

## CAPÍTULO V Panamá no merece ser pobre: gasto e inversión social

### I. Introducción

Las políticas sociales de un país promueven la equidad social cuando son capaces de influir en los determinantes estructurales de la distribución del ingreso, como son la educación, el empleo, la distribución de los beneficios del desarrollo y la dependencia demográfica, así como si fortalecen el capital social, las redes sociales de apoyo y el desarrollo de vínculos de solidaridad humana, entre diferentes grupos, sin discriminación de ninguna naturaleza. Para que las políticas sociales promuevan el desarrollo humano sostenible, no obstante, hay que considerar condiciones adicionales como las siguientes: una política social estrechamente vinculada con la política económica que apunte, en el largo plazo, hacia el incremento de la equidad y la inclusión, entendidas como el acceso amplio de la población a los recursos y a las protecciones básicas; la posibilidad de expresarse y participar políticamente; un crecimiento económico participativo, sostenido y bien distribuido, que genere un volumen de empleos de calidad para incrementar los ingresos primarios de una sociedad y liberar así las energías creativas de sus miembros; y una reducción de la heterogeneidad estructural de los sectores productivos que reduzca efectivamente la brecha existente entre distintas actividades y distintos agentes económicos.

El gasto y la inversión social constituyen el instrumento a través del cual se ejecutan las políticas sociales y, por lo tanto, revelan el grado de consistencia que existe entre el discurso - la política adoptada y la práctica - y los recursos que a ella se destinan. Para efectos del **INDH Panamá 2002**, se entiende como Gasto Público Social (GPS) tanto el gasto como la inversión sociales, que aparecen consignados en el presupuesto nacional y que procuran mejorar las condiciones de vida de la población y promover su bienestar colectivo, particularmente el de los grupos más desfavorecidos de la sociedad. En nuestro país, la definición oficial del Gasto Público Social abarca los sectores de salud, seguridad social, educación y cultura, vivienda y servicios básicos, trabajo y protección social, y desarrollo comunal.

Este capítulo se dedica a la descripción y análisis de su comportamiento, buscando luces que contribuyan a observar y mejorar la eficiencia del mismo y su función como proveedor de los satisfactores para el Desarrollo Humano, a los que se hizo alusión en el primer capítulo.

#### *A. El Gasto Público Social (GSP) es un instrumento para redistribuir oportunidades entre la población*

El GPS es un reflejo de lo que cada sociedad ha ido delineando como 'social' en un período y es el instrumento que permite valorar el peso específico que se otorga a las políticas sociales dentro de un Estado. Dicho en otras palabras, la magnitud y alcance del gasto social varía dependiendo de lo que una sociedad considere como deber del Estado en un momento dado, así como de los actores o sectores de población a los cuales se considere 'objeto' de la política social; de allí que, en la evolución histórica de los países, encontramos toda una gama de perspectivas que van, desde una concepción totalmente individualista con una visión social circunscrita a un plano de mera asistencia o caridad pública, hasta concepciones más abarcadoras que plantean objetivos de bienestar y de seguridad social. En este proceso de maduración de las ideas sociales y bajo el influjo del desarrollo de la sociedad industrial, la educación y la preparación para el trabajo productivo se consideraron como parte esencial de la inversión social, ésto es, del gasto incurrido con miras al mejoramiento, en cantidad y calidad, de la fuerza de trabajo de un país.

Esta visión se ha visto enriquecida, en los últimos años, con las innovaciones tecnológicas y las necesidades de adecuación y actualización del recurso humano. Se ha ampliado así el radio para incluir una visión más social que fortalezca el tejido de relaciones de apoyo mutuo y solidaridad entre grupos y organizaciones, lo que se ha denominado 'capital social'.

Al difundirse la concepción del desarrollo como "Desarrollo Humano Sostenible", la variable ambiental

adquirió relieve y la visión del pobre como depredador cambió al colocarlo como centro del desarrollo por su condición humana, de forma tal que pudiese dejar de ser el objeto pasivo de la política social para convertirse en su protagonista, uno capaz de participar en el proceso de desarrollo a través de la adquisición de nuevas capacidades y destrezas que le benefician directamente.

Al ser el instrumento del Estado mediante el cual se generan los "satisfactores" que permiten a la población en mayor desventaja social adquirir las capacidades para participar en su propio desarrollo, el GPS es un componente indispensable en el análisis de la pobreza y la desigualdad, ambos temas centrales del **INDH Panamá 2002**. Se espera que el gasto público social contribuya a la reducción de la pobreza y a aminorar las desigualdades sociales existentes. La descripción y el análisis del gasto público social en Panamá que se presenta a continuación le permitirá al lector observar los avances y restricciones que éste ha confrontado y valorar las recomendaciones para mejorar su gestión en beneficio de la población en estado de pobreza.

El gasto público social puede influir en la distribución del ingreso, dependiendo de los objetivos que las políticas sociales y económicas se hayan trazado y de las prioridades que tenga la sociedad en su conjunto, así como de las posibilidades de su financiamiento, su continuidad institucional, y el grado de eficiencia y eficacia con que se utilicen los recursos. Desde la perspectiva del Desarrollo Humano, el GPS es una inversión, precisamente porque favorece las oportunidades para el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

### ***B. El gasto público social para el Desarrollo Humano Sostenible es altamente rentable y productivo para toda la sociedad***

En los inicios de la década del '90, el concepto de Desarrollo Humano fue incorporado en la gestión social del Estado Panameño a través de dos proyectos fundamentales: el de "Unidad y Desarrollo Humano", mediante el cual se desarrollaron los Diálogos de Bambito y Panamá 2000, con resultados exitosos, y el "Programa de Desarrollo Humano (PRODESHU)", ejecutado por el Fondo de Emergencia Social (FES), el cual sentó las bases de lo que es ahora el Fondo de Inversión Social (FIS) y abrió el compás para la

participación del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil, como los grupos cívicos y las ONGs, en la ejecución de las acciones para reducir la pobreza.

Amediados de esa década se sentaron las bases de una visión complementaria entre crecimiento económico y desarrollo social, y se aprobó el documento denominado "Nuevo Enfoque Estratégico Frente a la Pobreza", en donde se incorporan algunos componentes del Desarrollo Humano. Es en el documento "Política y Estrategia de Desarrollo Social 2000-2004" (MEF, 2000), sin embargo, en donde se incorpora con toda claridad el concepto de Desarrollo Humano Sostenible y se establecen como prioridades la reducción sistemática y duradera de la pobreza, la integración de los grupos excluidos del desarrollo, y una distribución más equitativa de la riqueza. En ese documento se definen, además, metas concretas de reducción de la pobreza, a razón de dos puntos porcentuales por año, con la finalidad de que, para el año 2004, la proporción de la población pobre baje del 37 al 27%.

Otras metas, igualmente importantes, que aparecen definidas en el mismo documento, son:

- Reducir el desempleo y mejorar la productividad y remuneración del trabajo.
- Promover una mejor distribución y aprovechamiento de la tierra y la legalización de la propiedad.
- Extender a la micro, pequeña y mediana empresa el acceso a la infraestructura, el crédito, la asistencia técnica, la tecnología apropiada, la capacitación, y los canales de comercialización que aumenten su participación en la creación y distribución del ingreso nacional.
- Enfrentar de manera frontal el problema de la desnutrición infantil.
- Lograr un aumento significativo de la cobertura, la relevancia y la calidad de la educación.
- Alcanzar un aumento significativo de la cobertura y la calidad de los servicios de salud, agua potable, y saneamiento que recibe la población, que son vitales para elevar su calidad de vida.

- Fomentar un agresivo programa de vivienda, que haga accesible el financiamiento y la construcción de vivienda de interés social.
- Promover a la familia como núcleo básico de la sociedad y brindar apoyo especial a los grupos vulnerables para que se integren de manera adecuada a la vida económica y social del país.
- Impulsar una creciente participación de la sociedad y las comunidades en la definición, priorización y gestión de los programas sociales.

Para el cumplimiento de estas metas se llevan a cabo programas, proyectos y servicios directos a la población cuya responsabilidad está a cargo de las instituciones ministeriales y autónomas que canalizan recursos del gasto público social. Existe un ente coordinador, el Gabinete Social, que preside el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, cuyo papel principal es la coordinación inter-institucional de los temas de su competencia, y a nivel del cual se realizan esfuerzos por dar seguimiento a la 'Agenda Social' del gobierno.

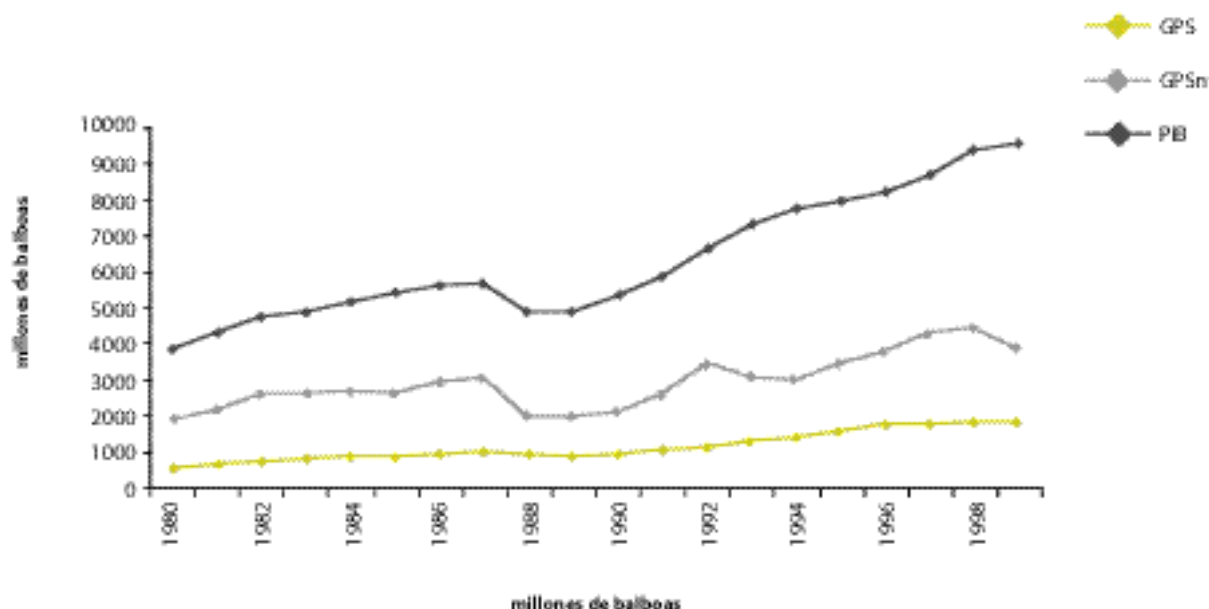
## II. Los contrastes en el gasto público social

### A. El gasto público social ha crecido sostenidamente, pero la pobreza se mantiene

El gasto público social (GPS) creció en forma sostenida durante los años 1980-1999, tanto en valor absoluto como relativo, este último expresado como porcentaje del Producto Interno Bruto del país. De acuerdo a las cifras del MEF, **el monto del Gasto Público Social en dos décadas se ha más que triplicado:** de un monto de B/. 539.2 millones en el año de 1980, equivalente al 14.2% del PIB, el gasto llegó a alcanzar la suma de B/. 1,820.7 millones en el año de 1999, lo que representó el 19.1% del PIB. (Ver Cuadro No. 1 del Compendio Estadístico sobre Información gasto e inversión social).

En la Gráfica 5.1 se representa el GPS, el Gasto Público no Financiero (GPSnf) y el PIB a precios corrientes para el periodo estudiado. El sector público no financiero corresponde al Gobierno Central, más las empresas no

**Gráfica 5.1.** Gasto público social, gasto público social no financiero y PIB a precios corrientes. Años 1980 - 1999.



Fuente: INDH Panamá 2002, elaborado a partir del Cuadro 1 del Compendio Estadístico sobre Gasto Social.

**Cuadro 5.1.** Características y evolución del GPS en Panamá. Años 1980-1999.

Periodo	Características	Evolución del Gasto Social Público
1980-1985	Crecimiento económico y expansión de la red institucional.	Incremento del 17%; mayormente aumenta el gasto de funcionamiento
1985-1990	Crisis económica y política. Cae el PIB y el país deja de ser sujeto de crédito.	Contracción de casi 10%
1990-1995	Reconstrucción y estabilización. Se reanudan las operaciones de préstamos de las instituciones multilaterales.	Incremento sustantivo de 39%
1995-1999	Periodo de ajustes estructurales incluyendo privatizaciones importantes.	Crecimiento leve del 4%

**Fuente:** Estimaciones efectuadas por el profesor **Gregorio Urriola**, de la Universidad Tecnológica de Panamá.

financieras (excluye al Banco Nacional de Panamá y la Caja de Ahorros).

Dicha evolución ha permitido que el gasto público social per cápita (GPSpc), que alcanzó B/. 277 en el año de 1980, llegara a representar B/. 648 en el año de 1999, con un crecimiento del 134% en el período 1980-99. El gasto social por habitante en Panamá resulta así ser bastante elevado, si se compara con el de otros países de la región: **en promedio, en el año de 1999 se invirtió un valor de 648 Balboas en cada panameño en materia de servicios sociales, comparado con 277 balboas en 1980.**

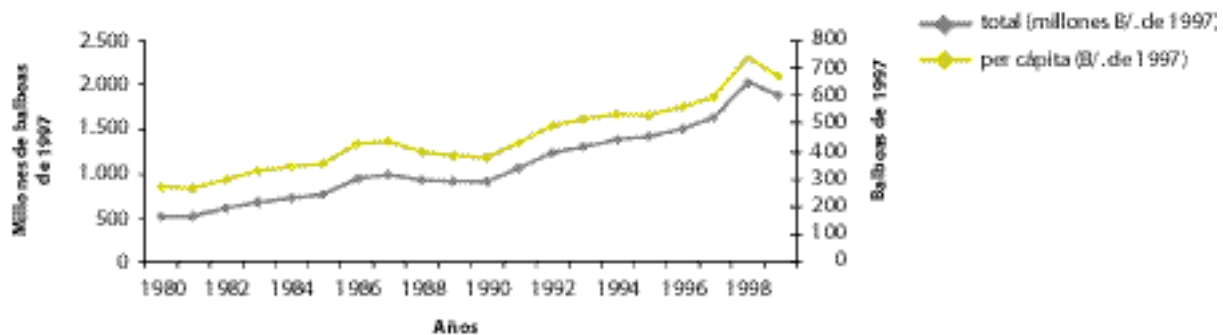
***B. El aumento del GPS y GPSpc es procíclico, o sea, que sigue un patrón cercano a la evolución de la economía panameña.***

La evolución del GPSpc en términos reales muestra, en los años 1980-1999, cuatro comportamientos básicos

que siguen de cerca la evolución de la economía panameña, según podemos observar a continuación:<sup>(1)</sup>

Al igual que con las cifras nominales, desde el punto de vista real, el aumento del GPSpc se da de forma sostenida durante el período analizado (Gráfica 5.2), aunque se hace más evidente en los años noventa, que es cuando se da el mayor impulso a los gastos sociales en Panamá.

La evidencia empírica permite sostener que el GPSpc evoluciona en idéntico sentido que el producto per cápita, y se relaciona directa y positivamente con la prioridad fiscal de ese mismo gasto social. La asignación social, concepto de la literatura de desarrollo humano que equivale a la prioridad fiscal de los economistas se mide como el cociente que representa el gasto público social respecto al gasto público total del sector no financiero, expresado en porcentaje  $(GPS/GPSnf \times 100)^{(2)}$ . En Panamá utilizando cifras del

**Gráfica 5.2.** Panamá: Evolución del GPS del gobierno central, en términos reales\*. Años 1980-1999.

\* deflatado con el índice de precios al por mayor.

**Fuente:** Contraloría General de la República y Caja del Seguro Social.

MEF, la asignación social del gasto ha pasado del 29% al 47% en 20 años, mientras que la prioridad macroeconómica, o sea la proporción que representa el gasto público social con relación al Producto Interno Bruto (GPS/PIB x 100) se elevó del 14% al 20%, con una leve tendencia a la disminución en el período 1995-1999. Este resultado es superior al alcanzado por la mayoría de los países en América Latina: **en veinte años, el gasto social por persona en Panamá creció cuatro veces más que el producto nacional por persona.**

En el caso panameño, puede sostenerse que el GPSpc se incrementó más que el producto por persona (52% frente al 13%) entre 1980 y 1999. Este incremento superior obedece a que el gasto social per cápita no disminuyó tanto como el PIB per cápita en la década de los ochenta y superó las tasas de incremento del PIB per cápita durante la mayor parte de la década de los noventa. Este comportamiento se explica por la relativa inflexibilidad que tiene el GPS ante cambios macroeconómicos, dado que el mismo contempla tanto gasto corriente como gasto de inversión, y que el primero ha representado tradicionalmente alrededor del 90% del total de GPS. **En los momentos de ciclo económico adverso, cuando el comportamiento de los ingresos fiscales se**

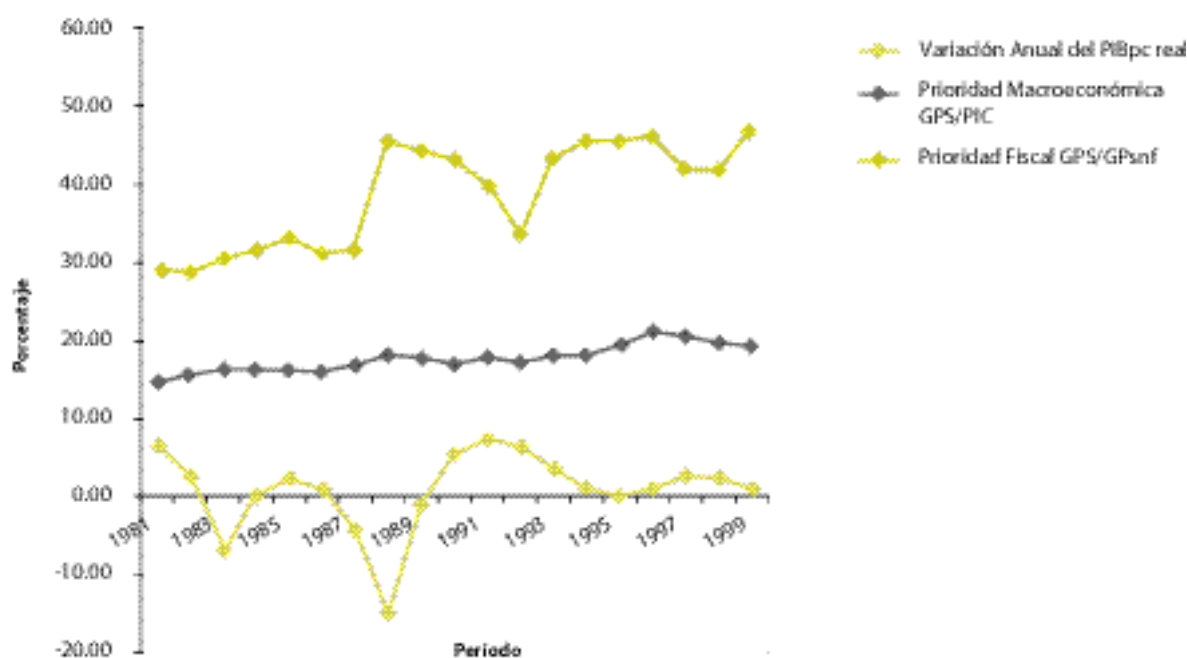
**mantiene por debajo de lo presupuestado, los gobiernos han actuado restringiendo el renglón de inversión cuando no tienen acceso a recursos de crédito externo. Ello tradicionalmente ha sido así por la poca capacidad de maniobra para reducir el gasto corriente, el cual presenta, en su composición, un muy elevado porcentaje de planilla de las instituciones del sector social.** Como muestra la Gráfica 5.3, el GPS se mantuvo en momentos de fuerte caída en la actividad económica y en los ingresos fiscales.

Se explica así cómo la evolución del gasto de inversión social en Panamá presenta grandes fluctuaciones, que van desde un mínimo de B/. 14.5 millones en el año de 1989, hasta un máximo de B/. 355.7 millones en el año de 1996, año en el cual se alcanzó el monto más elevado de inversión social ejecutado en los veinte años estudiados (Gráfica 5.4).

### *C. El gasto corriente es el principal tipo de gasto dentro del GPS*

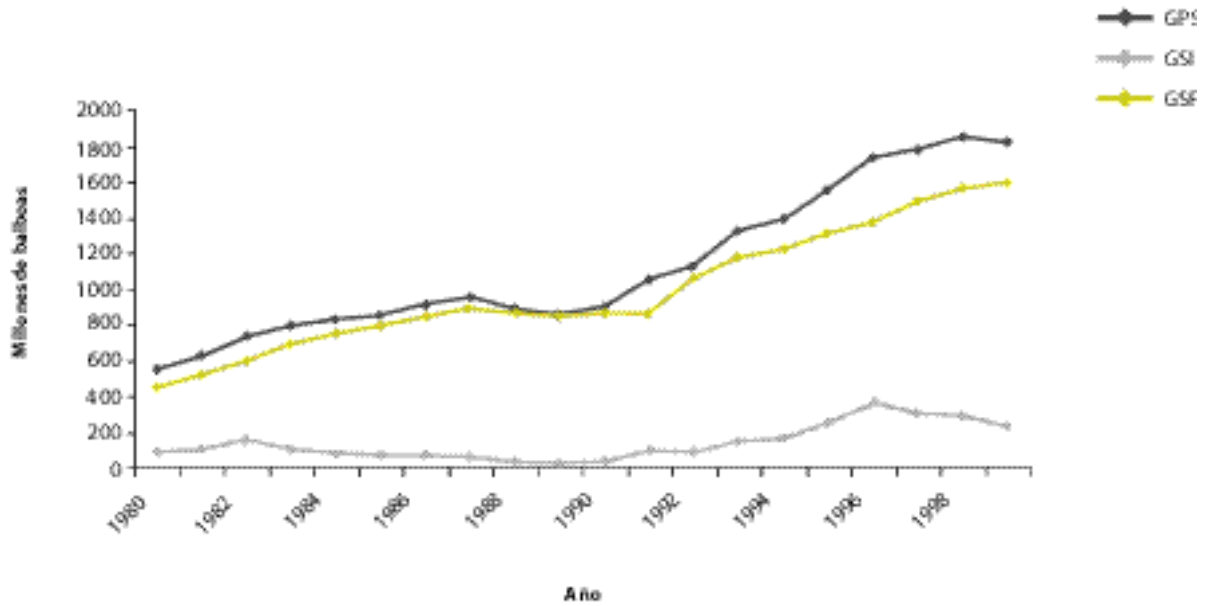
Como veremos a continuación, el gasto corriente es el principal tipo de gasto dentro del gasto social total del gobierno central.

**Gráfica 5.3.** Evolución del producto per cápita y las prioridades del gasto social en Panamá. Años 1980-1999.



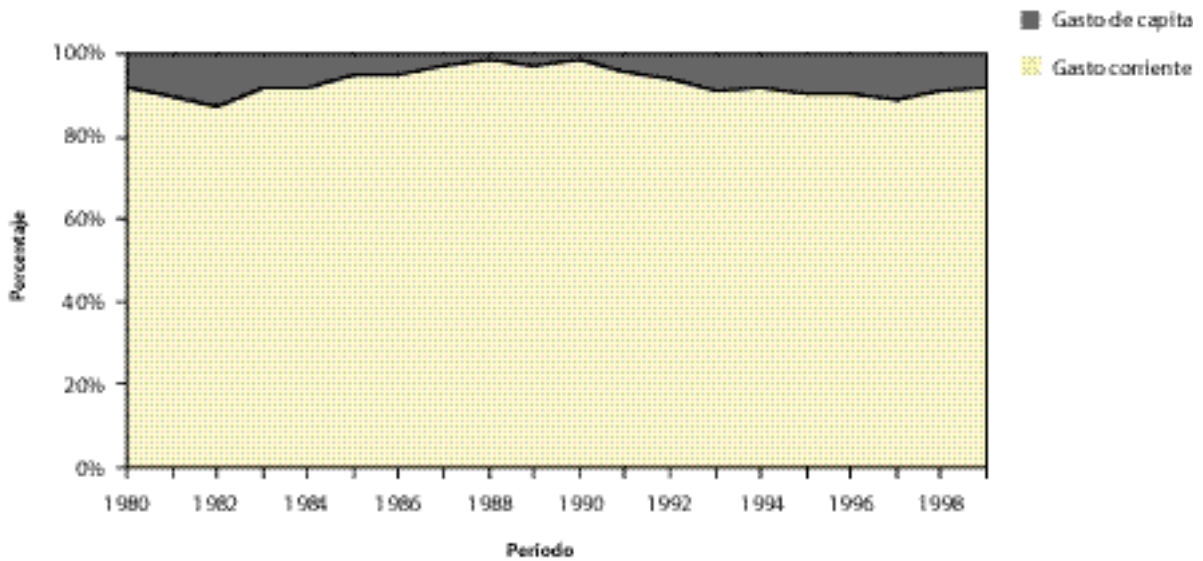
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

**Gráfica 5.4.** Gasto público social, gasto social e inversiones y gasto social de funcionamiento, a precios corrientes. Años 1980-1999.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

**Gráfica 5.5.** Panamá: Gasto corriente y gasto de capital en el gasto social total del gobierno central. Años 1980-1999.



Fuente: Contraloría General de la República y Caja del Seguro Social.

**1. Comparación entre GPS/GSI/GSF**

Como se refleja en las Gráficas 5.4 y 5.5, **alrededor del 80-90% (dependiendo de la fuente) del gasto en servicios sociales corresponde a gastos corrientes. Este fenómeno en parte se explica por el volumen de servicios directos que se ofrecen a la población a través de las escuelas, centros de salud y hospitales, a lo largo y ancho de la República. Habría que determinar, sin embargo, si esas magnitudes pueden hacerse más eficientes, sin sacrificar los servicios que la población demanda.**

**2. Comparación entre sectores**

Como se aprecia en la Gráfica 5.6, hay diferencias en la composición entre gasto corriente y gasto de capital. Este último se refiere a las inversiones que se realizan en los distintos sectores sociales. El gasto de capital muestra una mayor importancia relativa en el caso de vivienda y servicios básicos, mientras que el gasto corriente tiene mayor peso en sectores como educación y salud. En la Gráfica 5.6 se muestra la evolución del gasto total por sector, lo cual sirve como referencia general para el análisis.

**a. Salud**

Se incluye en este sector el gasto del Ministerio de Salud y el de la Caja de Seguro Social, en lo referente al régimen de enfermedad y maternidad.

Como se señaló anteriormente, **el gasto en salud es el más importante dentro de los sectores sociales.** Basándonos en estimaciones propias para el **INDH Panamá 2002**, en términos nominales, el gasto per cápita pasó de B/. 81.8 en 1980 a B/. 191.1 en 1999, o sea, más que se duplicó; el gasto total, por su parte, aumentó de B/. 159.5 millones en 1980 a B/. 537.4 millones en 1999, es decir, se triplicó.

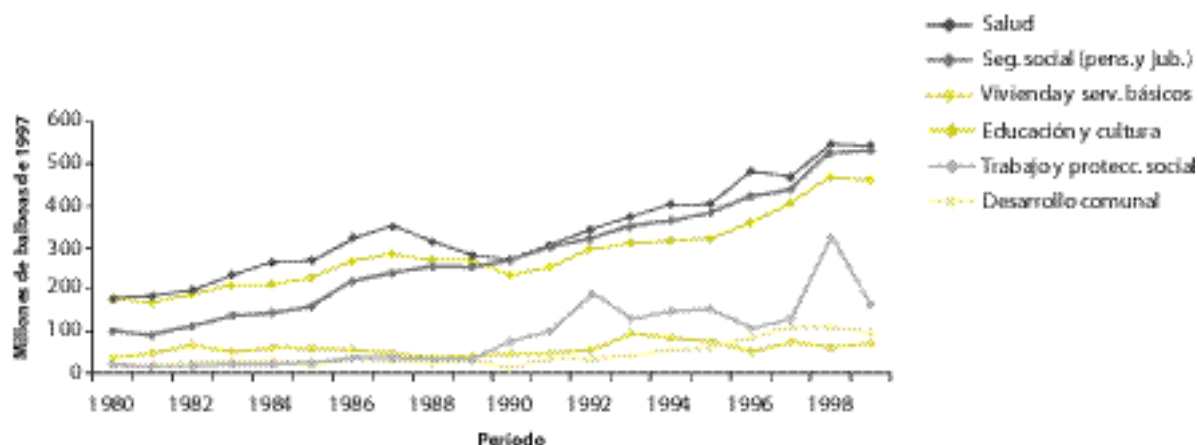
En términos reales, el per cápita aumentó de B/. 90.3 de 1997 en 1980 a Bls. 193.6 en 1999 y el gasto total aumentó de 176 millones de balboas de 1997 a 544.4 millones respectivamente (Gráfica 5.6).

La evolución temporal muestra un período de fuerte expansión del gasto total entre 1980-87, seguido de una contracción en 1988 y los dos años siguientes, iniciando un nuevo proceso de crecimiento a partir de 1991 (Gráfica No. 5.6).

A nivel latinoamericano, ese gasto per cápita se encuentra entre los más altos (CEPAL, 2001), junto con los de Uruguay, Costa Rica, Brasil y Argentina, éste último muy por encima de los demás.

**Respecto al PIB, este gasto pasa de representar un 4,2% en 1980, a ser un 5,6% en 1998-99.** Según el PNUD (1998), en los países de la OCDE el gasto público en salud representó, en promedio, un 6,4% del PIB en la década de los años noventa.

**Gráfica 5.6.** Panamá: Evolución del gasto público social por sectores. Años 1980-1999. (En millones de balboas de 1997\*).



\* deflatado con el Índice de precios al por mayor.

**Fuente:** Contraloría General de la República y Caja del Seguro Social.

La información disponible no permite, lamentablemente, desagregar el gasto entre servicios básicos o atención primaria de la salud (incluyendo planificación familiar), y otros niveles de atención. La única desagregación posible es a nivel institucional, o sea, diferenciando entre Ministerio de Salud y Caja de Seguro Social. En este caso, **como promedio para 1980-1999, y en base a datos de la Caja de Seguro Social los gastos de ésta han representado un 66% del gasto total en salud.** Si bien es cierto en los últimos años los gastos del Ministerio de Salud muestran una tasa de crecimiento mayor que los de Caja, éstos siguen teniendo una menor participación, siendo de 39.6% en 1999.

**Como indican las propias cifras de la Caja de Seguro Social (2001), para el año 1999 la institución estimaba que el régimen de enfermedad y maternidad cubría a un 66,7% de la población total, por lo que llama la atención su mayor participación en el gasto total, con respecto al Ministerio de Salud, que atiende a toda la población del país.**

Por último, **los gastos de capital en este sector han sido relativamente bajos, pues la mayor parte se ha dedicado a gastos corrientes.**

#### b. Educación

**Luego de ser el segundo sector en importancia desde la perspectiva del gasto social, educación pasó al tercer lugar; sin embargo, ello no se debe a una reducción del gasto en términos absolutos, sino más bien al fuerte incremento del gasto en seguridad social (pensiones y jubilaciones).**

En términos nominales, el gasto total en este sector pasó de B/. 161.9 millones en 1980, a B/. 446 millones en el 2000 (Cuadro 1 del Compendio Estadístico sobre Gasto Social) y, en balboas de 1997, de 178.5 millones a 459.7 millones, respectivamente. Los mayores aumentos se dieron en la década de los noventa, pues en los ochenta el crecimiento fue bastante moderado, con una caída al final, en 1999-2000 (Gráfica 5.6).

El gasto per cápita en educación pasó de B/. 83 en 1980, a B/. 163.5 en 1998, o sea, prácticamente se duplicó en términos nominales, aunque luego, en 1999 y en el año 2000, se redujo hasta B/. 156.2. En balboas de 1997, éste aumentó de 91.6 a 170.1, y luego se redujo hasta 145.5, respectivamente.

Al igual que sucede con el gasto total y con el gasto en salud, el gasto per cápita hacia el final del período es similar al de los países con gastos en educación de nivel alto y medio-alto, entre los que se encuentran Uruguay, Chile, Brasil, Costa Rica, México y Argentina, éste último nuevamente por encima de los demás (CEPAL, 2001).

**Respecto al PIB, el gasto en educación no ha sobrepasado el 5%, aunque ha mantenido valores superiores al 4%, para un promedio de 4,3% entre 1980-2000.** Según PNUD (1998), en los países de la OCDE el gasto público en educación representó, en promedio para la década de los años noventa, un 5,1% del PIB.

Por nivel educativo, el renglón de Educación Primaria y Preprimaria es el que absorbe una mayor parte del gasto, además de que muestra el incremento más fuerte en la década de los noventa (Gráfica 5.7 y Cuadro 1 del Compendio Estadístico sobre Gasto Social).

La Educación Media ocupa el segundo lugar en importancia en términos de gasto, aunque se ha incrementado fuertemente en los últimos tres años (1998-2000). La Educación Superior, por su parte, se ubica en el tercer lugar, y muestra dos períodos de crecimiento moderado, antes y después de 1992, año en que se dio un fuerte incremento.

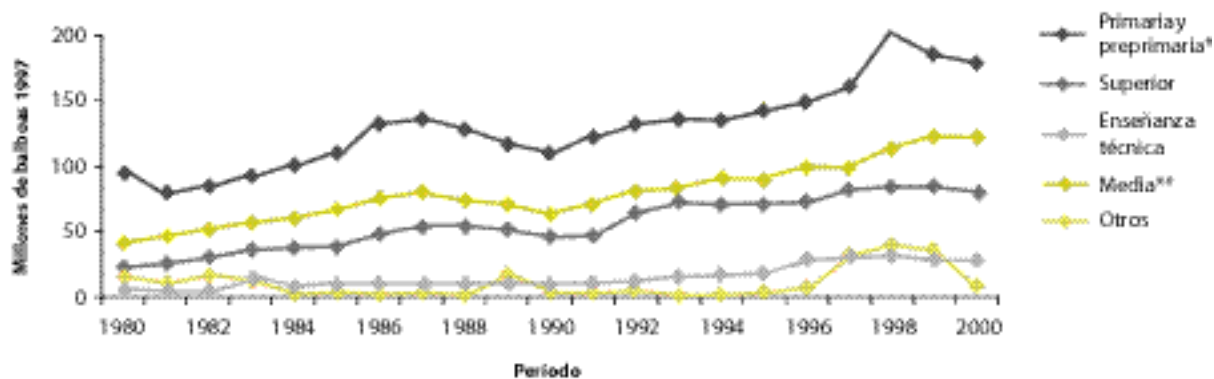
**Más del 90% del gasto total sectorial en educación se ha destinado a gastos corrientes a lo largo del período, reproduciendo el panorama general del sector social, que muestra bajos niveles relativos de gasto de capital.**

#### c. Seguridad social (pensiones y jubilaciones)

**Este sector es el que muestra un mayor crecimiento a lo largo del período, el cual se da de forma sostenida** (Gráfica 5.6 y Cuadro 1 de la Nota sobre el Análisis del Gasto Social en Anexo). Se incluyen aquí las prestaciones de invalidez, vejez y muerte con cargo al gobierno central y las correspondientes a la Caja de Seguro Social, aunque estas últimas representan más del 95% del total.

En 1998 y 1999, el gasto per cápita en este sector era cercano a 190 balboas de 1997, similar al de Costa Rica (216 US\$ de 1997), pero menor al de Uruguay (1,101

**Gráfica 5.7.** Panamá: Evolución del gasto público en educación. Años 1980-2000.  
(En millones de balboas de 1997)



\* incluye enseñanza especial y educación adultos.

\*\* académica y técnica.

**Fuente:** Contraloría General de la República y Caja del Seguro Social.

US\$ de 1997), Argentina, Brasil y Chile (respectivamente 719, 554 y 389 US\$ de 1997, según CEPAL, 2001).

**El aumento en este sector se origina por un incremento en el número de pensiones y jubilaciones.**

La Caja de Seguro Social (2001) estima que, en el año 2000, un 4,6% de la población total recibía pensión o jubilación de su régimen, lo que significa 129,761 personas, respecto a un 3,3% en 1990, es decir, 78,500 pensionados y jubilados.

ch. Trabajo y protección social

Se incluye en este sector lo correspondiente a las actividades que realiza el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (que incluyen, entre otras, normas e inspección laboral, conflictos y conciliaciones, etc.), además de la asistencia a ancianos e incapacitados, la protección de menores, y lo correspondiente al programa de riesgos profesionales de la Caja de Seguro Social.

**Durante los años ochenta, el gasto en este sector representó menos de un 1% del PIB, pero luego ha mantenido su participación por encima de esa cifra e, inclusive, en 1992 y 1998 ha superado el 2%.**

La mayor parte del gasto dentro del sector es la que corresponde al trabajo propiamente y, en segundo lugar, a los riesgos profesionales. Los montos destinados a otros tipos de protección son muy bajos.

**Más del 95% del gasto sectorial corresponde a gastos corrientes** (Cuadro 3C del Compendio Estadístico).

d. Vivienda y servicios básicos

Se incluye aquí lo referente a vivienda y urbanismo, por una parte, y a servicios básicos, que incluye abastecimiento de agua potable, alumbrado público, aseo y ornato, servicio de alcantarillado, servicios de bomberos, y calles y aceras, por la otra.

**El gasto en este sectores relativamente bajo, cercano al 1% del PIB. Respecto a esta variable, hay pérdida de prioridad en los años noventa respecto a los ochenta, o sea que, en estos años, el porcentaje promedio fue superior al de los noventa.**

Dentro del sector, lo referente a servicios básicos tiene una mayor importancia relativa.

**Como se ha señalado, el porcentaje de gastos de capital en este sector es superior al de otros sectores** (Cuadros 3B del Compendio Estadístico).

e. Promoción del desarrollo comunal

La promoción del desarrollo comunal incluye el gasto en actividades de desarrollo comunal propiamente, de esparcimiento y recreación, y de fomento artístico y recreación.

**Esta actividad es la menos importante en términos de gasto, aunque en los últimos años muestra un importante crecimiento** (Cuadro 1 del del Compendio Estadístico), llegando a alcanzar y superar un 1% del PIB a partir de 1996.

**Hay en esta actividad un importante componente de gasto de capital, superior al 50% de gasto total sectorial, a partir de 1996** (Cuadros 3A a 3C del Compendio Estadístico).

**3. Tasa media de crecimiento por sector en la década de los 90's**

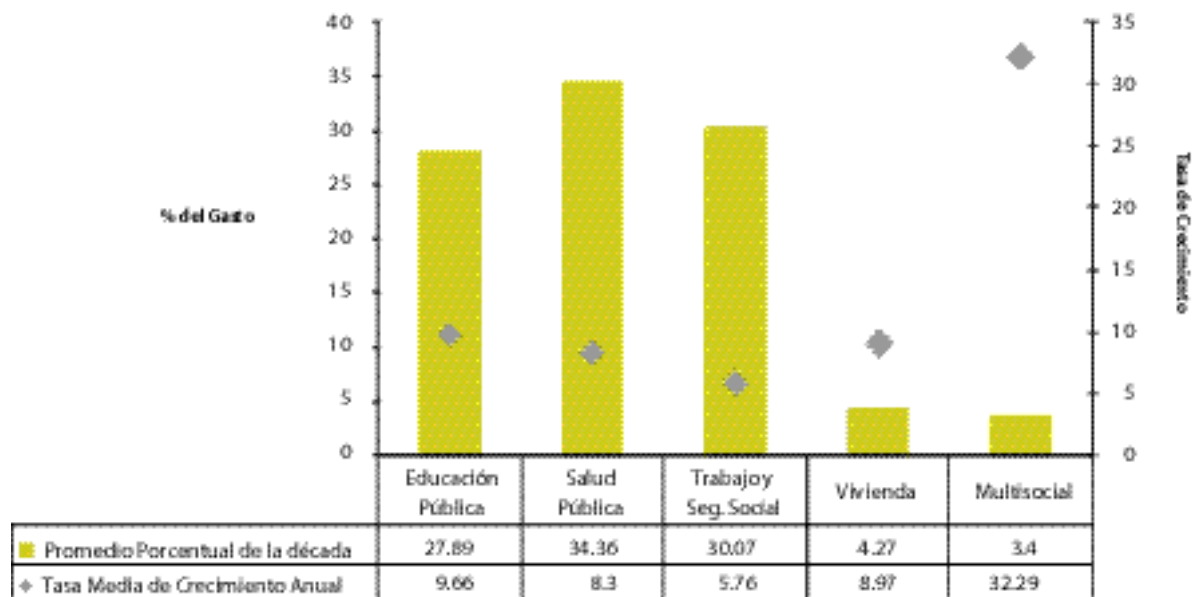
El Ministerio de Economía y Finanzas presenta cifras desagregadas del Gasto Público Social según los siguientes sectores: Educación Pública, Salud Pública, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Multisocial. Considerando esta clasificación, la Gráfica 5.8 muestra la composición del gasto social y su tasa media de crecimiento durante la década de los noventa. En resumen, el análisis de la evolución del GPS por sectores permite apreciar los siguientes hechos relevantes durante la última década:

- El Estado asignó, y sigue asignando, al sector salud la primera prioridad en cuanto a dotación de

recursos durante todo el período de análisis, lo que destaca el valor que el país otorga a la salud de la población. Un tercio de los recursos asignados al GPS han sido para este sector.

- El gasto en educación pública, si bien ha registrado la tercera posición en importancia de acuerdo al promedio de la década, ha evidenciado una mayor dinámica de crecimiento al final de la misma. Durante el período estudiado, la tasa media de crecimiento anual de este sector del gasto social ascendió al 9.66%, la más alta registrada por los primeros tres sectores en orden de importancia del gasto. Este hecho ha determinado que el valor absoluto del gasto en educación pública supere el gasto en trabajo y seguridad social desde el año 1997 en adelante, cuando se había mantenido por debajo de éste durante la primera mitad de la década. La tendencia confirma la importancia creciente que el Estado viene asignándole a la educación, a raíz de los procesos de transformación de las estructuras productivas y la necesidad de adecuarlas a los requerimientos de la actualidad mundial.
- El gasto en trabajo y seguridad social, por otro lado ha registrado una tendencia inversa durante la segunda mitad de la década de los noventa: ello

**Gráfica 5.8.** Composición del gasto social y su tasa media de crecimiento durante la década del noventa.



Fuente: INDH Panamá 2002, elaborado a partir del Cuadro 1 del Compendio Estadístico sobre Gasto Social.

quiere decir que hubo una disminución del peso del sector sobre el total del GPS, lo que es explicado por su tasa de crecimiento anual inferior a la de los otros sectores.

**CH. Para el año 2000, los porcentajes más elevados de ejecución presupuestaria del GIS correspondieron a los sectores de trabajo y formación laboral e infraestructura vial, mientras que el más bajo le correspondió al sector multisocial**

La Dirección de Política Social del MEF ha elaborado su propia metodología para evaluar la ejecución de los sestratégicos para la implementación de la política y estrategia de desarrollo social del gobierno. De acuerdo a su criterio, los programas y proyectos estratégicos son aquéllos que tienen como objetivo el mejoramiento y ampliación de los servicios básicos prestados a la población. Bajo ésta clasificación, se pueden destacar los siguientes aspectos:

- Contempla una mayor gama de sectores, como se puede apreciar en el Cuadro 5.2;
- excluye los recursos destinados al equipamiento y remodelación de los edificios administrativos de las

instituciones prestadoras de los servicios; e

- incluye algunos programas cubiertos por partidas del presupuesto de funcionamiento.

De acuerdo a dicha clasificación, en el año 2000 el gobierno ejecutó el 69.9% del presupuesto asignado a los programas de inversión pública más estratégicos para el desarrollo social, por un monto total de B/. 350.8 millones. El 62.7% del financiamiento de dichos programas fue local, mientras que el 37.3% provino de fuentes externas. Como se aprecia en el Cuadro 5.2, los porcentajes más elevados de ejecución correspondieron a los sectores de trabajo y formación laboral (88.0%) e infraestructura vial (84.3%), mientras que el más bajo correspondió al sector multisocial (53.0%).

**1. Los contrastes entre el gasto público social per cápita y el Desarrollo Humano en América Latina y el Caribe**

En la Gráfica 5.9 se muestra la relación entre el gasto público social per cápita - excluyendo seguridad social (para 1998-99, CEPAL, 2001), y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) publicado en el Informe sobre Desarrollo Humano 2001 (para 1999, -PNUD, 2001-), para 16 países (o sea, dejando fuera a la Argentina, cuyo gasto e IDH son superiores al de todos los demás países). Como lo

**Cuadro 5.2.** Ejecución de programas de inversión pública estratégicos para la implementación de la política y estrategia de desarrollo social. Año 2000 (en miles de balboas).

Sector	Programado	Ejecutado	% de Ejecución Total	Fuente De Financiamiento			
				Local Total	%	Externo Total	%
<b>Total</b>	<b>502,156.0</b>	<b>350,859.0</b>	<b>69.9</b>	<b>220,097.9</b>	<b>62.7</b>	<b>130,761.1</b>	<b>37.3</b>
Educación 1/	144,323.0	105,494.1	73.1	68,490.8	64.9	37,003.3	35.1
Salud	132,403.4	105,050.3	79.3	57,802.1	55.0	47,248.2	45.0
Vivienda	98,433.5	21,429.1	21.7	20,113.1	93.9	1,316.0	6.1
Trabajo y formación laboral	9,546.4	8,400.5	88.0	5,100.5	60.7	3,300.0	39.3
Comercio e industrias	191.0	106.3	55.7	106.3	100.0	-	0.0
Agropecuario y medio amb.	31,830.0	18,706.8	58.8	9,630.6	51.5	9,076.2	48.5
Infraestructura vial	46,664.0	39,353.3	84.3	15,160.5	38.5	24,192.8	61.5
Multisocial 2/	98,764.7	52,324.6	53.0	43,694.0	83.5	8,630.6	16.5

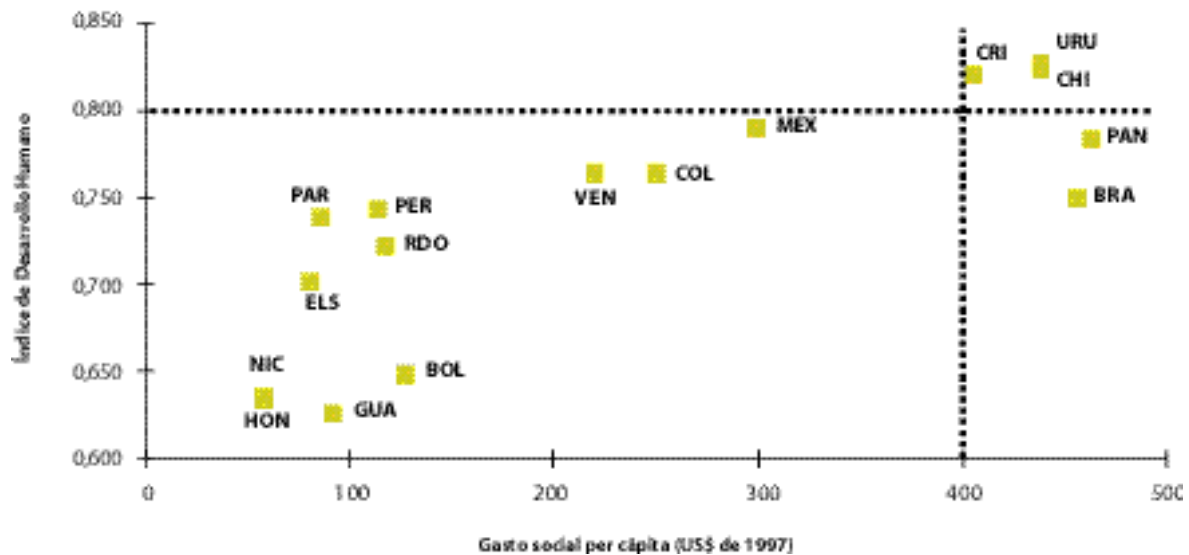
1/ Incluye el programa de becas del IFARHU, cuyas partidas se incluyen en el presupuesto de funcionamiento.

2/ Incluye el programa de subsidios a grupos vulnerables, cuyas partidas se incluyen en el presupuesto de funcionamiento.

Nota: Los programas y proyectos considerados en este informe están referidos al mejoramiento y ampliación de los servicios básicos prestados a la población. Se excluyen aquellos recursos destinados al equipamiento y la remodelación de edificios administrativos de las instituciones que prestan dichos servicios.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

**Gráfica 5.9.** América Latina y el Caribe (16 países). Gasto público social per cápita (excluyendo seguridad social, 1998-99) e Índice de Desarrollo Humano (1999).



Fuente: CEPAL, 2001 y PNUD, 2001.

confirman los datos allí mostrados, **Brasil y Panamá son los países con un gasto social per cápita (excluyendo seguridad social) superior a los 400 US\$ de 1997, pero con un IDH menor a 0,800, el límite inferior de la situación considerada como "desarrollo humano alto"**.

La búsqueda de posibles explicaciones a esa situación, para el caso específico panameño, sirve de base para extraer algunas conclusiones importantes sobre el gasto social, a saber:

- a. El nivel de desarrollo actual es el resultado de las inversiones pasadas, y las inversiones actuales incidirán en el nivel de desarrollo futuro.

Dado que las inversiones sociales no rinden sus frutos instantáneamente, al comparar el gasto y el nivel de desarrollo actual se incurre en un problema de temporalidad, pues el nivel de desarrollo actual es el resultado de las inversiones pasadas, y las inversiones actuales incidirán en el nivel de desarrollo futuro.

Una primera explicación al menor grado de Desarrollo Humano en Panamá pudiera ser que, aunque los niveles de gasto social actuales son relativamente altos, en el pasado no lo fueron tanto respecto a los demás países

que conforman el grupo de gasto alto o medio-alto; sin embargo, ése no parece ser el caso panameño. Aunque para los años previos a los de la década de los ochenta no existen series amplias sobre gasto social en los países, los datos para 1972 y 1982, recopilados en Petrei (1987), confirman que desde esos años Panamá pertenecía al grupo de países con gasto social per cápita relativamente alto o medio-alto.

- b. Consideraciones en torno al gasto en servicios sociales básicos

Un análisis detallado de cada uno de estos aspectos requiere amplia información que, en muchos de los casos, no se encuentra disponible para Panamá. Por ello, en esta sección enfatizamos el análisis del gasto en los servicios sociales básicos, y en las características anteriores para los principales servicios públicos, utilizando para ello la Encuesta de Niveles de Vida de 1997.

En las diferentes cumbres mundiales realizadas en la década de los años noventa, se reiteró la importancia de lograr la cobertura universal de los servicios sociales básicos en plazos de tiempo relativamente cortos (en el 2015 ó antes). Además de que el acceso a estos servicios es un derecho de todos los ciudadanos del mundo, existe la certeza de que la entrega de servicios sociales básicos

es una de las maneras más eficientes y costo-efectivas de combatir las más extremas manifestaciones de la pobreza. Tanto la Declaración de Copenhague (Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, marzo de 1995), como el Consenso de Oslo (abril de 1996) señalan que, aunque la definición de los servicios básicos puede variar de país en país, ésta en principio incluye: *educación básica, atención primaria de la salud, servicios de planificación familiar, agua y saneamiento a bajo costo, y programas de nutrición.*<sup>(3)</sup>

Para el caso panameño se adopta esa definición, tomando en cuenta la educación primaria (incluyendo además preprimaria, enseñanza especial y educación de adultos), los servicios básicos de salud (incluyendo planificación familiar), y el agua y saneamiento básico. Se reconoce, sin embargo, que hay problemas para analizar el componente de salud pues, lamentablemente, no es posible separar el gasto en salud básica que realiza cada una de las instituciones, entendido como el gasto en atención primaria de la salud. En el estudio realizado por la Dirección de Políticas Sociales del MEF (1996), con cifras de la Dirección de Presupuesto de la Nación, se estimó que, del gasto total realizado en el período 1980-1992 por el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social, el IDAAN y la DIMA, un 34.8% correspondió a la atención de la salud de adultos, un 28.1% a la atención de la salud materno-infantil, un 18.7% al saneamiento ambiental, un 15.7% a la administración y regulación, y el 2.7% restante a la construcción de centros de salud. **A su vez, el gasto de la Caja de Seguro Social representó un 56.3% del gasto total en salud, el del Ministerio de Salud un 26.5%, el del IDAAN un 13.8%, y el de DIMA un 3.4%.**

Aunque salud básica es mucho más amplia que atención materno-infantil, para poder avanzar en el presente análisis se realiza una aproximación del gasto en salud básica (incluyendo planificación familiar, a partir de ese gasto). Entonces, dado que la estimación propia de salud no incluye ni al IDAAN ni a la DIMA, además de que tampoco incluye agua y saneamiento básico, el gasto en salud materno-infantil representaría un 44.8% del gasto total en salud. Ahora bien, puesto que esa estimación incluye la parte de internamiento, se podría suponer que una mitad corresponde a ese rubro y la otra mitad a atención ambulatoria y consulta externa, de manera que el 22.4% del gasto total en salud correspondería a la atención primaria de la salud.

En el caso de agua potable y saneamiento básico, se

incluyen los programas de "abastecimiento de agua potable, "saneamiento ambiental", y "servicio de alcantarillado" (Cuadro No. 1 del Compendio Estadístico sobre Información gasto e inversión social).

En el Cuadro 5.3 se muestran los resultados como promedio para 1997-1999. Así estimado, el gasto promedio anual en servicios sociales básicos ha sido de 313 millones de Balboas de 1997, lo que en términos per cápita significa 113.1 balboas de 1997. **De ese gasto total en servicios sociales básicos, la mayoría, un 58.6%, corresponde a educación básica, lo que significa B/. 66.3 de 1997 percápita; un 37.1% a salud básica, ésto es, B/. 41.9 de 1997 percápita; y el 4.3% restante al agua potable y saneamiento básico, lo que viene a ser B/. 4.9 de 1997 per cápita.**

**En términos de la magnitud relativa de ese gasto, los servicios sociales básicos representan, como promedio para 1997-99, un 3,3% del PIB, un 17% de los gastos sociales del gobierno general, y un 7,5% del gasto del sector público no financiero.** Esta información prueba que el gasto en servicios sociales básicos es relativamente alto.

## **2. Consideraciones en torno a la cobertura, calidad, equidad, eficiencia e impacto**

Los resultados hasta ahora obtenidos muestran que, a pesar de tener un nivel de gasto social total y en servicios sociales básicos relativamente alto, Panamá no ha logrado indicadores similares a los alcanzados por otros países en su misma situación. Ello implica entonces que la ejecución de ese gasto, mediante programas sociales a cargo del sector público, presenta problemas de cobertura, calidad, equidad, eficiencia e impacto. Otro factor exógeno a la eficiencia del gasto público social es el impacto de la falta de un crecimiento económico suficiente para lograr disminuir el desempleo y aumentar el ingreso per cápita, así como ampliar su distribución. Como se ha señalado, un análisis detallado de cada una de esas características requiere abundante información, la cual no se encuentra disponible para Panamá; sin embargo, la Encuesta de Niveles de Vida de 1997 arroja información importante que debe ser tomada en cuenta.

Según los resultados de esa encuesta, publicados por el Banco Mundial (2000), **hay importantes disparidades en el acceso y calidad de los servicios sociales que reciben los pobres, definidos éstos como aquellas personas con**

**Cuadro 5.3.** Panamá: Gasto en servicios sociales básicos (SSB) del gobierno central.<sup>1/</sup> Promedio 1997-1999.

	Total ssb	Educación básica 2/	Salud básica 3/	Agua y saneamiento básico 4/
<b>Gasto en ssb:</b>				
Total (millones B/.)	307,3	180,1	113,9	13,3
Total (millones B/. 1997) 5/	313,0	183,5	116,0	13,5
Per cápita (B/. 1997)	113,1	66,3	41,9	4,9
<b>Composición (%) 6/</b>				
	100,0	58,6	37,1	4,3
<b>Gasto en ssb como % de:</b>				
PIB	3,3	2,0	1,2	0,1
Gasto SPNE 7/	7,5	4,4	2,8	0,3
Gasto Social Gob. General 1/	17,0	9,9	6,3	0,7

1/ Gobierno central y Caja de Seguro Social.

2/ Incluye primaria, preprimaria, enseñanza especial y educación de adultos.

3/ Estimado como un 22,4% del gasto en salud.

4/ Incluye los programas "abastecimiento de agua potable, "saneamiento ambiental" y "servicio de alcantarillado" de servicios básicos.

5/ Deflatado con el IPM.

6/ A partir del gasto real.

7/ Sector público no financiero.

**Fuente:** INDH Panamá 2002, con cifras de la Contraloría General de la República y de la Caja del Seguro Social.

niveles de consumo o ingreso insuficientes para satisfacer un conjunto de necesidades básicas. Se estimó que un 37% de la población se encontraba en situación de pobreza en 1997.

A continuación se hace referencia a las principales disparidades:

#### a. Educación

En el caso de la educación, los niños y los jóvenes pobres tienen, en general, menor acceso a la educación que los no pobres (Cuadro 5.4). De igual forma, la calidad de la educación que perciben los pobres es menor, como lo refleja el mayor porcentaje de niños pobres sin libros. Las tasas de repitencia son mayores para estos niños y jóvenes. Como resultado de todo ello, los pobres muestran un menor logro educativo e, inclusive, menores niveles de alfabetización.

**La situación del acceso de los pobres a la educación es especialmente grave en preescolar y luego en secundaria, mientras que en primaria, aunque no**

**hay problemas graves de cobertura, sí los hay en calidad. Como resultado, hay fuertes desigualdades en la distribución del gasto público social.** Según la Encuesta de Niveles de Vida (2000), mientras que los estudiantes pobres representan el 43% del total de estudiantes, éstos solamente reciben el 28% del gasto total en educación. Hay diferencias también por nivel educativo, ya que en educación preescolar y secundaria la distribución es regresiva, o sea, que beneficia más a los más ricos (y, en la universitaria, "altamente regresiva"). También hay diferencias regionales, con sesgos a favor de las áreas urbana y en desmedro de las áreas rurales indígenas y no indígenas.

Para aumentar el impacto del gasto público en educación, es necesario entonces cerrar las brechas de cobertura y calidad.

#### b. Salud

Aunque Panamá muestra indicadores de salud relativamente buenos a nivel nacional, existen diferencias tanto en las condiciones de salud como en

**Cuadro 5.4.** Panamá: Disparidades en la educación, por años de instrucción y porcentajes.

	No pobres	Pobres			
		Total	urbanos	rurales	indígenas
<b>Capital educacional</b>					
Alfabetización (%) 1/	97	83	94	86	62 a/
Años instrucción (años) 2/	9,5	5,2	7,0	5,1	3,3 a/
<b>Cobertura actual (%) 3/</b>					
Preescolar	68	26	46	23	14
Primaria	95	90	92	91	83
Secundaria	82	37	60	37	16
Superior	31	3	7	2	0
<b>Eficiencia interna y calidad</b>					
Tasa de repitencia (%)					
Primaria	4	9	10	8	12
Secundaria	8	9	11	8	4
Sin libros (%)					
Primaria	4	29	7	24	61
Secundaria	5	12	9	12	19

1/ Porcentaje de mayores de 9 años que saben leer y escribir.

2/ Promedio de años de educación completos para aquellos de 12 años y más.

3/ Tasas de matrícula neta.

a/ Hay además grandes disparidades por sexo, con menores tasas para las mujeres.

**Fuente: Banco Mundial, 2000.**

el acceso a los servicios entre los pobres y los no pobres.

Uno de los principales problemas que enfrenta el sector salud panameño es su fragmentación, la cual afecta su eficiencia:

*“La falta de integración en el financiamiento y la entrega de los servicios de salud entre estos tres actores (Ministerio de Salud (MINS), Caja de Seguro Social y sector privado) promueve la duplicación y subutilización de los servicios, lo que impide las economías de escala y crea aumentos innecesarios en el costo de los servicios. Además, el MINS tiene una*

*inadecuada capacidad de formulación de política, financiamiento y regulación, una infraestructura deteriorada y sistemas de gestión e información obsoletos.”*

**Banco Mundial, 2000: p. 41.**

Las cifras sobre gasto público en salud elaboradas en el presente Informe nos muestran que, como promedio para 1980-1999, los gastos de la Caja de Seguro Social han representado un 66% del gasto total en salud; sin embargo, la cobertura de esta institución es muy reducida y, además, muy desigual, entre grupos de ingreso y áreas, como lo comprueban los datos de la Encuesta de Niveles de Vida.

**Cuadro 5.5.** Panamá: Afiliación al Seguro Social (en porcentajes).

	Quintiles					Áreas			Total
	I	II	III	IV	V	Urbana	Rural	Indígena	
Afiliación	13,1	38,7	51,5	60,2	59,9	57,0	32,2	14,9	44,6

**Fuente: Banco Mundial, 2000.**

Las desigualdades en este caso se dan por el acceso de un grupo más reducido de población (más rico y más urbano) a los servicios más costosos y, presumiblemente, de mayor calidad, de la Caja del Seguro Social, y el acceso de una mayor parte de la población (más pobre y más rural - indígena) a los servicios de menor calidad que brinda el Ministerio de Salud.

Nuevamente en este caso, para aumentar el impacto del gasto público, es necesario solucionar los problemas de eficiencia a nivel institucional, y reducir las brechas de cobertura y calidad.

#### c. Servicios básicos

Uno de los problemas más graves que enfrenta la población pobre panameña es el acceso a los servicios básicos. Un bajo acceso a los servicios de agua potable y la mala calidad del servicio para aquéllos que lo disponen, la ausencia de servicio sanitario adecuado, así como baja cobertura del servicio eléctrico, resumen la situación (Cuadro 5.6).

Hay, además, diferencias importantes en el acceso y calidad de los servicios por áreas geográficas, siendo ambos menores en las áreas rurales e indígenas.

Al igual que con los sectores anteriores, la solución a los problemas señalados requiere reducir las brechas de cobertura y calidad de los servicios pero, además, requiere todavía satisfacer las necesidades de los grupos no pobres de población. A diferencia de los sectores anteriores, se requieren aquí fuertes inversiones adicionales.

#### ch. Seguridad social (pensiones y jubilaciones)

Dado que el principal régimen de pensiones es el de la Caja de Seguro Social, se reproducen aquí las desigualdades señaladas en el Cuadro 5.6 con respecto a la afiliación. **El principal problema es la escasa protección a los pobres y en las áreas rurales e indígenas, mientras que la ausencia de mecanismos adicionales de protección social a adultos mayores y**

**Cuadro 5.6.** Panamá: Disparidades en los servicios de infraestructura básica ( en porcentajes).

	No pobres	Pobres			
		Total	Urbanos	Rurales	Indígenas
Agua por tubería 1/					
Acceso 2/	95	72	92	72	42 a/
servicio permanente 3/	70	46	65	45	23 a/
Servicios sanitarios					
conexión formal 4/	70	15	44	6	8
letrina o hueco	28	66	48	80	32
ninguna instalación	2	20	8	14	60
Recolección de basura	73	20	77	6	0
Energía					
luz eléctrica en el hogar 5/	92	45	92	38	7
gas/electricidad p/ cocinar 6/	93	45	91	38	8 b/

1/ Fuentes alternativas a tubería son: pozos, río, otros.

2/ En la casa, patio o comunidad.

3/ Se refiere a contar con agua durante 30 días al mes y 24 horas al día.

4/ Alcantarillado o tanque séptico.

5/ Fuentes alternativas a luz eléctrica son: velas, gas, combustible, ninguna.

6/ Fuentes alternativas a gas o electricidad son: leña y otras.

a/ El 57% obtienen agua de ríos y lagos, y solo el 3% trata el agua que no llega por cañería.

b/ El 92% de los pobres indígenas usa leña.

Fuente: Banco Mundial, 2000.

### discapitados agrava aún más el problema de cobertura.

El país debe avanzar entonces hacia la definición de una red de protección social para estas personas, que incluya también la ampliación de la cobertura de la Caja de Seguro Social.

### 3. Los contrastes entre el gasto público social y la pobreza humana en América Latina y el Caribe

La CEPAL mantiene actualizada una base de datos sobre el gasto público social al nivel latinoamericano: en la última publicación al respecto (CEPAL, 2001), Panamá aparece como uno de los países con gasto social alto o medio-alto, en un grupo de 17 países. En el Cuadro 5.7 se muestra la comparación del gasto entre países correspondiente a 1998-1999. Para el caso panameño se

optó por dejar los datos publicados por CEPAL, que son muy similares a los obtenidos mediante las estimaciones realizadas.<sup>(4)</sup>

Junto con Costa Rica, Panamá ocuparía una tercera posición entre los países, detrás de Argentina y Uruguay, que ocupan una primer posición, con un gasto social per cápita sumamente elevado (más de 1.500 US\$ de 1997), y de Brasil y Chile, en segunda posición, con un gasto per cápita entre 1.000 y 800 US\$ de 1997.

Al nivel centroamericano, Panamá y Costa Rica realizan un gasto per cápita muy elevado respecto a los demás países, que en la mayoría de los casos no alcanzan 100 US\$ de 1997.

El esfuerzo macroeconómico que representa para Panamá el gasto social es similar al de los países con

**Cuadro 5.7.** América Latina y el Caribe (17 países): Gasto público social per cápita, como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público. Años 1998-99. (En cifras absolutas y relativas)

	Gasto per cápita (US\$ de 1997)	Gasto público social como % de:	
		PIB	gasto público
Promedio regional 1/	540	13,1	47,8
Argentina	1.687	20,5	63,6
Uruguay	1.539	22,8	72,5
Brasil 2/	1.011	21,0	60,4
Chile	827	16,0	66,8
Panamá	642	19,4	38,6
Costa Rica	622	16,8	43,1
México	402	9,1	58,5
Colombia	381	15,0	35,5
Venezuela	313	8,6	37,3
Perú	192	6,8	38,3
Bolivia	168	16,1	56,5
Rep. Dominicana	135	6,6	39,7
Paraguay	132	7,4	46,2
Guatemala	107	6,2	46,2
El Salvador	82	4,3	27,0
Honduras	57	7,4	34,3
Nicaragua	57	12,7	37,0

1/ Promedio simple de los países excluidos Bolivia y El Salvador.

2/ Estimación del gasto social consolidado [todas las esferas de gobierno].

Fuente: INDH Panamá 2002, a partir de CEPAL, 2001.

gasto alto y medio-alto, o sea, cercano al 20% (16% en Costa Rica y Chile), pero no sucede lo mismo con el esfuerzo fiscal, ya que en Panamá éste es bastante menor que en esos países (Cuadro 5.7).

En lo que respecta al nivel de gasto per cápita en servicios sociales básicos en Panamá, la comparación internacional nos permite concluir que el mismo es relativamente alto, y se encuentra en segundo lugar entre los 13 países estudiados (Cuadro 5.8).

Como se ha indicado en capítulos anteriores, el Índice de Pobreza Humana (IPH) que calcula el PNUD aproxima el fenómeno de la pobreza por el lado de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), como resultado de la falta de acceso a, y problemas de calidad de, los servicios sociales básicos,<sup>6)</sup> por lo que constituye un excelente indicador resumen. En la Gráfica 5.10 se compara el gasto per cápita en servicios sociales básicos con el IPH en cada uno de los países. Dejando de lado el problema de la temporalidad, nuevamente aparece Panamá como

uno de los países con alto gasto pero, en este caso, con una mayor incidencia de la pobreza.

Esta condición indica que hay significativas desigualdades en la focalización del gasto social y una falta de efectividad y eficiencia en su ejecución. También indica que un lento crecimiento económico no ha permitido absorber a la población beneficiada por el mayor gasto social a un nivel de ocupación y remuneración más deseable.

### III. Una mirada introspectiva al gasto público social en Panamá

El marco institucional y jurídico vigente representa el contexto real en el que el Plan de Gobierno adquiere forma y contenido, y es el que finalmente condiciona la

**Cuadro 5.8.** Comparación del gasto per cápita en servicios sociales básicos de Panamá con el de 12 países más de América Latina y el Caribe.\* (En US\$ de 1996)

	Total	Educación básica	Salud básica 1/	Agua potable 2/
Bolivia	40	22	13	5
Brasil	132	89	34	8
Chile	98	83	14	1
Colombia	101	58	38	6
Costa Rica	103	62	39	2
Ecuador	53	37	15	1
El Salvador	30	20	10	...
Guatemala	19	13	6	a/
Nicaragua	18	8	9	...
<b>Panamá</b>	<b>113</b>	<b>66</b>	<b>42</b>	<b>5</b>
Paraguay	42	33	8	1
Perú	39	8	30	2
Rep. Dominicana	19	14	6	...

\* Los datos corresponden al promedio 1994-1996, excepto Brasil, que son de 1995, Paraguay, que son un promedio 1995-98, y Panamá, promedio 1997-99. En US\$ de 1996 en todos los casos, excepto Panamá, US\$ de 1997.

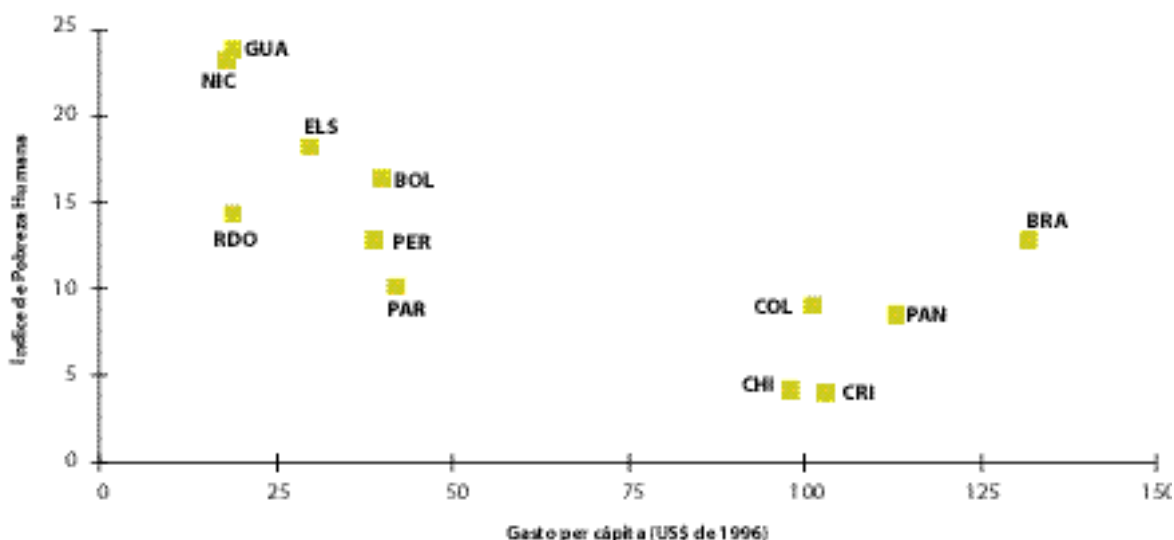
1/ Incluye nutrición y planificación familiar.

2/ Programas de suministro básico (rurales o de bajo costo).

a/ Incluidos en salud.

**Fuente:** INDH Panamá 2002, con datos de Ganuza y otros, 1999; Benegas y Sauma, 2000.

**Gráfica 5.10.** América Latina y el Caribe (12 países). Gasto público en servicios sociales básicos (circa 1996) e Índice de Pobreza Humana (1999).



Fuente: **INDH Panamá 2002**, con datos del Cuadro 4 del Compendio Estadístico sobre el Gasto Social y **PNUD**, 2001.

calidad de la inversión social, es decir, su grado de efectividad en función de las necesidades de la población.

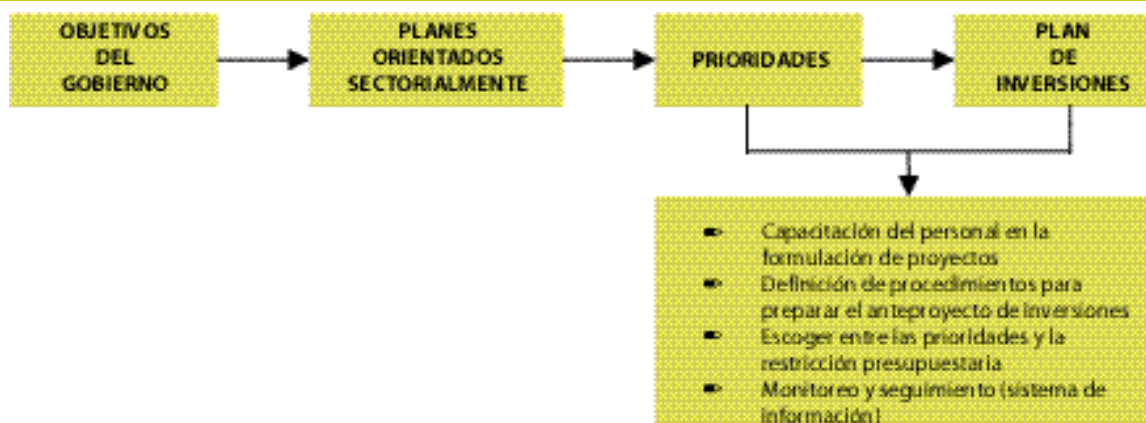
Tanto en lo económico como en lo social, cada gobierno encuentra durante su mandato ciertas condiciones establecidas por el entorno internacional y la realidad nacional que determinan la disponibilidad de recursos para la inversión. La acción de gobierno dirigida a la inversión social debe poder asegurar también la continuidad de las políticas públicas y de los proyectos en ejecución, producto de la acción planificadora y de la dotación de recursos<sup>(6)</sup> proveniente de la gestión de

gobiernos anteriores. Aún dentro de este contexto, siempre existe un amplio espacio de maniobra para que cada gobierno imprima su sello a la gestión pública y expanda notablemente sus planes operativos.

**A. La eficiencia y la eficacia del GPS: una necesidad impostergable**

En Panamá, la coalición política que gana las elecciones presidenciales dispone de un período de cinco años en el poder, al final del cual debe presentar sus propias ejecutorias ante el juicio popular. Cada gobierno

**Diagrama 5.1.** Procedimiento para el diseño y ejecución del Plan de Inversiones.



Fuente: **SINIP - MEF, 2000.**

presenta a los ciudadanos su propuesta de Plan de Gobierno la cual, legitimada por los votos que lo llevan al ejercicio del poder ejecutivo, se desarrolla posteriormente en un Plan de Inversiones y se traduce en planes operativos anuales<sup>(7)</sup>. Los objetivos de gobierno orientan la preparación de planes sectoriales y con prioridades definidas.

Es importante señalar que el proceso de planificación se articula con un sistema general de seguimiento a la ejecución de los planes que permita retroalimentarlo y, a su vez, incorporar las acciones correctivas que correspondan con el fin de garantizar el logro de los objetivos y metas propuestos. El proceso de seguimiento y evaluación del impacto global de la política social permite aumentar y mejorar la eficiencia y eficacia de la acción pública, así como la calidad de la inversión social.<sup>(8)</sup>

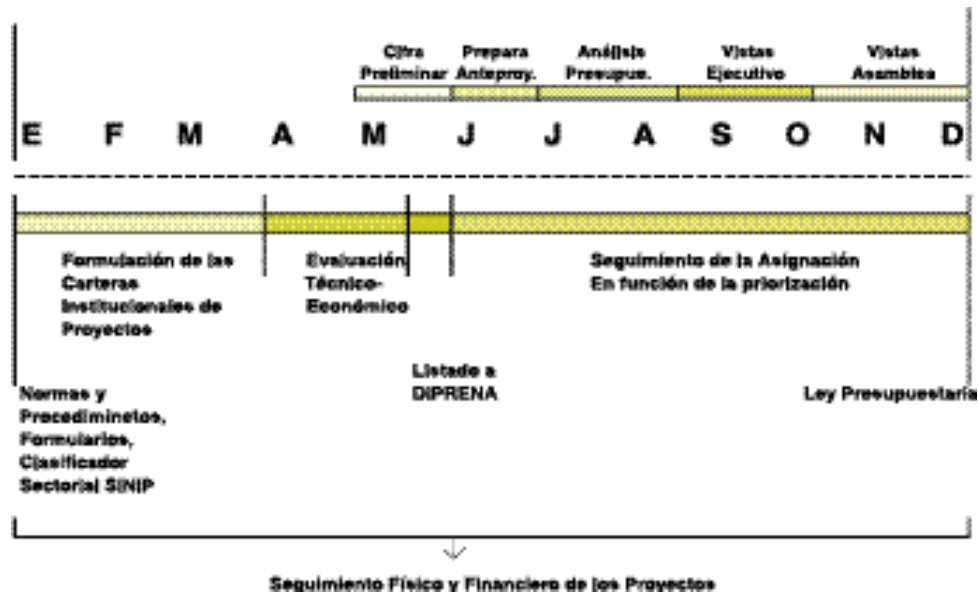
El progresivo perfeccionamiento de instrumentos que coadyuven a elevar la calidad de la inversión social debe ser una responsabilidad compartida entre el Gobierno y la sociedad civil. La participación ciudadana es un derecho y deber democrático que demanda la existencia de un sistema político que facilite la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones del gobierno, así como el funcionamiento de un sistema de rendición de cuentas para retroalimentar el proceso de seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Las complejidades del marco institucional, aunadas a los largos y burocráticos ciclos de proyecto fuertemente centralizados,<sup>(9)</sup> dan como resultado respuestas muy lentas a las necesidades de la población. En algunos casos, a la hora de la ejecución se requiere reformular los proyectos porque han cambiado las condiciones iniciales que definieron su conceptualización y diseño.

En Panamá existen legislaciones, normas y procedimientos vigentes que, en algunos casos, requieren de una revisión para hacer más eficiente el proceso de inversión social. Es notorio también que el desarrollo del propio proceso administrativo presenta debilidades: en este sentido, el MEF juega un papel preponderante en el diagnóstico y propuesta de correctivos para la correspondiente toma de decisión por parte del Órgano Ejecutivo, lo que incluye la presentación de proyectos de ley al Órgano Legislativo en los casos en que se requiera la revisión del marco legal. De acuerdo a la Dirección de Programación de Inversiones de dicho ministerio, existen problemas asociados al proceso de gestión de la inversión pública, tales como:

- Centralización de las decisiones y del manejo de recursos,
- Debilidad de las instituciones públicas,

**Diagrama 5.2.** El proceso de inversión social y el ciclo presupuestario.



Fuente: SINIP - MEF, 2000.

- Débil capacidad de financiamiento propio,
- Lentitud del proceso administrativo y
- Falta de indicadores apropiados

### ***1. Centralización de las decisiones y el manejo de los recursos***

Si bien existen oficinas regionales en cada institución pública del área social, el sistema todavía no ha evolucionado hacia una delegación apropiada de funciones y responsabilidades que permita un manejo más eficiente y la agilización del proceso administrativo. Las prioridades tienden a ser determinadas por la burocracia del gobierno central, muy sensible a los grupos organizados de presión, lo cual limita la capacidad efectiva de intervención en los sectores pobres. Las leyes del país tampoco crean espacios para que los ciudadanos participen en los procesos de decisión del gobierno.

Por otra parte, los gobiernos municipales<sup>(40)</sup> son poco desarrollados, por lo que es básicamente el gobierno central el que realiza inversiones sociales. Panamá es así uno de los países centroamericanos en donde los municipios<sup>(41)</sup> tienen menos responsabilidades por la provisión de servicios e infraestructura (BID, 2001): solamente el dos por ciento de los gastos públicos totales son ejecutados por los municipios y las provincias, y más del 65% de los municipios dependen del gobierno central para su funcionamiento.

Aún cuando los municipios son muy diversos, existe un conjunto de problemas comunes a todos ellos. Estos problemas son de dos tipos: los que se resuelven mediante la reforma del marco legal, y los de falta de capacidad institucional. En el primer grupo de problemas se destacan: a) el fraccionamiento del poder ejecutivo local entre el Concejo y el Alcalde; b) la falta de claridad en la asignación de funciones a los corregimientos<sup>(42)</sup> y a las juntas comunales; c) la ausencia de un mecanismo de gobernabilidad metropolitana; y d) la falta de claridad de las responsabilidades municipales y nacionales. Asu vez, los principales problemas de capacidad institucional son: a) la ineficiencia de los procesos administrativos; b) la ausencia de sistemas de administración financiera y tributaria; c) la sub-utilización del potencial tributario; d) la baja recuperación de costos por los servicios prestados; y e) la falta de un mecanismo apropiado de participación

ciudadana que permita mejorar la calidad de la inversión local.

Como resultado de esta situación, Panamá no está recibiendo los beneficios que la descentralización podría brindar en materia de: a) una mejor asignación de los recursos públicos; b) un mayor esfuerzo fiscal local y la ampliación de la capacidad de inversión local; c) más participación ciudadana en el desarrollo local<sup>(43)</sup> y d) el fortalecimiento de la gobernabilidad municipal.

### ***2. Falta de continuidad en los programas y proyectos***

La caracterización del marco institucional ha puesto de manifiesto las carencias del actual modelo de administración pública panameña. Persiste el funcionamiento de las instituciones bajo parámetros de gestión pública obsoletos, en especial en los que se refieren a la gestión financiera y del recurso humano. La administración financiera es de tipo tradicional, bajo un rígido marco anual que no relaciona las metas con los recursos y los procesos de gestión necesarios para su logro. En el área de la administración del recurso humano no se evidencia todavía una orientación que privilegie el profesionalismo y la adopción de nuevos sistemas de incentivo según resultado, capaces de motivar a los administradores y equipos de trabajo para alcanzar las metas propuestas.

Este modelo vigente se traduce en resultados poco favorables, producto de una deficiente formulación, evaluación y gestión de los proyectos, y debido principalmente a la carencia de personal adecuadamente capacitado en las instituciones. Este aspecto resulta particularmente agravado por los frecuentes cambios de funcionarios que se producen a raíz de cada cambio de administración; y aún dentro de la misma administración gubernamental, un cambio de la cabeza ministerial puede ocasionar múltiples despidos de funcionarios y nuevos nombramientos. La ruptura de los equipos de trabajo y el período necesario de aprendizaje son factores negativos para el proceso<sup>(44)</sup>. Las consecuencias concretas, que limitan la eficiencia y la eficacia de los proyectos, se pueden apreciar leyendo los documentos que generalmente se producen al cierre de una operación de préstamo que respalda un proyecto específico. Tal es el caso, por ejemplo, del proyecto de 'Desarrollo Rural de las Comunidades Ngöbe-Buglé', que empezó a negociarse en 1992, se inició en 1994, logró

implementar todos sus componentes en 1997, y se encontraba todavía en el 2001 gestionando una ampliación presupuestaria para consolidar acciones en curso. Entre otras consecuencias, el Informe de Evaluación del proyecto menciona las siguientes:

*“La coincidencia del período de ejecución con tres gobiernos electos determinó el reemplazo de las autoridades del organismo executor y de los representantes ante el Comité Directivo por las instituciones públicas involucradas; a lo anterior se sumaron varias renovaciones de los representantes ante el Comité Directivo por el Congreso General y Regionales Ngöbe-Buglé. Dichos cambios se tradujeron en una alta inestabilidad del personal de la UEP, que tuvo cinco Directores Ejecutivos, además de dos funcionarios temporalmente a cargo de la Dirección, con una permanencia media de los primeros, en su puesto, de sólo quince meses. Esta inestabilidad también afectó a otros puestos clave de la UEP, ya que hubo 27 funcionarios a cargo de los componentes y de la administración, con una permanencia media en el puesto inferior a catorce meses. En resumen, los ocho puestos clave de la UEP estuvieron a cargo de treinta y dos personas, que permanecieron en su puesto un promedio de catorce meses. Cabe agregar que ocho de las treinta y dos personas referidas fueron ascendidas de posiciones de inferior jerarquía en la UEP”.*

### 3. Lentitud del proceso administrativo

Una vez asignados los recursos a un proyecto mediante las correspondientes partidas presupuestarias, se inicia el proceso de gestión administrativa para contratar los bienes y servicios que entregará el proyecto. El mismo básicamente comprende diez acciones o etapas<sup>(15)</sup>:

1. Planos y diseños;
2. Pliego de Cargos, en el que se plasman los términos contractuales;
3. Convocatoria, que es el período durante el cual se realiza el llamado a acto público;
4. Homologación, para aclarar interrogantes con respecto al pliego de cargos;
5. Acto Público, durante el cual se reciben las propuestas técnicas y económicas;

6. Evaluación, donde se instala la comisión evaluadora y ésta emite su informe;
7. Adjudicación, mediante la cual se otorga el contrato a la empresa ganadora del acto público;
8. Contrato, período durante el cual se formaliza el contrato;
9. Refrendo, cuando se entrega el contrato a la Contraloría General de la República para que ponga su refrendo; y
10. Orden de Proceder, que es la fecha en que la Institución entrega a la firma contratada la orden para iniciar el proceso de ejecución de la obra.

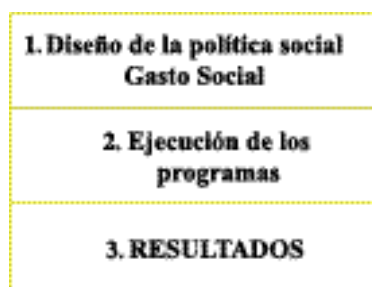
Como lo reconoce el propio Ministerio de Economía y Finanzas (2001):

*“Existen problemas asociados al proceso de gestión de la inversión pública que afectan la ejecución de los proyectos, como es el tiempo de espera a la que tienen que someterse, mientras se cumplen procedimientos administrativos lentos, tales como la Ley 56 de Contratación Pública, que ha producido estancamiento en lo concerniente al proceso del acto público, las decisiones de Juntas Directivas, así como la espera de firmas para dar inicio a la ejecución. En otro orden de dificultades se registran proyectos que no pueden dar inicio o completar el proceso de licitaciones por estar en espera de asignación presupuestaria, informe de la Comisión Evaluadora, elaboración y revisión de diseños y planos, así como el refrendo por parte de la Contraloría General de la República, entre otras dificultades”.*

### 4. Falta de indicadores apropiados

Uno de los elementos más importantes en el análisis de inversiones es el uso de indicadores durante la fase de ejecución, con miras a retroalimentar el proceso. Es necesario señalar que todavía no se ha podido establecer un sistema adecuado de indicadores para la gestión social que mida los verdaderos impactos del gasto social en cada sector. De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2001), el examen de la gestión social se hace difícil, entre otras, por las siguientes causas:

*“Existen instituciones que ejecutan inversiones cuyo propósito u objetivo no es acorde con las funciones que*

**Diagrama 5.3.** Fases de la política social

**Fuente:** INDH Panamá 2002.

*su naturaleza por ley establece, lo cual provoca distorsión al tratar de analizar los montos invertidos sectorialmente. Otras debilidades encontradas en el proceso... que no permite disponer de información consistente, suficientemente confiable, debido a la existencia de múltiples fuentes, que se caracterizan por la falta de sistematización y estandarización”.*

El éxito de la política social se mide por la capacidad de reducir los déficits sociales que se mantienen en la comunidad. Su desempeño "depende de los programas y actividades que se ejecutan en el país, los que a su vez son el reflejo, tanto de las prioridades del gobierno frente a los déficits sociales, como de la disponibilidad y utilización de los recursos destinados a fines sociales".<sup>(16)</sup>

La política social puede verse como un proceso productivo en el cual el gobierno, una vez definido el diseño de la política social, proporciona insumos (recursos monetarios y humanos) que son empleados para ejecutar programas con el fin de reducir los déficits sociales. Una evaluación completa de la política social debiera englobar un análisis en los tres niveles, ya que resultados pobres o insatisfactorios pueden obedecer a fallas en el diseño de la política social, o bien a factores cuantitativos y cualitativos asociados a la ejecución de los programas.

### 5. ¿Se está midiendo el grado de efectividad del gasto?

Como administrador de la cosa pública, el gobierno debe lograr resultados, en un período determinado, de acuerdo a los recursos disponibles. La evaluación de la gestión pública va más allá del análisis de la legalidad y

exactitud de las actuaciones operativas y financieras: es una tarea que implica medir, sobre una base continua en el tiempo, los resultados obtenidos por las principales unidades y departamentos de una institución, y compararlos con lo planificado y deseado.

Actualmente, el sector público no dispone de un sistema de indicadores sociales que permita evaluar en forma sistemática el impacto en la reducción de la pobreza, la eficiencia y la eficacia de la gestión social y la equidad de la inversión social. Un sistema de indicadores sociales como el que se propone debe responder a dos objetivos primordiales:

- Proveer, en forma oportuna, a las instituciones del área social, los elementos de juicio necesarios para mejorar continuamente las decisiones que se toman en materia de políticas, programas y proyectos sociales.
- Proporcionar a la sociedad civil el acceso permanente a la información a la que tiene derecho, con el fin de evaluar el desempeño de los administradores a quienes se ha confiado el uso de sus recursos.

El sistema debe, a su vez, integrar varios tipos de indicadores sociales:

- **Indicadores Simples de Seguimiento.** Son aquéllos que expresan cuantitativamente manifestaciones relevantes de las características sociales de la población, describiendo la situación respectiva, sin juicios de valor. (Ej. gasto presupuestado y ejecutado).
- **Indicadores Complejos de Evaluación (ICE).** Confrontan los alcances efectivamente logrados, con las metas y objetivos previamente determinados al definir la política social. Entre ellos hay que distinguir entre:
  - ICE de la gestión de las políticas, tendientes a evaluar acciones institucionales;
  - ICE del impacto de la política, que evalúan los resultados sobre la sociedad; e
  - ICE de la calidad, que valoran los resultados frente a una norma de calidad, o con respecto a la percepción del usuario.

- La clasificación tradicional del GPS en gasto corrientes y gastos de inversiones no es adecuada para medir el grado de avance de las políticas sociales.

### *B. La estructura de financiamiento del gasto público social: elemento clave en su sostenibilidad*

En el caso de los servicios sociales a cargo del gobierno central, la estructura de financiamiento de esos servicios es prácticamente la misma que la del gobierno central, pues hay pocos recursos con destino específico, como por ejemplo, el Seguro Educativo. Así, los ingresos corrientes son los más importantes a lo largo del período, representando un 75% de los ingresos totales como promedio para 1980-2000, aunque se presentan fluctuaciones, variando desde 54,5% en 1982 y 58,5% en 1997, hasta 99,9% en 1990 (Cuadro 4 del Compendio Estadístico sobre el Gasto Social).

Dentro de los ingresos corrientes, los ingresos tributarios son los más importantes, al punto que, como promedio, en 1980-2000 han representado el 50.9% de los ingresos totales del gobierno central. Los gobiernos retiran los ingresos tributarios de los ingresos primarios de la gente. Su importancia relativa, sin embargo, ha venido disminuyendo en los últimos años, y en 1997-98 y el año 2000, apenas han alcanzado el 40%. A su vez, dentro de los ingresos tributarios, comparten importancia los ingresos provenientes de impuestos directos e indirectos, aunque éstos últimos han representado un porcentaje ligeramente mayor.

Como promedio, en 1980-2000, un 22% de los ingresos del gobierno central correspondieron a ingresos corrientes no tributarios, muchos de los cuales están relacionados con la actividad del Canal.

Por último se tienen los ingresos de capital, que han proporcionado 16 de cada 100 balboas que han ingresado al gobierno a lo largo de 1980-2000: 10,5 provenientes del crédito externo y 5,5 del crédito interno, éste es, de la deuda pública.

Desde la óptica del presente, estos resultados son importantes por dos aspectos. En primer lugar, reflejan que el endeudamiento en que ha incurrido el gobierno central no ha sido utilizado para financiar gastos de capital para la prestación de servicios sociales, pues no hay relación entre las magnitudes. En segundo lugar, que al representar los

ingresos de capital un porcentaje tan elevado de los ingresos totales del gobierno, las asignaciones para servicios sociales podrían verse afectadas ante caídas en la captación de ese tipo de ingresos.

Además del gobierno central, se toma en consideración a la Caja del Seguro Social, institución que se financia con las contribuciones obrero-patronales de la población protegida y la cual, según estimaciones de la propia institución, alcanzaba a un 66.7% de la población total (Caja de Seguro Social, 2001). La sostenibilidad financiera de los regímenes que maneja esta institución depende, tanto de la forma como se administren los recursos, así como de una adecuada recaudación.

El manejo apropiado de las finanzas públicas en el contexto de un marco macroeconómico positivo y sostenible constituye una de las principales responsabilidades de cualquier gobierno. Es necesario que los mercados financieros se mantengan abiertos para que puedan acceder a ellos tanto los operadores privados como el propio gobierno, consiguiendo fondos para el financiamiento de sus inversiones y operaciones. De allí que el equilibrio de las finanzas públicas debe procurarse para garantizar la estabilidad del sistema económico.

El sistema financiero de Panamá presenta características singulares que se pueden resumir en los siguientes aspectos:

- Sistema monetario con uso del dólar de Estados Unidos como moneda de curso legal<sup>(47)</sup>,
- Integración financiera al resto del mundo a través del sistema bancario<sup>(48)</sup>, y
- Equilibrio automático de la balanza de pagos.

Bajo estas condiciones de funcionamiento del sistema financiero, el acceso a financiamiento por parte del sector público depende del mantenimiento de los equilibrios macro-fiscales; de allí que los gobiernos panameños generalmente se han comprometido, mediante programas con el Fondo Monetario Internacional (FMI), a metas macro fiscales que contemplan una limitación del déficit y topes de endeudamiento, entre otras. En este contexto, el sector público no puede incurrir permanentemente en déficit fiscal. El Cuadro 5.9 presenta la evolución del déficit del Sector Público No Financiero y del Gobierno Central durante el período 1995-2000.

**Cuadro 5.9.** Evolución del déficit del sector público. Años 1995-2000 (en millones de balboas)

Detalle	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Sector Público No Financiero</b>						
Ingresos	2,333.0	2,294.0	2,513.0	2,591.0	2,802.0	2,877.0
Gastos	2,318.0	2,259.0	2,541.0	2,866.0	2,940.0	2,958.0
Balance	15.0	35.0	-28.0	-275.0	-138.0	-81.0
<b>% del PIB</b>	<b>0.2</b>	<b>0.4</b>	<b>-0.3</b>	<b>-2.9</b>	<b>-1.4</b>	<b>-0.8</b>
<b>Gobierno Central</b>						
Ingresos	1,482.0	1,550.0	1,670.0	1,767.0	1,945.0	2,112.0
Gastos	1,629.0	1,532.0	1,702.0	2,229.0	2,173.0	2,340.0
Balance	-147.0	18.0	-32.0	-462.0	-228.0	-128.0
<b>% del PIB</b>	<b>-1.9</b>	<b>0.2</b>	<b>-0.4</b>	<b>-4.9</b>	<b>-2.4</b>	<b>-1.3</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

En el corto plazo, los desequilibrios temporales deben ser atacados mediante un programa de ajuste que contemple medidas concretas para adecuar los flujos de ingresos, tanto corrientes como de capital, a las necesidades reales de financiamiento del sector público. Estas medidas se diseñan para que, en el mediano plazo, se vuelva a equilibrar el flujo de egresos con el de ingresos. Por otro lado, el logro de un mayor crecimiento económico repercute positivamente, aumentando los ingresos fiscales y permitiendo una mayor asignación de recursos a los gastos sociales, sin comprometer el balance fiscal. La acción del Estado debe apuntar hacia el logro de un mayor crecimiento económico y al uso más eficiente y efectivo del recurso público asignado al desarrollo social, con una mejor focalización para ampliar la cobertura de los más pobres.

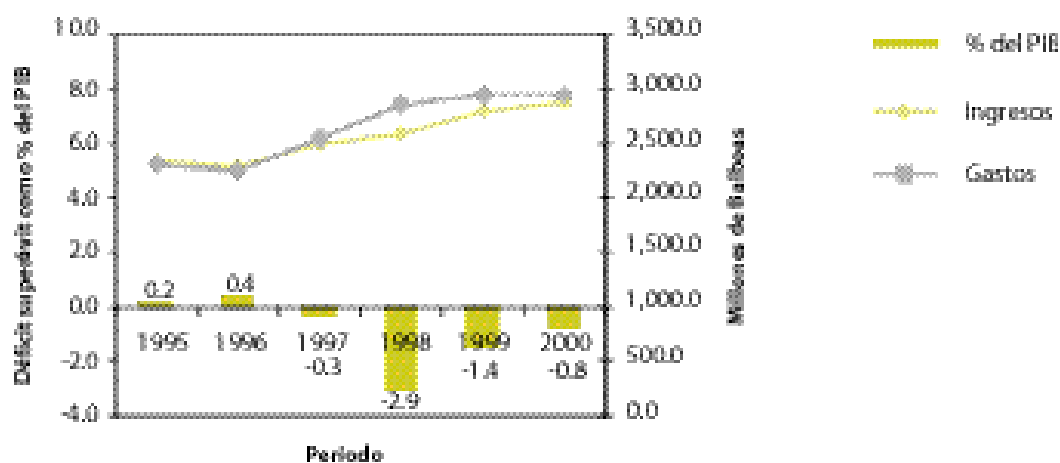
**1. El patrón de financiamiento de la inversión social en Panamá**

El sector público panameño enfrenta un problema de estrechez fiscal, el cual se agudiza en períodos de estancamiento económico. Este problema es de tipo estructural<sup>(19)</sup> y ocasionado por:

- Una baja elasticidad de los ingresos, y
- Una marcada rigidez del gasto público ocasionada por una alta concentración del gasto corriente, especialmente en pagos de planilla e intereses sobre la deuda<sup>(20)</sup>.

El Estado generalmente cubre con sus ingresos el gasto

**Gráfica 5.11.** Ingresos, gastos y déficit/superavit como % del PIB del sector público no financiero. Años 1995-2000.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

corriente (funcionamiento) y un bajo porcentaje (entre 20% y 30%) del monto de la inversión pública, a través de lo que se denomina ‘contrapartida nacional’. La capacidad de obtener nuevos préstamos ha sido generalmente la principal restricción a la inversión, en particular a la inversión social. En efecto, para poder contener los gastos y lograr las metas de déficit, el gobierno por lo general opta por contener el monto de la inversión, debido a la inflexibilidad de los gastos corrientes. Este tipo de decisión ocasiona también un freno a los desembolsos de préstamos ya contratados con las Instituciones Financieras Internacionales para financiar proyectos de inversión social<sup>(21)</sup>.

De acuerdo a una reclasificación del gasto de inversión social realizada por la Dirección de Políticas Sociales del MEF, los programas de inversión pública estratégicos para implementar la estrategia social del gobierno incluyeron, en el año 2000, también algunas partidas de funcionamiento<sup>(22)</sup>. La estructura general de financiamiento de dicho programa se presenta en el Cuadro 5.10. **La misma demuestra que el gobierno central debe financiar más del 50% de los recursos financieros de su programa de inversión social, en su mayoría, recurriendo a fuentes externas.** La debilidad de esta estructura impacta, por un lado, en el costo de la inversión social y, por el otro, en los tiempos de ejecución de la inversión. Como ya se señaló en otro apartado, cuando el gobierno no consigue los fondos suficientes para financiar el programa de inversiones, se detiene la ejecución del presupuesto de inversión. Lo que ocurre también frecuentemente es que proyectos que podrían iniciarse en un año fiscal se desfasan al año siguiente por falta de partida presupuestaria.

Se puede notar que la estructura de financiamiento puede variar de acuerdo a los sectores sociales y la existencia de operaciones crediticias contratadas previamente para

cada sector. Es así como las áreas de salud, infraestructura vial y vivienda cuentan con más altos niveles de participación de recursos del crédito dentro de su estructura financiera.

La poca capacidad de ahorro del sector público panameño explica la gran debilidad que tiene el gobierno central a la hora de cubrir los requerimientos financieros que demanda el Plan de Inversiones; por ende, las instituciones públicas del sector social generan una gran demanda de recursos financieros externos, generalmente dirigida a instituciones financieras multilaterales como el BID y el Banco Mundial. Igualmente, la debilidad institucional del área social impone la necesidad de dirigir ingentes recursos, hacia las instituciones, con el fin de proporcionar la asistencia técnica necesaria para garantizar la realización del ciclo de proyectos.

La red de soporte institucional se modifica y perfecciona generalmente a principios de cada administración, cuando las Instituciones Financieras Internacionales visitan el país para dialogar con las nuevas autoridades sobre la visión que el gobierno tiene en materia de desarrollo económico y social. De allí que se establezcan entendimientos de continuidad de operaciones previamente negociadas, y sobre nuevas prioridades, para así acordar el futuro acceso a cooperación técnica y fondos de asistencia financiera. Entre los requisitos que evalúan estas Instituciones para determinar el acceso a fondos está la evidencia de que el país mantendrá a futuro un marco macroeconómico estable, de acuerdo a criterios avalados por el Fondo Monetario Internacional. Cuando el país no cumple con tales condiciones se restringe el acceso a la asistencia técnica y financiera y, en el peor de los escenarios, se resquebraja el ciclo de proyectos sociales por la incapacidad institucional de prepararlos y financiarlos. Prueba de ello fue la ruptura del ciclo de proyectos de inversión social cuando la

**Cuadro 5.10.** Estructura de financiamiento de los programas de inversión social.  
Año 2000 [a] (en porcentaje)

	Detalle	Fuente de Financiamiento
<b>TOTAL</b>		<b>100.0</b>
<b>Gobierno Central (Ingreso corriente)</b>		<b>44.6</b>
<b>Recursos del Crédito</b>		<b>53.5</b>
Interno		18.1
Externo		35.4
<b>Donaciones</b>		<b>1.9</b>

[a] Estratégicos para la implementación de la política y estrategia de desarrollo social.

**Fuente:** INDH Panamá 2002, a partir de datos del MEF.

**Cuadro 5.11.** Ejecución de los programas de inversión social. Año 2000 [a]

Sector	Ejecutado	Fuente de Financiamiento (en %)		
		Gobierno Central	Recursos del Crédito	Donación
<b>Total</b>	<b>350,859.0</b>	<b>44.6</b>	<b>53.3</b>	<b>1.9</b>
Educación 1/	105,494.1	58.6	41.1	0.3
Salud	105,050.3	31.1	68.5	0.0
Vivienda	21,423.1	41.6	58.4	0.0
Trabajo y formación laboral	8,400.5	60.7	23.8	15.5
Comercio e industrias	106.3	100.0	0.0	0.0
Agropecuaria y medio amb.	18,706.8	19.7	62.4	18.0
Infraestructura vial	39,353.3	3.1	96.9	0.0
Multisocial 2/	52,324.6	82.0	14.6	3.3

1/ Incluye el programa de becas del IFARHU, cuyas partidas se incluyen en el presupuesto de funcionamiento.

2/ Incluye el programa de subsidios a grupos vulnerables, cuyas partidas se incluyen en el presupuesto de funcionamiento

[a] Estratégicos para la implementación de la política y estrategia de desarrollo social.

Nota: Los programas y proyectos considerados en este informe están referidos al mejoramiento y ampliación de los servicios básicos prestados a la población. Se excluyen aquellos recursos destinados al equipamiento y la remodelación de edificios administrativos de las instituciones que prestan dichos servicios.

**Fuente:** Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Presupuesto de la Nación.

República perdió su condición de sujeto de crédito en el año de 1987, y al país le tomó más de cinco años volver a recuperar dicha condición.

## 2. El Fondo Fiduciario para el Desarrollo

Desde la segunda mitad de la década pasada, el Estado ha venido transfiriendo al sector privado una responsabilidad creciente en materia de inversión en infraestructura mediante los procesos de privatización<sup>(23)</sup> y de concesiones administrativas, siempre manteniendo las funciones normativas, regulatorias y de coordinación. Este proceso ha ido generando ingresos de capital para el Estado, que se depositan, por Ley, en el 'Fondo Fiduciario para el Desarrollo', que administra el Banco Nacional de Panamá.<sup>(24)</sup> A estos ingresos se suman otros que genera el proceso de venta de los activos de las áreas revertidas del Canal, bajo la administración de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI).

El actual marco legal faculta al gobierno para utilizar los réditos del Fondo Fiduciario para el financiamiento de programas de desarrollo económico y social, sin tocar el capital del Fondo<sup>(25)</sup>. Al 31 de diciembre del año 2000, el Fondo registró un saldo de US\$1,348.3 millones.<sup>(26)</sup> Es importante recordar, además, que la participación accionaria que el Estado retiene de las privatizaciones tiene un valor estimado en libros de aproximadamente

US\$1,200.0 millones; al momento en que se decida hacerlas líquidas, a su valor de mercado, los recursos que se generen deben entrar al Fondo Fiduciario. El Cuadro 5.12 muestra el crecimiento del capital del Fondo Fiduciario. El lento crecimiento del fondo en años recientes se explica por la terminación de las privatizaciones más importantes, así como la lenta venta de los activos localizados en el área revertida del Canal. La Ley 22 de 2000 faculta al gobierno a utilizar hasta US\$ 559 millones, producto de los rendimientos del Fondo en los años 2001-2004, repartidos así:

- US\$ 200 millones en el año 2001,
- US\$ 178 millones en el año 2002,
- US\$ 95 millones en el año 2003, y
- US\$ 86 millones en el año 2004.

Para el año 2001, el gobierno ha presentado un listado de proyectos de inversión social que están siendo ejecutados por los distintos ministerios y algunas instituciones descentralizadas. Al mes de junio del año de 2001, el Ministerio de Economía y Finanzas reportó un porcentaje de ejecución del 58.9% sobre el total de US\$ 200 millones asignados para el año. Si a este dato se suma el valor de los nuevos contratos refrendados por la

**Cuadro 5.12.** Fondo Fiduciario para el Desarrollo: Saldo depósitos al 31 de diciembre de cada año financiero. Años 1995-2000 (en millones de balboas).

Año	Monto	Variación %
2000	1348.3	2.3
1999	1317.7	26.8
1998	1038.9	37.8
1997	754.1	834.4
1996	80.7	-

**Fuente:** Banco Nacional de Panamá.

Contraloría (pre-compromiso), el porcentaje de ejecución sube al 74.4%. En cuanto a la asignación de los recursos del Fondo Fiduciario a las distintas instituciones que los canalizan hacia la ejecución de proyectos, las primeras cinco, en orden de magnitud de recursos asignados, son las siguientes:

Ministerio de Salud: US\$ 39.7 millones

Ministerio de Economía y Finanzas: US\$ 39.2 millones

Presidencia de la República: US\$ 28.5 millones

Ministerio de Educación: US\$ 25.6 millones

Ministerio de Obras Públicas: US\$ 24.4 millones  
Todas las instituciones mantienen en su presupuesto una contraparte que complementa los recursos del Fondo Fiduciario, la cual en su total para el año 2001 representa una cantidad de recursos aproximadamente igual a la cantidad de recursos que provienen del Fondo Fiduciario. Es así como el sector público, en su conjunto, tiene disponibles, este año 2002, aproximadamente US\$ 400 millones para ejecutar obras de interés social.

En momentos en que se debate el uso de los recursos del Fondo Fiduciario y la posibilidad de modificar nuevamente el marco legal que lo rige, parece importante destacar el hecho de que, preservando el capital del Fondo Fiduciario, se garantiza un puntal fundamental en el camino de la sostenibilidad del gasto público social. El objetivo coherente es mantenerlo, transformarlo, hacerlo lo más productivo posible y aprovechar al máximo su rendimiento, o sea, el flujo anual de ingresos netos que produce, para consumir, ahorrar e invertir más.<sup>(27)</sup>

### 3. Préstamos en ejecución

De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas, al mes de julio de 2001 se encontraban en fase de ejecución proyectos financiados por préstamos de distintas instituciones internacionales que ascienden a un total de B/. 665.7 millones. De este total, existía un saldo por desembolsar que asciende a B/. 378.4 millones, lo que corresponde al 56.8% del monto total contratado. La variada cartera de préstamos en ejecución se refiere a contratos firmados durante el período 1993-2001, en su gran mayoría durante la pasada administración, con Instituciones Financieras Multilaterales y entidades de gobierno y privadas que apoyan la importación de equipamiento para los sectores de educación y salud. Atendiendo al monto desembolsado a la fecha indicada, el sector educación se encontraba en el primer puesto, habiendo ejecutado proyectos por un monto total de 97 millones de balboas, con recursos principalmente provenientes del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para la modernización de la Educación Básica General y el equipamiento de escuelas profesionales y técnicas a cargo del Ministerio de Educación. Otros proyectos que han originado montos desembolsados importantes han sido ejecutados por la Universidad de Panamá para equipar sus facultades, por la Universidad Tecnológica de Panamá, y por el Ministerio de Educación para ampliar la cobertura de la radio y televisión educativa.

Segundo en orden de importancia, el Sector Salud a la fecha indicada había originado desembolsos contra préstamos en ejecución por un monto de 93 millones de balboas. Los principales programas ejecutados por el

Ministerio de Salud han sido, en su orden: a) el programa de rehabilitación del sector salud financiado por el BID, b) el proyecto de salud rural, financiado por el Banco Mundial, c) la modernización de los servicios médicos, y ch) la construcción del hospital de Santiago de Veraguas.

El denominado Sector Multisocial, (según clasificación del MEF), que ejecuta una variada cartera de proyectos por medio del Fondo de Inversión Social (FIS) y el Ministerio de Economía y Finanzas, había desembolsado al mes de julio de 2001 un total de 53 millones de balboas, contra una cartera de préstamos de 233 millones. Se trata, casi en su totalidad, de proyectos que ejecuta el FIS. El 'Programa de Desarrollo de Darién', a cargo del MEF, y cuyo inicio de ejecución es reciente, muestra un monto desembolsado de 4.1 millones sobre un monto de préstamo disponible que asciende a 70 millones de balboas.

El Sector Vivienda mantiene en ejecución dos programas, con préstamos aprobados por el BID en el año de 1997 por un monto de 53 millones, cuyo avance muestra un monto desembolsado de aproximadamente la mitad de los fondos disponibles. Se trata de un programa integrado de vivienda, y otro de vivienda y desarrollo comunitario.

En el Sector Agropecuario y Medio Ambiente se ejecutan cuatro programas: dos a nivel nacional y otros que interesan a las provincias de Darién, Coclé, Panamá y Colón. El monto total de las operaciones financieras aprobadas por el Banco Mundial, el BID y el FIDA asciende a 58 millones de balboas, de los cuales hasta la fecha indicada se habían desembolsado 21 millones.

### *C. A manera de síntesis*

El gasto social en Panamá se ha caracterizado por ser elevado y creciente frente a la persistencia de altos niveles de pobreza en el país, en especial en las áreas menos favorecidas<sup>(28)</sup>: por consiguiente, el reto no radica tanto en incrementar los recursos asignados a la política social, sino en que éstos lleguen efectivamente a la población objetivo y que se perciban cambios en su condición de vida. Es la inversión social en las personas, con énfasis en las más desfavorecidas en términos de Desarrollo Humano, el componente de

primer orden para el alcance de los objetivos de la política social. Desde esta perspectiva interesa conocer, a través de la evaluación social: a) en qué medida se alcanzan los logros y se cumplen los objetivos de la política social, b) qué efectos producen los resultados en la población objetivo y cómo participa y percibe los beneficios esta población, c) cómo se utilizan los recursos, y ch) si se modifican o no los problemas detectados en el tiempo previsto, entre otros (MEF, 2001).

Detrás de los números y tendencias hay personas con expresiones diversas de pobreza. Las instituciones deben asegurarse de que la inversión social contribuya efectivamente a cerrar las brechas, y no a consolidarlas.

## **IV. En la búsqueda de soluciones: hacia una nueva gestión social**

El gasto público social ha mostrado un fuerte aumento en los últimos 20 años, manteniendo al país en una posición de país de gasto social alto o medio-alto. Han habido cambios en la composición de ese gasto, con un fuerte incremento en los gastos en pensiones y jubilaciones (seguridad social), que ha pasado a ser el segundo sector social en importancia, desplazando a Educación. Salud se mantiene como el sector más importante desde el punto de vista del gasto social, aunque la mayor parte del gasto sectorial lo realiza la Caja de Seguro Social, que tiene una cobertura muy reducida. En general, el gasto en servicios sociales básicos es también relativamente elevado.

No obstante lo anterior, el país muestra un menor Desarrollo Humano y su contraparte, mayor pobreza, en comparación con los demás países con niveles similares de gasto. Esta situación se origina principalmente por problemas de eficiencia en la utilización del gasto público, la falta de cobertura a grupos poblacionales importantes (pobres, áreas rurales e indígenas), y las diferencias en la calidad de los servicios que éstos perciben.

Con excepción de agua potable y saneamiento básico, donde sí parece que se requieren importantes inversiones

adicionales, el gasto público social puede considerarse adecuado para alcanzar los niveles de desarrollo/pobreza fijados en las diferentes cumbres mundiales, pero es necesario solucionar los problemas de eficiencia, cobertura y calidad, buscando una mayor equidad e impacto. Las áreas prioritarias de acción son: salud básica; educación preescolar y secundaria en cuanto a cobertura y calidad, y primaria en cuanto a calidad; y agua potable y saneamiento básico, a todo nivel. En todos los casos, pero especialmente en este último, debe darse una mayor prioridad a la atención de los más pobres y a las áreas rurales e indígenas.

Si bien una buena parte del gasto se destina a servicios sociales básicos, y el gasto social total parece tener un nivel adecuado, debe considerarse la posibilidad de

reasignar recursos, de los servicios sociales no básicos hacia los básicos, al menos hasta que se logren las principales metas sociales.

Por último, y actuando con una perspectiva de más largo plazo, sería prudente proteger el nivel de gasto social y garantizar su financiamiento. Apesar de que en el pasado se ha protegido este gasto, como lo demuestra su comportamiento durante la crisis a finales de los años ochenta, la caída del gasto social del gobierno central de los dos últimos años estudiados (1999-2000), podría ser indicativo de la urgencia de avanzar en el sentido de definir mecanismos para garantizarlo. Por el lado de la sostenibilidad del financiamiento, la alta dependencia del gobierno central de los ingresos de capital puede convertirse en una limitación para el gasto social, por lo

#### CONTRIBUCION ESPECIAL

### “Desarrollo Humano, oportunidades y crecimiento económico”

Para lograr un mayor y más efectivo desarrollo humano se necesita, por un lado, la capacitación de la población y su participación en la vida nacional y, por el otro, un entorno de crecientes oportunidades económicas, sociales y políticas que lo hagan viable. La creciente población necesita empleos, la oportunidad de mejores ingresos y también la oportunidad de moverse en una mayor amplitud de oportunidades económicas. Esa población también necesita acceso a infraestructura básica como agua potable, saneamiento ambiental, electricidad, comunicaciones, vivienda y caminos de acceso. Toda esta gama de oportunidades y servicios básicos sólo se pueden materializar con un crecimiento económico sostenido, que crea empleos, aumenta recursos fiscales y privados para invertir en programas sociales y de necesidades básicas, permite mayores ingresos per cápita, y abre oportunidades de realización y bienestar para todos.

#### *La Población: Dimensión del Desarrollo Humano*

La población panameña crece al 1.8% anual. Esta tasa de aumento ha disminuido considerablemente de

cuando llegó a crecer a más de 3% anual, hace más de treinta años. Como consecuencia de esa trayectoria, ahora decreciente, todavía tenemos que el 47% de los panameños son menores de 20 años de edad, es decir, casi la mitad de la población. El 43% son adultos entre los 20 y 60 años, y el 10% son mayores de 60 años.

Lo anterior implica que, anualmente, se incorporan a la fuerza de trabajo más de 35,000 jóvenes buscando empleo. Por otro lado, el 43% de los adultos, equivalente a 1.2 millones de panameños, incluye un 16% de desempleados y otro tanto empleados a muy bajo nivel de remuneración.

Todas las encuestas nacionales y mundiales señalan que el mayor anhelo de las gentes son empleos bien remunerados. Esto apunta, sin duda, hacia un sentido de dignidad personal y de querer valerse por sus propios medios.

La significativa migración del campo a las áreas urbanas nos hacen pensar en la necesidad de generar un ambiente propicio para incorporarse a la vida urbana y desarrollar su potencial.

(continúa)

### *La Necesidad del Crecimiento Económico*

Para abrir oportunidades a la creciente fuerza laboral, Panamá necesita generar más de 60,000 empleos anuales; así lograría emplear a los jóvenes que se incorporan y reducir el alto nivel de desempleo existente. Para poder generar esos niveles de empleo, la economía panameña necesita crecer, en promedio, más de 5% anual. Con un crecimiento anual de 1.5%, como el registrado en el 2001, el desempleo ha aumentado considerablemente y se ha reducido el ingreso per cápita.

Todos los esfuerzos que se hagan en educación y gasto social, de acuerdo a las recomendaciones de este Informe, no lograrán suficiente desarrollo y mejoras en la calidad de vida para la mayoría, si no se logra un crecimiento económico sostenido de, por lo menos, un 4.5% anual. Desde luego que el desarrollo de los recursos humanos contribuirá al logro de esos niveles de crecimiento, pero se necesita, además, toda una gama de políticas, actividades, inversiones, productividad de los recursos, y exportaciones para lograr tales metas.

El cuadro No. 1 muestra la relación del aumento en la producción nacional y en el ingreso per cápita con diferentes niveles de crecimiento económico. Si Panamá sólo tiene crecimiento económico de un 3% anual, el ingreso per cápita, que es ahora de B/. 3,800 anual, se duplicaría en 50 años. Si creciera al 10% anual, el per cápita se duplicaría en 12 años. A un crecimiento más probable del 6% anual, el per cápita se duplicaría a B/.7,600 en 18 años. Estas cifras muestran dramáticamente la influencia del crecimiento económico en el mejoramiento en la calidad de vida de la población y el tiempo necesario para lograrlo.

PIB CRECIMIENTO	PIB PER CÁPITA	AÑOS SE DUPLICA		PANAMÁ
		PIB	PER CÁPITA	
6%	4%	12	18 AÑOS	10/ 20    3.8 / 7.6
10%	6%	7	12	
3%	1%	24	50	

Internacionalmente está comprobado que el crecimiento económico mejora el nivel de vida de toda la población. Esta característica se mantiene en el tiempo, inclusive en la década del '90, cuando la globalización y la apertura comercial de los países están transformando las estructuras económicas.

Es evidente que el impacto del crecimiento económico sobre el desarrollo humano, sobre todo para reducir los niveles de pobreza, será mayor o menor dependiendo de cómo y dónde se genere. Un mayor crecimiento en sectores más intensivos en el uso de mano de obra (como el agropecuario o el turismo) logra generar más empleos por unidad de inversión y de crecimiento. Un crecimiento económico que sea acompañado del apoyo y de la contribución de la pequeña y micro empresa también contribuye con más empleos y una mayor participación de los pobres.

Como en Panamá la gran mayoría de los pobres están en áreas rurales y, sobretodo, en las comarcas indígenas, es necesario estimular actividades productivas que involucren a esa población en formas más efectivas. Esto necesita los vínculos que propician la información, la titulación de la tierra y la protección a los derechos de propiedad, la asistencia técnica, el crédito, el mercadeo, y el acceso. Con estos servicios puede aumentar la producción de los grupos pobres y marginados, y ésta puede canalizarse más efectivamente a los mercados, generando mayores ingresos para la población rural.

Por otro lado, la gran mayoría de los desempleados están en áreas urbanas, sobre todo de la región de tránsito internacional. El estímulo a la inversión, a la productividad, a las exportaciones en actividades generadoras de empleo en las áreas urbanas, contribuiría a mejorar las condiciones de vida del pobre urbano. La pequeña empresa urbana también requiere de la asistencia técnica, el crédito, la protección a los derechos de propiedad, y la información para vincularse mejor con la economía formal. El mayor crecimiento económico de los centros urbanos ampliará el mercado para bienes y servicios producidos en las regiones rurales, estimulando el aumento de su producción.

En todos los casos, la capacitación humana contribuirá con un mayor crecimiento económico y éste, a su vez, hará más efectivo el desarrollo humano, en un menor plazo, abriendo con ello más y mejores oportunidades, generando empleos, e incrementando el ingreso per cápita y los recursos fiscales necesarios para financiar los proyectos de desarrollo humano.

**Dr. Nicolás Ardito Barletta**

que parece conveniente establecer mecanismos que garanticen un mayor financiamiento de los gastos sociales con los ingresos corrientes.

### *A. Hacia una nueva gestión social*

En materia de gasto público e inversión social, interesa identificar aquellos aspectos de orden político, legal, institucional y administrativo que deben reformarse para avanzar hacia un nuevo proceso de inversión social. El mismo debe orientarse hacia una mejor toma de decisiones y un uso más eficiente y equitativo de los recursos en pro de un verdadero Desarrollo Humano. Se trata de un cambio estructural de gran relevancia que demanda un análisis integral y efectivo del sistema público del país y requiere de una reforzada capacidad política y administrativa para realizarlo.

Para este tipo de cambios son necesarios sistemas eficientes de información en aras de poder medir el avance hacia los objetivos trazados con transparencia y plena responsabilidad social. La información se ha convertido, no sólo en un mecanismo fundamental para la toma de decisiones ilustradas, sino que además constituye un instrumento para el monitoreo ciudadano de la evolución de la situación del país.

En este marco, diferentes instancias de gobierno han iniciado esfuerzos de seguimiento y medición de la información, aunque existe poca coordinación entre ellos y diferentes niveles de avance y profundidad. Entre los más conocidos se pueden mencionar el Sistema Nacional de Inversiones de Panamá (SINIP); el Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo (SID), en preparación al momento de la redacción de este informe; el Sistema de Indicadores de Ciencia y Tecnología de la SENACYT; y los esfuerzos llevados a cabo por la Dirección de Políticas Sociales del MEF para concretar indicadores de evaluación de políticas sociales. Gran parte de ellos aún están en una fase descriptiva, que si bien es importante, requiere de mayor profundización para proveer al ciudadano de información valiosa sobre la eficiencia, la eficacia, la pertinencia y el impacto social de las políticas sociales y el buen uso del gasto público social.

En la medida en que estos sistemas incipientes se consoliden, los gobiernos contarán con un recurso valioso para dirigir el gasto público social hacia los grupos y regiones que más los necesitan, para rendir cuentas a la ciudadanía por su gestión y para promover

una renovada confianza ciudadana en sus autoridades políticas y administrativas. El Desarrollo Humano Sostenible se logra cuando el ciudadano común se siente incluido en los beneficios del desarrollo, sabe cómo se manejan los recursos a los que él contribuye con sus impuestos, y cuando recibe información oportuna, así como servicios con calidad, eficiencia y equidad.

A continuación pasamos revista a algunos aspectos de importancia tendientes a delinear la compleja tarea nacional de introducir reformas hacia el mejoramiento del proceso de toma de decisiones en materia de gasto e inversión social:

#### *1. Aspectos de orden político*

Un crecimiento clientelista de la administración pública genera debilidad institucional en el área social, lo cual provoca falta de coherencia entre el diseño de políticas sociales y económicas, proyectos sociales poco eficaces, y una excesiva dependencia de la cooperación técnica internacional. Adicionalmente, va perpetuando la existencia de una maquinaria gubernamental corrupta que contrarresta todo esfuerzo por modificar la situación. Es necesario fortalecer la calidad de la representación y de los representantes para reducir los efectos de un crecimiento clientelista de la administración pública, peligro que existe en cualquier país.

Este tema debe ser enfrentado, tanto por las instancias institucionales previstas en la Constitución Nacional, como por el Tribunal Electoral y por los partidos políticos a través de la democratización de sus estructuras, de la preparación de cuadros técnicos, y de la promoción de sus mejores hombres y mujeres hacia el ejercicio público. Lo anterior constituye una condición *sine qua non* para que se acorte la distancia entre la oferta electoral y los resultados de la gestión de gobierno, usualmente una fuente de frustración para los ciudadanos. La gente tiene derecho a esperar los resultados que se le han prometido en campaña. La escasez de cuadros políticos y, a la vez, técnicamente capacitados, dentro de los partidos, es un obstáculo para superar los tradicionales niveles de demagogia, además de que dificulta el diálogo nacional en búsqueda de consensos. El análisis poco profundo de los problemas, aunado al desconocimiento de cómo enfrentarlos y con qué recursos habría que contar para hacerlo, hace que se prometan resultados espectaculares a corto plazo, generando falsas expectativas que terminan por no

cumplirse. Los políticos pierden la credibilidad y la confianza de la opinión pública se transforma en pesimismo, lo que frena de inmediato la iniciativa privada.

## 2. Aspectos de orden legal

El desarrollo socio-económico del país requiere elevar la calidad de las Leyes que aprueba el Órgano Legislativo. Este mejoramiento que se encuentra directamente vinculado al fortalecimiento de la calidad de la representación política, el aspecto de orden político señalado más arriba.

### a. Calidad de las leyes

El proceso legislativo en Panamá se caracteriza por su excesivo grado de politización (partidización) y una creciente tendencia a generar una proliferación de leyes con alta densidad regulativa. Las mismas, lejos de promover el desarrollo del país, fomentan la presencia obstaculizante del Estado en todas las actividades de la economía nacional y amplían los poderes discrecionales de la administración pública. Dentro de una economía de mercado como la nuestra, la falta de reglas del juego claras y de mecanismos simples para la generación de actividades económicas frena los procesos de inversión privada, contribuyendo así a aumentar el tamaño de la economía informal y a agudizar los problemas sociales.

### b. Marco fiscal transparente

Un nuevo proceso para optimizar la inversión social debe ser transparente. Es necesario adoptar estándares apropiados para la preparación de los datos e información fiscal, de forma tal que garanticen transparencia en materia fiscal. El acceso a estos datos en forma oportuna debe ser garantizado por la Ley (*Habeas Data*). El establecimiento de nuevas prácticas requiere también de una reforma del proceso que conduce anualmente a la aprobación de la Ley de Presupuesto de la Nación, la cual define las partidas de gasto e inversión social, entre otras.

## 3. Ordenamiento del proceso presupuestario

Las mejores prácticas internacionales vinculadas al proceso presupuestario dictaminan que debe existir todo un conjunto de normas y documentos públicos que

requieren de una visión de país de mediano y largo plazo. Los mismos se refieren a:

### a. Objetivos y sostenibilidad de la política fiscal

Las políticas fiscales no son sostenibles si conducen a la acumulación de un monto de deuda pública excesivo con relación a la capacidad de servirla que pueda tener el país, a mediano plazo. Una forma simple y común de evitar el problema es la de adoptar una norma (regla fiscal) que establezca un techo de endeudamiento que no pueda superar el Órgano Ejecutivo (razón deuda/PIB). Tradicionalmente, el gobierno panameño discute los techos de endeudamiento en el marco de programas negociados con el Fondo Monetario Internacional, de modo que generalmente los elementos de juicios vertidos para establecerlos no son de fácil conocimiento público y se manejan más bien dentro de un círculo muy reducido de técnicos gubernamentales y de analistas internacionales y nacionales.

### b. Normativa fiscal

Las reglas fiscales son formas de acuerdo (usualmente leyes-marco) que restringen la acción del gobierno en materia de política fiscal, garantizando así la sujeción de la acción de cada administración a los principios de una sana administración fiscal que se puedan acordar nacionalmente. Algunos ejemplos de reglas fiscales son: un presupuesto balanceado, límites al endeudamiento del gobierno central o a su acceso al crédito del Banco Nacional y la "regla de oro" de que el endeudamiento público no debe exceder el monto de la inversión.

### c. Marco macroeconómico

Al igual que en muchos otros países, en Panamá el Presupuesto de la Nación se prepara dentro de una perspectiva estrictamente anual, lo que a todas luces es inconveniente. De hecho, el ciclo del proyecto de inversión social va más allá de este breve período, motivo por el cual su diseño requiere de consideraciones de largo plazo y su financiamiento requiere de estimaciones de mediano plazo. En este sentido, la aprobación del presupuesto anual debe colocarse dentro de un Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP), basado en un marco macroeconómico con proyecciones macro-fiscales

desagregadas por institución. Es necesario señalar que, en gran parte, el Órgano Ejecutivo debe viabilizar este tipo de reforma porque la misma requiere de cambios administrativos relevantes. Aún así, el Órgano Legislativo, especialmente su Comisión de Presupuesto, deberá asumir una posición proactiva para que esos cambios ocurran en el menor tiempo posible. Las mejores prácticas internacionales indican que el MPMP se formaliza en el proceso de presupuestación y, a menudo, es un requisito explícitamente establecido en la legislación que rige el proceso presupuestario.

ch. Separación de los compromisos existentes de las nuevas políticas

Un elemento vital de disciplina presupuestaria es poder identificar claramente los requerimientos financieros que crea la continuación de programas existentes. Es conveniente así mantener separados los ingresos y los gastos que se estima crearán las nuevas actividades que el gobierno se propone ejecutar en la futura gestión: por ejemplo, el efecto de un cambio en políticas tributarias, o de un programa de racionalización de gastos debería poderse identificar con claridad en el presupuesto.

d. Indicación de los riesgos fiscales existentes

Las estimaciones presupuestarias se basan en supuestos macroeconómicos que, como tales, están sujetos a cambios del entorno nacional e internacional. El presupuesto debería contener un anexo con indicación de los riesgos existentes, con posibles efectos en los ingresos que sustentan los gastos públicos presupuestados. Este tipo de información ayudaría mucho a concertar también las acciones requeridas en caso de que se logren ingresos inferiores a los presupuestados, lo que pudiese requerir un ajuste en los gastos (por ejemplo, estableciendo prioridades de inversión social).

**4. Desarrollo de un sistema público de adquisiciones que sea abierto, competitivo y transparente**

Los actos de contratación pública siguen originando entre la ciudadanía percepciones de corrupción. Se hace necesaria una revisión del marco legal existente con miras a desarrollar un sistema público de adquisiciones que sea abierto, competitivo y

transparente. Debe considerarse igualmente la necesidad de agilizar el proceso para dar respuestas más rápidas a la población en materia de servicios sociales. La adopción de compromisos del tipo acordado entre la CSS y Transparencia Internacional (TI)-Panamá, por parte de otras instituciones, ayudaría a dar mayor transparencia a la gestión de compras lo que actuaría en la prevención de la corrupción.

**5. Aspectos de orden institucional y administrativo**

Es necesario contar con una estructura administrativa pública eficiente orientada hacia la consecución de objetivos claros y transparentes. La experiencia demuestra que muchas de las causas de la corrupción deben buscarse en los errores institucionales de la administración pública. Muchas de las reformas necesarias requieren previamente de cambios al marco legal, como se ha mencionado en el apartado anterior; no obstante, la mera aprobación de nuevas leyes es solamente una condición necesaria, pero no suficiente, para la modernización del Estado. De allí que este proceso requiera que todos los involucrados en los procesos de cambio adopten, y se sientan parte de, los nuevos modelos y procesos. Solamente la participación en los procesos de reforma bajo un liderazgo sensible e inteligente garantiza este resultado. No existen fórmulas comprobadas para hacerlo, ya que cada país debe introducir los correctivos necesarios, de acuerdo a su propia realidad e idiosincrasia nacional.

A continuación se enfatizan los cambios de orden institucional y administrativo que se considera fundamental introducir en Panamá:

a. Descentralización de la estructura del Estado

La descentralización desplaza la responsabilidad y la autoridad correspondiente a los niveles inferiores, en cuyo caso resultará más fácil definir las responsabilidades y practicar los controles, en particular porque las decisiones se toman en el nivel en que se generan los actos. El proceso de toma de decisiones se tornará más eficaz, al estar las autoridades más cerca de las necesidades de los ciudadanos. La simplificación de los trámites y el acceso a información deberá completar la reforma, tornando más transparentes los procesos administrativos para los ciudadanos.

Los problemas vinculados a la excesiva centralización que existe en la República han sido expuestos en apartados anteriores. Frente a esta situación, los municipios, junto con algunas organizaciones de la sociedad civil, están promoviendo una mayor descentralización hacia las administraciones locales. En la Asamblea Legislativa está en discusión la reforma de la Ley 106, que define el régimen municipal y provincial, cuyos aspectos más importantes son: a) la ampliación de las competencias de los municipios, b) la modificación del financiamiento municipal, y c) la institucionalización de la planificación participativa.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha brindado asistencia técnica al Gobierno de Panamá para la revisión y mejora del proyecto de ley y para la realización de diagnósticos en los municipios de Panamá y David. El mismo tiempo, el gobierno está adelantando con el Banco la preparación de una nueva operación de préstamo con el fin de obtener en el año 2002 los recursos necesarios para aumentar la capacidad de los gobiernos locales, una vez se apruebe la reforma al marco legal vigente. Es necesario que el Órgano Ejecutivo impulse decididamente los trabajos técnicos necesarios para mejorar la capacidad institucional a nivel local: de lo contrario, si se aprobase una futura Ley, ésta quedaría sin efectividad por la falta de definición de los mecanismos y la ausencia de condiciones apropiadas para transferir recursos a los municipios. Es muy deseable que en los próximos años se produzca un avance importante en esta materia.

#### b. Revisión del actual modelo de administración pública

Es necesario transformar el actual modelo de administración pública burocrática en un nuevo modelo, en el cual prevalezcan relaciones menos jerárquicas y más orientadas al logro de objetivos. La estructura organizativa del Estado debe revisarse para que responda mejor a las necesidades actuales y a los procesos de descentralización. Muchas reformas institucionales se han dado en Panamá en forma aislada, sin una visión integral de todo el modelo de administración pública y de su capacidad de formular e implementar políticas para dar respuestas adecuadas, al menor costo posible, a los requerimientos de la población.

Se ha afirmado que ni las políticas mejor formuladas y diseñadas tienen mayores posibilidades de alcanzar

resultados satisfactorios si el modelo de administración pública que las pone en marcha no está sustentado en un sistema de incentivos, control y evaluación adecuado para los fines propuestos. En particular, en el área social, la red institucional pública debe adecuarse a las modernas necesidades del desarrollo humano, dejando a un lado el enfoque tradicional de satisfacción de necesidades básicas que ha determinado gran parte de la institucionalidad vigente.

Considerando que la calidad del sector público se define como el conjunto de características que facilitan la formulación e implementación de buenas políticas, y que permiten al gobierno lograr sus objetivos de la manera más eficiente, es a todas luces necesario hacer un balance de las experiencias que Panamá ha tenido en materia de nuevos modelos de gestión. Un buen punto de partida son los sectores de Salud y Educación, que han tenido las más altas tasas de crecimiento del gasto durante la década anterior. Este balance, junto con el conocimiento y análisis de las mejores prácticas a nivel internacional ("*best practices*"), permitirá aportar valiosos elementos de juicio en los diálogos nacionales que permitirán finalmente adoptar nuevos modelos. En el caso de Educación, este diálogo ya se ha iniciado con el apoyo neutral del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

#### c. Reformas administrativas

Un factor de vital importancia para su funcionamiento es la vinculación de los empleados públicos con el cargo que ocupan, y no con el partido respectivo o con los grupos sectoriales de intereses políticos y económicos. En Panamá sigue todavía pendiente la plena institucionalización de la carrera administrativa. Si se desea que el empleado público tenga una visión institucional y un desempeño independiente de las coyunturas políticas cambiantes, fundamentado en sus conocimientos técnicos y aptitudes, es necesario completar a la brevedad el proceso de implementación de la carrera administrativa. Este proceso deberá contar con el desarrollo apropiado de escuelas de capacitación para la función pública, mediante el aporte creativo de la institucionalidad existente en el país, apoyada por la cooperación técnica internacional.

La remuneración adecuada del personal debe surgir de un sistema equitativo (Ley General de Sueldos), en el cual los ascensos respondan a criterios de mérito

(eficiencia) otorgados en forma imparcial. La medición de la eficiencia, de acuerdo a los resultados obtenidos, requiere el establecimiento de un esquema de gestión por objetivos a todos los niveles de cada Institución.

### 6. Desarrollo de códigos de ética

Los códigos de ética son también de gran ayuda para impedir o combatir el surgimiento y la difusión de la corrupción. Su adopción, en forma coordinada y previamente discutida con el funcionariado público, hace que el personal se identifique con las reglas de una gestión de la función pública esencialmente técnica y políticamente imparcial. Los nuevos principios deben contribuir a cambiar la forma de pensar del funcionario público, para que: a) vea al ciudadano como un cliente a quien hay que respetar y satisfacer, y b) se oriente más hacia el mercado, consciente de que su acción debe facilitar el funcionamiento del sistema económico que crea riqueza para toda la nación.

### 7. Participación ciudadana

Para enfrentar los desafíos económicos, sociales, ambientales y políticos, una democracia requiere de ciudadanos informados, con capacidad constructiva y con ilusión, puesto que un ciudadano con información es un ciudadano con poder democrático. Panamá ha recuperado su democracia hace poco más de una década, después de veinte años de dictadura militar, pero sus alcances aún tienen limitaciones. Las elecciones libres son un requisito necesario, pero no suficiente, para una democracia. El sistema político aún mantiene una participación reducida de la población, lo cual limita la capacidad del gobierno para identificar sus necesidades reales, sobre todo en las áreas dispersas, favoreciendo la concentración de los recursos de inversión social en los centros urbanos.

Entendida como una figura que no se restringe a la posibilidad del ciudadano de elegir y ser elegido en un sistema democrático, la participación ciudadana implica la consagración del derecho a la información y de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que atañen a la comunidad. En este sentido, de manera relativamente reciente, la figura de la participación ciudadana ha comenzado a insertarse en el ordenamiento jurídico panameño, consagrándose en diversos textos legales que ofrecen al ciudadano la posibilidad de estar informado y ser oído, a nivel individual y colectivo. Así,

por ejemplo, la participación ciudadana es un instrumento importante de gestión ambiental y se encuentra recogida en la Ley General de Ambiente. En este mismo sentido, la ley establece la obligatoriedad de que la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI) realice audiencias de consulta popular cada vez que vaya a tomar una decisión sobre el uso de áreas específicas que puedan afectar a propiedades privadas ubicadas en las áreas aledañas.

En el país, poco a poco, se van abriendo mayores espacios de participación que crean valiosas experiencias de diálogo y concertación, lo que sin lugar a dudas va en la dirección correcta en el sentido del mejoramiento del sistema democrático y el fortalecimiento de sus instituciones. Algunas de estas experiencias incluyen el ‘Compromiso de Santa María La Antigua’, en el cual los partidos políticos se comprometieron a actuar de acuerdo al objetivo común de seguir fortaleciendo la institucionalidad democrática. Esta experiencia fue el antecedente inmediato del esfuerzo de diálogo que continuó con las reuniones de Bambito I y II ( antes de las elecciones de 1994 ) y Bambito III ( post-elecciones), apoyadas por el PNUD; el Encuentro Panamá 2000; y, finalmente, el Diálogo para la elaboración de la ‘Vision Nacional Panamá 2020’, la cual representa un gran aporte a la gobernabilidad democrática del país.

#### a. Experiencias de participación ciudadana en proyectos de inversión social

El proyecto ‘Combate a la Pobreza Rural y Recursos Naturales’ que ejecuta el Ministerio de Desarrollo Agropecuario bajo el financiamiento del Banco Mundial, provee valiosas experiencia en materia de participación ciudadana. El proyecto, que "fomenta las relaciones colaborativas a través de los Comités de Desarrollo Sostenible (CDS), como líderes transformadores de la comunidad, y en donde se incluya la participación indígena y la equidad de género" ha apoyado a más de 200 comunidades y 75 Corregimientos de Herrera, Los Santos y Veraguas. Un estudio socio-económico recientemente desarrollado en el marco del referido proyecto ha permitido concluir que:

- La participación comunitaria en la selección y ejecución de los proyectos, y el aporte comunal, reducen el costo de los proyectos de infraestructura y también reduce el riesgo de sobre-diseñar obras, ajustándose mejor a las necesidades de cada

comunidad. Cuando existe participación y autogestión de las comunidades se logra un mejor control presupuestario y, a la vez, se estimula el que la participación sea más activa.

- La participación comunitaria no siempre es suficiente para mejorar la sostenibilidad de los proyectos, en especial de los proyectos más complejos -como la rehabilitación de los caminos rurales, acueductos y puentes peatonales.
- El proyecto con participación comunitaria aumenta la confianza de la población en el futuro. El CDS es la herramienta fundamental que empodera a las comunidades locales y crea capital social.

b. Nacimiento de organizaciones no gubernamentales

Vale la pena mencionar que, tras la recuperación del sistema democrático, el esfuerzo de distinguidos ciudadanos en pro de una mayor participación ciudadana se concretó, en el año de 1995, con la creación de la “Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana”, una organización no gubernamental, sin fines de lucro, con la misión de contribuir al perfeccionamiento y profundización del sistema democrático mediante la permanente participación ciudadana. Una de las más importantes gestiones de la Fundación ha sido la organización del Capítulo Panameño de Transparencia Internacional (TI), el cual funciona desde el mes de enero de 1996. TI es una organización no gubernamental sin ánimo de

lucro, con sede en Berlín, y que tiene el propósito de luchar contra la corrupción, tanto a nivel global, en las transacciones comerciales internacionales, como a nivel local, a través de capítulos nacionales. El capítulo Panamá de TI trabaja en distintos proyectos tendientes a construir y consolidar un ‘sistema nacional de integridad, entendiendo que es un conjunto de elementos que posibilitan que los distintos componentes del Estado y la sociedad civil se organicen y actúen con transparencia, eficiencia y eficacia’.

c. Nuevos retos que demandan la participación ciudadana

Al iniciar la presente década, el país enfrenta importantes desafíos que requieren que el gobierno y toda la sociedad civil asuman nuevas y mayores responsabilidades, a partir de una visión-país de largo plazo. Es así como, en el año de 2001, el Gobierno propicia, con el apoyo del PNUD, la creación de nuevos espacios participativos con el fin de definir la estrategia a seguir y acordar los compromisos de acción necesarios que garantizan: a) la transformación con equidad social del sistema educativo, con el objeto de adecuarlo a los requerimientos del desarrollo nacional, dentro de un nuevo entorno económico globalizado, y b) garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de seguridad social. Durante el último cuatrimestre del año 2001, la crisis económica nacional, agravada por las nuevas amenazas del terrorismo internacional, ha impuesto la necesidad de llegar mediante la participación y el diálogo a un acuerdo nacional sobre la estrategia nacional de desarrollo. Tanto el gobierno como grupos

**Diagrama 5.4** Calidad de la democracia.

Tipo	Baja Calidad	Alta Calidad
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para mis amigos, todo</li> <li>• Para mis enemigos, la ley.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Igualdad ante la ley, reglas claras y seguridad jurídica.</li> </ul>
Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impunidad, clientelismo</li> <li>• No cumplir, oscuro \$ partidos, bajo prestigio política, evasión fiscal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escrutinio público, informes y rendición de cuentas, escrutinio financiamiento, política prestigiosa, administración pública tecnificada y eficiente</li> </ul>
Legal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inseguridad jurídica, indefensión, arbitrariedad, normas a la medida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficacia y respeto a la ley</li> <li>• Justicia: pronta y equitativa</li> <li>• Normas conducta probas</li> <li>• Atención de quejas</li> </ul>
Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos y recursos no transparentes</li> <li>• Sin criterio ni control</li> <li>• Corrupción en trámites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos y recursos con transparencia</li> <li>• Controles e indicadores</li> <li>• Función pública: ética y responsabilidad</li> </ul>

**Fuente: Miguel Gutiérrez Saxe.** “Fundamentos de la Rendición de Cuentas en un Estado Democrático de Derecho”. Noviembre 2000.

representativos de la sociedad están conscientes de que únicamente utilizando las herramientas del diálogo y la concertación se pueden poner en marcha las acciones necesarias para profundizar la democracia, revertir a corto plazo la tendencia negativa de la economía, y luego elevar paulatinamente el nivel de vida de todos los panameños. Estas iniciativas todavía se están desarrollando, por lo que una evaluación de sus resultados será viable en el futuro cercano.

### 8. Rendición de cuentas

En una democracia de alta calidad deberían existir al menos tres tipos de rendición de cuentas fuertemente desarrollados: la política, la legal y la administrativa (Beetham, 1994).

La **rendición de cuenta política** se refiere a los mecanismos ciudadanos para monitorear el cumplimiento de las ofertas electorales, el buen gobierno y la gobernabilidad. El objetivo debe ser el de sancionar al grupo o coalición política que obtuvo con engaño el voto ciudadano que lo colocó en el poder. Entre los proyectos que maneja el capítulo panameño de TI se encuentra el del "Compromiso electoral con candidatos" dirigido a propiciar la presentación de compromisos claros frente al proceso electoral. Con posterioridad a la firma, TI-Panamá sigue de cerca las acciones del candidato electo en función de gobierno, para luego informar a los ciudadanos sobre el grado de cumplimiento de su oferta electoral. Existen también varios esfuerzos por encuestar periódicamente a los ciudadanos sobre su percepción del desempeño gubernamental, encuestas éstas que se difunden mediante publicación en diarios de alta circulación. TI-Panamá también realiza encuestas sobre percepción ciudadana en materia de corrupción (Corruptómetro).

La **rendición de cuenta legal** se refiere a los mecanismos de legalidad y justicia que de hecho se aplican en el país. Si bien la Constitución Política de la República de Panamá consagra en el Título III los derechos y deberes individuales y sociales, entre ellos la responsabilidad de los servidores públicos, de hecho podría existir una desigualdad entre la posición del ciudadano común y corriente y la del funcionario del Estado ante la administración de justicia. La Corte Suprema de Justicia tiene, entre sus atribuciones, de acuerdo al Art. 203 de la Constitución, la jurisdicción

contencioso- administrativa, la cual básicamente hace referencia al control de la legalidad en relación a los actos de la administración pública. El Código Judicial, en su Artículo 98, establece la materia administrativa que debe conocer la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, instancia especialmente creada para administrar justicia en forma exclusiva respecto de los actos administrativos que involucran a funcionarios del Estado.

Durante la década de los noventa, se debatió ampliamente en Panamá la necesidad de defender los derechos del ciudadano ante el Estado. En el año de 1995 se creó una Comisión Presidencial que tenía por meta promover la creación de la Defensoría del Pueblo, fundada en un proceso de consultas con destacados miembros de organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos interesados en la defensa y promoción de los derechos humanos, tanto nacionales como extranjeros. Luego de un amplio proceso de consulta y debate se promulgó la Ley N°7, de 5 de febrero de 1997, por la cual se creó la Defensoría del Pueblo en la República de Panamá, la cual

*"...está facultada para inquirir sobre actos, hechos u omisiones de la administración pública, incluyendo como tal al Órgano Ejecutivo, gobiernos locales y a la fuerza pública, que pudiesen haberse realizado irregularmente; investigar y denunciar hechos, actos y omisiones...atender las quejas y situaciones que afecten los derechos humanos y promover, ante la autoridad respectiva, que subsanen las condiciones que provocaron la queja".*

La **rendición de cuenta administrativa** se refiere a los mecanismos para el control y evaluación de la eficacia y el trato decente en la función pública. También en este campo se han iniciado proyectos que apuntan a la institucionalización de mecanismos de rendición de cuenta administrativa, aún cuando hace falta mucho camino por recorrer. Vale la pena señalar, en la materia, el reciente 'Convenio de Cooperación', suscrito en el mes de noviembre de 1999, entre la CSS y TI-Panamá, y el cual tiene como objetivo crear transparencia en los procesos de contratación pública de dicha institución. Es así como en el sitio web de TI-Panamá, los ciudadanos interesados pueden acceder la base de datos de las compras de la CSS, que contiene todos los detalles relacionados con el proceso de adquisiciones de dicha institución. Otros proyectos

importantes que propicia TI-Panamá en materia de rendición de cuenta administrativa son:

- Declaración de bienes de funcionarios públicos,
- Legislación sobre conflicto de intereses,
- Códigos de Ética, y
- Ley de transparencia y participación ciudadana.

Sobre este último proyecto existen varios aportes en forma de proyectos de ley elaborados por distintos sectores vinculados, tanto al gobierno como a la oposición y a gremios del sector privado. Los varios contenidos han sido objeto de análisis en un reciente foro de consulta de los proyectos de leyes orientados a la transparencia de la administración gubernamental, promovido por la Asamblea Legislativa para contribuir a la creación de un proyecto único a ser sometido al pleno de la Asamblea.