidad de acción del pueblo Ngobe Buglé supone básicamente modificar el legado histórico de marginación que condena a la pobreza crónica a un gran número de personas. Los elementos básicos para ello son el acceso a servicios económicos, a la atención primaria de salud y a la educación, y la posibilidad de que puedan organizarse, especialmente a nivel local comunitario, para proyectar sus puntos de vista y sus intereses y conseguir una mayor influencia en las decisiones sobre la asignación de los recursos locales. La potenciación de la capacidad de acción de los Ngobe Buglé y su participación en el sistema de gobierno local contribuirían también a la utilización más responsable de los recursos públicos que se gastan en su nombre pero que muchas veces se despilfarran por razones bien conocidas.

Existen 7 conceptos claves para el desarrollo de cualquier iniciativa *con*, para o de la niñez siguiendo el paradigma de protección integral de la niñez (adaptado del Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina)

- *Integralidad*: las iniciativas propuestas deben tender a ser complementarias entre si, y responder a las necesidades de los/las jóvenes como miembros(as) de un grupo etéreo.
- *Eficacia*: las iniciativas deben tender a maximizar los recursos para lograr un impacto positivo en las oportunidades abiertas para los/las jóvenes.
- *Innovación*: las iniciativas deben procurar la creación y experimentación de soluciones originales frente a los problemas prioritarios que afectan a los/las jóvenes.
- *Perdurabilidad*: las iniciativas deben contar con mecanismos diversos que permitan sostenibilidad y proyección en el tiempo.
- *Replicabilidad*: las iniciativas deben poder ser replicadas y adaptadas a diferentes contextos, y deben contar con mecanismos de seguimiento y evaluación que faciliten su replicabilidad.
- *Concertación*: las iniciativas propuestas deben tender al involucramiento y compromiso de diferentes sectores de la sociedad, tanto el sector público como privado; la comunidad; y los/las jóvenes.
- *Participación*: las iniciativas deben procurar que los/las jóvenes estén involucrados de manera activa y relevante, siendo actores y no meros beneficiarios de las mismas.

Estos son precisamente los elementos que deben ser tomados en cuenta para desarrollar una iniciativa con la niñez y adolescencia trabajadora en la

producción de café. Sobre estos elementos, queremos poner énfasis particular sobre la participación, pues en el respeto a la autodeterminación de los pueblos indígenas radica parte de la fórmula que puede facilitar el alcance de desarrollos económicos sostenibles, sustentables y con equidad.

Anexos

Ley No. 10 del 7 de marzo de 1997

Por la cual se crea la Comarca Ngobe-Buglé y se toman otras medidas

Capítulo I. Creación y relimitación

Artículo 1

Se crea la Comarca Ngobe-Buglé como una división política especial en el territorio de la República de Panamá y su organización y funcionamiento están sujetos a la Constitución Política, a la Ley y a la Carta Orgánica.

Estas regiones se dividen en distritos y corregimientos Comarcales, cuya organización, administración y funcionamiento están sujetos al régimen especial establecido en esta Ley, a la Carta Orgánica y la Constitución Política.

Capítulo III Gobierno y administración

Artículo 17

“El estado reconoce la existencia del Congreso General de la Comarca como máximo organismo de expresión y decisión étnica y cultural del pueblo Ngobe-Buglé.”

Artículo 22

Se detalla como debe estar integrado el Consejo de Coordinación Comarcal:

- Representantes de Corregimiento
- Gobernador Comarcal
- Cacique General
- Tres Caciques regionales
- Presidente del Congreso General
- Presidentes de Congresos Regionales

Todos tienen derecho a voz y voto.

Participan solo con derecho a voz:

1. Los representantes de los ministerios y de las instituciones autónomas y semiautónomas del Estado
2. Los legisladores de los circuitos electorales que fueran electos en los circuitos de la Comarca.

Artículo 24

El Estado reconoce las siguientes autoridades tradicionales de la Comarca Ngobe-Buglé:

1. El cacique general
2. El cacique regional
3. El cacique local
4. El jefe inmediato
5. El vocero de la comunidad

Sus funciones serán las que dispongan la Constitución Política, la Ley y la Carta Orgánica.

Artículo 25

La máxima autoridad tradicional de la Comarca es el Cacique General, tiene dos suplentes elegidos por el Congreso General mediante votación popular, por un periodo de seis años. La elección la realiza el Congreso General, según procedimiento democrático establecido en la Carta Orgánica, basado en las normas de procedimiento y de acuerdo con principios establecidos en la Constitución política.

Artículo 26

El cacique general, los caciques regionales y locales pueden ser reelectos, y podrán ser removidos de sus cargos si faltan a las leyes de Panamá o a la Carta Orgánica.

Artículo 33

En la Comarca Ngobe-Buglé habrá un gobernador Comarcal, nombrado y removible por el Órgano Ejecutivo, quien tiene las mismas funciones que los gobernadores de la provincias.

Artículo 42

El Ministerio de Planificación y Política Económica diseñará y desarrollará políticas de autogestión económica, y asignará recursos para el desarrollo de las comunidades. También elaborará la metodología para la preparación de documentos que generen proyectos y se canalicen a través del Presupuesto General del estado. La Contraloría General de la República fiscalizará el correcto uso de los recursos del Estado en la Comarca.

Artículo 43

La Comarca Ngobe-Buglé, a través de los organismos competentes, planificará y promoverá proyectos de desarrollo sostenible integral en las comunidades con la adecuada coordinación interinstitucional. Para estos efectos, el estado brindará asistencia técnica y financiera, y se crearán los medios de mercadeo y comercialización de la producción agropecuaria, industrial, artesanal, de turismo y otros.

Artículo 44

Los habitantes de la Comarca tendrán consideración especial en las entidades de crédito, para realizar operaciones crediticias o recibir subsidios. El Estado creará los mecanismos para facilitar, a los productores Comarcales, la forma más eficaz que les permita la obtención de créditos en las entidades financieras públicas, mediante el establecimiento de fórmulas efectivas para ambas partes. La Comarca

podrá, canalizar recursos con las entidades de créditos que ofrezcan condiciones favorables para sus proyectos de autogestión. Los distritos Comarcales podrán, recibir donaciones de cualquier entidad pública o privada, natural o jurídica, nacional o extranjera, para el funcionamiento de los proyectos de desarrollo integral o comunal. Tales donaciones son deducibles del impuesto sobre la renta. La Carta Orgánica desarrollará los procedimientos.

Artículo 45

Cada ministerio o entidad autónoma o semiautónoma, podrá crear direcciones o dependencias para la prestación de servicios y la ejecución presupuestaria o de proyectos, con el fin de promover el desarrollo sostenible mediante las actividades y programas que se ejecuten en la Comarca Ngobe-Buglé, tomando en cuenta la realidad multicultural de la Comarca.

Artículo 46

Se crea una Comisión de alto nivel para la planificación y promoción integral de la Comarca con representación de los ministerios y entidades estatales, y a ella se integraran los presidentes de los Congresos Regionales, los caciques Comarcales regionales y el gobernador Comarcal, quienes buscaran las formas más propicias para lograr la participación de la población a los planes de desarrollo integral de la nación panameña, tomando en cuenta su diversidad cultural, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y la Ley.

Capítulo VI

Recursos Naturales

Artículo 49

“Se crea la comisión de desarrollo turístico, en cada una de las regiones Comarcales, para la elaboración del plan de desarrollo turístico sostenible y la supervisión de la ejecución de los proyectos, a fin de explorar áreas con vocación de desarrollo turístico.

Esta comisión estará integrada por:

1. Instituto Panameño de Turismo como coordinador
2. Tres representantes del gobierno nacional
3. El presidente del Congreso Regional
4. El alcalde de distrito Comarcal
5. El representante del corregimiento
6. El cacique regional del área respectiva
7. El presidente del Congreso General
8. El gobernador Comarcal.

Se crea una zona de desarrollo turístico sostenible que se extiende 2000 metros de la costa hacia tierra firme, a todo lo largo del litoral.

Capítulo VIII
Cultura, Educación y Salud

Artículo 53

Se reconocen las lenguas, culturas, tradiciones y costumbres del pueblo Ngobe-Buglé, las cuales serán conservadas y divulgadas por organismos especiales competentes, que serán creados con ese propósito y en los cuales participaran la población Ngobe-Buglé.

Artículo 54

Establece el desarrollo de la educación bilingüe-intercultural en la Comarca.

GACETA OFICIAL No. 23,882

Ministerio de Gobierno y Justicia

Decreto Ejecutivo No.194

(De 25 de agosto de 1999)

“Por la cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngobe-Buglé”

La carta orgánica establece las normas de trabajo para los organismos y las autoridades instituidas en la Comarca Ngobe-Buglé, con el propósito de permitir la integración y participación conjunta en el desarrollo y bienestar colectivo de esta.

Capítulo II

División Política Interna de la Comarca Ngobe-Buglé

Artículo 4: La superficie la Comarca se divide en tres grandes regiones que son No Kribo, Nidrini, Kadriiri, estas en distritos, corregimientos y regimientos, con cabecera en Buabti, en la región de Kadriiri.

Título III

Gobierno y administración Comarcal

Capítulo I, Sub-Sección A-1

El Congreso General

Artículo 51

El Congreso General como máximo organismo de expresión del pueblo Ngobe-Buglé, discutirá todos los temas relativos al pueblo Ngobe y ara recomendaciones, mediante la emisión de resoluciones sobre temas de educación, salud, infraestructuras sociales, explotaciones de los recursos naturales y demás actividades que afecten al pueblo Ngobe-Buglé.

Sub-Sección A-4

De los encuentros inter-regionales de dirigentes

Artículo 68: En el encuentro inter-regional de dirigentes se pueden plantear planes de desarrollo social, económico, político y cultural para ser implementado en la Comarca.

Sub-sección A-8

De las comisiones permanentes del congreso general

A. EDUCACIÓN Y CULTURA

Artículo 88: Funciones de la Comisión de Educación y Cultura:

1. Evaluar el curriculum de la educación Ngobe Bugle y campesinos

2. Fomentar los planes curriculares permanentes, ajustándolos a las aspiraciones del pueblo Ngobe-Buglé
3. Coordinar proyectos educativos con las diferentes Universidades existentes en el país
4. Promover la actualización de los diferentes textos escolares para que responda a los intereses de la cultura Ngobe-Buglé
5. Coordinar con el IFARHU programas de becas para la Comarca Ngobe-Buglé
6. Fiscalizar el funcionamiento de la administración educativa en la Comarca

B. RECURSOS NATURALES

Artículo 89: Son funciones de la comisión de Recursos Naturales Renovables y no renovables:

1. Proteger, vigilar, defender y fiscalizar el cumplimiento de las diferentes normas relacionadas con los recursos naturales renovables y no renovables, como también atender las actividades de exploración, explotación minera, marítima, lacustre y fluvial en la Comarca Ngobe-Buglé.
2. Recomendar al Congreso general crear áreas protegidas según las necesidades requeridas.

C. PRESUPUESTO

Artículo 90: Su función: Elaborar el presupuesto de los congresos Ngobe – Bugle y campesino, para su debido cumplimiento, que sera presentado a la Directiva del Congreso General a mas tardar el mes de mayo de cada ano.

D. SALUD

Artículo 91: Sus funciones son:

1. Gestionar ante el MINSA la Dirección Medica de la Comarca Ngobe-Buglé
2. Gestionara la Dirección de enfermería en la Comarca
3. Promover ante la instancia, la formación de médicos

J. DEL MENOR Y LA FAMILIA

Artículo 97: Sus funciones son: Contribuir con las autoridades Comarcales en la orientación y en la preservación de nuestras costumbres y cultura tradicional dando énfasis en mantener la integridad física espiritual y moral de la familia del pueblo Ngobe-Buglé.

Proyecto USMA/OIT-IPEC

Estudio de la dimensión, naturaleza y entorno socioeconómico del trabajo infantil y de la adolescencia en la producción de café en la Provincia de Chiriquí

Por favor utilice el siguiente protocolo para contactar a los niños/as que se encuentran en las fincas de café en los Distritos de Renacimiento y Boquete.

1. Identifique la actividad que estaba realizando el niño/a cuando lo encontró en la finca.
2. Llene la primera parte de la plantilla del IDN.
3. Dé la información del niño(s) captado(s) al *captador* designado para que pueda transmitir la información a los encuestadores de familia.
4. Continúe la aplicación del instrumento con los niños captados.
5. El equipo que trabaja con los niños debe trabajar con un grupo de 10 niños máximo.

Instrucciones para el *captador*

1. Llene la plantilla *Listado de niños captados para la encuesta*
2. Entréguela al supervisor de campo (Sr. Núñez).
3. Continúe realizando la encuesta a el niño/a que captó

Desarrollo psicomotriz

Pista de obstáculos

Materiales: 2 sillas, 5 colchonetas, una mesa, una cajeta

Tiempo: 10 min

Acomoda las colchonetas, la mesa, y las sillas de manera que se conviertan en una pista de obstáculos. Utiliza la mesa para que los niños(as) gateen por debajo; las sillas, para que los niño(as) se pongan de pie sobre ellas; y las colchonetas para que gateen y rueden sobre su propio cuerpo.

Permite que cada niño/a pase individualmente por la pista de obstáculo. Haz tus anotaciones en la hoja de observación detallada. ¿Cómo es la coordinación motora fina del niño/a? ¿Cómo es la coordinación motora gruesa del niño/a? ¿Gatea alternando brazos y piernas? ¿Su tórax gira pegado a la colchoneta cuando rueda sobre su cuerpo? ¿Se muestra inseguro/a cuando se pone de pie sobre la silla?

Desarrollo cognoscitivo

Una milla de lana (Para jugar con niños de 3 – 7 años)

Materiales: Lana, tijeras

Tiempo: 10 – 15 min

Amarra lana a la cintura de uno de los niños. Luego, pídele a los otros niños que se enreden con la lana. Cuando estén todos enredados, unidos por la cintura entre sí, pídeles que cuidadosamente se desenreden. Observa su comportamiento ¿siguen la lana para ver a quién deben desenredar próximamente? ¿existe algún tipo de liderazgo? ¿observas en el/la/ellos/as habilidades para resolver problemas? ¿alguno de los(as) niños(as) participando pierde la calma, se vuelve irritable e intolerante? Anota tus observaciones en la hoja de observación detallada.

Composición *Cómo es tu casa en la Comarca*

Materiales: papel, crayolas, marcadores

Tiempo: 10 – 15 min

Pide a los niños(as) que hagan una composición que describa como es su casa en la Comarca, y que la ilustren utilizando los crayolas. Pregunta ¿de qué materiales está hecha tu casa? ¿cómo es la comunidad donde vives? ¿qué es lo que mas te gusta de tu casa? ¿qué es lo que menos te gusta de tu casa? ¿cómo se llevan los miembros de la familia? Si los niños no saben escribir, utiliza el espacio que aparece en el instrumento para anotar las descripciones que hacen acerca de su casa en la Comarca.

Desarrollo lingüístico

Juego de palabras en lengua *Ngobe* y en Español

Materiales: papel, hoja de evaluación, cartilla de palabras en Ngobe y Español

Tiempo: 10 min

Coloca las palabras en Ngobe y Español revueltas sobre el papel. Pide a cada niño/a que encuentre el par de la palabra en Ngobe en Español. Anota el número de aciertos en la hoja de observación detallada.

Desarrollo socioafectivo

Yo soy

Materiales: papel de estraza, marcadores

Tiempo: 10 min

Coloca al niño/a sobre el papel de estraza y dibuja su contorno con manos, cabello, orejas, piernas, etc. Asegúrate de que cada hoja tenga el nombre del niño. Luego de dibujado el contorno, pídele al niño/a que escriba 6 atributos que lo describen sobre la misma hoja de papel. Si el niño/a no sabe escribir, pídele que te los diga y anótalos sobre la misma hoja.

Para terminar, felicita a los niños/as por su buen trabajo y agradéceles haber jugado contigo.

Proyecto USMA/OIT-IPEC

Estudio de la dimensión, naturaleza y entorno socioeconómico del trabajo infantil y de la adolescencia en la producción de café en la Provincia de Chiriquí

Por favor utilice el siguiente protocolo para contactar a las familias de los niños que aparecen en el *Listado de niños captados para la encuesta*.

Instrucciones iniciales de abordaje y entrada a una finca

1. Contacta a la persona designada como enlace dentro de la finca.
2. Identifícate por tu nombre, y como la persona responsable del trabajo de campo del estudio. Identifica al resto de los miembros del equipo.
3. Repasa con los caficultores los conceptos claves acerca del estudio:
 - a. Explícales que es un estudio independiente realizado por la USMA para OIT.
 - b. Explícales que el objetivo del estudio es determinar las directrices de un proyecto.
 - c. Explícales que consideramos que la opinión de los productores debe ser tomada en cuenta para la realización del proyecto, y que para tal efecto se están llevando a cabo reuniones con los productores.
5. Si el/la productor(a) no ha recibido la carta, toma los datos de la dirección de correo electrónico, o fax a dónde se le puedan hacer llegar de manera mas inmediata. Si el productor accede a participar en el estudio, prosigue con el resto del protocolo. Si el productor se niega, agradécele su cooperación; y dile que le volveremos a contactar para que conozca toda la información acerca del estudio.
6. Advértele que le volveremos a contactar para confirmar que ha recibido la información, y para que nos indique su disposición de participar en el estudio.
7. Si el productor requiere de mayor información, puedes decirle que se comunique con Alma Jenkins al 675-5667, o Dioselina de Bell al 617-3763. Además, puedes tomar sus datos e indicarle que nos comunicaremos con el/ella.

Instrucciones para el supervisor de campo

1. Reciba el *Listado de niños captados* del *captador*, y verifique que entiende todos los datos que contiene este listado.
2. Asegúrese que ambos firman el Control de Listas Entregadas.
3. Devuelva el Control de Listas Entregadas debidamente firmado al *captador*.
4. Distribuya la información de los niños(as) equitativamente entre los encuestadores.
5. Anote en el *Listado de niños captados para la encuesta* el nombre del encuestador asignado a cada familia.
6. Al regreso de los encuestadores, confirme en el *Listado de niños captados* aquellas familias que fueron ubicadas por los encuestadores.

7. En caso de quedar familias pendientes por ubicar, notifique a la persona encargada de la finca para que le ayude a ubicarla. Si es tarde, adviértale que regresaran para entrevistar a ese jefe de familia.
8. Anote en el Control de Entrevistas y Visitas Realizadas cuantas fincas, cuantos niños y cuantas familias se encuestaron en el día y prepare el reporte de incidentes.
9. Revise, verifique y firme cada encuesta realizada durante el día de trabajo. Es importante que cualquier anomalía dentro de la encuesta sea revisada el mismo día, para poder corregir o completar con el encuestador la información y evitar que este pueda olvidar o confundir los casos.
10. Comuníquese diariamente con la Coordinadora de Área (Dioselina de Bell) para transmitirle esta información.

Instrucciones para los encuestadores

1. Reciba los datos de los niños(as) captados para las encuestas y anótelos en los IDFR. Recuerde que es un IDFR por niño captado, y que la familia de hermanos no debe ser doblemente encuestada.
2. Ubique al jefe(a) de familia del niño captado.
4. Identifíquese por su nombre, y como miembro del equipo de personas que está realizando la encuesta de los niños presente en la finca. Evite mencionar que es un estudio de trabajo infantil. En todo momento mantenga que la información será utilizada para desarrollar un proyecto con los niños.
5. Anote la hora de inicio y finalización de cada encuesta .
6. Una vez concluidas las encuestas asignadas, regrese donde el Supervisor de Campo para confirmar que su asignación fue cumplida; reportar cualquier incidente por insignificante que parezca; y obtener un nuevo grupo de familias.

Estudio OIT-IPEC/USMA
Dimensión, Naturaleza y Entorno socioeconómico del trabajo infantil en la niñez y
la adolescencia
Guía de entrevista con los productores – GEP

**Realice la entrevista a los productores atendiendo al protocolo de
investigación adjunto.**

1. Desde que año se dedica usted a la caficultura?
Si son mas de 20 años, preguntar:
2. Es un negocio familiar?
 3. Es actualmente su negocio primario o secundario?
2. Alrededor de cuántos quintales cosecha en su finca?
3. Desde cuándo los indígenas participan en la cosecha de café en su finca?
4. ¿Qué habilidades y destrezas especiales se requieren para la cosecha del café? ¿Cuán especializada tiene que ser la mano de obra para lograr una buena cosecha? ¿Existe una especialización de funciones para el trabajo de recoger, latear, pesar, etc?
5. Explíquenos el proceso para establecer la relación laboral con los indígenas
2. Probe: manda usted el transporte?
3. La relación la establece el *mandador*?
4. Cuántos *mandadores* tiene?
5. Son sus mandadores indígenas también?
6. Cuántos cosecheros contrata para la cosecha?
7. Cuánto le paga por lata a los cosecheros?
 8. Aparte del pago por lata, existen otros beneficios que la brinda ud. a la población que trabaja en su finca?
6. Existe rotación entre los indígenas que participan de la cosecha del café en su finca, o retiene ud. el mismo personal año tras año?
7. Cuántos otros empleos se producen como consecuencia de la cosecha del café?
8. Conoce usted la legislación del trabajo infantil en Panamá?
9. Conoce ud. la Ley 24 y la Ley 25?
10. Conoce usted las percepciones que tienen los países exportadores en torno al trabajo infantil en la producción del café? (En el caso de que el productor exprese que los países tienen un mandato de favorecer el pago de un precio justo a los cosecheros y esta percepción sea expresada, pregunte Probe: Qué estrategias ha desarrollado ud. para mejorar la calidad de vida de los cosecheros que trabajan para ud.? ¿Considera que esta estrategia he mejorado significativamente la calidad de vida de los cosecheros que trabajan para ud.?)
11. Explíquenos su esquema de comercialización del café.

2. Probe: Se considera ud. un productor pequeño, mediano o grande?
 3. Comercializa ud. su café a través de un *broker*? o directamente con las compañías torrefactoras?
12. Participa ud. de alguna organización/asociación vinculada a la producción del café?
 2. A cuál pertenece?
 3. Qué beneficios directos o indirectos recibe de su participación en esta organización?
 4. Cuáles son las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la organización/asociación en la que participa?
13. ¿Cómo le ha afectado la caída de los precios de café en el mercado internacional?
 2. Qué estrategias ha diseñado para sobrevivir a el excedente en los inventarios que existen a nivel internacional?
 3. Está ud. considerando cambiar de rubro?
14. ¿Cuál considera ud. ha sido el impacto de la globalización sobre el mercado internacional del café?
 2. Seguimiento: sobre su capacidad de poner su café en el mercado internacional?
15. Cuál es su opinión acerca del trabajo infantil en la producción de café?
16. ¿Es un niño un trabajador ideal? ¿Tienen los niños habilidades y/o destrezas especiales que los hacen mejores cosecheros?
17. Cuándo construyó ud. los campamentos de su finca?
 2. Seguimiento: Le ha hecho mejoras?
 3. Ha utilizado los préstamos blandos de la Ley 25 para mejorar las condiciones de su campamento?
18. Conoce ud. algunas de las iniciativas desarrolladas en torno al tema del trabajo infantil?
 2. Probe: la de Casa Esperanza, la del Ministerio de Salud?
 3. Qué opinión le merecen estas iniciativas? (Si está en desacuerdo con ellas o tiene una opinión negativa, qué características tendría que tener una iniciativa para que la apoyara?)
 4. Participa ud. de alguna de estas iniciativas?
 5. Cómo ha sido el contacto que ud. ha tenido con estas organizaciones y programas
19. Está ud. desarrollando algún proyecto en torno al tema del trabajo infantil en la producción del café? (Si la respuesta es afirmativa, seguimiento:
 2. Cuál es el objetivo de su iniciativa?
 3. Con qué instituciones coordina el proyecto que desarrolla?
20. Cuál considera ud. que debe ser el rol de los empresarios/caficultores con respecto al trabajo infantil en la producción del café?

21. Conoce ud. el concepto de negocios con responsabilidad social?
2. Sabe ud. que esta iniciativa es considerada como *good business practice*, y que puede rendirle buenos beneficios?
22. Ha escuchado ud. acerca del interés superior de la niñez?

Estudio OIT-IPEC/USMA
Dimensión, Naturaleza y Entorno socioeconómico del trabajo infantil en la niñez y
la adolescencia
Encuesta a Productores – GFP

I. Información General

Fecha: _____ Nombre: _____

Finca a la que representa: _____ Propietario: _____

Distrito: _____ Corregimiento: _____

Número de hectáreas en la finca: _____ Quintales que produce: _____

Número de cosecheros: _____

1. ¿Desde qué año se dedica ud. a la caficultura? _____

2. ¿Es un negocio familiar? [] si [] no

3. Actualmente, el café es su negocio [] primario [] secundario [] otro:

4. Si es su negocio secundario, ¿a qué otro rubro se dedica?
[] ganadería [] horticultura [] otro: _____

5. Ud. se considera un productor: [] pequeño [] mediano [] grande

6. El café que produce su finca es para [] consumo nacional [] exportación [] otro:

7. Indique el porcentaje de tiempo que dedican los niños en su finca a las siguientes actividades:

_____ recogen leña _____ traen agua _____ sostienen peso pesado

_____ sostienen peso ligero _____ tienen contacto con agroquímicos _____ cosechan café

_____ juegan _____ cuidan a sus hermanos _____ hacen uso de herramientas cortantes y pesadas
_____ Otro: _____

Estudio OIT-IPEC/USMA
Dimensión, Naturaleza y Entorno socioeconómico del trabajo infantil en la niñez y
la adolescencia
Guía para entrevista con ONG's – E-ONG

Realice la entrevista a los actores claves de las organizaciones no gubernamentales atendiendo al protocolo de investigación adjunto.

1. En qué año se funda su organización?
 - a. Probe: reseña histórica de la organización
 - b. ¿Es su organización regional y/o forma parte de una organización que tiene su base en la Ciudad de Panamá?
 - c. ¿Están descentralizadas las funciones de su organización?
2. ¿Cuál es la misión principal de su organización?
3. Durante el transcurso de los años como ha ido cambiando la misión de su organización?
4. Actualmente cuál es la visión de su organización?
5. Actualmente, tiene su organización un plan quinquenal?
6. Incluye su plan quinquenal el tema de la niñez y la adolescencia trabajadora?
7. ¿Cómo está organizada la organización?
8. Probe: Tiene un consejo directivo?
9. ¿Tiene personería jurídica?
10. ¿Tiene estatutos?
11. ¿Cuáles son los principales proyectos de su organización?
12. ¿Cuáles han sido los resultados de los proyectos que han desarrollado?
13. ¿A qué tipo de evaluación han sometido los proyectos que ha desarrollado su organización?
14. ¿Cuál es el perfil de los beneficiarios de los proyectos desarrollados por su organización?
15. ¿Dónde se ubican geográficamente estos proyectos?
16. ¿Cuántas personas se benefician de las actividades de sus proyectos?
17. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento para los proyectos que desarrollan?
18. ¿Con qué recurso humano cuenta su organización?
19. ¿Cuál es la capacidad técnica de su organización?
20. En caso de que el/la entrevistado(a) defina como pobre la capacidad técnica de la organización pregunte: ¿Qué estrategias deben desarrollarse para fortalecer institucionalmente a la organización?
21. ¿Cuáles son los vínculos que tiene su organización con la red de proveedores de servicios públicos en la provincia de Chiriquí?
22. Ha recibido su organización apoyo de la red de proveedores de servicio de la provincia?
23. ¿Participa su organización de alguna de las iniciativas regionales vinculadas con el tema del trabajo infantil en la cosecha del café?
24. ¿Cuál considera ud. es el rol de su organización con respecto al tema del trabajo infantil?

- Probe: de información y concienciación? de monitoreo? de investigación y reporte/denuncia de violaciones al código? de movilización de grupos de interés? de ofrecer servicios directos o indirectos a la población afectada?
25. Y en el futuro, ¿cuál deberá ser el rol de su organización con respecto a este tema?
 26. ¿Conoce su organización el paradigma del interés superior de la niñez?
Seguimiento: ¿Qué estrategias utiliza su organización con respecto al paradigma del interés superior de la niñez?
 27. ¿Cómo definiría ud. la relación entre su organización y los productores de café del área?
 28. ¿Qué aristas considera ud. hacen sensible el tema del trabajo infantil en la producción del café?
 29. ¿Qué tipo de estrategias debieran ponerse en marcha para sobreponer a las arideces del tema?
 30. ¿Participaría su organización en una iniciativa regional en torno al tema de la niñez y la adolescencia trabajadora en la producción del café?
 31. ¿Qué fortalezas puede contribuir su organización?
 32. ¿Qué debilidades de su organización deben ser tomadas en cuenta para su participación en una iniciativa a nivel regional?
 33. ¿Cuáles serían las amenazas que enfrentaría su organización si participara en una iniciativa a nivel regional?
 34. ¿Cuáles serían las oportunidades que enfrentaría su organización si participara en una iniciativa a nivel regional?

Estudio OIT-IPEC/USMA

Dimensión, Naturaleza y Entorno socioeconómico del trabajo infantil en la niñez y la adolescencia

Guía para entrevista con OG's – GEOG's

Realice la entrevista a los actores claves de las organizaciones gubernamentales ubicadas en las regiones geográficas de interés del estudio (Boquete, Renacimiento, Comarca Ngobe Buglé) atendiendo al protocolo de investigación adjunto.

1. En qué año se funda su organización?
 - a. Probe: reseña histórica de la organización
 - b. ¿A partir de qué año se establece su organización en la provincia de Chiriquí?
 - c. ¿Están descentralizadas las funciones de su organización?
 - d. ¿Está descentralizado el presupuesto de su organización?
 - e. ¿Existe financiamiento externo de parte de otros entes y/u organismos?
2. ¿Cuál es la misión principal de su organización?
 - a. Seguimiento: ¿Cómo está articulada esa misión con el desarrollo económico de la provincia de Chiriquí?
3. ¿Cómo entiende su organización el tema del trabajo infantil en la producción del café?
 - a. Existe algún mandato constitucional y/o institucional que enmarque las acciones que debe desarrollar su organización?
4. ¿Qué consecuencias específicas (positivas y negativas) produce este tema para su organización?
5. ¿Qué acciones específicas ha desarrollado su organización en torno a este tema?
6. Actualmente cuál es la visión de su organización con respecto a este tema?
7. ¿Cómo está organizada la organización?
 - a. ¿Con qué departamentos técnicos cuenta la organización a nivel regional?
 - b. ¿Con qué recurso humano cuenta su organización?
8. ¿Cuál es la capacidad técnica de su organización?
 - a. En caso de que el/la entrevistado(a) defina como pobre la capacidad técnica de la organización pregunte: ¿Qué estrategias deben desarrollarse para fortalecer institucionalmente a la organización a nivel regional?
9. ¿Cuáles son los principales proyectos de su organización?
 - a. ¿Cuáles han sido los resultados de los proyectos que han desarrollado?
 - b. ¿Han sometido los proyectos que ha desarrollado su organización a algún tipo de evaluación?
10. ¿Cuál es el perfil de los beneficiarios de los proyectos desarrollados por su organización?
 - a. ¿Dónde se ubican geográficamente estos proyectos?

- b. ¿Cuántas personas se benefician de las actividades de sus proyectos?
11. ¿Cuáles son los vínculos que tiene su organización con la red de proveedores de servicios públicos en la provincia de Chiriquí, y las otras organizaciones gubernamentales vinculadas con el tema?
 - a. Ha recibido su organización apoyo de la red de proveedores de servicio de la provincia?
12. ¿Participa su organización de alguna de las iniciativas regionales vinculadas con el tema del trabajo infantil en la cosecha del café?
 - a. ¿Cuál es el rol de su organización dentro de estas iniciativas?
13. ¿Cuál considera ud. es el rol de su organización con respecto al tema del trabajo infantil?
 - a. Probe: de aplicacide información y conscienciación? de monitoreo? de investigación y reporte/denuncia de violaciones al código? de fortalecimiento/empoderamiento de los actores sociales involucrados? de ofrecer servicios directos o indirectos a la población afectada?
 - b. Y en el futuro, ¿cuál deberá ser el rol de su organización con respecto a este tema?
14. ¿Conoce su organización el paradigma del interés superior de la niñez?
 - a. Seguimiento: ¿Qué estrategias utiliza su organización con respecto al paradigma del interés superior de la niñez?
15. ¿Cómo definiría ud. la relación entre su organización y los productores de café del área?
16. ¿Qué aristas considera ud. hacen sensible el tema del trabajo infantil en la producción del café?
 - a. ¿Qué tipo de estrategias debieran ponerse en marcha para sobreponer a las arideces del tema?
17. ¿Participaría su organización en una iniciativa regional en torno al tema de la niñez y la adolescencia trabajadora en la producción del café?
 - a. ¿Qué fortalezas puede contribuir su organización?
 - b. ¿Qué debilidades de su organización deben ser tomadas en cuenta para su participación en una iniciativa a nivel regional?
 - c. ¿Cuáles serían las amenazas que enfrentaría su organización si participara en una iniciativa a nivel regional?
 - d. ¿Cuáles serían las oportunidades que enfrentaría su organización si participara en una iniciativa a nivel regional?