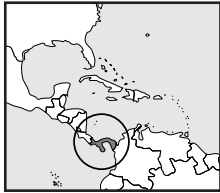


## ■ PANAMÁ

# Un gasto social que no cumple su propósito



Un importante aumento del gasto público con fines sociales no ha logrado cumplir los objetivos de reducción de la pobreza y la desigualdad en Panamá, donde la brecha entre ricos y pobres sigue creciendo. Sin mecanismos que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas y controlen la corrupción no será posible avanzar en la gestión del gasto social.

Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana,  
Capítulo Panameño de Transparencia Internacional

Patricio Mosquera De La Guardia<sup>1</sup>

Panamá es uno de los pocos países de la región que según la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha cumplido entre 60% y 70% de las ocho objetivos fijadas en 2000<sup>2</sup> por la Asamblea del Milenio de la ONU, convocada por los líderes del mundo para impulsar el desarrollo global y reducir a la mitad la pobreza antes de 2015.<sup>3</sup>

Muchos de estos avances se ven reflejados en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2004* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde se señala que en las últimas décadas las condiciones de salud, el acceso al conocimiento y el nivel de vida en Panamá, en general, han mejorado sostenidamente.

### Cifras que marcan diferencias

Aunque Panamá está catalogado como un país de desarrollo humano medio (posición 61 entre 177<sup>4</sup>), una mirada más profunda revela un panorama no tan distinto a los demás países latinoamericanos. Panamá ocupa el segundo lugar en desigualdad de distribución del ingreso de la región. Esta realidad, sumada a los enormes bolsos de pobreza en su territorio, configura un obstáculo para alcanzar un mayor desarrollo social y humano. La inequidad y la pobreza son dos problemas cruciales pendientes en la agenda de modernización y desarrollo social de Panamá.

Según estimaciones a partir del Censo 2000<sup>5</sup> y basadas en la línea nacional de pobreza,<sup>6</sup> se observa que 40,5% (1,1 millón de habitantes) de los casi tres millones de panameños son pobres. De éstos, 26,5% vive en la pobreza extrema.

El ingreso promedio de los que conforman el 20% de mayores ingresos equivale a más de 41,5 veces el del 20% más pobre. La dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)<sup>7</sup> ha estimado que en la última década para la que existen estadísticas el 20% más pobre tiene una participación en el ingreso total de 1,5%, en tanto el 20% más rico recibe 62,7% del ingreso total.<sup>8</sup> Ante tal evidencia, pocas dudas caben que la inequidad social se ha constituido en uno de los principales problemas del país en los últimos años.

La lucha contra la pobreza y la desigualdad han dejado de ser imperativos solamente éticos. En un sentido más amplio, estas realidades pueden ser vistas como los gérmenes de inestabilidad social que, además de afectar las posibilidades de desarrollo económico y social del país, podrían llegar a comprometer la estabilidad de una democracia relativamente reciente.

### Áreas rurales e indígenas en peores condiciones

Panamá posee indicadores relativamente buenos, pero éstos tienden a enmascarar grandes diferencias entre las áreas urbanas y rurales. Al igual que en la mayoría de los países en desarrollo, la dicotomía entre las ciudades y el campo tiene dimensiones profundas, que

muchas veces no se reflejan en las cifras referidas a la distribución del ingreso y la pobreza.

Así, por ejemplo, mientras los habitantes de las ciudades gozan de un desarrollo humano medio-alto, gran parte de la población rural e indígena subsiste en condiciones precarias. En 2000, por ejemplo, la provincia de Panamá, asiento de la capital, mantenía un nivel de desarrollo humano medio-alto (0,764), mientras la comarca Ngobe Bugle registraba uno muy bajo (0,363).<sup>9</sup>

Estas disparidades económicas son aún más evidentes al contrastar las distintas zonas geográficas del país. El caso de la población indígena es alarmante, con hasta un 95% de probabilidad de pobreza. En la comarca Ngobe Bugle se registra un 93,4% de pobreza extrema y en la comarca Kuna Yala un 82,4%. Por su parte, la situación que confrontan las provincias es preocupante. En Veraguas, la pobreza extrema alcanza 48,3%. Le siguen de cerca Bocas del Toro y Coclé, con niveles superiores a 43%.<sup>10</sup>

### Gasto ineficiente

Entre 1990 y 1999, el gasto público social escaló, en términos per cápita, de USD 373 a USD 648.<sup>11</sup> Aunque los recursos con objetivos sociales casi se duplicaron, y en la actualidad 40% del presupuesto gubernamental se destina al sector social, los resultados dejan mucho que desear. Como ha señalado Arturo Vallarino, ex primer vicepresidente de la República (1999-2004), "los promedios de bienestar alcanzados por las familias reflejan grandes disparidades entre distintos grupos humanos del país".<sup>12</sup>

Un análisis frío de las cifras puede resultar desolador. Según estimaciones efectuadas por el MEF<sup>13</sup> para 1997, el costo mínimo anual para eliminar la pobreza rondaría los USD 406 millones, en tanto que el gasto público social se ubicaba en USD 1.820 millones. Si bien esta última cifra supera la primera con creces, el resultado sólo ha sido

1 Economista, consultor.

2 "Panamá cumple metas contra pobreza", *La Prensa*, 12 de junio de 2004.

3 El objetivo principal es reducir a la mitad el porcentaje de personas con ingresos menores a USD 1 al día, una cantidad inferior al ingreso según la línea de pobreza extrema de Panamá. Ver nota al pie 6.

4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe Nacional de Desarrollo Humano «2004, 2004*. En los últimos años, la posición de Panamá en este índice ha descendido sistemáticamente. Esto no implica que haya empeorado en cuanto a desarrollo humano, sino que otros países han mejorado.

5 X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda, 2000. [www.contraloría.gob.pa/dec](http://www.contraloría.gob.pa/dec)

La carencia de cifras posteriores a 2000 impide actualizar el análisis. Si bien la Contraloría General de la República realiza una Encuesta de Hogares anual y en 2003 el Ministerio de Economía y Finanzas realizó la Encuesta de Niveles de Vida, los resultados no están disponibles al público o todavía no fueron procesados, lo cual ha impedido a las entidades no gubernamentales manejar esa información.

6 La línea nacional de pobreza en Panamá se ubica en USD 2,48 diarios, es decir que las personas que perciben un ingreso menor son consideradas pobres. La línea de pobreza extrema se sitúa en USD 1,42 diarios.

7 Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). *Perfil y características de los pobres en Panamá, 1997*.

8 *Ibid.*, Cuadro 3, p. 19.

9 PNUD. "Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002" 2002, [www.undp.org.pa/pnudpanama/](http://www.undp.org.pa/pnudpanama/)

10 *Ibid.*

11 *Ibid.* "Anexo: Gasto Público e Inversión Social".

12 Chery, Jean Marcel. "Gobierno no pudo con la pobreza". *La Prensa*. Panamá, 22 de junio de 2004.

13 MEF, *op cit.*

el deterioro de la situación social del país. Mientras el nivel de pobreza en 1997 se estimaba en 37,5% de la población, en 2000 el mismo alcanzaba 40,5%.<sup>14</sup>

El *Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002* destaca que “a pesar de tener un alto nivel de gasto social total y de servicios sociales básicos relativamente aceptables, Panamá no ha logrado indicadores similares a los alcanzados por otros países en su misma situación (...) Panamá no merece ser pobre, y no tiene porqué ser pobre”.<sup>15</sup>

La razón de tan malos resultados, según Paulina Franceschi, coordinadora de este Informe, es que la “ejecución de ese gasto por parte del sector público refleja problemas de cobertura y calidad, lo cual reduce su eficacia y su impacto”.<sup>16</sup> Dicha opinión es respaldada por el Banco Mundial,<sup>17</sup> afirmando que las estrategias del gobierno tienen una estructura altamente centralizada, con políticas mal enfocadas e ineficientes en la consecución de la reducción de la pobreza y la desigualdad.

### Necesidad de transparencia y contralores

Pero hay otros puntos de vista. Enrique de Obarrio, presidente de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa, sostuvo que “la ineficiencia del gasto público, la corrupción y el despilfarro gubernamental son la verdadera causa de la pobreza y la desigualdad social”.<sup>18</sup> La mala distribución de los fondos (más de la mitad se invierten en remuneraciones y gastos de funcionamiento) y la falta de continuidad en los programas iniciados, han dado lugar a permanentes medidas de remiendo. La ausencia de rigor y seriedad al emprender los programas denota las conveniencias políticas por las que se rigen los responsables de su ejecución.

En este mismo sentido se orienta la percepción popular. Según 71,4% de la población,<sup>19</sup> la corrupción ha tenido un rol preponderante en la obtención de tan malos resultados en la gestión del gasto público. El desvío de fondos públicos y el enriquecimiento ilícito, por mencionar algunas formas de corrupción, revelan claras falencias en el sistema de sanciones.<sup>20</sup>

14 Informe Social Watch 2004. “Miedos y miserias. Obstáculos a la seguridad humana”, 2004. [www.socialwatch.org/uy/es/informesnacionales/360.html](http://www.socialwatch.org/uy/es/informesnacionales/360.html)

15 PNUD (2002), *op cit*.

16 Castillo Duarte, Edith. “Panamá, uno de los países de América Latina con mayor gasto social”. *La Prensa*. Panamá, 22 de febrero de 2002.

17 Banco Mundial. *Panama Poverty Assessment: Priorities and Strategies for Poverty Reduction*. Washington DC, 2000.

18 “La postura de algunos representantes de los grupos empresariales del país”. *El Panamá América*. Panamá, 26 de enero de 2005.

19 Pulso de la Nación. “La ‘Patria Nueva’ y sus promesas de campaña”. *La Prensa*. Panamá, 19 de octubre de 2004.

20 Algunos de estos casos se exponen en: Vega, Lina. “Los cuarenta días de la Procuradora”. *La Prensa*. Panamá, 12 de febrero de 2005.

El mayor reto para superar la pobreza y mejorar la distribución del ingreso no radica en incrementar el gasto y la inversión social, sino en asegurar que los recursos destinados a los sectores más necesitados del país cumplan efectivamente su propósito. Esto no se logrará sin mecanismos que introduzcan controles para garantizar la transparencia y sistemas de rendición de cuentas por parte de las autoridades que permitan a los ciudadanos fiscalizar de una manera efectiva las decisiones y la gestión de sus representantes.

### Otros retos: educación, salud y desempleo

El gobierno destinó en 2004 USD 552,7 millones a educación.<sup>21</sup> Dicha suma, una de las mayores del área, representa 20,9% del gasto público.<sup>22</sup> No obstante, existe una gran disparidad entre la calidad de la educación privada y la pública.<sup>23</sup> Por ejemplo, 52% de los centros de enseñanza primaria pública son de carácter multigrado, es decir en una misma aula estudian hasta 20 alumnos de primero a sexto grado bajo una única maestra.

Las diferencias no sólo tienen que ver con la calidad de la educación. Según el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, mientras el promedio de educación a los 25 años es de cuatro años de escolaridad para los pobres, a esa edad el sector de mayores ingresos tiene 14 años de educación. Como señala el Banco Mundial,<sup>24</sup> el subsidio estatal a la educación destina 95% a la educación superior, de la cual se beneficia solo 5% de los pobres.

Según cifras del censo de 2000,<sup>25</sup> 7,6% de la población es analfabeta (7,1% de los hombres y 8,2% de las mujeres). Si bien la cifra sería aceptable, contrasta con las altas tasas de analfabetismo que en las áreas indígenas afectan a las mujeres. En la comarca Ngobe Bugle, por ejemplo, la tasa de analfabetismo es 45,9% (35,9% de hombres y 55,3% de mujeres) y en la comarca Kuna Yala alcanza 38,5% (26,1% de los hombres y 48,5% de las mujeres).

No obstante, una mirada objetiva a la educación no puede desconocer avances. Uno de ellos es el próximo inicio de un programa de igualdad de oportunidades que beneficiaría a unos 3.000 estudiantes discapacitados.

21 Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). “Presupuesto General del Estado, 2004. Detalle para el 2005”, [www.mef.gob.pa/comunicados/2004-Comunicado-presentacion-C3%B3n%20vigencia%20fiscal%202005-22-10-04.asp](http://www.mef.gob.pa/comunicados/2004-Comunicado-presentacion-C3%B3n%20vigencia%20fiscal%202005-22-10-04.asp)

22 Según el Banco Mundial, el Estado destina a educación 4% de su PBI. Fuente: *Informe Social Watch 2004. Miedos y Miserias. Obstáculos a la seguridad humana*. Montevideo, 2004.

23 En promedio, anualmente, cada alumno de primaria básica le cuesta al sector público USD 644, en tanto que uno de educación media USD 1.800.

24 Banco Mundial, *op cit*.

25 X Censo Nacional de Población, y IV de Vivienda, *op cit*.

El sector salud enfrenta serios problemas en términos de la brecha cualitativa que separa a las áreas urbanas de las rurales. La población rural pobre reside en comunidades con difícil acceso a centros de atención médica y carece de servicios de salud de calidad. En este sector los desafíos son múltiples: mayor cobertura para los y las más pobres, control de la mortalidad infantil y atención y prevención de enfermedades como el VIH/SIDA.

Sin embargo, el mayor reto es la reforma del sistema de seguridad social. Según el propio presidente Martín Torrijos, quien asumió el gobierno en mayo de 2004, “ésta es una situación difícil, dolorosa, que levanta un sentimiento de frustración entre muchos panameños”.<sup>26</sup> El gobierno se ha comprometido a tomar las medidas necesarias para sostener el sistema de salud y pensiones y garantizar su viabilidad. Las alternativas que se manejan se centran en aumentar la edad de jubilación, reducir el número de beneficiarios, incrementar los años de aportaciones, aumentar la cuota obrero-patronal y revisar la forma de acumulación de los fondos.

La incertidumbre y la precariedad del empleo sigue siendo una de las principales preocupaciones de muchos panameños. La tasa de desempleo, que en la región metropolitana es de 13,3%, oscila hasta alcanzar 15,2% según cifras oficiales. La tasa de desocupación femenina asciende a 18%.<sup>27</sup>

### Conclusión

Panamá necesita adoptar una estrategia que logre, por un lado, un balance adecuado entre la reducción de la pobreza y la igualdad social, y por otro preservar la estabilidad de la economía en el largo plazo. La desigualdad y la pobreza son problemas cruciales aún pendientes en la agenda de modernización y desarrollo social del país. Para afrontarlos, es indispensable mejorar la eficacia y la eficiencia del gasto público con fines sociales e instaurar mecanismos para asegurar la transparencia, incorporando la participación organizada de la sociedad civil que reclama la satisfacción de sus derechos y la fiscalización de sus aportes impositivos. ■

26 Secretaría de Comunicación del Estado. “Reformas al Seguro garantizarán un país con futuro, afirmó presidente Torrijos”. Panamá, 9 de junio de 2005.

27 Dirección de políticas sociales del MEF. “Principales Indicadores Sociales: Años 1990, 1995 y 1997-2000”. 14 de junio de 2005, [www.mef.gob.pa/indicadores](http://www.mef.gob.pa/indicadores)