



RE2-06-028

**Serie de Estudios
Económicos y Sectoriales**

PANAMÁ: CREACIÓN DE CAPITAL SOCIAL POR MEDIO DE LA REFORMA FISCAL

**Humberto Petrei
Nicolas Rodríguez Arosemena**

Noviembre de 2006



REGION II

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento de discusión no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Su propósito es servir como base para la discusión de aspectos importantes de política económica respecto al programa del Banco en la Región. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento pueden no necesariamente coincidir con las políticas y opiniones del BID, su Directorio o sus países miembros.

Debido al uso de datos normalizados de otras instituciones multilaterales, las cifras presentadas pueden diferir de datos nacionales esencialmente por diferencias en definiciones, convenciones estadísticas y métodos de compilación.

<http://www.iadb.org/publications>

PREFACIO^{*}

En 2004, el Departamento Regional de Operaciones II del Banco Interamericano de Desarrollo inició el proyecto regional “Construyendo capital social por medio de la reforma fiscal en Centroamérica y República Dominicana”, bajo los auspicios de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi), la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD) y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

El presente trabajo constituye una versión resumida de un estudio más amplio elaborado por los consultores Humberto Petrei y Nicolás Rodríguez en el marco de este proyecto. Este aborda la problemática del gasto público en Panamá. Lejos de pretender un diagnóstico exhaustivo de tan complejo tópico, el estudio se centra más bien en aquellos aspectos prioritarios que una reforma destinada a mejorar la eficiencia, transparencia y focalización del gasto público debiera priorizar.

Las propuestas aquí planteadas complementan las medidas de reforma tributaria elaboradas en el marco del proyecto “Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica y República Dominicana” desarrollado por el Departamento entre 2001 y 2003. De esta manera, se elaborarán propuestas de reforma fiscal integrales a fin de avanzar decididamente en la aceleración del crecimiento, la reducción de la pobreza y la legitimización del estado en los países de la región.

El equipo coordinador del proyecto estuvo bajo la dirección de Manuel R. Agosin, hasta enero pasado Asesor Económico Regional (RE2/RE2) e integrado por Roberto Machado (RE2/RE2), Susana Sitja (RE2/SC2), Aaron Schneider (RE2/RE2), Vibeke Oi (RE2/RE2), Humberto Petrei (RE2/RE2) y Alberto Barreix (INT/ITD).

El BID agradece el apoyo recibido de parte del Gobierno de El Salvador para la realización de este trabajo.

Un agradecimiento especial a Miriam Pérez-Fuentes, quien tuvo a su cargo la producción, presentación y realización técnica de este documento.

Máximo Jeria
Gerente
Departamento Regional de Operaciones II
México, Istmo Centroamericanos, Haití y República Dominicana

Washington, D.C., noviembre de 2006

^{*} Los autores reconocen la colaboración de Gabriel Ratner y Roderic Sir en la preparación de este trabajo.

Panamá: creación de capital social por medio de la reforma fiscal

Contenido

I. Indicadores sociales	13
Indicadores de salud.....	13
Indicadores de educación.....	16
Distribución del ingreso.....	19
Desempleo.....	22
II. Aspectos macroeconómicos.....	23
El déficit y la deuda	23
Cambios en el nivel y perfil de la deuda.....	27
La sostenibilidad de la deuda pública	30
El manejo cíclico.....	32
III. Sector público y proceso presupuestario	33
Programación y presupuesto	35
Aspectos legales.....	35
El ciclo presupuestario.....	36
Ejecución.....	37
Reformas en marcha	38
La contraloría general de la república.....	39
IV. Compras gubernamentales	43
Marco legal	43
Organización, procedimientos y recursos humanos.....	45
Compras electrónicas.....	45
Los cambios requeridos	46
V. El sistema de servicio civil	49
La importancia de los salarios en el gasto público	52
El empleo en los sectores sociales	53
VI. Descentralización	55
Régimen financiero.....	56

Los ingresos fiscales	57
Los gastos.....	59
Panorama de reformas.....	60
VII. Gasto público social, evolución y composición.....	63
Fuentes estadísticas.....	63
Principales resultados.....	63
El gasto público social: evolución y cambios en su composición	66
Consolidación	72
El caso especial de la caja del seguro social	72
Las prestaciones económicas (pensiones).....	73
VIII. Gasto público social: aspectos de equidad	75
La identificación de los beneficiarios	75
Asignación de los subsidios – supuestos	76
Educación.....	78
Composición del gasto en educación	80
El sector salud	85
Seguridad social.....	87
Vivienda.....	89
Servicios Básicos y Comunales	90
Fondo de Inversión Social	91
El gasto público social y la lucha contra la pobreza	94
La distancia entre las distribuciones del ingreso con y sin subsidios	95
IX. Recomendaciones.....	97
Apéndices	99
Apéndice 1 Comparaciones internacionales a través de indicadores seleccionados.	99
Apéndice 2 Aspectos macroeconómicos	114
Un modelo de sostenibilidad fiscal	115
Aplicación al caso de Panamá.....	117
Apéndice 3. Sector público y proceso presupuestario	121
Apéndice 7. Gasto público social, evolución y composición	122
Apéndice 8. Distribución de los subsidios.....	132
Características de las encuestas de niveles de vida y pobreza usadas	132

Apéndice 8.bis Medidas de desigualdad en la distribución y entre las distribuciones	137
---	-----

Cuadros

Cuadro 1.1 Panamá: comparación de la esperanza de vida	13
Cuadro 1.2 Panamá: comparación de las tasas de mortalidad infantil y tasas de mortalidad de menores de 5 años	15
Cuadro 1.3 Panamá: comparación de las tasas de analfabetismo para mayores de 15 años y para los grupos de edad entre 15 y 24.....	16
Cuadro 1.4 Panamá: comparación de las tasas de escolaridad	17
Cuadro 1.5 Panamá: comparación de años esperados de escolaridad	18
Cuadro 1.6 Panamá: comparación de los valores del coeficiente de Gini.....	19
Cuadro 1.7 Panamá: comparación de las tasas de participación en el ingreso del 10 y del 20 por ciento más pobre de la población	20
Cuadro 1.8 Panamá - Indicadores de pobreza e indigencia. Comparación con los países del estudio y con los de América Latina.....	21
Cuadro 1.9 Panamá: comparación de las tasas de desempleo	22
Cuadro 2.1 Panamá Resultado de las operaciones del sector público no financiero: 2000-2006.....	23
Cuadro 2.2 Panamá Relaciones de intereses y deuda pública con respecto al gasto y al PBI. 2000-2005	26
Cuadro 2.3 Panamá Saldo fiscal primario sostenible como porcentaje del PBI.....	31
Cuadro 2.4 Panamá. Sostenibilidad de la deuda. Cambios en las relaciones deuda concesional/PBI y deuda comercial/ PBI.....	31
Cuadro 3.1 Panamá. Composición del sector público no financiero 2001-2006.....	34
Cuadro 3.2 Comparación de la importancia de los gastos de la contraloría en relación con los gastos del gobierno central (en porcentajes) 1993-2003	41
Cuadro 3.3 Características del control fiscal en América Latina.....	41
Cuadro 5.1 Empleo civil en el sector público	49
Cuadro 5.2 Relación entre salarios del gobierno central y PBI	53
Cuadro 5.3 Panamá empleo público en los sectores sociales 1991-2004.....	54
Cuadro 6.1 Panamá Distribución de frecuencia de los municipios de acuerdo a su población.....	56
Cuadro 6.2 Ingresos totales como proporción del PBI	57
Cuadro 6.3 Panamá ingresos fiscales de los municipios 2000-04	58
Cuadro 6.4 Panamá Transferencias del gobierno central a los gobiernos municipales – Comparación con los países centroamericanos 1995-2000	59

Cuadro 6.5 Panamá gastos fiscales de los municipios 2000-04.....	60
Cuadro 7.1 Panamá: Evolución del gasto público total consolidado 1966-2004	64
Cuadro 7.2 Panamá: composición del gasto público total consolidado 1966-2004	65
Cuadro 7.3 Panamá: Evolución del gasto público social. 1966-2004.....	67
Cuadro 7.4 Evolución del gasto público social. Años: 1966-2004.....	69
Cuadro 7.5 Composición del gasto público social por categorías funcionales. Años: 1966-2004	70
Cuadro 8.1 Panamá: Gasto social por funciones y por quintiles 1997-2003	77
Cuadro 8.2 Panamá. Composición de la población pro grupos de edad.....	78
Cuadro 8.3 Panamá. Distribución de los subsidios en educación por programas principales – 2003	81
Cuadro 8.4 Panamá: tasa bruta de escolaridad por nivel educativo.....	83
Cuadro 8.5 Panamá Sector Educación Gasto por subfunción y por quintil de ingresos 1997-2003	84
Cuadro 8.6 Panamá Sector Salud Gasto por subfunción y por quintil de ingresos 1997-2003.....	86
Cuadro 8.7 Panamá: Barreras al acceso de los servicios de salud (Excluye casos leves) Año: 2003.....	87
Cuadro 8.8 Panamá: trabajo y seguridad social. Gasto por subfunción y por quintil de ingresos 1997-2003	88
Cuadro 8.9 Panamá: Población en Edad de Retiro y Cobertura de Pensiones, según Sexo. Año: 2003.....	89
Cuadro 8.10 Panamá Vivienda. Gasto por subfunción y por quintil de ingresos 1997-2003	90
Cuadro 8.11 Panamá servicios básicos. Gasto por subfunción y por quintil de ingresos 1997-2003	91
Cuadro 8.12 Panamá promoción desarrollo comunal. Gasto por subfunción y por quintil de ingresos 1997-2003	91
Cuadro 8.13 Panamá: gasto social por tipo de programa y por quintiles: 2003	94
Cuadro 8.14 Distancia entre la distribución del ingreso con y sin subsidio	95
Cuadro A.2.1 Panamá. Composición de la deuda pública 1990-2004.....	114
Cuadro A 2.2 Panamá - Valores de los parámetros usados en los ejercicios de sostenibilidad fiscal.....	118
Cuadro A 2.3 Panamá. Saldo fiscal primario sostenible.....	119
Cuadro A 2.4 Panamá – Composición de la deuda pública.....	120
Cuadro A.3.1 Panamá Sector Público No Financiero.....	121

Cuadro A.7.1 Panamá: Gasto total y gastos sociales del gobierno central y la caja de seguro social por función: años 1966-2004	122
Cuadro A 7.2 Panamá Estimaciones actuariales de ingresos y gastos del programa de invalidez, vejez y muerte de la caja del seguro social	131
Cuadro A 8.1 Criterios de asignación del gasto público social por programa.....	133
Cuadro A 8.2 Distribución del gasto público social por quintil de ingreso: 1997.....	135
Cuadro A 8.3 Distribución del gasto público social por quintil de ingreso: 2003.....	136

Gráficos

Gráfico 1.1 Panamá: Esperanza de vida relación entre el valor observado y el valor que le correspondería conforme a su nivel de ingreso.....	14
Gráfico 1.2 Panamá Mortalidad infantil. Relación entre el valor observado y el valor que le correspondería conforme a su nivel de ingreso.....	15
Gráfico 1.3 Panamá Mortalidad menores de cinco años. Relación entre el valor observado y el valor que le correspondería conforme a su nivel de ingreso.....	16
Gráfico 1.4 Panamá Tasas de escolaridad secundaria. Relación entre el valor observado y el valor que le correspondería conforme a su nivel de ingreso.....	17
Gráfico 1.5 Tasas de escolaridad terciaria Relación entre el valor observado y el valor que le correspondería conforme a su nivel de ingreso.....	18
Gráfico 1.6 Panamá: años esperados de educación en comparación con otros países	19
Gráfico 1.7 Panamá. Coeficiente de Gini. Relación entre el valor observado y el valor que le correspondería conforme a su nivel de ingreso.....	20
Gráfico 2.1 Panamá Ingresos y gastos del sector público no financiero como proporción al PBI: 2000-2006	24
Gráfico 2.2 Panamá resultado de las operaciones del sector público no financiero como proporción del PBI 1993-2006	25
Gráfico 2.3 Panamá Relaciones intereses/deuda, intereses /gasto e intereses/PBI 1995-2005.....	26
Gráfico 2.4 Panamá nuevo perfil de la deuda.	28
Gráfico 2.5 Panamá. Evolución de la curva de rendimiento de títulos de la deuda.....	29
Gráfico 2.6 Panamá Indicador EMBI+ del total y del país 1998-2005	30
Gráfico 7.1 Panamá: Composición del gasto público por grandes grupos funcionales 1996/2004	66
Gráfico 7.2 Panamá: Gasto público total y gasto público social per cápita 1966-2004 ...	68
Gráfico 7.3 Panamá: Composición del gasto público social por categorías funcionales 1966-2004	71

Gráfico 7.4 Panamá: Participación porcentual de las categorías funcionales del gasto público social con respecto al producto bruto interno. Años: 1966-2004	71
Gráfico 8.1 Panamá. Gasto público social - Distribución de los subsidios por quintales de ingreso 1997 y 2003.....	77
Gráfico 8.2 Panamá. Distribución de los subsidios por programas	81
Gráfico 8.3 Panamá: composición del gasto público en educación – Anos 1964-1969 ...	82
Gráfico 8.4 Panamá: presupuesto ejecutado del Fondo de Inversión Social (FIS), según Programa. Años: 1991-2005	92
Gráfico 8.5 Panamá: presupuesto ejecutado por el Fondo de Inversión Social Años: 1991-2004 (Precios Constantes).....	93

Siglas

ACP Autoridad del canal de Panamá
CSS Caja de Seguro Social
DEC Dirección de Estadística y Censo
DGC Dirección General de Compras
DIGECA Dirección General de Carrera Administrativa
EMBI Emerging Markets Bond Index
FES Fondo de Emergencia Social
FFD Fondo Fiduciario para el Desarrollo
FIS Fondo de Inversión Social
IDAAN Instituto de Acueductos y Alcantarillados
IFARHU Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos
INAC Instituto Nacional de Cultura
INAFORP Instituto Nacional de Formación Profesional
INDE Instituto Nacional de Deportes
IPHE Instituto Panameño de Rehabilitación Especial
IPHE Instituto Panameño de Rehabilitación Especial
IVM Invalidez, Vejez y Muerte
JAPAC Junta Asesora del Presidente para Asuntos de Colón
LCA Ley de Carrera Administrativa
LSMS Living Standards Measurement Survey
MEF Ministerio de Economía y Finanzas
MINSA Ministerio de Salud
MIVI Ministerio de Vivienda
MOP Ministerio de Obras Públicas
PARVIS Programa de Apoyo Rápido para Viviendas de Interés Social
PBI –Producto Bruto Interno
SEV Servicio Especial de Vigilancia de la Zona Libre de Colón
SIAFPA Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá
SPNF Sector Público no Financiero
UPM Unidades Primarias de Muestreo

I. Indicadores sociales

Indicadores de salud

En materia de salud se examinan datos para la esperanza de vida, para la tasa de mortalidad infantil y para la tasa de mortalidad de menores de cinco años. Conforme puede verse en el cuadro 1.1 la esperanza de vida observada, de 74.89 años, es superior al promedio de las distintas agrupaciones aquí consideradas (países del estudio, países de América Latina y el Caribe y países de ingresos medio-altos y total de países). Entre 1990 y 2003 la esperanza de vida creció en un 3,4 por ciento, subiendo de 72,4 a 74,9. Este crecimiento es mayor que el promedio mundial, pero inferior al de las otras agrupaciones de países aquí consideradas.

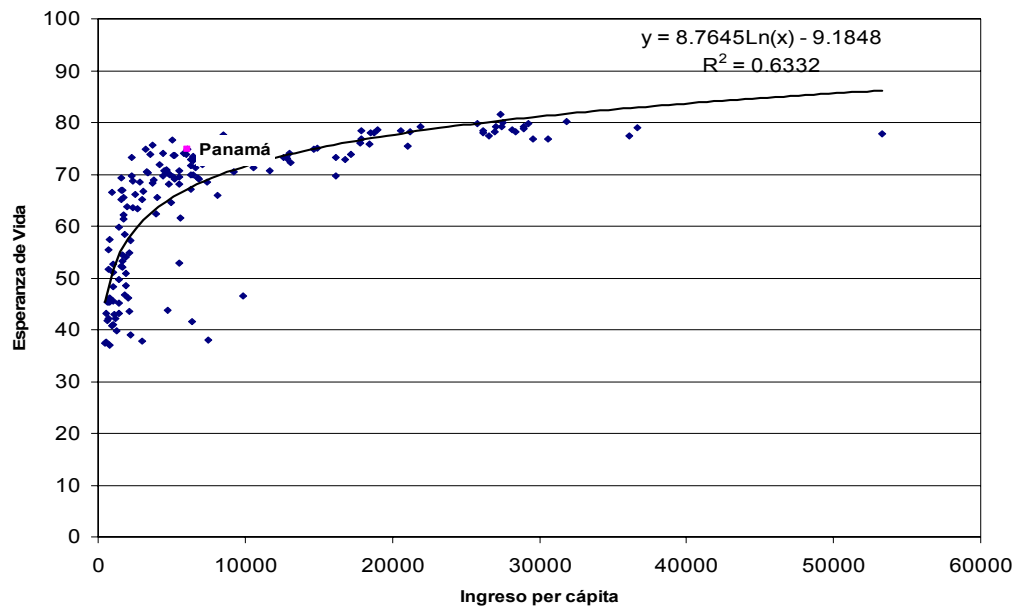
Cuadro 1.1 Panamá: comparación de la esperanza de vida

País o grupo	1990	Alrededor 2003	T. de Cambio por ciento
Panamá	72.43	74,89	3,4
Países estudio	65,77	68,58	4,3
A Latina y Caribe	67,89	70,77	4,2
Ingresos medio-altos	70,81	73,44	3,7
Promedio mundial	65,25	66,71	2,2

Fuente: Banco Mundial, Indicadores mundiales de desarrollo.

Hay una relación bastante clara entre esperanza de vida y nivel de ingresos. El siguiente gráfico muestra la situación del país frente a la “norma”. La esperanza de vida en Panamá es un 12 por ciento mayor que el valor que le correspondería conforme a ese patrón de comparación. En este sentido el país ocupa uno de los valores más altos de los países del estudio, siendo solo segundo después de Nicaragua. Entre 26 países de la región está entre los cinco mejores, tanto si se considera su valor absoluto como el valor teórico relativo al ingreso del país. En relación a todos los países del mundo el país está en el 15 por ciento superior. Información completa sobre esta variable con relación al grupo de países del estudio, al de la región y al total de países aparece en el Cuadro A1.1 del apéndice.

Gráfico 1.1 Panamá: Esperanza de vida relación entre el valor observado y el valor que le correspondería conforme a su nivel de ingreso



Fuente Estimaciones propias en base a datos del cuadro A1.1 del apéndice.

Los indicadores de mortalidad infantil y de menores de cinco años revelan un buen comportamiento. En relación con los países del estudio en ambos casos el país aparece segundo, y está en los lugares décimo y undécimo para el total de países de la región. Los valores observados son sustancialmente menores que el promedio de los países del estudio y considerablemente inferiores al promedio mundial, pero no difieren sustancialmente del promedio de los países de ingresos medio-altos. El cuadro siguiente ilustra esta cuestión.

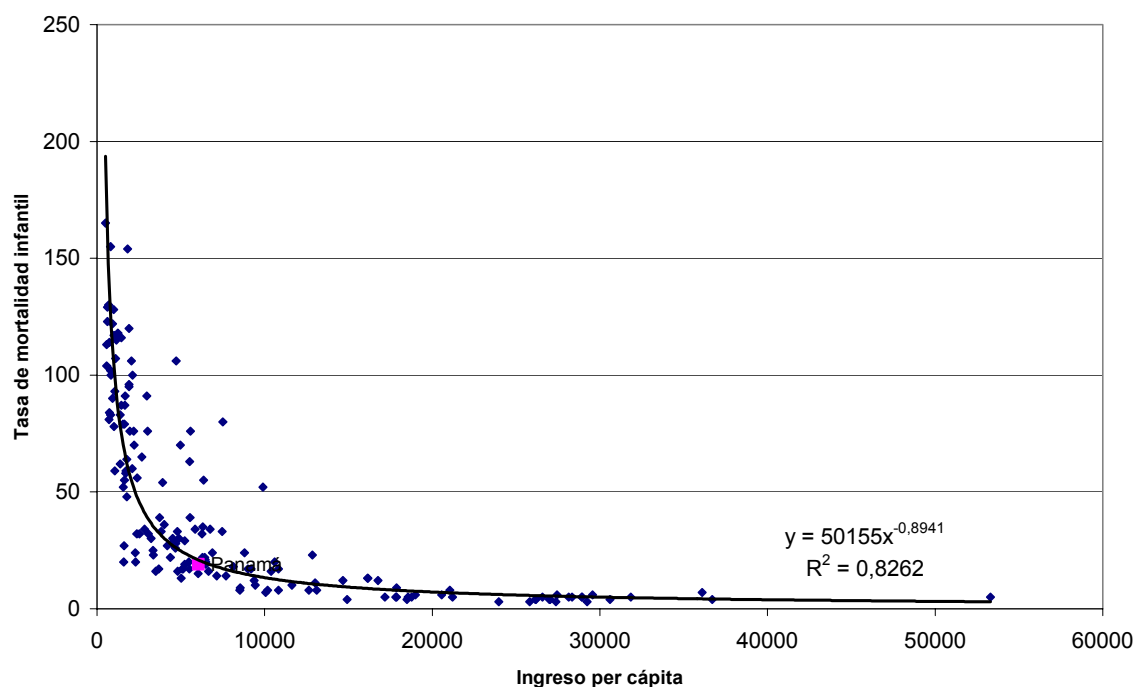
Cuadro 1.2 Panamá: comparación de las tasas de mortalidad infantil y tasas de mortalidad de menores de 5 años

País o grupo	Mortalidad infantil	Mortalidad menores de 5
Panamá	19,00	25,00
Países estudio	30,40	38,81
A Latina y Caribe	28,28	34,36
Ingresos medio-altos	18,73	22,46
Promedio mundial	55,00	81,11

Fuente: Indicadores de desarrollo, Banco Mundial.

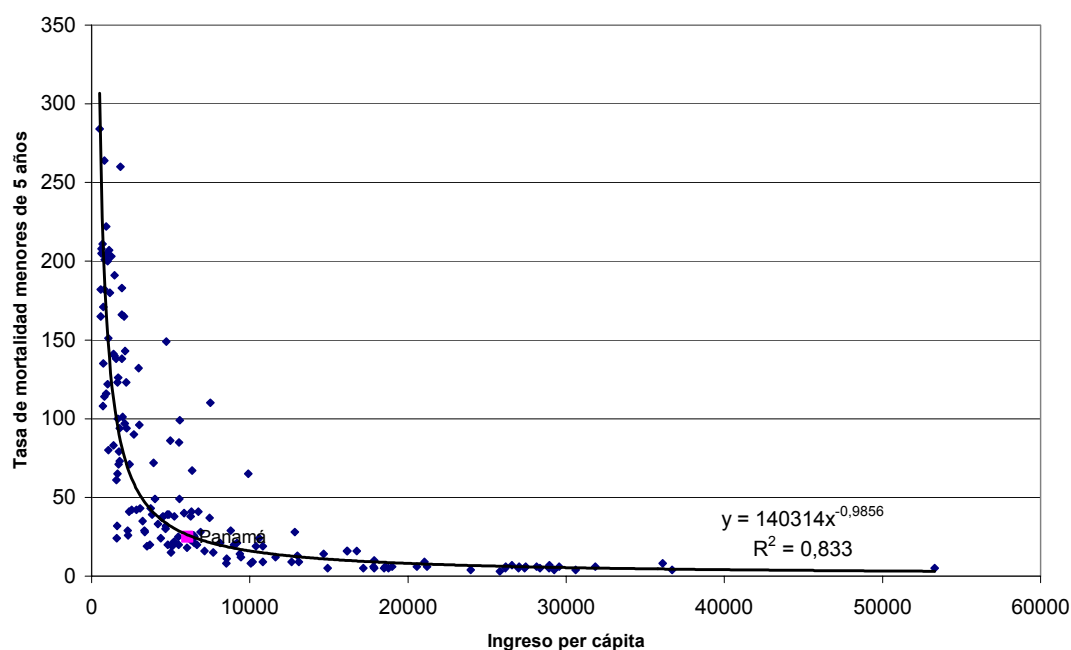
Los cuadros A1.2 y A1.3 del apéndice facilitan el estudio comparativo. Conforme a los residuos de estimación en ambos casos el país está ligeramente debajo de la norma y se ubica en el medio de la distribución entre todos los países del mundo. Los gráficos 1.2 y 1.3 ilustran esa situación.

Gráfico 1.2 Panamá Mortalidad infantil.
Relación entre el valor observado y el valor que le correspondería conforme a su nivel de ingreso



Fuente Estimaciones propias en base a datos del cuadro A1.2 del apéndice.

Gráfico 1.3 Panamá Mortalidad menores de cinco años.
Relación entre el valor observado y el valor que le correspondería
conforme a su nivel de ingreso



Fuente Estimaciones propias en base a datos del cuadro A 1.3 del apéndice.

Indicadores de educación

En materia de analfabetismo el país tiene menores tasas que los países del estudio, que los de América Latina y el Caribe y que el promedio mundial, pero está por encima del promedio del grupo de países medios-alto.

Cuadro 1.3 Panamá: comparación de las tasas de analfabetismo para
mayores de 15 años y para los grupos de edad entre 15 y 24

País o grupo	Mayores de 15 años	Entre 15 y 24 años
Panamá	8,15	3,95
Países estudio	19,53	11,53
A Latina y Caribe	11,52	4,98
Ingresos medios-alto	6,95	2,78
Promedio mundial	19,07	10,07

Fuente: Banco Mundial, Indicadores mundiales de desarrollo.

En cuanto al esfuerzo relativo a la “norma” el país está segundo dentro de los países del estudio. Dentro de los países de la región y en relación con todos los países, está aproximadamente en el medio de la distribución de las observaciones. Esto aparece ilustrado en los cuadros A2.1 y A2.2 del apéndice.

En materia de cobertura educacional existe un panorama diferente. Los niveles de educación primaria muestran un comportamiento similar al de las otras agrupaciones de países. En cambio las tasas de escolaridad secundaria aunque son mayores que las de los países del estudio comparativo, son inferiores al promedio de los países de ingresos medio-altos, de los países de América Latina y el Caribe y del mundo.

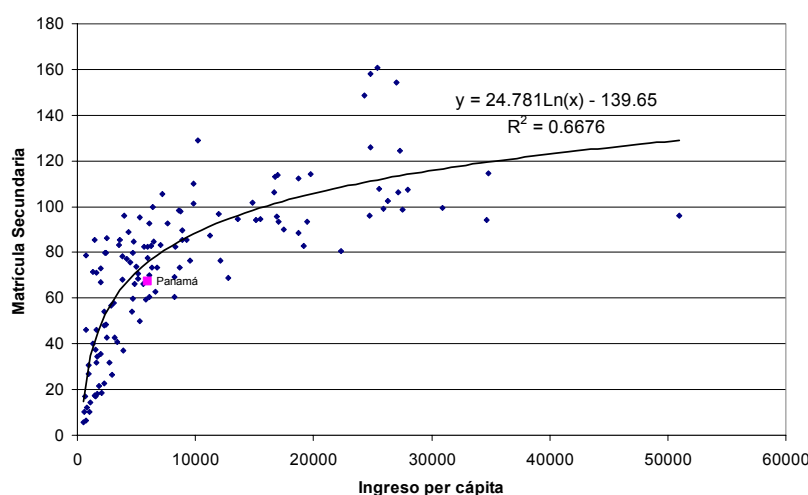
Cuadro 1.4 Panamá: comparación de las tasas de escolaridad

País o grupo	Primaria	Secundaria	Terciaria
Panamá	108.95	67,15	s/d
Países estudio	109.25	51.81	16.10
A Latina y Caribe	124.66	84.83	22.64
Ingresos medio-altos	104.10	80.95	32.68
Promedio mundial	103.16	70.21	23.91

Fuente: Banco Mundial, Indicadores mundiales de desarrollo

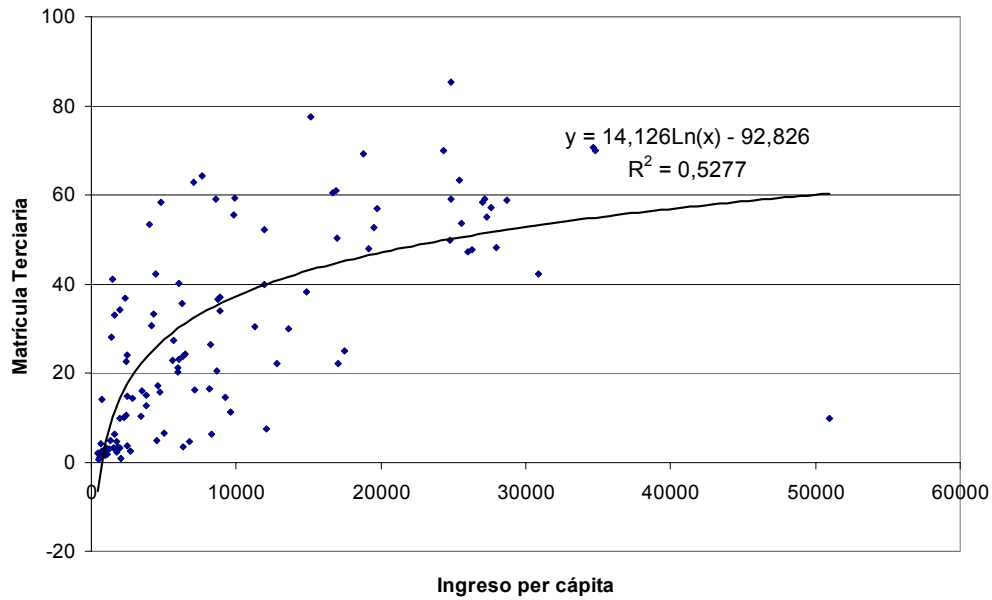
En materia de esfuerzo relativo a la “norma”, para la educación secundaria, el país dentro de la región está por debajo de la media, y dentro del conjunto de los países del mundo se encuentra en el tercio inferior.

Gráfico 1.4 Panamá Tasas de escolaridad secundaria.
Relación entre el valor observado y el valor que le correspondería conforme a su nivel de ingreso



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del cuadro A 2.4 del apéndice

Gráfico 1.5 Tasas de escolaridad terciaria
Relación entre el valor observado y el valor que le correspondería
conforme a su nivel de ingreso

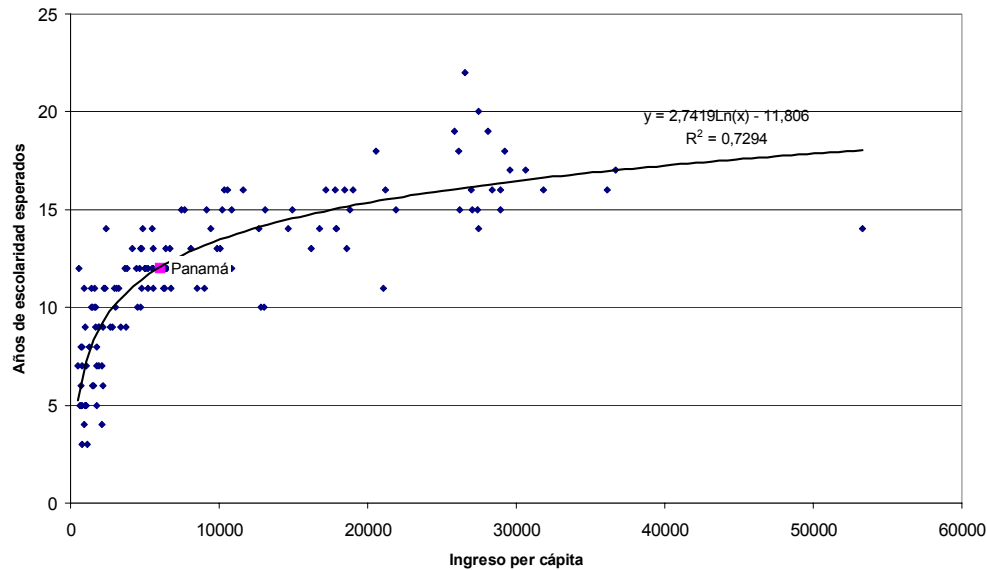


Fuente Estimaciones propias en base a datos del cuadro A2.5 del apéndice.

Una medida sintética de la cobertura del sistema educativo lo ofrece el índice de años esperados de escolaridad, cuyo valor muestra los años de educación que un niño podrá en promedio alcanzar si se mantienen las tasas actuales de escolaridad. El número de años esperados de escolaridad de Panamá aun cuando superior a los países del estudio y al promedio mundial, es inferior al promedio de América Latina y del grupo de países de ingresos medio-altos. Su valor está por debajo del que le correspondería según la norma.

Cuadro 1.5 Panamá: comparación de años esperados de escolaridad

País o grupo	Escolaridad años esperados
Panamá	12.00
Países estudio	11.22
A Latina y Caribe	13.53
Ingresos medio-alto	13.01
Promedio mundial	11.26

Gráfico 1.6 Panamá: años esperados de educación en comparación con otros países

Fuente: Estimaciones propias en base a cálculos de UNESCO, según detalle cuadro A 2.6 del apéndice.

Distribución del ingreso

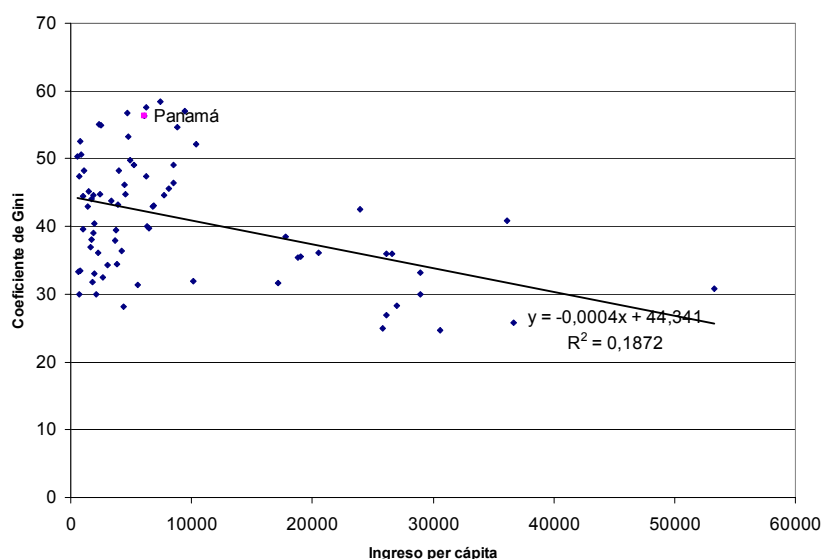
En materia de distribución del ingreso Panamá ocupa el último lugar entre los países del estudio y uno de los últimos dentro del total de países. El coeficiente de Gini es una medida sintética que refleja lo que ocurre en materia de distribución del ingreso. Su comparación con el promedio de las otras agrupaciones aparece en el cuadro siguiente. Cuando se observan los datos sobre ese coeficiente se ve que los países de la ex URSS tienen valores consistentemente más bajos que los de los otros países. La hipótesis es que aún no se ha producido en toda su extensión el efecto concentrador que generalmente ocurre en las economías de mercado. Por esa razón se estimaron dos normas una que incluye a todos los países y la otra que excluye a los países de la ex URSS. Los resultados detallados aparecen en el cuadro siguiente. Aun en este caso, en esencia, los resultados no difieren de los encontrados cuando se trabajó sin esta corrección.

Cuadro 1.6 Panamá: comparación de los valores del coeficiente de Gini

País o grupo	Valor
Panamá	56,40
Países estudio	50,97
A Latina y Caribe	54,64
Ingresos medio-alto	47,87
Promedio mundial	39,99

El coeficiente de Gini tiene un valor de alrededor del 40 por ciento sobre los valores teóricos de las normas correspondientes. (ver cuadros A3.1 y A3.2 del apéndice)

Gráfico 1.7 Panamá. Coeficiente de Gini. Relación entre el valor observado y el valor que le correspondería conforme a su nivel de ingreso



Fuente Estimaciones propias en base a cuadro A3.1 del apéndice.

Cuando se compara la participación en el ingreso de la población ubicada en los tramos del 10 y 20 de menores ingresos, Panamá exhibe uno de los peores indicadores. Está entre los últimos en el total de países y naturalmente la participación de esos grupos es inferior al promedio de los valores registrados para cada una de las agrupaciones aquí consideradas. En relación con la norma, el valor observado es un 70 por ciento menor para el tramo de ingresos para el primer decil y del 60 por ciento para el segundo decil.

Cuadro 1.7 Panamá: comparación de las tasas de participación en el ingreso del 10 y del 20 por ciento más pobre de la población

País o grupo	10 por ciento más pobre	20 por ciento ingresos más bajos
Panamá	0,69	2,44
Países estudio	1,18	3,37
A Latina y Caribe	0,87	2,87
Ingresos medio-alto	1,45	4,85
Promedio mundial	2,57	6,35

Fuente: Banco Mundial, Indicadores mundiales de desarrollo, Banco Mundial.

En el análisis de la pobreza es útil conocer las características de esa pobreza. Una medida que sirve para arrojar luz al problema radica en estudiar la denominada brecha de ingresos, esto es cuan lejos está el promedio de ingresos de los pobres de la línea de pobreza, o en términos más simples cuan pobres son los pobres. Asimismo se puede estudiar el grado de severidad de la pobreza estudiando las diferencias individuales con respecto al valor de la línea correspondiente. Para esto, conforme a lo difundido por el Banco Mundial, se utiliza el indicador FGT_2 .¹ En la brecha simplemente se estudia cuan distante está en promedio la gente que está en la línea de pobreza. El indicador FGT_2 evalúa esa distancia tomando en cuenta las observaciones individuales. Los resultados de los indicadores aparecen en el cuadro siguiente para dos puntos en el tiempo.²

Cuadro 1.8 Panamá - Indicadores de pobreza e indigencia. Comparación con los países del estudio y con los de América Latina

País o grupo	año	Línea de pobreza			Línea de indigencia		
		pobl	brecha	fgt	pobl	brecha	fgt
Panamá	1991	39,9	17,9	10,9	16,2	7,3	4,7
	2002	25,3	10	5,6	8,9	3,3	1,8
Países del estudio (promedio simple)	alr. 1990	55,8	29,0	19,1	31,6	15,1	9,7
	alr. 2002	50,2	25,1	16,0	27,8	12,2	7,3
América Latina (Promedio simple)	alr. 1990	47,9	22,4	13,8	23,1	10,0	6,1
	alr. 2002	45,9	21,4	13,3	22,2	9,6	5,8
América Latina (promedio ponderado)	alr 1990	46,6	21,2	12,8	21,5	8,7	4,9
	alr 2002	42,5	17,6	10,5	17,3	6,5	3,9

Fuente: CEPAL Panorama social de América Latina 2002-2003 Capítulo 1 Pobreza y distribución del ingreso. Santiago de Chile 2003.

1 FGT2 toma su nombre de los autores Foster-Greer y Thornbeke que han sistematizado los indicadores para medir la pobreza. Este indicador expresa el promedio de los cocientes entre el cuadrado de las diferencia entre el valor real y el que le corresponde a la línea de pobreza (o de indigencia) y el valor observado.

2 La medición de la pobreza consiste en medir el número de personas (o de hogares) que tiene un nivel de ingresos inferior al de una canasta que sirve para satisfacer las necesidades básica y luego relacionarla con el total. Si el ingreso familiar por persona es inferior al del costo de la canasta de alimentos.

Desempleo

En materia de desempleo el país tiene tasas más bajas que todas las agrupaciones consideradas, no muy lejos del promedio mundial pero sustancialmente inferiores al promedio de América Latina. Dentro del grupo de países bajo estudio está en el tercer lugar, dentro de América Latina y el Caribe en el cuarto y entre todos los países del mundo solo en el 40 por ciento superior.

Cuadro 1.9 Panamá: comparación de las tasas de desempleo

País o grupo	Valor
Panamá	13,6
Países estudio	7,96
A Latina y Caribe	9,13
Ingresos medio-alto	8,89
Promedio mundial	7,15

Fuente: Banco Mundial, indicadores mundiales de desarrollo.

II. Aspectos macroeconómicos

La atención de las necesidades sociales requiere una discusión sobre el nivel de los recursos necesarios para satisfacerlas, la posibilidad de sostener esos niveles en el tiempo y las condiciones necesarias para amortiguar el impacto de las fluctuaciones económicas en la disponibilidad de recursos.

El análisis comparativo sobre el nivel de gastos en relación al grado de desarrollo del país es hecho en la sección tercera de este estudio. En esta oportunidad es necesario reseñar que el país ha mostrado una clara preocupación para aumentar los recursos disponibles conforme ha quedado demostrado con las reformas fiscales introducidas en los últimos dos años.

La sostenibilidad está en función de un manejo adecuado de las variables presupuestarias, en particular del déficit y el nivel de deuda, y en la capacidad de absorber shocks externos y fluctuaciones cíclicas de distinta índole.

El déficit y la deuda

El sector público no financiero experimenta un déficit persistente. Entre el año 2000 y lo proyectado para el 2006, en todos los años, salvo 2000 se registran déficit con un promedio anual de 2.85 por ciento del PBI. Los datos sobre la marcha del déficit aparecen en el cuadro 2.1. El déficit prácticamente proviene de un aumento de los gastos que no ha sido acompañado por un aumento de los ingresos. Entre el año 2000 y lo proyectado para 2006, la proporción de los gastos con respecto al PBI crece de un 25.4 a 30.5 por ciento. El gobierno ha hecho esfuerzos para controlar el déficit, pero éste continúa alto. De un déficit de 5.6 por ciento del PBI experimentado en 2004 se pasa a un déficit de 3.7 por ciento del PBI para el 2005 con una proyección de un valor levemente inferior para 2006.

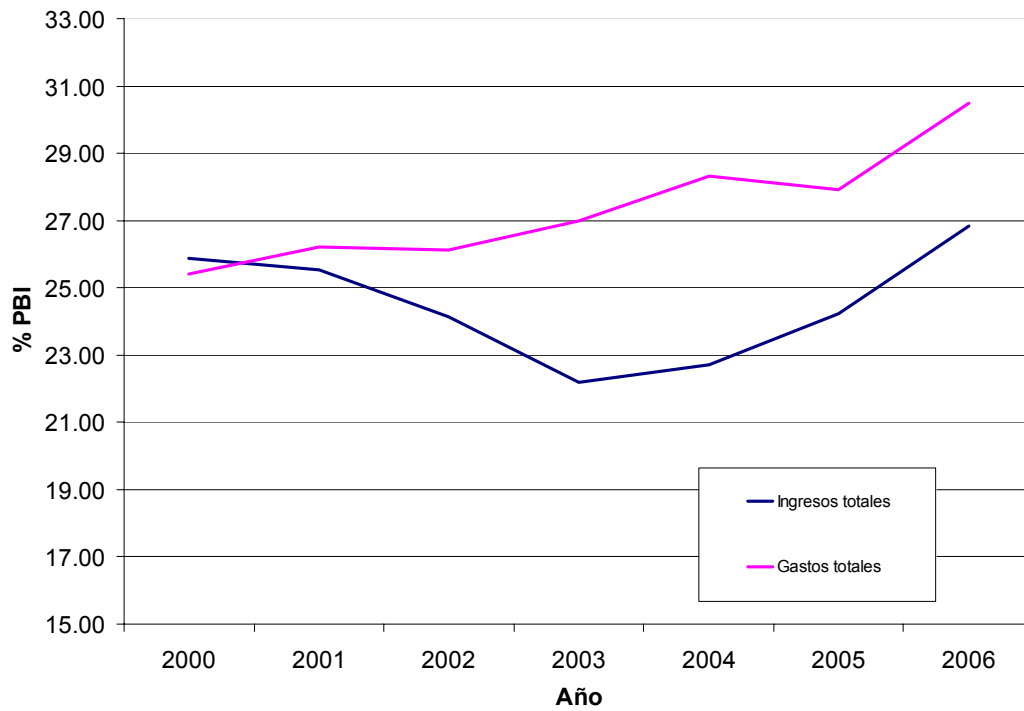
**Cuadro 2.1 Panamá Resultado de las operaciones del sector público no financiero:
2000-2006**

(en porcentajes del PBI)

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos totales	25,86	25,53	24,14	22,18	22,73	24,23	26,83
Ingresos corrientes	25,33	24,79	23,17	21,80	22,68	23,86	26,31
Ingresos de capital	0,54	0,74	0,97	0,38	0,05	0,37	0,52
Gastos totales	25,42	26,20	26,13	27,00	28,34	27,91	30,48
Gastos corrientes	19,17	19,46	19,27	19,24	24,86	24,71	21,86
Gastos de capital	3,09	3,28	3,25	4,11	3,48	3,20	8,61
Neto (superávit o déficit)	0,46	-0,67	-1,99	-4,82	-5,61	-3,68	-3,64

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas y Contraloría General de la República.

Gráfico 2.1 Panamá Ingresos y gastos del sector público no financiero como proporción al PBI: 2000-2006



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas y Contraloría General de la República.

Gráfico 2.2 Panamá resultado de las operaciones del sector público no financiero como proporción del PBI 1993-2006



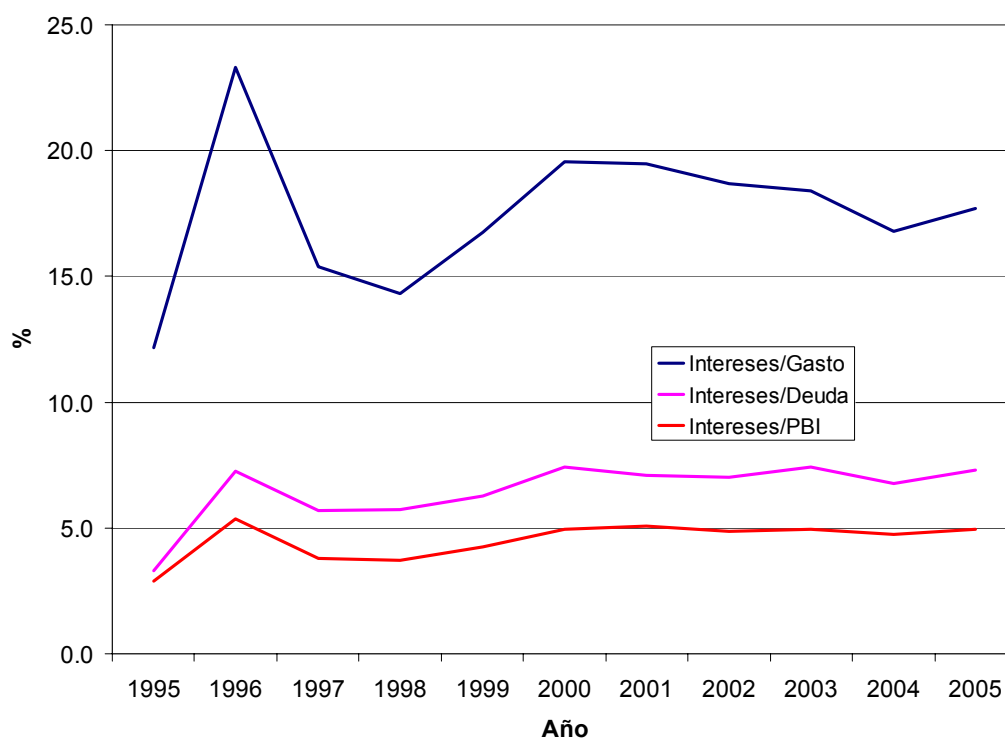
Panamá tiene un nivel de endeudamiento alto. A fines de 2004 registraba una relación deuda/PBI del orden del 72,4 por ciento, pero en el año 2005 en virtud de un fuerte crecimiento de la economía dicha relación ha bajado al 67.5 por ciento. Este buen resultado para el 2005 no debe hacer perder la perspectiva de que el endeudamiento constituye un factor de preocupación como se analiza más adelante. La deuda registrada constituye una parte del total de factores que afectan potencialmente al gasto social. Otro aspecto está en los pasivos contingentes. Si bien ha ocurrido recientemente una discusión pública sobre uno de los componentes más importantes de esos pasivos: las obligaciones para pensiones y retiros, no existe aun un registro sistemático asociado al presupuesto.

Para el mantenimiento del gasto público social es necesario que los pagos de intereses dejen suficiente espacio. La relación intereses sobre gasto total luego de haber subido entre los años 1998 y 2000 tiende a mantenerse en un mismo nivel, nivel que en los últimos años ha oscilado entre un 19.6 y un 16.8 por ciento de los gastos.

Cuadro 2.2 Panamá Relaciones de intereses y deuda pública con respecto al gasto y al PBI. 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIB Precios Corrientes	11620,50	11807,50	12272,40	12933,20	14204,20	15124,90
Gasto	2928,00	3066,00	3204,00	3491,00	4025,00	4222,00
Intereses	572,98	597,52	598,94	642,62	675,82	746,93
Deuda	7732,11	8400,83	8521,17	8661,63	9976,76	10202,07
Deuda/PBI	66,54	71,15	69,43	66,97	70,24	67,45
Intereses/Gasto	19,57	19,49	18,69	18,41	16,79	17,69
Intereses/Deuda	7,41	7,11	7,03	7,42	6,77	7,32
Intereses/PBI	4,93	5,06	4,88	4,97	4,76	4,94

Fuente: MEF y Contraloría General de la República

Gráfico 2.3 Panamá Relaciones intereses/deuda, intereses /gasto e intereses/PBI 1995-2005

Durante los años 2004 y 2005 la economía panameña ha experimentado una alta tasa de crecimiento, tasa que está siendo usada para proyectar el 2006. Conforme a estimaciones preliminares para el 2006, Panamá tendría la tasa de crecimiento más alta de

toda la región de América Latina y el Caribe.³ El dinamismo experimentado en 2005 ha sido impulsado por el comportamiento de las exportaciones tanto de bienes como de servicios, junto con algunos sectores ligados a la demanda interna, en particular la construcción. Ha habido una fuerte expansión de las actividades del canal de Panamá y de la zona libre de Colón, los servicios financieros, actividades portuarias y transporte aéreo. Entre los bienes han crecido las exportaciones de camarones y frutas. El empleo y la ocupación han crecido a una tasa del orden del 4.9 por ciento, pero aun el mayor crecimiento ocurre en el mercado informal. La tasa de desocupación abierta se ha reducido del 9.2 por ciento en 2004 a 7.2 por ciento en 2005.

Ha habido un aumento de los precios al consumidor del 3.4 por ciento anual, en particular en alimentos y bebidas con una tasa de aumento del 4.7 por ciento. Esos niveles de aumentos de precios, que cuentan con pocos antecedentes, son el resultado del aumento de los precios del petróleo habido en los mercados internacionales.

Las autoridades trabajan con proyecciones de crecimiento para el 2006 basadas en un comportamiento supuesto de la economía similar a lo ocurrido en el 2005, confiando en que la dinámica de crecimiento de la demanda interna y externa se mantengan a pesar de preverse un menor crecimiento de la economía mundial. En el futuro inmediato la economía panameña se ve impulsada por expectativas favorables entre los inversionistas, derivadas de la existencia de grandes proyectos de inversión y de un mejor panorama en el sector público por la aprobación de la reforma tributaria, la resolución de los conflictos alrededor de la seguridad social y acciones que refuerzan un manejo presupuestario más ordenado.

Cambios en el nivel y perfil de la deuda

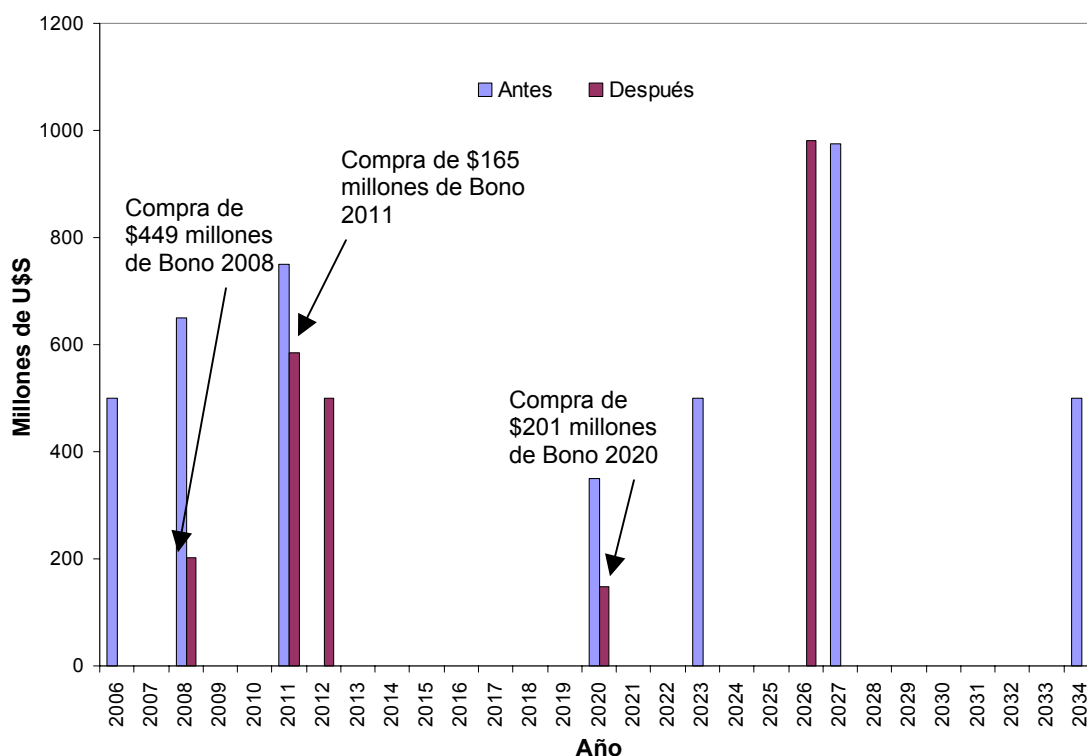
En el año 2004 se puso en vigor una ley de responsabilidad fiscal. Dicha ley establece normas de endeudamiento público con metas a largo plazo (15 años) que implican reducir la relación deuda pública neta sobre PBI en un 50 por ciento. Para alcanzar tal meta se fijó un esquema de manejo del déficit dentro de ciertos límites definidos en función de las tasas de crecimiento real del PBI. Así se estableció que si el PBI crecía a más del 1.5 por ciento el aumento de la deuda habría de ser el 80 por ciento del aumento del valor nominal del PBI. Si en cambio el PBI real crecía menos que el 1.5 por ciento el déficit fiscal debía ser inferior al 2 por ciento del PBI nominal. La práctica demostró que no había ni la preparación previa ni la voluntad política para que la ley tuviera vigencia. Dadas las dificultades de ajustar el déficit a lo mandado por la ley esta fue suspendida. Existe una discusión que aun no ha terminado, pero en general las distintas fuerzas políticas reconocen la necesidad de que haya un encuadramiento legal de ese tipo. Conforme a un ejercicio de simulación efectuado por la dirección de crédito público del ministerio de economía y finanzas, la aplicación de dicha ley llevaría la relación deuda/PBI hacia el año 2017, a un nivel inferior al 60 por ciento

En noviembre de 2005 el gobierno hizo una operación de canje de deuda. Emitió un título con vencimiento en 2026 y con esos fondos rescató títulos que vencían en 2008,

³ CEPAL “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2005” Presentación a cargo del Secretario Ejecutivo. Santiago de Chile 15 de diciembre de 2005.

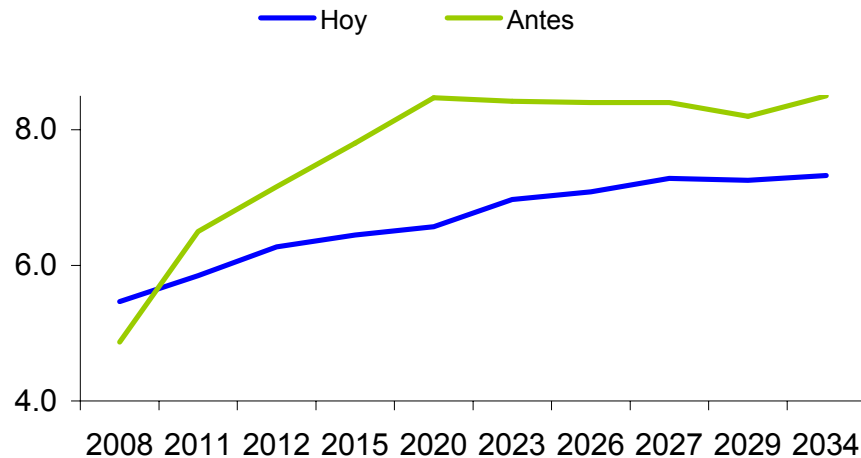
2011, 2012 y 2020. El gobierno ha logrado con esto hacer un ahorro de 4.8 millones de dólares en servicios de la deuda y aumentar la vida promedio del perfil de la deuda de 5.9 a 20 años. El nuevo esquema de vencimientos en comparación con el anterior queda reflejado en el cuadro siguiente.

Gráfico 2.4 Panamá nuevo perfil de la deuda.



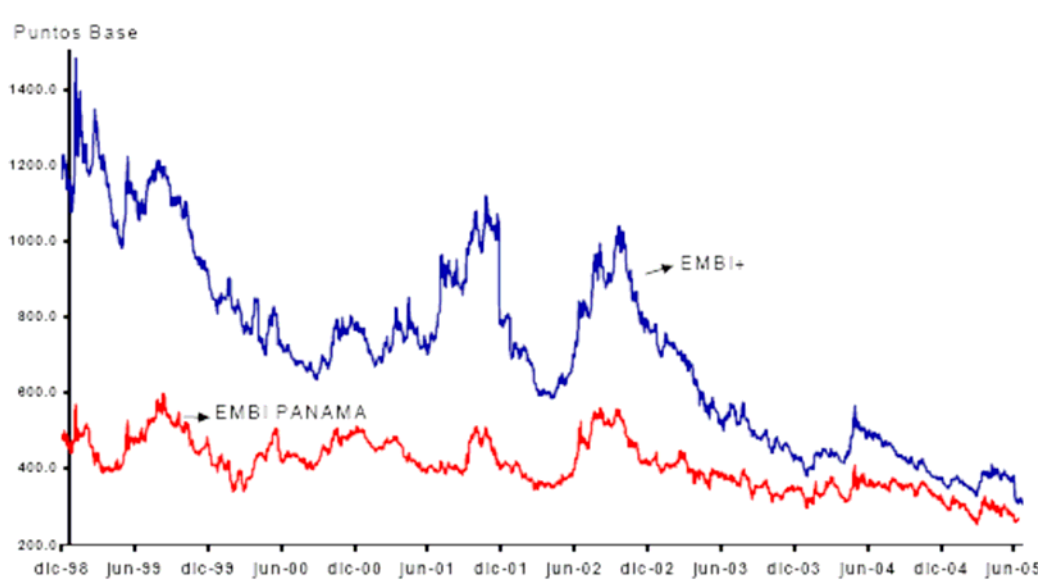
La operación significó mejorar la curva de rendimiento o de costo de los títulos. Los bonos reemplazados tenían cupones que oscilaban entre 8.25 por ciento y 10.25 por ciento y los montos aceptados fueron reemplazados por un bono con un cupón de 7.125 por ciento. (ver gráfico 2.5).

**Gráfico 2.5 Panamá. Evolución de la curva de rendimiento de títulos de la deuda
(enero 2004 - diciembre 2005)**



Desde 1998 hasta ahora Panamá ha registrado para el indicador EMBI+ valores siempre inferiores.⁴ La evolución de los mercados financieros muestra para el país una caída del margen de 345 puntos básicos en 2004 a 246 en 2005.

⁴ Emerging Markets Bond Index. Este índice refleja los rendimientos de los instrumentos de deuda externa de un grupo de países considerados de economías emergentes, conforme se verifica por transacciones en los mercados financieros. Cada instrumento incluido debe tener un volumen nominal no inferior a 500 millones de dólares.

Gráfico 2.6 Panamá Indicador EMBI+ del total y del país 1998-2005

La sostenibilidad de la deuda pública

El estudio de sostenibilidad de la deuda puede hacerse desde distintos ángulos. En este trabajo se adopta un método relativamente simple basado en un modelo que ha tenido importante difusión y que por ende facilita las comparaciones internacionales sobre bases comunes.⁵

El modelo se basa la estimación del saldo fiscal primario expresado como porcentaje del PBI que permite alcanzar la sostenibilidad de la deuda, entendida como aquella situación en que los aumentos de cada tipo de deuda corresponden al aumento de demanda por deuda de los acreedores del país. Para calcular el saldo fiscal (superávit o déficit) primario sostenible, debe conocerse la tasa de crecimiento sostenible de los distintos tipos de deuda.

A los fines de simplificar el modelo la deuda se clasifica en dos grandes categorías: deuda comercial o sujeta a tasas de mercado y deuda concesional o subsidiada. Se trata de un modelo dinámico o sea se estudia la trayectoria de las variables en el tiempo y se supone que la economía toma un cierto tiempo para alcanzar el estado estacionario.

En la aplicación del modelo se presentan tres escenarios. El primero supone que la razón entre deuda concesional e ingreso se mantiene constante en el tiempo, en el segundo se supone que la deuda concesional podrá crecer en términos nominales

⁵ Edwards, S y R. Vergara (2002) “Fiscal sustainability, debt dynamics and debt relief: the cases of Nicaragua and Honduras”⁹. Mimeo. Octubre 2004.

manteniéndose en término reales al nivel inicial y en el tercero se supone que la deuda en términos nominales se mantiene en su valor inicial. El cuadro siguiente, bajo el supuesto de una tasa de crecimiento de la economía del 5 por ciento, muestra el resultado primario que permite una sostenibilidad de la deuda en cada uno de los tres escenarios descritos. El apéndice correspondiente a este capítulo muestra el desarrollo del modelo, los parámetros usados en su aplicación y los resultados de un ejercicio de simulación.

Cuadro 2.3 Panamá Saldo fiscal primario sostenible como porcentaje del PBI

	Escenario A	Escenario B	Escenario C
Año 1	-0,73	-0,22	-0,01
Año 10	-0,73	-0,22	-0,11
Estado Estacionario	-0,73	-0,22	-0,22

Nota: Se asume que el PBI crece anualmente al 5%.

En el cuadro siguiente se muestra la evolución de la deuda suponiendo para los tres escenarios que la economía crece al 5 por ciento por año y que se proyecta reducir la relación deuda/PBI en un 50 por ciento en 10 años, como estaba previsto en la ley de responsabilidad fiscal.

Los resultados indican que el déficit actual, o el máximo del 2 por ciento como pretende la ley de responsabilidad fiscal, son incompatibles con un esquema de sostenibilidad de la deuda. Estos resultados constituyen un llamado de atención sobre la necesidad de reducir aun más el déficit fiscal y hacerlo de manera sostenida. La aprobación de las reformas fiscales a comienzos de 2005 y la reciente sanción de la ley que establece un nuevo régimen para la caja de seguro social (CSS) constituyen importantes adelantos en aquel sentido. El presupuesto 2006 presentado a la Asamblea contiene varias medidas destinadas a reducir el déficit fiscal. Entre otras, se instrumenta reducir el crecimiento de algunas categorías, en particular en el área de personal, uso de viáticos, servicios telefónicos, etc. Se han suprimido la creación de nuevos puestos y se ordena reducir en un 20 por ciento las vacantes que se generen, con exclusión de cargos de jefatura o aquellos amparados por leyes especiales. Se fijan límites a los nuevos contratos de servicios personales y que en la selección de proyectos se otorga prioridad a los destinados a los sectores sociales. A pesar de estos ajustes el déficit está por encima de cualquiera de los valores estimados.

Cuadro 2.4 Panamá. Sostenibilidad de la deuda. Cambios en las relaciones deuda concesional/PBI y deuda comercial/ PBI

	Escenario A		Escenario B		Escenario C	
	Concesional	Comercial	Concesional	Comercial	Concesional	Comercial
Año 1	10,9	47,1	10,3	47,1	10,1	47,1
Año 10	10,9	37,6	6,6	37,6	5,4	37,6
Estado estacionario	10,9	24,1	0,0	24,1	0,0	24,1

Nota: Se asume que el PBI crece anualmente al 5%.

El manejo cíclico

La economía panameña está completamente dolarizada, no existe un banco central o una autoridad monetaria independiente. En consecuencia las tasas de interés y la oferta monetaria están definidas por el sector bancario, que por cierto actúa dentro de las restricciones que ofrecen los mercados internacionales. El sistema impide usar el tipo de cambio para amortiguar los cambios en las condiciones externas de modo que las fluctuaciones de la economía internacional se transmiten prácticamente sin ningún filtro a la economía nacional.

Después de la crisis económica en la región de 2002. La rentabilidad de los bancos se ha recuperado y las relaciones de capital adecuado son más del doble de las recomendadas por los acuerdos de Basilea I. La expansión del crédito operada en los años 2004 y 2005 se confía que habrá de continuar en el 2006. De cualquier modo las tasas de interés son sustancialmente superiores a las que prevalecen en los países de la OECD. La revalorización del dólar observada en los meses recientes no debería afectar significativamente la competitividad de la economía panameña.

Si bien la política cambiaria no puede usarse para atemperar las fluctuaciones económicas, y la orientación al sistema bancario en ese sentido es sumamente limitada, desde el punto de vista fiscal pueden incorporarse reglas estabilizadoras. Vale la pena que se inicie una discusión pública al respecto. La ley de responsabilidad fiscal contiene ingredientes rudimentarios en tal sentido. Otras alternativas son constituir una reserva para fluctuaciones económicas bajo reglas claramente determinadas, o mejor recurrir a alguna regla de manejo del déficit que tome en cuenta el equilibrio a lo largo del ciclo, como lo han instrumentado algunos países europeos, o bien la regla de un superávit estructural como lo ha hecho Chile.

III. Sector público y proceso presupuestario

El sector público está compuesto por el gobierno central, entidades descentralizadas, empresas públicas e intermediarios financieros, la Autoridad del canal de Panamá y los municipios. El gobierno central comprende los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El poder ejecutivo cuenta con 12 ministerios. Los gastos e ingresos del gobierno central y los de los entes descentralizados, incluyendo intereses y amortizaciones de la deuda pública están contenidos en el presupuesto general del estado. Las cifras que aparecen en el presupuesto no están consolidadas, o sea se reportan tal cual están a nivel de entidad. Dado que existen transferencias de importancia entre el gobierno central y algunos de los entes descentralizados, la comparación de las cifras presupuestarias con las estimaciones del ingreso nacional debe hacerse una vez tenidas en cuenta las transferencias intergubernamentales. La autoridad del canal de Panamá tiene una autonomía especial en virtud de normas constitucionales. Sus operaciones no aparecen sumadas al presupuesto, pero el resultado neto forma parte de los ingresos del estado. El territorio está dividido en 9 provincias, dentro de cada provincia existen distritos (que corresponden a los municipios) y a su vez cada distrito está dividido en corregimientos. Las provincias no tienen autonomía fiscal, en cambio los municipios -que suman en total 75- gozan de autonomía para efectuar sus gastos y tienen una autonomía limitada para establecer sus ingresos. La siguiente tabla muestra para los últimos cinco años la composición del sector público no financiero.

Cuadro 3.1 Panamá. Composición del sector público no financiero 2001-2006⁶

	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos del Sector Público					
Gobierno General:					
Gobierno Central	1.999	1.945	1.901	1.902	
CSS	742	734	725	725	
Agencias Consolidadas	80	84	88	78	
Total	2.821	2.763	2.714	2.705	
Balance Operación Empresas Públicas	80	100	103	91	
Balance Agencias No Consolidadas	56	66	33	22	
Balance Seguro Educativo	-16	-2	-6	3	
Ingresos de Capital	63	87	119	49	
Donaciones	4	1	0	0	
Total	3.007	3.014	2.963	2.869	3.228
Gastos del Sector Público					
Gastos Corrientes Gobierno Central					
Gobierno Central	1.168	1.168	1.157	1.235	
CSS	906	983	1.055	1.104	
Agencias Consolidadas	153	147	153	149	
Total	2.228	2.298	2.365	2.488	
Gasto de Capital	359	387	399	532	494
Total	2.587	2.685	2.764	3.020	4.025
Balance sin incluir intereses	420	330	199	-152	
Intereses Externos Pagados	341	381	440	471	
Balance (base caja)	79	-51	-241	-622	
Intereses Externos Atrasados	0	0	0	0	
Capitalización de Intereses	26	28	3	1	
Balance General (base devengada)	54	-79	-244	-623	-797
Porcentaje del PIB	0,50%	-0,70%	-2,00%	-4,80%	-5,61%

⁶ En el sistema de estadísticas fiscales hasta la publicación en el año 2001 del nuevo manual del FMI, las empresas del estado entraban en el cálculo del sector público no financiero por la inversión más el excedente de explotación. Por analogía debiera seguirse un criterio similar con los datos correspondientes a los entes autónomos. En la nueva clasificación del FMI los gastos de esos entes aparecen por el bruto o sea que incluyen la venta de insumos. La clasificación anterior es más apropiada para la comparación de las cifras con las del PBI en cuanto guardan una mejor correspondencia con la idea de valor agregado. La clasificación actual dificulta esa comparación pues si se hiciera juntaría conceptos de valor agregado con conceptos que denotan producción.

Programación y presupuesto

Hasta el año 1998 las funciones de hacienda y tesorería y las de planificación y política económica estaban separadas en dos ministerios. En diciembre de ese año se produce la fusión de esos dos ministerios y nace así el ministerio de economía y finanzas, que continua vigente. Este ministerio ha sido dotado de facultades muy amplias que incluyen además de las tradicionales reservadas a este tipo de ministerio, lo relativo a programación de la inversión pública, estrategia del gasto social y modernización del estado. Para la orientación del gasto social el ministerio de economía y finanzas elabora las propuestas de políticas públicas siguiendo orientaciones del gabinete social formado por los ministerios de educación, salud, y desarrollo social.

Aspectos legales

Si bien existe un marco constitucional, no hay una ley orgánica de presupuesto. Además de la constitución están las leyes anuales de presupuesto, las disposiciones del ministerio de economía y finanzas y las resoluciones de la contraloría general de la república. En los últimos años ha habido un esfuerzo por adecuar el marco jurídico a las nuevas demandas de la administración pública, pero esto se ha hecho a través de las leyes anuales de presupuesto y de disposiciones del ministerio de economías y finanzas.

Las normas constitucionales consagran principios generalmente aceptados como de buenas prácticas presupuestarias: la obligación legal de que cualquier gasto debe estar previamente autorizado por ley, el principio de equilibrio presupuestario y los de unidad y universalidad del presupuesto.

Las leyes anuales de presupuesto establecen las modalidades de ejecución en cada caso. Existe un derecho presupuestario por la acumulación de leyes, pero prevalecen las normas del ejercicio para el cual se presupuesta, las otras normas pueden aplicarse supletoriamente. La ley de presupuesto obliga a todo el gobierno central, las instituciones descentralizadas, las empresas públicas incluyendo las sociedades anónimas en donde el estado posea la totalidad de las acciones y los intermediarios financieros. Los municipios y juntas comunales aplican sus propias normas. La ley de presupuesto nacional sirve como norma en forma supletoria.

El registro presupuestario por el lado de los ingresos sigue el principio de caja, y por el lado de los egresos se hace en base al compromiso, al devengado y al pago realizado.

A pesar de estas normas hay casos en que se han autorizado gastos que exceden el presupuesto que luego han requerido un ajuste.⁷ Un ejemplo reciente lo da la aprobación

⁷ En el año 2004 se produjo un hecho inusitado. Para poder cumplir con la ley de responsabilidad fiscal, el gobierno procedió a desafectar gastos que estaban comprometidos. Esta situación debió revertirse y por eso en el año 2005 aparece un importante reconocimiento de este gasto. La suma de las cuentas por pagar ascendió a B/. 503 millones que incluye tanto las registradas como las no registradas.

del presupuesto de 2006 donde se tuvieron que incluir partidas para financiar gastos comprometidos. En la práctica la violación de aquel principio no parece acarrear penas. El concepto de equilibrio del presupuesto se entiende sobre la base anual, a pesar de que a partir de 2006 se ha adoptado un presupuesto trienal, pero no se discute si el equilibrio presupuestario debe considerarse en un horizonte mayor que el anual.

El ciclo presupuestario

El ciclo presupuestario comienza en mayo. La secretaria de presupuesto nacional del ministerio de economía y finanzas emite lineamientos generales y establece un calendario. Hay un plan de desarrollo que parte de un diagnóstico que es alimentado por planes operativos que preparan las distintas regiones del país. Está en vigencia un plan que dura hasta el 2009 denominado “Visión estratégica de desarrollo económico hacia el 2009”. Uno de los pilares de ese plan es el de reducción de la pobreza y mejora en la distribución del ingreso.

El presupuesto es de tipo marginalista, se exige justificación para las partidas que aumentan, no hay un ejercicio en que se sometan distintas alternativas para financiamiento de actividades que compiten entre si por fondos. El 30 de julio las diversas entidades del sector público deben entregar una estimación de sus necesidades presupuestarias.

A continuación hay un período de vistas en donde conforme a un calendario estipulado, cada agencia expone ante el ministerio de economía y hacienda los cambios propuestos y aboga por sus necesidades de fondos. Escuchadas las distintas agencias y ministerios, el ministerio de economía y finanzas recomienda al consejo económico del gabinete un presupuesto. Este consejo está formado por el ministro de economía, el contralor general y un ministro de los sectores sociales. Una vez que ese consejo ha examinado el presupuesto, el ejecutivo prepara un proyecto de ley y lo eleva a la asamblea legislativa. Esto ocurre generalmente durante el mes de octubre.

La presentación del presupuesto distingue entre empresas del estado, organismos descentralizados y gobierno central propiamente dicho. A los fines del gasto social el análisis se facilita porque los recursos de estas entidades están reflejados en el presupuesto general como transferencia.

El presupuesto debe presentarse a la asamblea legislativa con tres meses de anticipación a la finalización del ejercicio, salvo que el periodo de asunción del presidente coincida con la inauguración de un nuevo periodo parlamentario, en cuyo caso el poder ejecutivo dispone de 45 días para prepararlo. Salvo este caso el presupuesto debe quedar aprobado a más tardar el primer día del año fiscal correspondiente. Si esto no ocurriera, entra en vigor el proyecto propuesto por el ejecutivo, para cuya adopción se requiere decisión del consejo de gabinete.

La Asamblea Legislativa puede eliminar o reducir partidas, pero no puede aumentar erogaciones sin la aprobación del Consejo de Gabinete. Puede modificar partidas si cuenta con financiamiento ya sea que provenga de reducción de otras partidas de gasto o bien de nuevos ingresos. La Asamblea legislativa, sin embargo, tiene ciertas limitaciones para reducir partidas: no puede hacerlo con las destinadas a servicios de la deuda pública ni a inversiones públicas previamente autorizadas por ley. Si la asamblea legislativa

rechaza el proyecto de presupuesto general o no lo considerara en término, automáticamente se tiene por prorrogado el del ejercicio anterior. De hecho esto ocurrió con el presupuesto de 2002. No se puede modificar la ley de ingresos sin un informe previo de la contraloría general de la nación.

La ley de responsabilidad fiscal (Ley 20) al tiempo que toma en consideración límites al endeudamiento y déficit, introduce algún elemento de política anticíclica.⁸ La ley estipula un déficit máximo del 2 por ciento para el sector público y fija un límites en relación al PBI: un límite del 50 por ciento para la deuda pública total y un 35 para la deuda externa a ser logrado en el año 2004. Establece un régimen de transición hasta cumplir con esos porcentajes, así regla que cuando el crecimiento del PBI fuera mayor que el 1,5 por ciento el aumento porcentual de la deuda no deberá exceder al 80 por ciento del crecimiento porcentual del PBI total de la deuda, o el 50 por ciento del PBI nominal, cualquiera que resulte en menor endeudamiento. Cuando el crecimiento del PBI fuera 1.5 por ciento o menos, el déficit fiscal del SPNF no excederá el 2 por ciento sobre el PBI nominal.

Como documentos básicos para la discusión del presupuesto la asamblea cuenta con las memorias de los ministerios, cuya difusión debe hacerse antes del 30 de septiembre. Estas memorias generalmente son presentadas en término y contienen un relato de las principales actividades cumplidas en el año anterior pero en la mayoría de los casos la información cuantitativa es limitada y no permiten un seguimiento de los distintos programas en cuanto el presupuesto hasta ahora no ha fijado metas explícitas.

Para la aprobación del presupuesto se requieren tres lecturas. Primero lo trata la comisión de presupuesto, luego la cámara en pleno analiza y discute su articulado y finalmente en una tercera lectura el plenario aprueba el presupuesto. Para estos pasos no hay fechas fijadas.

La presentación del presupuesto como ha quedado señalado distingue entre empresas del estado, organismos descentralizados y gobierno central propiamente dicho. A los fines del gasto social el análisis se facilita porque los recursos de las entidades están reflejados en el presupuesto general como transferencia.

Ejecución

En la ejecución presupuestaria hay una estricta separación de ejercicios fiscales. Si bien hay un período de ejecución que se extiende por tres meses sobre el ejercicio siguiente, las imputaciones que se hacen para gastos más allá del cierre de un ejercicio deben contar con las reservas efectivas de fondos.

A más tardar 15 días después de aprobado el proyecto de presupuesto por el consejo de gabinete cada institución pública debe presentar las solicitudes de asignación de fondos conforme a un calendario mensualizado, el flujo de caja correspondiente también mensualizado y las metas en función de su estructura programática. Esta es una nueva exigencia que rige a partir del 2006. La información sobre el detalle de las asignaciones

⁸ La ley aprobada en 2002 fue suspendida para los años 2004 y 2005 previéndose su puesta en vigencia nuevamente a partir del 2006.

presupuestarias como sobre el programa mensual de ingresos y gastos son informados a la contraloría general y a la comisión de presupuesto de la asamblea nacional.

Cada entidad o ministerio puede autorizar cambios entre programas. Los cambios entre instituciones los hace el ministerio de economía y finanzas, pero se requiere la conformidad de las dos partes involucradas en cada cambio.

Existe unidad de caja, todos los ingresos del gobierno central se consignan en el presupuesto y entran a favor del tesoro en el Banco de Panamá, contra la cual se expiden las órdenes de pago. El principio de unidad de caja rige para los ingresos con afectación específica y para las empresas descentralizadas, empresa pública e intermediarios financieros.

En principio, los denominados ingresos propios no pueden aplicarse para pagar sueldos, contratos, alquileres o gastos recurrentes, pero la ley reconoce múltiples excepciones.

Las entidades pueden recurrir al mercado de crédito, previa aprobación del ministerio de finanzas. Las entidades públicas de financiamiento deben informar mensualmente sobre el crédito otorgado a otras entidades del sector público.

La ejecución presupuestaria se ve favorecida por el desarrollo de un buen sistema de información llamado SIAFPA. Se trata de un sistema estandarizado que cubre las áreas de contabilidad, presupuesto y tesorería, restando por integrar deuda pública. Se está trabajando en la integración con compras del estado y más tarde se prevé ensamblarlo con el sistema de administración de impuestos. El sistema cubre solo al gobierno central. No están alcanzados por él ni las entidades descentralizadas ni las empresas del estado. Se comienza a trabajar en una versión mas avanzada del sistema basado en el uso de internet para comunicaciones internas y para facilitar procesos de consulta hacia el exterior. El sistema de tesorería esta suficientemente avanzado. Una operación puede comenzar desde el momento del compromiso hasta el momento del pago sin interrupciones y desembocar en un depósito en la cuenta de proveedor de un bien o servicio.

Reformas en marcha

El gobierno impulsa un proceso de mejoramiento de la gestión presupuestaria orientada a una gestión pública en base a resultados e indicadores de desempeño de los programas que forma parte de los presupuestos institucionales, presupuesto anual con proyección y compromiso trienal enmarcado en una programación financiera de mediano plazo y, centralización formativa y de políticas y descentralización operativa.

El presupuesto trienal se está implementando gradualmente. La dirección de presupuesto analiza con cada una de las agencias la forma de proyectar los gastos para los años siguientes para lo cual se toma en cuenta los planes de inversión y las variables demográficas. En cada caso se requiere una justificación de los gastos proyectados.

La dirección de presupuesto ha elaborado un manual cuya aplicación se inicia en el ejercicio fiscal 2006. Algunos de los lineamientos de ese manual se han puesto en práctica en determinadas áreas de la administración pública en el año 2005 con el objeto de ganar experiencia y promover el adiestramiento en el trabajo. La confección de ese

manual se basó en un diagnóstico de la gestión presupuestaria y de la estructura programática de un buen número de instituciones y dependencia que integran el sector público, con entrevistas a más de 200 funcionarios, consultas con técnicos de la oficina central de presupuesto, y analistas de las oficinas institucionales de presupuesto.

Se ha dispuesto que a partir del presupuesto 2006 cada institución pública deba establecer sus indicadores de desempeño y un cronograma de ejecución física y financiera de los proyectos de inversión. Para el año 2006 como anexo al proyecto de ley de presupuesto se han publicado indicadores de resultado para todos los ministerios. El gobierno reconoce que es un esfuerzo más bien destinado a crear en los funcionarios una conciencia sobre el uso de los recursos presupuestarios y un medio incipiente de dar mayor transparencia al gasto público. Por ahora no se ha definido el mecanismo de supervisión sobre el cumplimiento de las metas. Muchas de esas metas aparecen asociadas a funciones directrices, orientación de políticas y aparecen señaladas con un 100 por cien de objetivo. En otros casos son metas numéricas de producción: atenciones médicas, número de estudiantes a matricular etc. La carencia de enunciaciones programática en el presupuesto hace de este documento la única fuente informativa para conocer el cometido de los principales programas que componen el sector público.

El esfuerzo realizado inicia una etapa en el desarrollo de un sistema de presupuesto que se esforzará en mostrar la correspondencia entre insumos y productos. Sin embargo sería necesario previamente hacer explícitas en cada ministerio las principales políticas a seguir y el desarrollo riguroso de estrategias sectoriales. Dentro de ese marco se podrán ir desarrollando métodos para medir la relación mencionada. Además debe avanzarse en definir los programas de acuerdo con las estrategias elegidas. Los programas son el resultado de una clasificación presupuestaria que se transmite año a año, sin que haya habido revisiones en profundidad o aun en un intento de definir las con cierta precisión. Además hay muy poco esfuerzo por distribuir los costos centrales de un ministerio entre los distintos programas de modo que queda una gran masa sin asignar sobre la cual es difícil establecer criterios de seguimientos. Vale la pena seleccionar poco indicadores que presenten de manera abreviada los progresos que se van realizando en algunas áreas de la administración pública. Tiene poco sentido hacer un esfuerzo de medición o de enunciación si luego la información no va ser utilizada o no pueda ser utilizada por la escasa o nula relación con posibles mejoras en el aprovechamiento de los insumos.

La contraloría general de la república

La contraloría general de la república es un organismo independiente con rango constitucional, dirigido por el contralor general, quien es designado por la asamblea nacional a propuesta del presidente de la república. Está a su cargo el control externo. El control interno, según disposiciones de octubre de 1999 está a cargo de las autoridades superiores de cada uno de los componentes del sector público, que comprende el manejo fondos, lo relativo a compras y control de activos, endeudamiento y registros contables.

La contraloría ejerce las funciones de control previo y control posterior. El control previo se cumple en prácticamente todas las entidades públicas, solo están exentas el banco nacional y la autoridad del canal. En general esta superposición genera atrasos en los trámites y por cierto hace más costosa la administración. La superposición de esas dos

funciones en una misma entidad puede crear un conflicto de intereses, por ejemplo si se identifican irregularidades que puedan ser atribuibles a la existencia de autorizaciones anteriores. En general la gran mayoría de países ha ido dejando de lado el control previo. Pero la decisión de abandonarlo requiere de una cuidadosa evaluación en donde se comparen aquellos costos con los riesgos que el control previo mitiga.

El control por parte de la contraloría se realiza a través de funcionarios destacados en las entidades que comprende el sector público. Dentro de un límite de B/10000 los delegados de la contraloría pueden autorizar el compromiso de fondos. Para evitar el fraccionamiento se estipula que cuando existan órdenes de compra o contrato con un determinado beneficiario cuya suma supere aquel límite, dichas órdenes o contratos deben ser enviadas al contralor general para su consideración y refrendo. Pero dicho máximo no se aplica cuando se trata de la liquidación general de sueldos y contratos y documentos de determinadas entidades que incluyen entre otras al MEF, lotería nacional, IFRARHU, CSS, ministerio de obras públicas (MOP), fondo de inversión social (FIS). Se ha procurado agilizar los trámites por medio de delegación de autoridad por parte del contralor general a funcionarios de la contraloría que refrendan distintos tipos de contrato y actos que puedan afectar los fondos o activos del estado.

El abandono del control previo requiere un fortalecimiento de las operaciones de control interno, debiendo considerarse entre otras alternativas la creación de tal función en forma separada y dependiendo de otro ente (por ejemplo de la secretaría de la presidencia. La siguiente tabla muestra la práctica seguida por otros países de América Latina sobre la organización del control. Mientras se produce la reforma existe cierto espacio para simplificar procedimientos existentes.

La Contraloría es un órgano particularmente fuerte, comanda algo más del uno por ciento del presupuesto del gobierno central. Esta cifra es aproximadamente siete veces lo que representan en promedio un grupo seleccionado de países de América Latina y aun mas de veinte veces la proporción de recursos que dedican a los órganos supremos de control los países considerados líderes en materia de presupuesto y control, conforme surge de un promedio de seis de esos países. En Panamá, como se ha señalado, la contraloría reúne otras funciones que no son típicas de un órgano de contralor como son las funciones de estadística y contabilidad nacional. Sin embargo estas dos actividades representan solo el 30 por ciento de los recursos totales a su disposición.

Cuadro 3.2 Comparación de la importancia de los gastos de la contraloría en relación con los gastos del gobierno central (en porcentajes) 1993-2003

Países	93-95	96-98	99-01	02-03
Panamá	0,987	1,086	1,210	1,169
Países de América Latina	0,203	0,150	0,113	0,164
Argentina	0,047	0,057	0,050	0,055
Brasil	0,070	0,093	0,067	0,070
Chile	0,133	0,147	0,153	0,175
Colombia	0,560	0,290	0,267	0,230
Costa Rica	0,387	0,295	s,d,	0,415
México	0,022	0,021	0,030	0,038
Países líderes en Presupuesto y Control	0,053	0,045	0,041	0,045
Australia	0,059	0,036	0,033	0,031
Canadá	0,048	0,033	0,035	0,040
EE UU	0,029	0,023	0,021	0,021
Nueva Zelanda	0,132	0,114	0,111	0,111
Reino Unido	0,019	0,019	0,021	0,021
Suecia	0,030	s.d.	0,025	s.d.

Cuadro 3.3 Características del control fiscal en América Latina

País	Tipo de Control	Control interno a cargo de OSC ¹
Argentina	posterior	no
Brasil	posterior	no
Chile	previo/posterior	no
Colombia	posterior	no
Costa Rica	previo/posterior	si
Ecuador	previo/posterior	si
México	posterior	no
Paraguay	posterior	si
Perú	posterior	si
Uruguay	previo/posterior	si
Venezuela	posterior	no

Fuente: Olacefs/CEPAT Boletín de abril de 2002

1/Organismos superiores de control.

Un aspecto muy importante es que la contraloría desarrolle una capacidad para hacer un seguimiento presupuestario desde el punto de vista de aprovechamiento eficiente de recursos. La idea de que el gasto público debe estar regido por los principios de economía, eficiencia y eficacia no está suficientemente arraigada en las prácticas de control. El MEF ha comenzado a orientar el presupuesto a un presupuesto por resultados. La existencia de información cuantitativa al respecto va a favorecer el control desde el punto de aprovechamiento de recursos teniendo en cuenta la oportunidad y mérito del gasto. Si bien esa información aun no existe, la Contraloría podría hacer estudios orientados dentro de estos principios. En los países líderes en materia de presupuesto y control los órganos supremos de control emplean entre un treinta y un cuarenta por ciento de sus recursos en estudios acerca de la conveniencia y relevancia del gasto en determinados programas o en procesos que afectan horizontal a varios programas.

IV. Compras gubernamentales

El sistema de compras del país presenta una mezcla de herramientas modernas con una infraestructura organizacional, humana y legal deficientes. Hay un impulso modernizador de aplicación de las modernas técnicas de informática y telecomunicaciones, pero esto se implementa en medio de un cuerpo legal no actualizado y con recursos humanos inapropiados. Para ese esfuerzo modernizador se abre el gran desafío de movilizar una administración no acostumbrada a la competencia, la rapidez de trámites y la orientación a los usuarios.

Las posibilidades de cambio requieren un examen de los principales factores que determinan la calidad de operación de esta área de gobierno. Vale la pena discutir lo relativo a estrategia general del gobierno, grado de liderazgo, marco legal, planificación y gerenciamiento sectoriales, aspectos de infraestructura, de recursos humanos e interacción con el sector privado.

Para el proceso de modernización existe un buen punto de partida. La reforma y modernización del estado es uno de los cinco pilares del desarrollo lo que refleja los puntos centrales de la plataforma del partido que asumió el poder en septiembre de 2004 y que han sido plasmados en el programa gubernamental para el período 2004-2009. En el contexto de desarrollo buscado, la mejora en el sistema de compras del estado va a servir para apuntalar los otros cuatro pilares: reducción de la pobreza y mejora en la distribución del ingreso, crecimiento económico y empleo, reforma de las finanzas públicas y desarrollo del capital humano.

Marco legal

El marco legal aunque cumple con las normas necesarias y está entre los más detallados de la región es todavía un marco incompleto: carece de la adecuada reglamentación, la delimitación clara de responsabilidades y los instrumentos de funcionamiento del sistema de compras electrónicas.

La base normativa se encuentra en la Ley No. 56 de 1995 y su decreto reglamentario el No. 18 de 1996.⁹ La ley se aplica tanto al gobierno central como a las entidades autónomas, rige en forma supletoria para los municipios y juntas comunales y locales y tiene una amplia cobertura en relación a las materias comprendidas: incluye la compra, la venta, el arrendamiento de bienes y la prestación de servicios. Las empresas del estado se rigen por normas del derecho privado, aplicando esa legislación también en forma subsidiaria. La autoridad del canal de Panamá, el fondo de inversión social y la autoridad de la región interoceánica (ARI) están exentas de ese marco regulatorio.

⁹ Dicha ley fue modificada por Ley 4 del 13 de enero de 1998 que agrega transparencia al dar acceso a los expedientes, y restringe las causales de rechazo. También fue modificada por Decreto Ejecutivo 106 del 28 de junio de 1998 que precisó lo relativo a contratación directa. Hubo una declaración de inconstitucionalidad contra una cláusula que impedía cualquier tipo de recursos contra las precalificaciones de proponentes (Fallo de la Corte de 13 de diciembre de 2000)

El sistema de contrataciones opera en forma descentralizada. La Dirección General de Compras (DGC) del MEF es la entidad normativa y fiscalizadora, guardando la contraloría la función de control. En ese esquema el MEF elabora las condiciones generales que sirven de base a todos los procedimientos de selección de contratistas y tiene facultad para ordenar la corrección o cese de los trámites hechos en contravención de la ley o reglamentos. Opera como organismo de consulta y de apelación por los reclamos que formulen los participantes en los llamados a concurso de precios o licitaciones. Las entidades contratantes son responsables de los trámites que hacen a todo el ciclo de compra, inclusive el de obtener resarcimiento cuando un contratista hubiera operado fuera de los términos de una contratación.

Hay un procedimiento sumario reglamentado para compras menores de B/ 10 000 y un procedimiento simplificado de convocatoria para sumas de hasta B/.250.000 con diferentes tiempos de publicación y formalidades según sea el monto de la convocatoria. Para contrataciones de más de B/250 000 rige la licitación pública.

Cuando se trate de contratación directa hay distintas instancias en que se autorizan las compras conforme sea el monto del contrato. Hasta B/. 250 000 debe intervenir el MEF, para convocatorias superiores a esa cifra pero inferiores a 2 000 000 se requiere la conformidad del consejo económico y para contratos que excedan esta cifra se requiere acuerdo del consejo de gabinete.¹⁰

El titular de la entidad que propone una contratación es responsable por la existencia de fondos presupuestarios. Cuando se trate de contrataciones que exceden el año, la contraloría debe refrendar el acto correspondiente.

Si bien en la propia ley en general se regula un mecanismo relativamente libre de formalidades o exigencias rituales, además de la ley básica existe una proliferación de normas que hacen compleja la implementación efectiva del marco jurídico y genera conflictos potenciales en su interpretación. La intervención del MEF y la contraloría no están bien delimitadas.

Hay especificación para todo el trámite con plazos de cumplimiento suficientemente definidos. Sin embargo en la práctica en una alta proporción de los casos, los plazos se extienden considerablemente. Las evaluaciones toman bastante más tiempo que el previsto y los pagos se realizan fuera de los plazos de 90 días que fija la ley. La intervención ex ante de la contraloría general de la república agrega algún tiempo a todo el proceso. En parte influenciado por esas dificultades el 75 por ciento de las compras del gobierno se hace a través del sistema de compras directas.

Hay normas para el desarrollo del comercio electrónico que contemplan la validez de documentos electrónicos, la firma electrónica y la validez de los contratos hechos a través de medios digitales, pero se requiere aun precisar su aplicación al sector público.¹¹ La ley 6 de transparencia obliga a las organizaciones públicas a proveer información.

¹⁰ Igual criterio se sigue para las ventas de bienes del estado y para los arrendamientos anuales. Artículos 13 y 14 decreto ley No.7 del 2 de julio de 1997.

¹¹ Ley 43 31 de julio de 2001

La autoridad del canal tiene su propio régimen, que emana de la constitución y de su ley orgánica. Esta recurre a licitaciones a partir de un límite inferior al que rige para el gobierno central (B/.100.000 frente a B/. 250 000) y un sistema de fianza por protesta menos oneroso (5 por ciento en lugar del 10 por ciento para el gobierno central), y las protestas por descalificación no requieren fianza.

Organización, procedimientos y recursos humanos

El tipo de conocimiento y experiencia que se requiere para manejar una oficina de compras no está aun presente en la oficina central ni en las oficinas sectoriales. La CSS está razonablemente equipada en ese sentido mientras que la autoridad del canal tiene un sistema de recursos humanos bien desarrollado, que incluye certificación, entrenamiento, remuneración adecuada, y clara fijación de responsabilidades.

El sistema de descentralización de las contrataciones si bien procura agilizar los trámites, choca con el inconveniente de que no hay suficiente capacidad profesional en todas las entidades para llevar adelante el proceso. Los problemas presentes en la administración de recursos humanos que se señalan en la parte V de este trabajo (insuficiente adiestramiento, alta rotación e incentivos inadecuados) afectan también el área de compras. En esta área se requiere alto grado de profesionalismo y continuidad en la carrera. Por ahora las posibilidades de organizar una carrera profesional en adquisiciones dentro de la administración pública son escasas.

No existe un estudio sistemático de los tiempos que llevan los distintos pasos para completar una licitación. Tampoco existe un diagnóstico sobre la situación y capacidad de las distintas unidades que conforman el sistema. No hay relaciones entre DNC y otras entidades como CCS ACP. Cada unidad tiene sus propias guías. Se carece de información sobre uso, tendencias y cumplimiento de las distintas partes del sistema. El grado de descentralización existente es de una alta desconexión. Las compras se van aprobando una a una sin que exista un plan de adquisiciones ni a nivel central ni en la mayoría de los ministerios. El ministerio de salud tiene un sistema para monitorear la gestión de compras pero esta practica esta ausente en las otras agencias.

Compras electrónicas

Se han dado los primeros pasos para contar de manera operativa con un sistema de compras electrónicas. En este sentido, la estrategia originariamente encarada por la CGR ha sido transferida al MEF que trabaja en coordinación con la secretaría de la presidencia para la innovación. Por decreto presidencial reciente se ha creado un sitio web denominado “PanamáCompra”.¹² En esta primera etapa el sistema informará sobre los anuncios de compras y ofrecerá la posibilidad de descargar los pliegos respectivos cubriendo incluso aquellos llamados que hoy no se dan a conocer por otros métodos, como son las compras menores a B/.5000. El sistema va a informar sobre las adjudicaciones efectuadas.

¹² Decreto No.98 del 2 de septiembre de 2005.

El sistema es de libre acceso, no se requiere para su uso inscripción ni palabras clave. La publicación por ese medio es de carácter obligatorio para todo el gobierno central y sus entes autónomos y pueden utilizarlo las empresas del estado y los municipios y juntas comunales y locales. A su vez el gobierno procurara dentro del programa de gerenciamiento de salud armonizar las reglas que en la materia usan el MINSA y la CCS. Asimismo existe la preocupación de integrar la CSS al marco regulatorio nacional. Como ha quedado señalado la CSS tiene un sistema desarrollado que sirve bien a los fines informativos. El sistema del gobierno central es estrictamente informativo. No se ha dado a conocer un calendario para avanzar en las otras etapas: interactivo (que permita consultas) y transaccional (que permita realizar operaciones con validez legal, por ejemplo ofertas, recibir notificaciones, gestionar pagos. etc.)

En el caso de la autoridad del canal el sistema de búsqueda es ágil: se puede seleccionar información clasificada por fecha, por proveedor y por rama de actividad pudiéndose obtener una descripción de las operaciones correspondientes de todas las compras. Este sistema contiene en línea, el registro de proveedores y la lista de las empresas inhabilitadas y una guía para los usuarios. Se permiten ofertas en línea para compras de menos de 100 000. Tiene un sistema de servicio al cliente en forma telefónica y a través de correo electrónico.

Los cambios requeridos

El gobierno ha demostrado un interés creciente por aumentar la transparencia y luchar contra la corrupción a la vez que exhibe un papel de liderazgo en la mejora del sistema de compras del estado. Ese liderazgo se traduce en la intención de fortalecer los órganos que operan el sistema y se muestra en el establecimiento reciente de una oficina a nivel de la presidencia para impulsar la adopción de soluciones tecnológicas a todo lo ancho del gobierno.

En relación con el pilar de desarrollo de capital humano el plan busca que amplios sectores de la población sean entrenados en técnicas para el manejo de las pequeñas empresas y que el programa “Conexión con el conocimiento” una las escuelas con internet. Un buen sistema de compras electrónicas llevara al desarrollo de los mercados internos, creará oportunidades para las pequeñas y medianas empresas y alentará la inversión en las tecnologías de comunicaciones e información.

A la buena disposición política se une otro factor importante cual es la existencia de una buena infraestructura en materia de comunicaciones. El país está bien posicionado en términos de uso de canales troncales de internet con acceso a siete cables submarinos, lo que permite un desarrollo local de alta calidad y bajo costo. Esas condiciones son apropiadas para poner en marcha un proceso de reformas, pero hay un camino por recorrer que no es corto.

Las reformas en el sector debieran ser ordenadas a partir de la definición de una visión y un plan. Este plan debe contemplar los aspectos legales, gerenciales y de formación de recursos humanos. El plan debe descansar en un sistema informativo que permita un análisis de la capacidad de cada agencia, con estudios de procesos e incorporación de participación del sector privado. El proceso de reformas puede encontrar un aliado importante de los agentes de cambio dentro de la administración en

las cámaras de comercio, organizaciones de la sociedad civil, prensa y otras fuerzas vivas.

Lo relativo a recursos humanos es el área más crítica. Se requiere fortalecer la DGC y las oficinas de compras de todas las agencias del sistema. Debe pensarse en un amplio programa de adiestramiento que incluya altos mandos y oferentes. La autoridad del canal de Panamá tiene un buen programa de adiestramiento cuya experiencia podría ser utilizada por el gobierno central.

Es necesario extender la facultad para fijar políticas y establecer guías de acción a la DGC de tal manera que cubra todas las agencias gubernamentales, incluyendo los entes descentralizados. Sería necesario también que esta agencia tuviera facultades para auditar el cumplimiento de las normas y procedimientos que hacen a la función compras del estado. Incluso podría pensarse en un mecanismo de certificación por el cual el órgano central da autorización para operar en forma descentralizada a las oficinas de compras de los ministerios siempre y cuando ésta sea técnicamente capaz de llevar adelante un proceso de compras.

Debe avanzarse en la simplificación legal, cubriendo los vacíos y eliminando las inconsistencias existentes. Debe avanzarse en el desarrollo de las figuras legales que permitan dar el impulso necesario al sistema de compras electrónicas. Junto a ello debe procederse a adoptar estándares más precisos para todas las etapas de los procesos de concurso o licitaciones.

Junto con la adopción de normas que permitan una extensión de las compras electrónicas, dentro del plan general debe preverse las etapas siguientes para pasar de un sistema estrictamente informativo, a uno en que el usuario pueda interactuar con las oficinas correspondientes para culminar con facultades de transacción.

V. El sistema de servicio civil

Panamá tiene en relación con los países de Centro América y Rep. Dominicana y en relación con los de América Latina porcentajes más altos de empleados público ya sea que se considere el sector público en su totalidad o bien el gobierno central

Cuadro 5.1 Empleo civil en el sector público

Grupos	Porc. población		Porc. fuerza laboral	
	Sector público	Gobierno central	Sector público	Gobierno central
Panamá	5,3	3,4	13,8	8,7
C. América y R. Domin	2,8	1,8	7,1	5,2
América Latina	4,1	2,3	10,1	5,7

Fuente: Carlson, Ingrid y J. Mark Payne Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe, en Koldo Echebarría (editor) Servicio Civil: temas para un diálogo. BID 2005.

En términos generales la dotación y manejo de los recursos humanos en la administración gubernamental es uno de los puntos más débiles para una provisión eficiente de servicios en los sectores sociales. Conviven distintos problemas: carencia de un método de incorporación a la administración pública y de promoción en base al mérito -y por consiguiente inexistencia de una carrera administrativa efectiva - excesiva rotación de personal, falta de correspondencia entre tareas eficiencia y remuneraciones y falta de correspondencia entre presupuesto y gestión de recursos humanos, esta a su vez caracterizada por su atomización y dispersión.

Durante los años noventa el país hizo avances importantes en materia de legislación sobre el empleo público, aunque con una pobre traducción al momento de la puesta en marcha de las reformas planteadas. Hubo dos procesos de reformas de cierta significación, uno entre los años 1990 y 1994 y otro entre 1994 y 1999. El primero, llamado plan de modernización del estado, procuró ordenar las instituciones y reformar de manera amplia la gestión pública. De ese período proviene la Ley de Carrera Administrativa (LCA). En el segundo período el acento de las reformas estuvo en el fortalecimiento de las instituciones involucradas en el manejo de los recursos humanos. En este segundo período se creó la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA), una comisión de modernización para el sector público y comenzó a operar la defensoría del pueblo. Se realizó un diagnóstico previo que mostró un alto grado de burocratización, la falta de procedimientos administrativos y deficiencias en planificación y coordinación, así como la existencia de una escasa capacitación.

A pesar de que los instrumentos legales son adecuados para contar con una buena administración de recursos humanos, durante los últimos diez años ha habido poca voluntad política para dar vida a las reformas pensadas en aquellos años. Existe exceso de personal de apoyo y hay carencia de personal calificado. El aumento continuo de los

salarios y del empleo público han hecho que el gobierno haya dictado provisiones especiales. En el presupuesto de 2005 se incluyeron disposiciones que obligan a los ministerios a eliminar los puestos que quedaron vacantes el año anterior y a reducir en 30 por ciento los sueldos de los nuevos nombramientos.

Una cuestión central es la falta de adhesión o respeto a las normas del servicio civil en cuanto a la permanencia de los funcionarios en sus cargos. Existe una arraigada política clientelar. Cada cambio de gobierno significa el reemplazo de un alto número de funcionarios, sin que esos cambios tengan que ver con capacidad para el trabajo o mérito para las funciones. Los cambios se producen por la necesidad que tiene dirigentes políticos y sus allegados para compensar a militantes del partido ganador en las elecciones o seguidores de líderes u operadores políticos. Estos cambios se producen en prácticamente todos los niveles, tanto directivos como personal en los cargos de menor responsabilidad se ven afectados. Un fenómeno similar ocurre en materia de promociones y en materia de remuneraciones.

En las promociones generalmente se prioriza en primer lugar a los funcionarios de la propia agencia, en segundo lugar a personas que revistan en otras áreas de la administración y en tercer lugar a candidatos externos. Lo relativo a promociones es una área de facultad casi exclusiva del funcionario responsable de la agencia o del supervisor inmediato de la persona que aspira al puesto. Si bien la persona que aspira a una posición debe cumplir con los requisitos mínimos que requiere el cargo, la decisión sobre su incorporación descansa exclusivamente en el director de la agencia o en el supervisor inmediato sobre el puesto al que aspira la persona seleccionada.

A comienzos de 2005 las autoridades dan muestras de querer introducir cambios en el manejo de los recursos humanos. Esto se ha puesto de manifiesto entre otras cosas por dos actos administrativos importantes. Por un lado se han integrado los cuerpos que hacen a la vigilancia de las políticas del estado en esa materia y por otro se propicia una reforma de la ley de la carrera administrativa para hacerla más operativa.

En la composición de los cuerpos encargados de vigilar las políticas de recursos humanos se integraron la junta técnica de carrera administrativa y la junta de apelación y conciliación de la carrera administrativa, organismos previstos en la ley de administración pública, pero que en la práctica fueron desactivados. El primero, integrado por los jefes institucionales de recursos humanos del estado con la participación de representantes de los servidores públicos, universidades estatales y privadas y organizaciones de administradores de recursos humanos asesora al presidente en materia de administración de recursos humanos, le propone las políticas correspondientes y evalúa el desempeño del director de DIGECA. El segundo formado por representantes de oficiales de la carrera administrativa, servidores públicos de carrera y de los usuarios de los servicios públicos, resuelve apelaciones de actos administrativos en la esfera de personal y las efectuadas contra la destitución de empleados públicos a la vez que entiende con carácter resolutorio en los conflictos ya sean colectivos o individuales.

La reforma a la ley de carrera administrativa se encuentra en discusión en la asamblea legislativa. Esta reforma procura subsanar uno de los problemas centrales en el manejo de los recursos humanos: la extrema rotación de empleados públicos por causas políticas. El proyecto en discusión incluye la transformación de la DIGECA en una

institución autónoma. Además se propone que tanto el director como el subdirector de la dirección general de carrera administrativa duren en sus funciones siete años. En los fundamentos del proyecto se comenta que de esa manera se asegura que la dirección tenga continuidad y que abarque dos períodos de gobierno. Para facilitar una efectiva participación de los representantes de los empleados públicos en las juntas antes mencionadas se les exime del requisito de título universitario. Se dan garantías procesales para el cumplimiento de órdenes de reintegro al servicio civil y de pago de indemnización por despido sin causa justificada. Se reconoce a los gremios del sector público el mismo status jurídico que los gremios del sector privado habilitándolos para la negociación de convenios colectivos de trabajo, y se otorga a sus dirigentes fuero sindical.

Existen varios estatutos que rigen en distintas áreas las relaciones entre empleados y empleador. Además de la legislación central, hay estatutos específicos para las carreras judicial, docente, diplomática y consular, sanitaria y militar. De los empleados público solo el 18 por ciento está regularizado y un 20 por ciento del total está formado por personal contratado, en algunos casos con antigüedades registradas de 20 años. A fin de regularizar la situación de los empleados públicos existe un procedimiento conocido como de acreditación. Por este método la incorporación a la carrera administrativa se hace una vez verificado que el empleado cumple con los requisitos mínimos del puesto en cuanto a preparación académica y experiencia. La aplicación de este procedimiento ha sido limitada. En junio de 2001 se dio por terminado el proceso de revisión de puestos y de desacreditación. Pero existen planes para poner el sistema nuevamente en vigencia, lo que podría verse facilitado por la integración de las juntas mencionadas.

La coordinación entre distintas agencias en materia de personal y de sus nexos presupuestarios requiere ajustes. La coordinación de las dependencias del ejecutivo está a cargo del ministerio de la presidencia que es responsable de la aplicación de la agenda o plan de desarrollo gubernamental. Se requiere un aumento del esfuerzo entre la DIGECA, la dirección de desarrollo institucional de ese ministerio y las oficinas ministeriales. Las decisiones presupuestarias se efectúan exclusivamente en el ámbito del ministerio de finanzas. Si bien la ley de carrera administrativa requiere que la DIGECA participe en el proceso, en la práctica esto no ha tenido lugar. Una vez que el MEF asigna la partida salarial cada ministerio tiene bastante discrecionalidad para distribuirla. Cada servicio de recursos humanos cuenta con información sobre los salarios pagados en su área, pero esta información no es compartida con las dependencias centrales involucradas en la gestión de recursos humanos (DIGECA, MEF y contraloría). Por otra parte, los datos que maneja la DIGECA, la contraloría y la dirección nacional de presupuesto difieren entre sí.

Para el entrenamiento de los servidores públicos existe un sistema normado y financiado por el “Seguro Educativo” un régimen que existe desde 1971 y que cuenta con fondos provenientes de un impuesto del 2 por ciento sobre los salarios, pagado en un 1,25 por ciento por los empleadores y 0,75 por ciento por los trabajadores. El instituto para la formación profesional (IFARHU) se encarga de organizar cursos para capacitación y adiestramiento de los trabajadores. El uso de esos recursos atiende a sugerencias de los funcionarios a cargo de distintas áreas de la administración, pero normalmente las actividades no son precedidas de un diagnóstico y planificación.

No existe una clara vinculación entre capacidades, esfuerzo en el trabajo y salarios. El salario es fijado directamente por los directivos de cada agencia gubernamental sin que existan normas sobre el particular. En la práctica hay diferencias sustanciales entre los sueldos percibidos en distintas partes de la administración pública. Los empleados reciben anualmente una compensación adicional que puede llegar a 400 balboas y que se paga en tres cuotas a lo largo del año y gozan de 30 días de vacaciones. Aun cuando hay un procedimiento para solicitar autorización para faltar o ausentarse, las ausencias no están debidamente vigiladas.

Los salarios del sector público, para capacidades comparables, son superiores a los del sector privado en las categorías inferiores e inversamente en las categorías superiores. En teoría hay un sistema de evaluación del rendimiento, que incluye una al momento del ingreso, otras anuales y otras extraordinarias. Las evaluaciones anuales están a cargo del superior inmediato del empleado, pero en la práctica estas evaluaciones tienen lugar solo en algunos ministerios.

Aparentemente hay un buen grado de colaboración entre empleados y jefes, con pocos conflictos. En principio los sindicatos de trabajadores públicos pueden llevar a cabo negociaciones sobre convenios colectivos de trabajo pero hasta ahora los dirigentes no han tenido garantías sindicales.

A pesar de las deficiencias del servicio civil la gente tiene una confianza moderada en la administración pública. Esta confianza ha disminuido entre el 2001 y 1996. Según una encuesta de Latinobarómetro, El porcentaje de encuestados que expresaron tener mucha o alguna confianza en la administración pública disminuyó del 36 al 32 por ciento entre esos dos años. Para la última observación disponible (2001) el país ocupó el séptimo lugar entre los 17 países para los cuales se obtuvo información.¹³

La importancia de los salarios en el gasto público

Tomando en cuenta los valores encontrados para la razón salarios pagados por el gobierno central/PBI observada para el último dato disponible. Puede verse que Panamá tiene valores altos en relación con los países de América Central y República Dominicana, y en comparación con el resto de países de América Latina y el Caribe. Entre 14 países de la región ocupa el lugar decimosegundo. En relación con una muestra de 66 países del mundo Panamá se ubica en el tercio superior (lugar 44). La siguiente tabla muestra los resultados encontrados.

¹³ Carlson, Ingrid y J.Mark Payne op.cit..

Cuadro 5.2 Relación entre salarios del gobierno central y PBI

Países	Salario/PBI	Ordenamiento		
	Valor observ.	Grupo	Región	Total*
Del estudio				
Nicaragua	6.38	1	8	34
R. Dominicana	6.64	2	10	36
Panamá	8.59	3	12	42
Costa Rica	8.66	4	13	44
De la región				
Argentina	2.42		1	6
Colombia	2.71		2	8
Brasil	3.24		3	15
Peru	3.43		4	17
Chile	4.36		5	25
Venezuela	4.78		6	28
Uruguay	4.82		7	29
Bolivia	6.49		9	35
Paraguay	8.54		11	41
Jamaica	11.77		14	54

Fuente: FMI Estadísticas Fiscales y Estadísticas Monetarias

* 66 observaciones

El empleo en los sectores sociales

El siguiente cuadro presenta cifras sobre la evolución del empleo en el gobierno central y en los principales sectores sociales. La tasa de crecimiento del empleo en educación y salud ha superado la media del gobierno central, observándose una disminución para trabajo y seguridad social y para vivienda. Estos datos tienen una correlación con la cantidad de recursos destinados a esos sectores como se verá en la sección 7 de este trabajo.

Cuadro 5.3 Panamá empleo público en los sectores sociales 1991-2004

	Gob. central	Educación	Salud	Trabajo	Vivienda
1991	82.552	31.967	9.465	1.045	1.752
1992	85.298	33.558	9.437	1.037	1.722
1993	83.033	32.404	9.540	1.009	1.524
1994	80.968	30.225	9.779	1.023	1.258
1995	84.436	33.553	9.855	1.038	1.271
1996	89.066	33.968	11.926	1.030	1.305
1997	92.864	34.806	13.546	1.224	1.375
1998	94.748	35.317	14.486	752	1.350
1999	94.456	36.165	13.184	691	1.755
2000	96.371	36.688	13.139	719	1.626
2001	99.618	39.668	12.196	689	1.741
2002	102.255	41.450	12.436	691	1.716
2003	104.936	42.675	12.597	810	1.857
2004	105.620	44.071	12.620	763	1.734
T.de Crecimiento	1,78	2,32	2,08	-2,22	-0,07

VI. Descentralización

La organización política de Panamá es unitaria. Los municipios tienen autonomía administrativa funcional pero una limitada autonomía financiera. El territorio está dividido en 9 provincias y 5 comarcas indígenas. A su vez cada provincia se divide en distritos y estos en corregimientos. De esas comarcas dos tienen el nivel de provincias y tres de corregimiento. El municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito. En el país hay 621 corregimientos agrupados en 75 municipios.

En cada provincia hay un gobernador nombrado por el poder ejecutivo nacional, a quien representa y a su vez, funciona un concejo provincial integrado por todos los representantes de los corregimientos de la provincia y demás miembros que la ley determine. Este concejo tiene carácter consultivo y puede solicitar información a los otros niveles de gobierno, elaborar planes de obras públicas y supervisar los servicios públicos. El gobernador y los acaldes de distrito asisten a las reuniones del concejo con derecho a voz. Las provincias no tienen poder fiscal, pero el gobernador tiene poder político, entre otras cosas, puede, si bien se requiriendo la conformidad del concejo respectivo, destituir a un alcalde.

El municipio está gobernado por un alcalde y un concejo municipal integrado por representantes de todos los corregimientos que forman el distrito. Si en un municipio el número de corregimientos fuera menor de cinco, ese número se completa con concejales elegidos por voto directo. El alcalde y su dos suplentes son elegidos voto directo por un período de cinco años. Dentro del municipio está la figura del tesorero que es designado por la asamblea.

Cada corregimiento esta regido por una junta comunal que se compone del representante del corregimiento, por el corregidor y por tres ciudadanos, todos elegidos por voto popular. Dentro de cada corregimiento funcionan juntas locales a nivel de barrios que nombran un representante para que actúe como vocero ante la junta comunal respectiva.

A nivel central existen dos puntos focales para el desarrollo municipal: uno es la dirección nacional de gobiernos locales, que funciona en el ministerio de gobierno y justicia que atiende cuestiones de competencia y demás aspectos legales y presta asesoramiento a los municipios para fortalecer su gestión. El otro está formado por la dirección de planificación regional del ministerio de economía y finanzas, la cual elabora diagnósticos y estudios a nivel de corregimiento para la identificación de necesidades y elaboración de planes de inversión, así como la promoción de procesos de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos municipales y la tarea de dar seguimiento a los planes y proyectos de desarrollo regional. A su vez el FIS (Fondo de inversión social) impulsa la preparación de planes de desarrollo municipal participativo.

Hay una alta concentración de la población en dos municipalidades: las de Panamá y San Miguelito que en conjunto representan el 35.3 de la población del país (cuadro 6.1). El 59 por ciento de la población del país es rural, y esto se refleja en un alto porcentaje de municipios que tienen poca población. La mayoría En términos de recursos municipales la concentración es mucho mayor. El municipio de Panamá, según datos de 2004, tuvo gastos que representaron el 61 por ciento del total de gastos municipales. Para un promedio nacional de B/. 29. de gastos a nivel municipal, la ciudad de Panamá registra un gasto de B/. 69 mientras que para el promedio de los municipios de la provincia de Darien tal gasto fue de B/. 9.22 y para la comarca GnobeBugle de B/. 6.73

Cuadro 6.1 Panamá Distribución de frecuencia de los municipios de acuerdo a su población

Categoría	Intervalo de población	Cantidad	Población	Porcentaje
1	250000 - 1000000	2	1002183	35,3
2	100000 - 250000	4	572913	20,2
3	50000 - 100000	5	348170	12,3
4	20000 - 50000	12	380853	13,4
5	10000- 20000	23	341883	12,0
6	menos de 10000	29	193175	6,8
	Total		2839177	

Fuente: Dirección nacional de estadísticas

Régimen financiero

Los municipios tienen dos tipos de ingresos: los propios y los derivados. Los ingresos propios son fijados por las autoridades municipales, dentro de las normas constitucionales y las leyes que rigen su función. Los ingresos derivados son fundamentalmente las transferencia que hace el gobierno central en forma de subsidios y ayudas y como asignación en la participación de ingresos nacionales definidos por ley, como es por ejemplo el caso de impuesto sobre ventas de bebidas alcohólicas.

Las funciones que deben cumplir los municipios están expresadas de una manera amplia en las normas constitucionales, señalando en forma genérica las áreas de educación pública, educación física, salud pública, servicios de bomberos y apoyo a juntas comunales. En la práctica los gastos municipales comprenden los relacionados con los servicios de ornato público, cementerios, recolección de basura, recreación y comedores populares.

Se regla la forma de presentación de los presupuesto, prescribiéndose planes operativos anuales en conformidad con planes de mediano y largo plazo, con expresión de costo de las funciones y programas en términos de resultados que se pretende alcanzar. El sistema presupuestario sigue moldes tradicionales, sin mayor atención a una

clasificación programas o correspondencia con sectores prioritarios. El control de los gastos en el orden interno normalmente es ejercido por la dirección de planificación y presupuesto y de no existir por auditores internos o por el tesorero. El control externo esta a cargo de la contraloría general de la república. La contraloría ejerce el control previo a través de delegaciones en los municipios que refrendan las operaciones pertinentes. Hay un control posterior de tipo selectivo. El control interno, además de verificar que se cumplan los requisitos administrativos, verifica los aspectos legales de los contratos, hace que se observe el equilibrio presupuestario y el principio de unidad de caja y que no haya transacciones extra presupuestarias.

En términos comparativos el tamaño del sector municipal es muy reducido. Una comparación del total de ingresos municipales con respecto al PBI para los seis países de América Central, muestra que Panamá tiene la participación más baja, conforme puede verse en el cuadro siguiente.

Cuadro 6.2 Ingresos totales como proporción del PBI

	Costa.Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1995	0,74	0,65		1,30	2,99	0,72
1996	0,93	0,68		1,27	3,03	0,69
1997	1,01	0,75	1,76	1,25	3,10	0,66
1998	0,90	1,26	1,97	1,30	3,40	0,65
1999	0,90	1,29	1,82	1,44	3,54	0,66
2000	1,01	1,32		1,52	3,56	0,72

Fuente: Eguino, Huascar Ingresos municipales en Centroamérica: notas sobre la situación actual y perspectivas de modernización. En ingresos municipales en Centroamérica BID Federación de municipios del istmo centroamericano.

Los ingresos fiscales

Aunque existe una diversidad de recursos, en esencia el sistema de ingresos fiscales se concentra en cuatro impuestos, en general administrados deficientemente. No hay transferencias importantes hacia los municipios y el endeudamiento se utiliza muy limitadamente.

La constitución establece que pertenecen al ámbito municipal los impuestos que no tengan incidencia fuera del distrito, sin embargo deja abierta la posibilidad para que por leyes establezcan excepciones al respecto, pero en la práctica hay una buena separación de fuentes. La normativa vigente ha incorporado a los recursos de los municipios el impuesto a los terrenos urbanos sin construir y tierras no cultivadas, pero esto no ha sido implementado.

Los ingresos corrientes comprenden los ingresos tributarios, los no tributarios y las transferencias. En promedio para el período 2000-2004 los ingresos tributarios representaron el 50.6 por ciento de los ingresos corrientes, los ingresos no tributarios el 44,2 por ciento y las transferencias solo el 5,2 por ciento. Los ingresos tributarios están

compuestos por los impuestos a las ventas e impuestos selectivos, que en el periodo señalado representaron el 58.2 de los ingresos tributarios; impuestos a las actividades comerciales e industriales con un porcentaje de 14,3; impuestos sobre edificaciones con 27,3 por ciento e impuestos a los vehículos con 44,2 por ciento.

En el período 2000-2004 los ingresos han permanecido prácticamente constantes en términos nominales – crecieron solo al uno por ciento durante el período 2000- 2004. Hubo una declinación en los impuestos a la edificación que fue compensada con un aumento de los impuestos a las actividades comerciales y sobre vehículos. Una reseña de la composición y de la marcha de los ingresos municipales aparece en el cuadro 6.3.

La administración de los impuestos descansa sobre bases endeble. No hay criterios uniformes para valuación de vehículos. Si bien el municipio tiene la vía de apremio para el cobro de impuestos en cuanto el funcionario municipal encargado del cobro es investido como juez ejecutor y puede usar los instrumentos que le brinda la ley, tal poder se usa esporádicamente. Existe la obligación de mantener un catastro de contribuyentes, pero en la mayoría de los casos su cobertura y actualización son defectuosas. Ha habido disposiciones que socavan las posibilidades recaudatorias de los municipios, por ejemplo la asamblea legislativa ha aprobado normas en donde no se exige la copia de la autorización municipal, requisito que tiene consecuencias tributarias.

Cuadro 6.3 Panamá ingresos fiscales de los municipios 2000-04

	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos totales	89772	86954	88007	88243	91466
<i>Ingresos corrientes</i>	88023	85350	86891	87182	90000
<u>Ingresos tributarios</u>	<u>43109</u>	<u>42480</u>	<u>44480</u>	<u>45675</u>	<u>45461</u>
Impuestos directos	0	0	0	2	0
Venta y consumo selectivo	53	73	55	5	5
Actividades comerciales	25405	24646	26399	25493	26870
Actividades industriales	1628	1869	1867	1516	1809
Edificaciones	4298	4230	4161	6321	4032
Vehículos	11725	11663	11998	12340	12745
<u>Ingresos no tributarios</u>	<u>40090</u>	<u>38403</u>	<u>38348</u>	<u>36961</u>	<u>39590</u>
Venta de servicios	26978	26038	26404	24430	27664
Tasas y derechos	4627	4666	5424	5686	5649
Ingresos varios	8484	7699	6520	6845	6277
<u>Transferencias</u>	<u>4824</u>	<u>4466</u>	<u>4064</u>	<u>4546</u>	<u>4949</u>
<i>Ingresos de capital</i>	1749	1604	1116	1061	1466

Fuente: Contraloría general de la república.

El sector de gobiernos municipales recibe del gobierno central solo una pequeña porción de sus ingresos. Las transferencias del gobierno central representan solo el 4 por ciento del PBI, muy por debajo de lo que se observa para los otros países de América Central, conforme puede verse en el cuadro 6.3.

Los municipios pueden contraer deuda, pero en la práctica han recurrido muy poco a ese recurso. Se nota un manejo prudente de las finanzas. En promedio para los cinco años estudiados, las cifras muestran un equilibrio de ingresos y gastos.

Cuadro 6.4 Panamá Transferencias del gobierno central a los gobiernos municipales – Comparación con los países centroamericanos 1995-2000

	Costa.Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1995	0,08	0,40		0,18	0,08	0,01
1996	0,08	0,38		0,17	0,12	0,03
1997	0,09	0,32	0,61	0,17	0,04	0,03
1998	0,07	0,56	0,62	0,16	0,12	0,03
1999	0,12	0,53	0,55	0,15	0,17	0,03
2000	0,12	0,55		0,18	0,26	0,04

Fuente: Eguino, Huascar, op.cit.

Los gastos

No existe una clasificación funcional detallada. La clasificación económica indica una baja participación de la inversión, en promedio en el período 2000-2004 estas solo alcanzaron el 4.5 por ciento del gasto total. Los salarios representan el 54 por ciento de los gastos corrientes. Las transferencias al sector público representaron el 21.5 por ciento. Estas transferencias corresponden a fondos transferidos a los corregimientos y a acciones de interés de los respectivos municipios ejecutadas por entes nacionales. El endeudamiento de los municipios es bajo, aunque su costo ha ido aumentando. Los intereses sobre la deuda representaron en el 2004 el 3 por ciento de los gastos corrientes. El cuadro 6.5 sintetiza la composición y evolución reciente de los gastos municipales.

Hay un sistema de transferencias anuales de B/ 15000 por corregimiento para ejecutar proyectos de obras comunitarias. Los fondos se destinan a pequeñas obras, asistencia social y otros aportes. Los proyectos se identifican mediante un sistema de consulta a los pobladores de cada corregimiento. En algunos casos los proyectos reciben aportes de la comunidad bajo la forma de mano de obra.

Cuadro 6.5 Panamá gastos fiscales de los municipios 2000-04

	2000	2001	2002	2003	2004
Gastos totales	92465	87966	86451	87660	89485
<i>Gastos corrientes</i>	88162	82906	82888	84773	85618
<u>Gastos de operación.</u>	66802	60314	61374	66110	64644
Remuneraciones	46480	42251	45674	47119	46803
Bienes y servicios	20322	18063	15700	18991	17841
<u>Transferencias corrientes.</u>	<u>20026</u>	<u>21798</u>	<u>20061</u>	<u>17829</u>	<u>18819</u>
Al sector privado.	1756	1659	1682	1354	1470
Al sector público.	18255	20139	18373	16472	17329
Al exterior	15	-	6	3	20
<u>Intereses deuda pública</u>	<u>1334</u>	<u>794</u>	<u>1453</u>	<u>834</u>	<u>2155</u>
<i>Gastos de Capital.</i>	4303	5060	3563	2887	3867
<u>Inversión real</u>	4066	4943	3457	2808	3862
Obras y construcciones	1527	3425	2735	1834	3083
Maquinarias y equipos	2539	1518	722	974	779
<u>Amortización a deuda pública</u>	<u>37</u>	<u>117</u>	<u>106</u>	<u>79</u>	<u>5</u>
Transferencia de capital	200	-	-	-	-

Fuente: Ministerio de economía y finanzas.

Panorama de reformas

Panamá cuenta con un régimen descentralizado de ejecución a nivel nacional y el funcionamiento de un sistema de municipios. Pero este sistema es débil, esta en esencia subordinado a la organización del ejecutivo nacional y tiene un rol muy limitado.

Para tener buenas bases para impulsar la descentralización deben revisarse la asignación de roles entre el gobierno central y los municipios, revisarse aspectos de gobernabilidad de los municipios, sus ingresos y gastos en coordinación con el gobierno central y la adopción de una estrategia de reformas ordenadas en el tiempo.

Debe establecerse con mayor claridad la lista de competencias de ambos niveles de gobierno. Las disposiciones actuales son poco claras. Deberían reglarse la naturaleza de convenios intergubernamentales mediante un régimen de delegación por el cual el gobierno nacional encarga a un municipio la ejecución de determinados programas en aquellas áreas de competencia que no han sido transferidas por la ley o que se encuentran en un etapa de implementación.

Hay cuestiones de gobernabilidad de los municipios que convendría revisar. El marco constitucional sienta las bases para tener una sólida participación ciudadana a nivel local, establece por ejemplo las juntas comunales y define que los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y referéndum en los asuntos atribuidos a los consejos municipales. La normativa vigente complementa los mecanismos de participación estableciendo la revocatoria de mandato de las autoridades municipales.

El gobierno de los municipios es una mezcla de los modelos “presidencialista” y “parlamentario” aplicados a nivel municipal. Por el ejemplo, el tesorero es nombrado por el consejo. El alcalde entonces no tiene control directo de los fondos. Esta distribución de funciones es con frecuencia motivo de conflictos. La normativa jurídica no distingue con claridad los roles que deben cumplir el alcalde y el consejo. Conviene acentuar la función normativa del consejo municipal y fortalecer la función administrativa del Alcalde.

Tanto a los fines de los ingresos como del gasto y para la coordinación con el poder central debieran facilitarse la unión de municipios. Existen algunos ejemplos de asociación para el cobro de impuestos, pero valdría la pena dar forma legal e impulsar mecanismo de cooperación horizontal.

El funcionamiento de los municipios justifica un aumento de sus ingresos. Para ello debe proveerse los medios para una mejora en la administración tributaria y un ensanchamiento de la base. Deben depurarse los padrones de contribuyentes, reducirse los problemas de inequidad horizontal y mejorar la atención al contribuyente. El aumento de la base debe ocurrir por una aplicación equitativa de las normas vigentes y la consideración de nuevas bases. Un impuesto a los inmuebles recaudado a nivel municipal es una buena alternativa. Panamá y El Salvador son los únicos países de Centro América que no han incorporado tal fuente a los sistemas tributarios municipales. La normativa vigente ha incorporado a los recursos de los municipios el impuesto a los terrenos urbanos sin construir y tierras no cultivadas, pero esto no ha sido implementado. Deberá estudiarse un sistema de transferencias del gobierno central que tenga en cuenta las diferencias de bases imponibles, y los indicadores de pobreza existentes

En materia de gasto, una mejora en el manejo de los recursos humanos, un aprovechamiento del sistema de información presupuestaria desarrollado a nivel nacional y una reorientación de la preparación del presupuesto van a contribuir a mejorar el uso de los recursos. Debe procurarse avanzar hacia una sistematización de información por programas y gradualmente desarrollar mecanismos que permitan hacer un seguimiento de lo logrado en distintos terrenos.

La coordinación con el gobierno central debe ser un área de particular atención. La mayoría de las entidades del gobierno central cuenta con mecanismo e instancias de intervención que apuntan a dar una cobertura en todo el territorio. Recientemente se ha impulsado el mecanismo de cabildos locales para sistematizar las demandas ciudadanas y organizar las intervenciones del gobierno nacional. El carácter muy dispar de las demandas, sin una orientación de que corresponde al sector público y que corresponde al sector privado y los mecanismos de priorización en cierto modo improvisados han hecho de este instrumento un opaco mecanismo para seleccionar los proyectos a realizar.

Los municipios no están en capacidad para hacer frente aun a un proceso de descentralización que significaría capacidad para regular, percibir y gestionar recursos

tributarios propios y desplegar política públicas en los principales ámbitos, propios y compartidos en la acción de políticas locales.

La autonomía municipal es vulnerable en lo político y financiero. El fortalecimiento de los recursos debe venir acompañado de una reforma organizativa, una clara definición de funciones y asistencia técnica para el fortalecimiento institucional. A medida que los municipios vayan ganando en capacidad institucional y técnica debería avanzar en el proceso de transferencia de funciones y de traspaso de fuentes de recursos.

La falta de interés de los partidos políticos no acompaña este proceso. Panamá ha demostrado recientemente que los mecanismos de consulta y de búsqueda de consensos entre partidos políticos y representantes de las organizaciones civiles funciona. La adopción de la ley de reforma de la Caja del Seguro social ha mostrado, si bien con algunas dificultades, que ese proceso es posible. Resulta imprescindible contar con una política de desarrollo local y de descentralización que establezca una senda par impulsar el proceso de descentralización.

VII. Gasto público social, evolución y composición

Esta sección comprende dos partes. En la primera se hace una revisión para un período de 38 años sobre la evolución del gasto público total, del gasto social y de sus principales componentes, partiendo de la clasificación funcional conforme lo registra la contraloría general de la república. En la segunda se hace un estudio más detallado para llegar a una estimación más precisa del gasto público social y sus componentes con el objeto de cuantificar los subsidios implícitos en ese gasto. A partir de la clasificación institucional, se hace una estimación del gasto público social. Las principales correcciones resultan de eliminar transferencias entre entes del sector público, eliminar ingresos que compensan el gasto, y fundamentalmente separando en seguridad social el componente de subsidio de lo que serían pagos de tipo actuarial.

Fuentes estadísticas

Los datos se presentan en dos tipos de agrupación. Para el análisis de todo el período considerado, 1966-2004, se utiliza información que publica la contraloría general de la república con algunos ajustes. Para dos años en particular, 1997 y 2003 que sirven de base para el cálculo de distribución de los subsidios se hace un estudio mucho más detallado incorporándose ajustes de distinta naturaleza como quedará señalado al estudiar cada sector en particular.

La principal fuente de información para la clasificación funcional del gasto surge de las estadísticas que elabora la dirección de presupuesto del ministerio de economía y finanzas y que publica regularmente la contraloría general de la república. Esas estadísticas se elaboran conforme a normas contenidas en el manual de clasificaciones presupuestarias del gasto público, manual que ha elaborado la dirección de presupuesto de ese ministerio siguiendo lineamientos de Naciones Unidas.

La clasificación funcional agrupa los egresos de las instituciones que forman cada sector teniendo en cuenta la naturaleza del gasto. Es posible que una institución pública tenga gastos que pertenezcan a más de una función. Así el fondo de inversión social ejecuta proyectos que pertenecen a distintas áreas: provisión de agua potable, infraestructura en salud, educación, nutrición etc. Algunos programas a nivel del ministerio de la presidencia y de desarrollo social cumplen objetivos que caen en distintos sectores.

En los datos de la contraloría además del gasto directo del gobierno central se consideran las transferencias a los entes autónomos pero se excluyen los gastos que estos realizan con sus propios fondos. Al excluir los fondos de autogestión se tiene una idea clara del subsidio implícito en cada tipo de gasto.

Principales resultados

El gasto público en Panamá creció entre 1966 y 2004 en términos reales a una tasa anual de 5.5 por ciento mientras que la población lo hizo al 2.3 por ciento; el gasto per capita creció entonces al 3.2. Se notan importantes fluctuaciones en el gasto público, producto en buena medida de las fluctuaciones que experimentan las economías

emergentes y que el caso de Panamá no es excepción. Los principales resultados aparecen en el cuadro 7.1.

Cuadro 7.1 Panamá: Evolución del gasto público total consolidado 1966-2004

Año	Gasto público total		Tasa de var.		Gasto total per Cápita			Relación con PBI
	Monto ¹	Índice ²			Monto ³	Índice ²	Tasa de var.	Porcentajes
1969 ^a	575.6	100	20.7%		414	100	17.2	18.2
1974 ^b	1,107.9	192	10.7%		699	169	7.4	26.0
1979 ^b	1,454.3	253	10.0%		800	193	7.3	28.7
1984 ^b	2,177.8	378	5.5%		1,067	258	3.1	31.0
1989 ^b	2,200.8	382	-5.1%		974	235	-7.0	29.9
1990	1,877.5	326	8.3%		779	188	6.1	25.5
1991	2,424.1	421	29.1%		985	238	26.5	30.1
1992	2,372.5	412	-2.1%		944	228	-4.1	27.2
1993	2,337.6	406	-1.5%		905	219	-4.2	25.4
1994	2,333.3	405	-0.2%		892	215	-1.4	24.7
1995	2,468.3	429	5.8%		924	223	3.7	25.7
1996	2,811.0	488	13.9%		1,032	249	11.6	28.4
1997	3,368.2	585	19.8%		1,212	293	17.4	32.0
1998	3,537.5	615	5.0%		1,247	301	3.0	31.3
1999	3,328.2	578	-5.9%		1,151	278	-7.7	28.3
2000	3,738.6	650	12.3%		1,268	306	10.2	31.0
2001	3,807.6	662	1.8%		1,268	306	-0.1	31.4
2002	4,059.7	705	6.6%		1,327	321	4.7	32.7
2003	3,685.3	640	-9.2%		1,183	286	-10.9	28.5
2004	4,161.4	723	12.9%		1,312	317	10.9	29.9

(1) En millones de balboas del 2003 según deflactor implícito del producto bruto interno

(2) Promedio 1966-69 = 100

(3) En balboas del 2003 según deflactor implícito del producto bruto interno

(a) Promedio de los últimos 4 años

(b) Promedio de los últimos 5 años

Fuente: cuadro A.7.1 (Apéndice)

A su vez el cuadro siguiente muestra la composición del gasto público total consolidado para todo el periodo considerado. Se observa que los servicios de la deuda consumen una parte importante de los gastos totales. En general su comportamiento ha quedado marcado por los severos cambios que han ocurrido en los mercados financieros internacionales. Las cifras muestran un fuerte crecimiento en la segunda mitad de la década de los años ochenta, con una reducción posterior, para mostrar nuevamente un aumento considerable que se detiene y cae al precipitarse la crisis financiera del país en el

año 1998. Luego fluctúa para terminar en 2004 con un nivel 16 por ciento mayor que lo registrado en ese año. La importancia de los gastos clasificados como económicos han experimentado importantes cambios mostrando una reducción considerable en la segunda mitad de la década de los ochenta y una reducida participación de allí en adelante. Los gastos sociales tuvieron una participación creciente hasta mediados de la década del noventa llegando a representar el 60 por ciento del gasto público consolidado para experimentar a partir de allí una declinación forzada para hacer lugar al pago de los servicios de la deuda, baja que llega a su punto inferior en 1997 con un 47.9 por ciento del gasto total. Dicha participación se recupera habiendo registrando en promedio para los últimos cinco años el 52,5 por ciento del gasto total. Las cifras del cuadro 7.2 son ilustradas en el gráfico 7.1

Cuadro 7.2 Panamá: composición del gasto público total consolidado 1966-2004

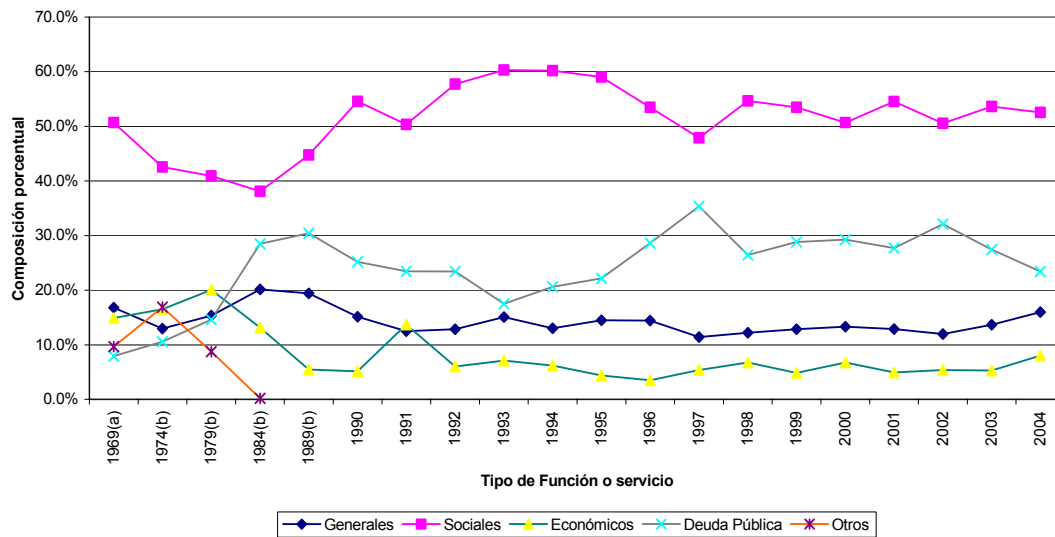
Año	Composición por tipo de función o servicio				
	Generales	Sociales	Económicos	Deuda Pública	Otros
1969 ^a	16.8	50.7	14.9	7.9	9.6
1974 ^b	13.0	42.5	16.5	10.5	16.9
1979 ^b	15.4	40.9	20.0	14.6	8.7
1984 ^b	20.1	38.1	13.1	28.5	0.2
1989 ^b	19.4	44.7	5.4	30.4	
1990	15.1	54.6	5.1	25.2	
1991	12.5	50.4	13.7	23.4	
1992	12.9	57.7	6.0	23.4	
1993	15.1	60.3	7.1	17.5	
1994	13.0	60.2	6.2	20.6	
1995	14.5	59.0	4.3	22.2	
1996	14.4	53.5	3.5	28.6	
1997	11.4	47.9	5.4	35.4	
1998	12.2	54.7	6.7	26.4	
1999	12.9	53.5	4.8	28.8	
2000	13.3	50.7	6.8	29.3	
2001	12.9	54.5	4.9	27.7	
2002	12.0	50.6	5.4	32.1	
2003	13.6	53.6	5.3	27.4	
2004	16.0	52.6	8.0	23.4	

(a) Promedio de los últimos 4 años

(b) Promedio de los últimos 5 años

Fuente: Cuadro A.7.1 (Apéndice)

Gráfico 7.1 Panamá: Composición del gasto público por grandes grupos funcionales 1996/2004



(a) Promedio de los últimos 4 años

(b) Promedio de los últimos 5 años

Fuente: Cuadro 7.2

El gasto público social: evolución y cambios en su composición

El gasto público social ha crecido en términos reales en forma sostenida entre 1966 y el año 1998. A partir de allí experimentó fluctuaciones para llegar al año 2004 con un nivel similar al de ese año. Entre comienzos y fines del período aquí considerado el gasto per cápita creció el 228 por ciento, cifra algo superior al crecimiento del gasto total per cápita que creció un 217 por ciento. El gráfico 7.2 ilustra la marcha de estas series.

Cuadro 7.3 Panamá: Evolución del gasto público social. 1966-2004

Año	Gasto social total			Gasto social per cápita			Relaciones en porcentajes	
	Monto ¹	Índice ²	Tasa var.	Monto ³	Índice	Tasa var.	PBI	GGG ⁴
1969 ^a	291,8	100	18,1	210	100	14,6	9,2	51
1974 ^b	471,4	162	7,5	298	142	4,3	11,0	42
1979 ^b	595,1	204	6,6	328	156	4,0	11,7	41
1984 ^b	829,6	284	7,1	406	193	4,7	11,8	38
1989 ^b	984,8	338	1,0	434	207	-1,0	13,4	45
1990	1.024,4	351	3,7	425	202	1,6	13,9	55
1991	1.220,6	418	19,1	496	236	16,7	15,1	50
1992	1.369,1	469	12,2	545	260	9,9	15,7	58
1993	1.410,0	483	3,0	546	260	0,1	15,3	60
1994	1.404,6	481	-0,4	537	256	-1,6	14,9	60
1995	1.456,6	499	3,7	545	260	1,6	15,1	59
1996	1.503,2	515	3,2	552	263	1,1	15,2	53
1997	1.612,6	553	7,3	580	276	5,1	15,3	48
1998	1.933,7	663	19,9	682	325	17,6	17,1	55
1999	1.779,7	610	-8,0	615	293	-9,8	15,1	53
2000	1.894,4	649	6,4	643	306	4,4	15,7	51
2001	2.075,5	711	9,6	691	329	7,5	17,1	55
2002	2.052,4	703	-1,1	671	319	-2,9	16,5	51
2003	1.976,8	677	-3,7	634	302	-5,4	15,3	54
2004	2.187,2	750	10,6	689	328	8,7	15,7	53

(1) En millones de balboas del 2003 según deflactor implícito del producto bruto interno

(2) Promedio 1966-69 = 100

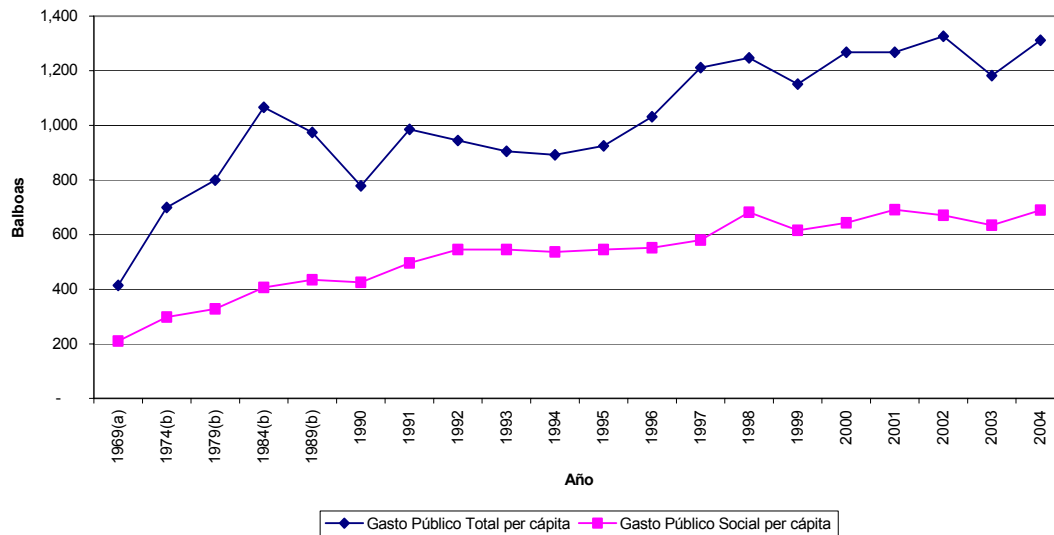
(3) En miles de balboas del 2003 según deflactor implícito del producto bruto interno

(4) GGG: gasto consolidado del gobierno general

(a) Promedio de los últimos 4 años

(b) Promedio de los últimos 5 años

Fuente: Cuadro A.7.1 (Apéndice)

Gráfico 7.2 Panamá: Gasto público total y gasto público social per cápita 1966-2004

(a) Promedio de los últimos 4 años

(b) Promedio de los últimos 5 años

Fuente: Cuadro 7.2 y Cuadro 7.3

La composición del gasto social cambió considerablemente entre los años 1966 y 2004. Hubo una disminución de la participación del gasto en educación y un aumento del gasto en seguridad social. La participación de los gastos en salud ha mostrado una tendencia decreciente hasta el año 1998, a partir de allí presenta una recuperación alcanzado al final del periodo su máxima participación (35,7 del total). La categoría de trabajo y gastos sociales muestra saltos importantes en dos años 1992 y 1998, años de crisis en la economía panameña donde el estado se vio precisado a prestar atención a programas especiales. Los gastos en vivienda y servicios comunales muestran a partir del año 1998 una tendencia decreciente.

Cuadro 7.4 Evolución del gasto público social. Años: 1966-2004

(en millones de balboas)

Año	Educación	Salud	Trabajo y Asistencia Social	Seguridad Social	Vivienda y Serv. Comunales
1969 ^a	115.1	97.2	4.7	59.0	16.2
1974 ^b	178.1	156.6	8.4	95.1	39.5
1979 ^b	195.6	203.1	6.7	143.2	50.2
1984 ^b	258.0	276.0	12.0	190.5	93.1
1989 ^b	286.6	327.3	10.0	286.8	74.0
1990	263.0	295.6	62.8	339.7	63.3
1991	289.8	349.4	91.7	377.3	112.4
1992	333.3	361.9	185.1	382.4	106.4
1993	337.3	405.6	113.0	403.1	151.0
1994	330.5	389.4	128.6	416.8	139.3
1995	344.9	408.1	135.9	431.8	135.9
1996	390.5	446.3	81.0	440.1	145.3
1997	425.9	464.8	100.5	429.8	191.6
1998	480.7	519.9	283.1	439.9	210.2
1999	468.0	533.0	123.8	464.3	190.6
2000	484.6	561.1	168.9	528.6	151.2
2001	530.3	665.9	38.6	669.3	171.4
2002	526.9	682.1	149.3	559.7	134.3
2003	507.6	627.8	139.1	579.8	122.4
2004	527.3	780.4	139.0	610.1	130.4

(a) Promedio de los últimos 4 años**(b)** Promedio de los últimos 5 años

**Cuadro 7.5 Composición del gasto público social por categorías funcionales.
Años: 1966-2004**

Año	Educación	Salud	Trabajo y Asistencia Social	Seguridad Social	Vivienda y Serv. Comunales
1969 ^a	39.5	33.6	1.6	20.4	5.1
1974 ^b	37.6	33.2	1.8	20.3	8.4
1979 ^b	32.9	34.3	1.1	24.1	8.3
1984 ^b	31.3	33.2	1.5	22.9	11.2
1989 ^b	29.1	33.2	1.0	29.1	7.5
1990	25.7	28.9	6.1	33.2	6.2
1991	23.7	28.6	7.5	30.9	9.2
1992	24.3	26.4	13.5	27.9	7.8
1993	23.9	28.8	8.0	28.6	10.7
1994	23.5	27.7	9.2	29.7	9.9
1995	23.7	28.0	9.3	29.6	9.3
1996	26.0	29.7	5.4	29.3	9.7
1997	26.4	28.8	6.2	26.7	11.9
1998	24.9	26.9	14.6	22.8	10.9
1999	26.3	29.9	7.0	26.1	10.7
2000	25.6	29.6	8.9	27.9	8.0
2001	25.5	32.1	1.9	32.2	8.3
2002	25.7	33.2	7.3	27.3	6.5
2003	25.7	31.8	7.0	29.3	6.2
2004	24.1	35.7	6.4	27.9	6.0

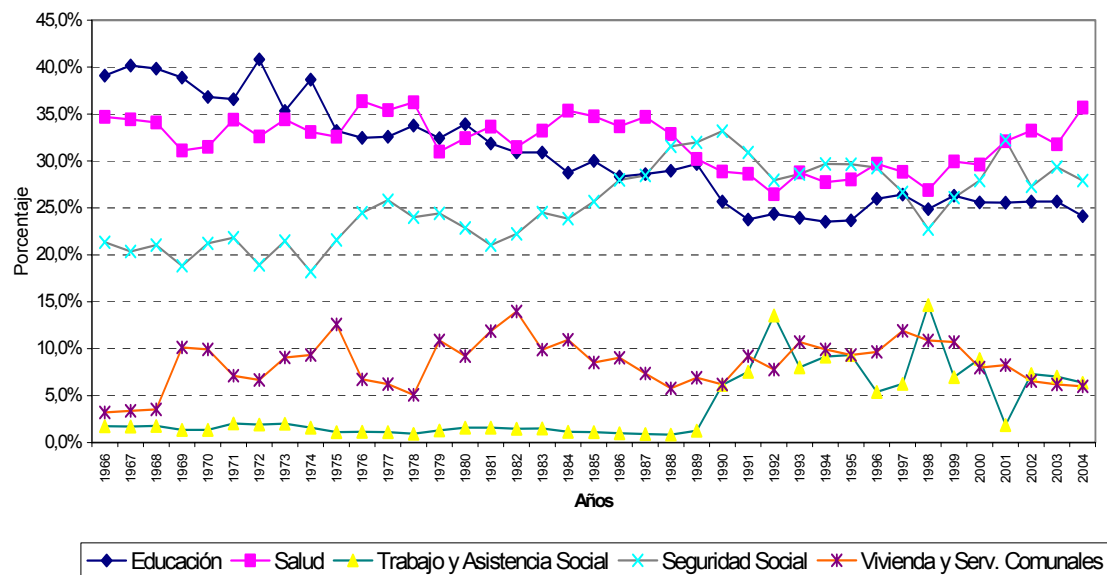
(a) Promedio de los últimos 4 años

(b) Promedio de los últimos 5 años

Fuente: Cuadro A.7.1 (Apéndice)

Gráfico 7.3 Panamá: Composición del gasto público social por categorías funcionales 1966-2004

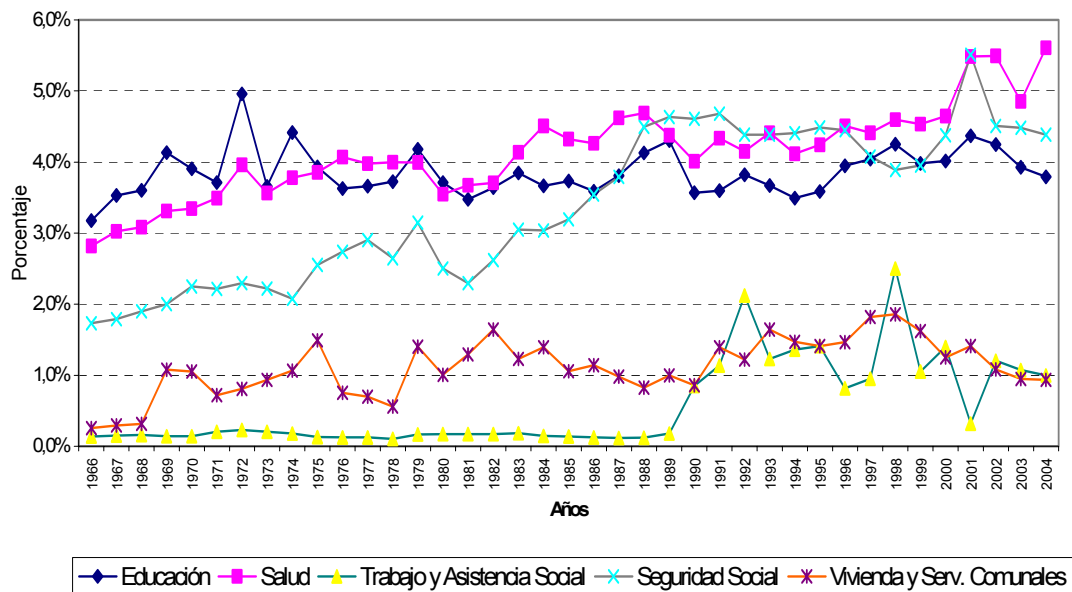
(precios 2003 = 100)



Fuente: Cuadro 7.4

Gráfico 7.4 Panamá: Participación porcentual de las categorías funcionales del gasto público social con respecto al producto bruto interno. Años: 1966-2004

(precios 2003 = 100)



Consolidación

Para consolidar los gastos deben sumarse a los gastos del gobierno central los del resto de las entidades del sector público y deducirse las transferencias entre agencias del gobierno. En tal sentido a los datos de la contraloría se han agregado los gastos de los municipios, los de la caja de seguro social, del instituto para la formación y aprovechamiento de los recursos humanos (IFARHU) y del instituto nacional de formación profesional (INAFORP). Estas dos últimas instituciones no reciben subsidios del gobierno central, y son financiadas a través de los fondos del seguro educativo. Esos recursos se usan para los programas sociales que administran esas dos entidades.

La caja de seguro social recibe transferencias del gobierno para el programa de administración y el programa de invalidez, vejez y muerte. A su vez la caja de seguro social transfiere fondos al Ministerio de Salud (MINSA) para el programa de enfermedad y maternidad por la población asegurada (afiliada a la caja) que se atiende en las instalaciones del MINSA. Para el cálculo de las transferencias interinstitucionales entre la caja y el MINSA, sólo se toma en consideración la diferencia entre lo gastado por el MINSA en la población asegurada y lo gastado por la caja en la población no asegurada. Estas transferencias se determinan en base a un convenio de compensación de costos que fija los precios de transferencia negociados para la cartera de los servicios de salud ofrecidos por ambas instituciones.

Para ser consistente con la clasificación realizada por la Contraloría que solamente considera como gastos de las instituciones autónomas las transferencias recibidas del gobierno central, se deben deducir de los gastos netos de aquellas las partidas que son financiadas a través de tarifas, tasas o derechos a sus beneficiarios.

En el caso del IFARHU, solamente se consideran los recursos destinados a los programas de becas y asistencia educativa, y sus correspondientes gastos administrativos o de operación. Los créditos educativos no se incluyen por no ser éstos transferencias, sino obligaciones que contraen los beneficiarios y que tienen que pagar después de un tiempo estipulado. Por esta misma razón, tampoco se incluye dentro la clasificación funcional consolidada los préstamos del banco hipotecario nacional. Sin embargo, es importante señalar que si los intereses y comisiones ganadas sobre los préstamos no cubren el costo de capital de las instituciones públicas involucradas, ni los costos administrativos incurridos, entonces esa parte del gasto sí constituye un subsidio, al igual que los costos económicos de la cartera morosa e incobrable. Desafortunadamente, no se puede incorporar estas cifras a la clasificación funcional consolidada por falta de información disponible.

El caso especial de la caja del seguro social

El cálculo de los subsidios en este caso requiere separar los gastos de salud de los gastos de pensiones, y dentro de estas separar el componente subsidio del componente pagos por capital acumulado.

Los dos programas que se consideran en el sector salud: programa de enfermedad y maternidad y programa de riesgos profesionales son financiados por medio de contribuciones a cargo de los empleadores. En mercados competitivos lo más probable es que los costos de esos programas queden incorporados en el precio de los bienes finales, esto es que se trasladen a los consumidores. Por lo tanto no puede establecerse una relación directa entre contribuciones y beneficiarios. Vale la pena señalar que más del sesenta por ciento de la población del país está protegida o cubierta por la caja, mientras que solo el treinta por ciento cotiza a tales fines. Esto obedece a las políticas gubernamentales aplicadas desde la década del setenta orientadas a integrar los servicios de salud de esa institución con los del ministerio de salud. De hecho las reformas a la seguridad social de 2005 para asegurar la cobertura y continuidad de los servicios de salud contemplan subsidios directos al programa de enfermedad y maternidad. La caja ha ido ampliando la categorización de dependientes. Hasta los años setenta, por ejemplo, el padre y la madre del asegurado cotizante no eran considerados dependientes. Actualmente la población comprende la esposa o compañera, el cónyuge, los hijos (hasta 25 años si son estudiantes universitarios), el padre y la madre y el esposo inválido. La población dependiente que representaba el 30 por ciento de la población protegida, pasó a representar casi el 60 por ciento de esa población.

Las prestaciones económicas (pensiones)

La caja de seguro social ha venido ocupando un lugar cada vez más importante en la prestación de servicios de salud y del gasto en pensiones. Frente a las dificultades de continuar con la prestación de sus servicios el estado encargó diversos estudios actuariales, aunque ninguno de ellos desembocó en reformas de importancia que corrigieran el déficit.

Conforme al nuevo régimen el programa de pensiones, vejez, invalidez y muerte está integrado por un régimen compuesto en el que coexisten dos subsistemas: uno de reparto y otro mixto. A su vez este subsistema lo forman dos pilares, uno de beneficio definido administrado bajo un sistema de reparto similar al del primer sistema pero limitados a las cuotas pagadas sobre ingresos de hasta B/. 500 mensuales. El segundo pilar se dedica a los aportes sobre ingresos mayores de B/. 500 y pasa a operar bajo un régimen de cuentas individuales.

A los fines de este trabajo, las prestaciones que provienen del componente ahorro personal no se cuenta como subsidio.¹⁴ En cambio los beneficios del subsistema de reparto si se consideran.

Antes de la reforma del 2005 los programas de pensiones de la caja de seguro social funcionaban en base al sistema de capitales de cobertura y capitalización parcial. Bajo este régimen la caja acumulaba una reserva técnica cuyo importe debía ser igual al pago

¹⁴ El pago mensual de la pensión de vejez se calcula dividiendo el monto acumulado en la cuenta del participante por el valor actuarial de los beneficios correspondientes a su esperanza de vida. Existe un seguro colectivo de renta vitalicia, financiado por los participantes, que financia el pago de las pensiones de aquellos beneficiarios cuyos fondos ahorrados se extinguen por haber sobrepasado la esperanza de vida prevista para el cálculo de las prestaciones.

futuro de las pensiones vigentes a la fecha de la valuación. La diferencia entre el pasivo actuarial y la reserva contable indicará si el sistema está en déficit o superávit. Al 31 de diciembre de 2004 había un déficit de B/. 3.729,34 millones de balboas en los programas de invalidez, vejez y muerte – equivalente al 26,3 por ciento del PBI, mientras que el programa de riesgos profesionales tenía un superávit de B/.75,8.millones. Estos cálculos ignoraban los derechos adquiridos por la población aun no pensionada que había cotizado antes de la fecha señalada.

Hasta el momento de la reforma el programa de vejez, invalidez y muerte enfrentaba un déficit considerable. En los años 1998 y 2001 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) hizo dos valuaciones actuariales. Según el primer estudio la diferencia entre el valor presente de todas las fuentes futuras de ingreso y el valor presente de todas sus prestaciones futuras era de B/. 5.158,3 equivalente a 51,2 del PBI de 1997. El segundo estudio mostraba que al 31 de diciembre de 2000 dicho déficit había subido a B/. 13.100 millones, equivalente a 112,7 por ciento del PBI.

Con la reforma de 2005 el régimen anterior de capitalización parcial colectiva se transforma en un subsistema de reparto puro. Las reservas contables ya no tienen que reflejar el valor presente de las pensiones en curso al momento de la valuación si no que deben ser 2,25 veces el pago anual de los beneficios. A partir de 2008 este sistema se convierte en un sistema cerrado que se extinguirá a medida que mueran sus beneficiarios.

El sistema anterior especificaba que las reservas técnicas debían ser iguales a 2,25 veces el pago anual de los beneficios. En el período de transición al definirse un grupo cerrado para los perceptores de ingresos mínimos dicha relación habrá de bajar pues los gastos aumentan y los aportes disminuyen en el tiempo. A su vez el nuevo sistema incluye una parte de beneficios que operan bajo el sistema de reparto. Los aportes del estado no serían suficientes para mantener aquella relación. Para subsanar el déficit potencial se creó un sistema de transferencias consistente en traspasar el 3.5 por ciento de los ingresos del sistema de capitalización a los sistemas de reparto. Con esta transferencia se mantiene y aun se sobrepasa aquella relación.

El cálculo del subsidio se hace en base a los estudios actuariales existentes e información que surge de la aplicación de la ley recientemente aprobada. Se suman los valores actuales de los aportes del estado previstos, del componente de solidaridad y del déficit actuarial que resulta de trabajar con supuestos que difieren de los utilizados por el estado para justificar las reformas. El valor actual de los aportes del estado surge de proyectar los aportes del año base (2005), El segundo y el tercer componente se estiman tomando en cuenta el déficit estimado en uno de los trabajos de la OIT ya mencionados. Luego es necesario anualizar dicho valor presente para obtener una estimación del subsidio anual. La nota incluida en el apéndice 7 presenta el detalle de estos cálculos. Estas estimaciones muestran que el subsidio equivale a un 49 por ciento del total de prestaciones económicas a la seguridad social.

VIII. Gasto público social: aspectos de equidad

Esta parte del trabajo se ocupa de identificar la manera como se distribuyen los subsidios estimados para 1997 y 2003. El estudio se hace partiendo de costos medios de los programas identificados, costos medios que algunos casos surgen de una desagregación por componentes de servicios dentro de determinados programas. Esta parte se concentra en la equidad distributiva. A pesar de que no se estudian cuestiones de eficiencia y calidad la información reunida permite hacer comparaciones entre programas y entre sectores acerca de los costos de determinadas políticas, principalmente de cobertura, o de mejor focalización. Además de un análisis por quintiles de ingresos la información reunida permite analizar el comportamiento del gasto público para las principales categorías de programa donde se presta particular atención al gasto destinado a los más pobres. El análisis muestra los principales cambios en el nivel, composición y aspectos distributivos del gasto público social entre los años señalados. Se presta particular atención en el gasto público social destinado a los más pobres.

La identificación de los beneficiarios

La identificación de los usuarios se ha hecho en base a dos ondas disponibles de la encuesta de niveles de vida. Esta encuesta constituye un ambicioso trabajo de recolección de datos que ha contado con el apoyo del Banco Mundial y que toma como base una metodología general desarrollado en el seno de esa institución y aplicado en un buen número de países. Dicha encuesta recoge información acerca del bienestar de las familias y su comportamiento frente a las condiciones de mercado y sobre indicadores para evaluar los efectos de las políticas gubernamentales.

La encuesta comprende diversas secciones que incluyen características de la vivienda, detalle de ingresos y gastos con un alto grado de detalle, características ocupacionales, antropometría, participación en la formación de capital social, nivel y atención educacional, uso de servicios de salud, acceso a programas de nutrición e inmunizaciones, fecundidad y salud reproductiva de las mujeres y migración.

La encuesta fue diseñada particularmente teniendo in mente la estimación de niveles de consumo. No obstante, sus distintas preguntas permiten hacer una estimación del ingreso con un tratamiento particular para cada una de las categorías de fuentes que se incluyen en el relevamiento. Estos cálculos han tomado como punto de partida una estimación hecha por la dirección de políticas sociales del MEF para la elaboración del trabajo sobre la pobreza en Panamá de reciente publicación.¹⁵ A los fines de lograr comparaciones consistentes con las estadísticas fiscales agregadas ha sido necesario conciliar los resultados de la muestra expandida con los datos de las cuentas nacionales. Los factores de corrección fueron calculados en base a las diferencias de estimaciones para cada una de las fuentes donde fue posible establecer una correspondencia (sueldos y salarios, ingreso mixto y excedente de explotación). El diseño muestral permite hacer

¹⁵ Panamá, Mapas de pobreza y desigualdad a nivel de distrito y corregimiento. MEF Dirección de Políticas Sociales, Junio 2005.

inferencias para todo el territorio, para la población urbana y la rural, para todas las provincias y para zonas indígenas.

Asignación de los subsidios – supuestos

Una vez que se ha cuantificado el gasto público social para cada uno de los programas identificados se hace una asignación del gasto a partir de información sobre el número de personas que han hecho uso de los servicios del programa respectivo. La distribución se hace tomando en cuenta el gasto promedio por usuario para el nivel correspondiente. Este procedimiento - usual en este tipo de trabajos – supone que el costo y calidad de los servicios son uniformes para cada programa. Además al valuar los beneficios por el costo se dejan de lado valuaciones personales y cuestiones de eficiencia. El trabajo no ha avanzado en la estimación de los subsidios que derivan del stock de capital acumulado en cada uno de los sectores. Su estimación puede modificar en un porcentaje moderado el total de subsidios en cada sector, pero su incidencia en la distribución no debiera ser significativa.

El trabajo ha avanzado más que otros estudios tradicionales en dos aspectos. El cálculo de los subsidios de salud ha tomado en consideración la composición de los servicios y su valoración se ha servido de estimaciones de costos reales para los principales componentes. En el caso de seguridad social se ha podido separar el componente subsidio del componente actuarial.

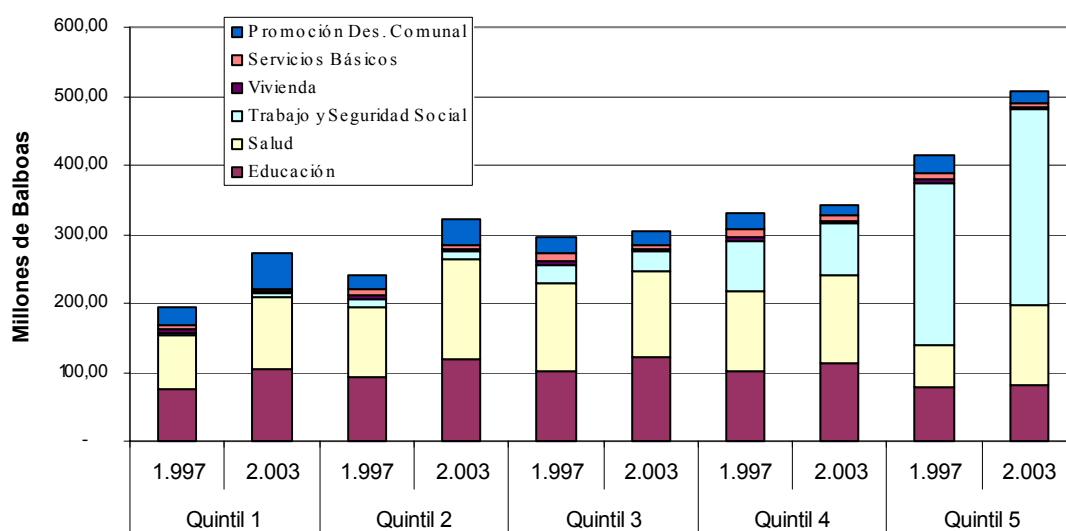
Entre los años 1997 y 2003 el gasto social total aumentó en términos reales en un 21.1 por ciento. En 2003 se nota una mejor distribución global. El coeficiente de Gini pasa de un valor de 0.15 en el primer año a un valor de 0.10 en el segundo año. En términos per capita lo recibido por los quintiles 1 y 2 fue en 2003 alrededor del 20 por ciento superior a lo recibido en 1997. Los quintiles 3 y 4 experimentaron una disminución de alrededor del 10 por ciento, que refleja los cambios ocurridos en los tres sectores más importantes - educación, salud y seguridad social. Para esos sectores hubo una mejora en los coeficientes de Gini respectivos, que fue mayor en el caso de educación y menos perceptible en los otros dos sectores. Los restantes sectores presentaron un comportamiento dispar con una mejora en los servicios comunales, un desmejoramiento en vivienda y un cambio menor en servicios básicos.

Considerando cada año en particular se ve que el quintil de menores ingresos recibe menos que el veinte por ciento que le correspondería si hubiera una distribución igualitaria, que los tres quintiles siguientes reciben participaciones no muy alejadas de aquel 20 por ciento, y que quinto quintil tiene una notoria participación. El cuadro siguiente resume para los dos años aquí estudiados la forma como se distribuyeron los subsidios en cada una de las categorías del gasto público social, cifras que a su vez son ilustradas en el gráfico 8.1.

Cuadro 8.1 Panamá: Gasto social por funciones y por quintiles 1997-2003

Función	Año	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	GINI
Gasto Social Total	2003	15,57	18,46	17,42	19,60	28,95	0,1116
	1997	13,19	16,27	20,06	22,41	28,07	0,1436
Educación	2003	19,55	22,05	22,57	20,91	14,92	-0,0415
	1997	16,96	20,56	22,75	22,62	17,12	0,0095
Salud	2003	16,84	23,43	20,41	20,49	18,84	0,0042
	1997	16,04	21,01	26,05	23,79	13,11	-0,0123
Trabajo y Seguridad Social	2003	1,07	3,22	6,70	19,13	69,88	0,6141
	1997	0,98	3,03	7,42	21,01	67,56	0,6046
Vivienda	2003	16,59	18,25	20,60	20,39	24,17	0,0692
	1997	21,77	19,54	22,62	19,17	16,90	-0,0404
Servicios Básicos	2003	14,10	20,32	21,80	22,81	20,97	0,0649
	1997	12,75	20,05	23,29	23,38	20,52	0,0755
Promoción Des. Comunal	2003	36,26	26,26	14,34	11,44	11,70	-0,2558
	1997	20,63	17,14	20,48	20,68	21,07	0,0176

Fuente: estimaciones propias

Gráfico 8.1 Panamá. Gasto público social - Distribución de los subsidios por quintales de ingreso 1997 y 2003.

Educación

Como ha quedado señalado la participación del gasto en educación dentro del gasto social total ha disminuido entre 1966 y 2004. En aquel año representaba el 40 por ciento del total para pasar a representar el 24.1 al final del periodo. La disminución relativa del gasto en educación obedece en parte a los cambios demográficos ocurridos en ese período, como puede apreciarse en el siguiente cuadro. Por un lado el peso de la población entre 4 y 15 años se ha ido reduciendo y la población adulta ha aumentado en forma significativa. Pero esa pérdida relativa se explica además por las generosas reformas a la seguridad social introducidas en 1975 que hiciera que los gastos de la caja de seguro social aumentaran considerablemente.

Cuadro 8.2 Panamá. Composición de la población pro grupos de edad.

Año	TOTAL	0-3 años	4-15 años	16-24 años	25-61 años	62 o más años
1970	100.0	13.8	32.3	16.4	32.0	5.5
1980	100.0	11.2	31.7	17.9	33.5	5.8
1990	100.0	10.1	27.3	18.8	37.6	6.2
2000	100.0	9.0	24.8	16.5	42.8	6.9
2004	100.0	8.6	23.9	16.1	44.0	7.3
2010	100.0	8.0	22.9	15.5	45.2	8.3
2020	100.0	6.9	20.7	14.9	46.8	10.6

Fuente: Cálculos propios en base a datos de la Contraloría General de la República

El sistema educativo panameño está compuesto por dos subsistemas, el regular y el no regular, ambos con las modalidades formal y no formal. El sistema regular está organizado en tres niveles: educación básica general, educación media y educación terciaria.

El nivel de educación básica general es de carácter universal, gratuito y obligatorio.¹⁶ Esta enseñanza, administrada por el ministerio de educación, tiene una duración de 11 años y abarca a los estudiantes desde los 4 a los 15 años. Ella comprende la educación preescolar, la educación primaria y la educación pre-media o primer ciclo de secundaria. La educación inicial o preescolar tiene como propósito estimular en los niños el desarrollo de sus facultades corporales y mentales, así como la adquisición de habilidades necesarias para aprendizajes posteriores. Abarca los niños de 4 y 5 años de edad y tiene una duración de dos años. La educación primaria con una duración de 6 años continúa el proceso de desarrollo de los estudiantes y proporciona la mínima formación que debe tener toda persona para su adecuada integración en la sociedad y para poder proseguir estudios en los grados superiores. La educación pre-media exige el

¹⁶ Ley 34 de 6 de julio de 1995

certificado de terminación de estudios primarios y consta de tres años. Ella profundiza los conocimientos básicos adquiridos por el educando y estimula la exploración vocacional de los participantes de acuerdo con sus intereses y capacidades. La educación básica general se empezó a aplicar en el 2000 con la finalidad principal de expandir la educación gratuita y obligatoria hasta el noveno grado.

Antes de la entrada en vigencia de la educación básica general, la educación media incluía el primer ciclo de la enseñanza general. Ahora este primer ciclo forma parte de la educación básica general y se denomina educación pre-media, también administrado por el ministerio de educación. La principal diferencia de este segundo nivel con respecto al primero estriba en su carácter especializado y no obligatorio, pero que es igualmente gratuito. El ciclo, con una duración de 3 años, toma las modalidades de académica, enseñanza normal y profesional y técnica. Todas ellas exigen como requisito el certificado de primer ciclo o pre-media, aunque para el caso de la media profesional y técnica es suficiente con haber aprobado el ciclo básico vocacional de dos años de duración.

En la educación media académica, la enseñanza difiere según el interés y aptitudes de los estudiantes. Ellos pueden escoger entre un bachillerato en ciencias, letras o comercio. Dada la diversidad de su currículum, la educación media académica no sólo prepara al educando para la prosecución de estudios universitario, sino también para su incorporación al mercado laboral. La educación media normal, profesional y técnica, en cambio, es más restrictiva. En el caso de la enseñanza normal los alumnos son formados para el ejercicio de la docencia en la educación primaria, mientras que la educación profesional y técnica prepara a los estudiantes para un oficio en las áreas agrícola, comercial, industrial, náutica y otros.

La enseñanza a nivel terciario, a diferencia de la educación básica y la media, no es gratuita, pero sus gastos son subsidiados por el estado en casi un 90 por ciento. Este nivel comprende tanto la educación universitaria como la no universitaria, y exige como prerrequisito el diploma de bachillerato o el certificado de terminación de los estudios secundarios. Las universidades públicas imparten carreras técnicas, de licenciatura, postgrado y maestría en una gran variedad de disciplinas humanísticas, científicas y tecnológicas. Además, de sus funciones docentes, las universidades públicas actúan como centros de difusión de la cultura, proveen servicios de extensión a las comunidades y realizan investigaciones en las distintas áreas. Si bien el ministerio de educación es el ente rector del sistema educativo nacional, las universidades gozan de autonomía para administrar sus actividades y recursos. Pero dada su dependencia de los aportes del estado, la aprobación de su presupuesto se convierte en la práctica en un vínculo clave entre estas instituciones y el gobierno central.

La educación superior esta integrada por la educación universitaria que representa el 97 por ciento de los matriculados en ese nivel y por la educación no universitaria que se imparte en institutos superiores de diversas especialidades como turismo, secretariado, gestión empresarial, náutica, tecnología de la información y otros.

El subsistema no regular está dirigido a aquellas personas que por razones de la pobreza, impedimentos físicos y/o mentales, u otros motivos, no son incorporados al subsistema regular de educación. Este subsistema comprende la enseñanza de jóvenes y

adultos y la educación especial. El primero es administrado por el ministerio de educación e incluye programas de alfabetización de adultos, terminación de estudios primarios y cultura popular entre otros. La educación especial está a cargo del instituto panameño de habilitación especial (IPHE) y se imparte a discapacitados, a menores con problemas de socialización.

Para mejorar el acceso y permanencia de los estudiante del país al sistema educativo nacional, se han desarrollado a lo largo del tiempo un sin número de iniciativas y proyectos. Existen dos programas que por su estructura, duración e impacto pueden considerarse como parte integrante y complementaria del sistema educativo panameño.

El primero de esos programas, el de becas y préstamos educativos administrado por el instituto para la formación y aprovechamiento del recurso humano (IFARHU), abarca todos los niveles, desde la primaria hasta la educación superior, y sus recursos se asignan a distintos proyectos, cada uno con sus respectivos criterios de selección. Dentro de los proyectos focalizados se destacan los dirigidos a los corregimientos con mayores niveles de pobreza, grupos indígenas, discapacitados, y estudiantes en proceso de resocialización.

El segundo programa, de comedores escolares sirve para proveer una merienda a todos los estudiantes de las escuelas primarias oficiales del país, que varía de acuerdo con las necesidades calóricas de estudiantes en las zonas urbanas, en las zonas rurales. Si el centro educativo se ubica en las comarcas indígenas o en áreas rurales con elevados niveles de pobreza, los estudiantes reciben un almuerzo de rico poder nutricional que realiza el fondo de inversión social (FIS).

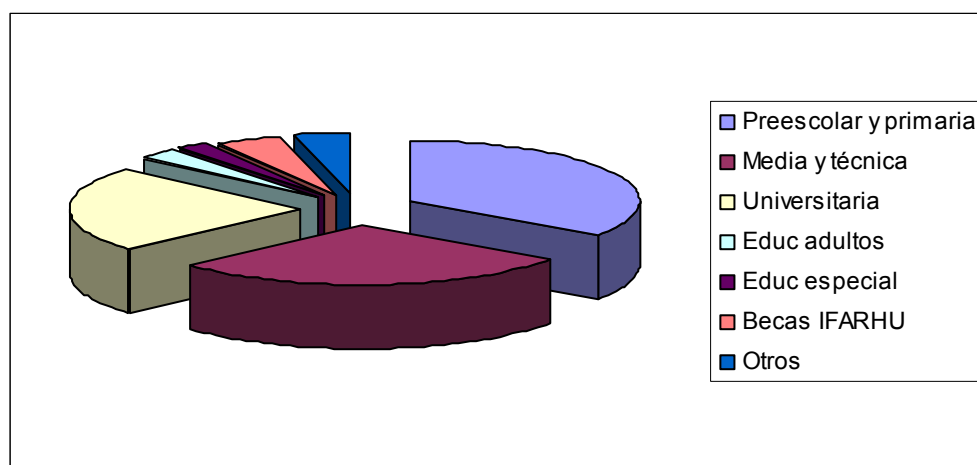
Composición del gasto en educación

Conforme a las estimaciones del subsidio neto para el 2003 el 63.3 del gasto en educación corresponde a los dos primeros niveles. La educación universitaria insume el 22.9. De este valor aproximadamente el 72 por ciento corresponde a la universidad de Panamá, un 19 por ciento a la universidad tecnológica y el resto a las otras dos universidades. Los costos promedio por alumno en el nivel universitario son el doble que en los otros dos niveles. El IFARHU tiene un presupuesto de 44.1 millones de balboas pero el subsidio computado es de solo 25.8 que corresponde al programa de becas. La diferencia está dada por los préstamos que otorga el sistema.

Cuadro 8.3 Panamá. Distribución de los subsidios en educación por programas principales – 2003

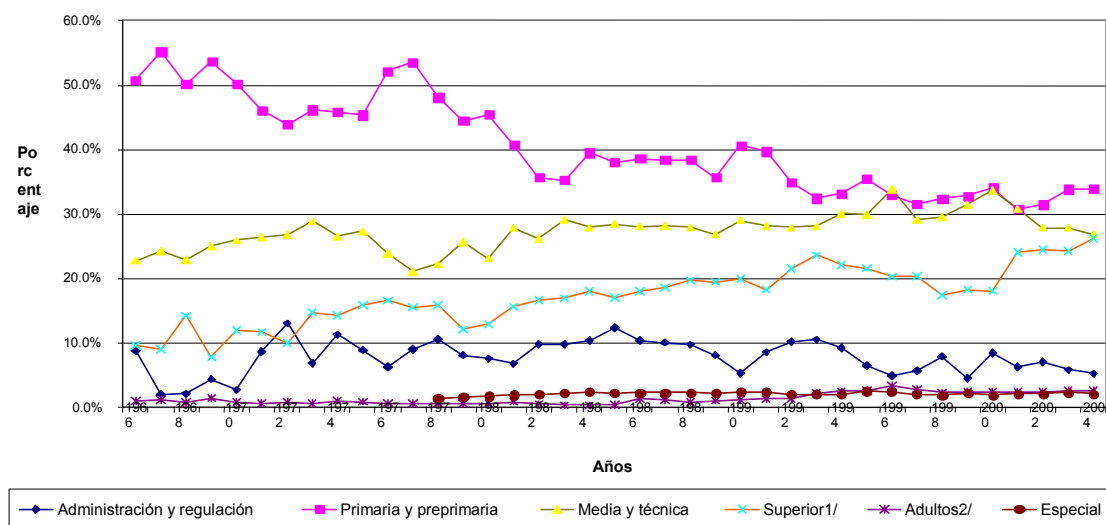
Programa	Millones de balboas	Porcentaje
Total	537,06	
Preescolar y primaria	186,74	34,77
Media y técnica	153,98	28,67
Universitaria	123,34	22,96
Educ adultos	14,71	2,74
Educ especial	12,18	2,27
Becas IFARHU	25,84	4,81
Otros	20,28	3,78

Fuente: Cuadro A.8.2 – Apéndice

Gráfico 8.2 Panamá. Distribución de los subsidios por programas

Fuente: Cuadro 8 A.2 Apéndice

El gráfico siguiente muestra la tendencia de largo plazo habida en la composición del gasto en educación: la educación preprimaria y primaria pasó del 55.2 por ciento en el año 1967 a una de 33.9 por ciento en el 2004. La educación superior a su vez subió del 9.1 en el año 1967 al 26.2 en el año 2004. Si bien es cierto que las tendencias demográficas favorecen una disminución gradual de la educación elemental y un aumento relativo de la educación superior, la evolución de ambos programas parece ser mucho más pronunciada que lo originado en cambios demográficos.

Gráfico 8.3 Panamá: composición del gasto público en educación – Anos 1964-1969

La cobertura de los distintos niveles educativos explica parcialmente la evolución del gasto público en educación. Una observación cuidadosa de la tasa bruta de escolarización¹⁷ presentada en el Cuadro 2.3 indica que mientras el nivel primario tenía una cobertura de 101.4 por ciento en 1970, el nivel universitario lograba una cobertura de sólo el 4.3 por ciento en ese mismo año. Esta considerable diferencia en la cobertura entre ambos niveles explica en gran parte el aumento de la importancia relativa de la educación universitaria en las décadas posteriores. Cómo se verá más adelante, la dinámica del gasto universitario, obedece también a otras consideraciones de carácter institucional y político.

17

Dado que la tasa bruta de escolarización se obtiene del total de matrícula de cada nivel educativo respecto a la población en las edades adecuadas para cada nivel, y no en base a las matrículas en las edades adecuadas de cada nivel escolar, es posible obtener tasas mayores del 100 por ciento.

Cuadro 8.4 Panamá: tasa bruta de escolaridad por nivel educativo

Año	Tasa Bruta de Escolarización			
	Preescolar	Primaria	Premedia y Media	Universitaria
1970	7.3	101.4	38.7	4.3
1980	16.7	106.5	57.8	13.8
1990	26.4	106.4	61.4	13.4
2000	41.3	106.9	66.0	27.7
2004	59.3	112.1	70.2	28.9

Nota: La tasa bruta de escolarización se obtiene del total de matrícula de cada nivel educativo respecto a la población en las edades adecuadas para cada nivel.

Fuente: Cálculos propios en base a datos de la Contraloría General de la República

En cuanto a los efectos distributivos, como puede verse en el cuadro siguiente, se notan marcadas diferencias entre los distintos programas. El programa de educación preescolar y primaria es claramente redistributivo. El grupo de menores ingresos recibió en el año 2003 alrededor del 30 por ciento del subsidio y los siguientes grupos lo hicieron en porcentajes decrecientes. En educación media y técnica los subsidios se han concentrado en los quintiles segundo a cuarto. La educación universitaria presenta un panorama completamente diferente: los quintiles cuarto y quinto concentran más de dos tercios del subsidio. En los tres casos señalados ha habido mejoras en el impacto distributivo: los coeficientes de Gini son menores para el 2003 que para el 1997, con la mayor reducción en el nivel universitario.

Cuadro 8.5 Panamá Sector Educación Gasto por subfunción y por quintil de ingresos 1997-2003

Subfunción	Año	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Gini
Preescolar y Primaria	2003	32.01	26.67	20.50	14.47	6.35	-0.2541
	1997	30.73	27.57	21.80	14.57	5.34	-0.2551
Media y Técnica	2003	16.52	24.79	26.78	22.28	9.63	-0.0652
	1997	12.90	21.71	26.73	25.90	12.76	0.0157
Universitaria	2003	2.76	11.05	18.06	30.04	38.09	0.3586
	1997	0.91	7.09	17.42	30.10	44.49	0.4407
Educación de Adultos	2003	21.45	21.18	20.89	22.56	13.92	-0.0547
	1997	8.48	16.02	24.25	30.22	21.03	0.1572
Educación Especial	2003	9.25	21.97	50.66	18.12	0.00	-0.0894
	1997						
Becas	2003	21.37	21.69	23.62	21.03	12.29	-0.0753
	1997						
Comedores Escolares - MEDUC	2003	32.09	27.10	20.56	14.69	5.56	-0.2619
	1997	28.18	26.53	23.37	15.50	6.42	-0.2182
Nutrición - FIS	2003	46.75	27.46	13.51	8.25	4.03	-0.4186
	1997	40.15	23.30	17.09	11.39	8.07	-0.3043
Otros	2003	24.86	25.63	23.23	18.19	8.09	-0.1640
	1997	21.16	24.24	24.27	20.71	9.61	-0.1065

El sector salud

La distribución de los subsidios en salud se ha podido hacer en base a las distintas categorías de servicio. La encuesta contiene preguntas que permiten identificar la intensidad de uso de los principales tipos de servicios y aun dentro de estos el tipo de instalación médica utilizada. La encuesta clasifica los servicios en cuatro categorías: consultas, hospitalizaciones, control de embarazos y partos. A su vez es posible identificar el nivel de atención del servicio: hospital, clínica, centro de salud o puesto de salud. Igualmente la encuesta permite identificar si el proveedor público es la caja del seguro social o el ministerio de salud.

Una vez identificados los beneficiarios por servicio de salud, nivel de atención, intensidad de uso y proveedor se procede a realizar la valuación. A los fines de la estimación de los costos promedios unitarios se utilizó la información que surge de los convenios de compensación entre la caja y el ministerio de salud. Este convenio detalla los costos unitarios de la cartera de servicios de salud que ofrecen las distintas instalaciones existentes. Aunque la fijación de los costos surge de una negociación, la base de cálculo respeta en buena medida la estructura de costos reales.

Como la lista de costos unitarios promedio es más amplia que los servicios tipificados en la encuesta se procedió a calcular un promedio ponderado de los componentes de esos servicios tipificados, componentes que a la vez resultan de un promedio de los costos de las unidades prestadoras de servicio. Una vez estimados los costos por servicio y asignados a los beneficiarios se realiza un ajuste para que la suma del gasto computado coincida con el subsidio global previamente estimado para cada programa.

El gasto en salud ha crecido a una tasa levemente superior a la del gasto p'úblico social total. El sistema de salud está conformado por el ministerio de salud (MINSA) y por la caja de seguro social. Ambas instituciones comparte las funciones de provisión y financiamiento de los servicios a nivel nacional, actuando el primero como órgano rector. Las funciones del MINSA se organizan en base a cuatro programas básicos: campo preventivo, salud nutricional, salud ambiental y atención médica y asistencial.

El primer programa se ocupa de las campañas preventivas en las áreas de inmunización, inoculación, detección de cáncer, de la hipertensión, y otras actividades que incluyen el manejo de bancos de sangre y de cuarentenas por enfermedades infectocontagiosas. El programa de salud nutricional o alimentación complementaria está dirigido a los enfermos de tuberculosis, a los niños menores de cinco años y a las mujeres embarazadas que presentan síntomas de desnutrición. El programa de salud ambiental realiza acciones tendientes a controlar, prevenir y combatir aquellos factores del ambiente que inciden negativamente sobre la salud de la población. Abarca una amplia gama de actividades, que van desde el control de alimentos y contaminantes, hasta la disposición de aguas servidas, y la contención de enfermedades transmisibles al hombre por distintos vectores.

El programa de atención médica y asistencial comprende todos los servicios curativos que se realizan a través de la red pública de salud, conformada por los hospitales, clínicas, centros y sub-centros de salud y puestos de salud. El MINSA ha

desarrollado programas específicos o focalizados que combinan distintos elementos de los programas básicos mencionados arriba. Entre esos programas se destacan los de atención a la niñez, salud escolar, salud de adolescentes, salud integral de la mujer, salud de adultos, situaciones de emergencias y salud rural. Por otro lado, la caja de seguro social ofrece servicios de salud, principalmente atención médica, a la población afiliada al sistema de seguridad social.

En la década de los setenta comenzó un proceso de integración de los servicios de salud de ambas instituciones, con el objeto de evitar dispersión de esfuerzos. En general en materia de servicios de atención médica, la CSS provee atención a la población asegurada, y el MINSA cubre el resto. La CSS ha ampliado sus servicios en prevención y atención primaria y MINSA provee servicios a afiliados al sistema de la CSS. Periódicamente existe una conciliación contable por servicios prestados por una institución a personas cubiertas por el otro sistema.

En cuanto a los efectos redistributivos del gasto en este subsector puede verse que si bien el coeficiente de Gini acusa un valor cercano a cero lo que indicaría una equidistribución, un examen más detallado de las cifras muestra que el grupo de menores ingresos recibe solo el quince por ciento.

Cuadro 8.6 Panamá Sector Salud Gasto por subfunción y por quintil de ingresos 1997-2003

Subfunción	Año	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Gini
Servicios Médicos - Asistenciales	2003	14,69	23,41	20,59	21,47	19,84	0,0335
	1997	15,06	20,87	26,56	24,33	13,17	-0,0013
Saneamiento Ambiental	2003	37,67	20,73	17,29	13,82	10,49	-0,2451
	1997	35,96	22,83	17,28	13,35	10,58	-0,2410
Campañas Preventivas	2003	26,57	20,32	20,11	19,30	13,71	-0,1070
	1997						
Nutrición MINSA	2003	60,00	22,49	13,26	2,19	2,06	-0,5447
	1997	54,17	24,23	13,59	7,20	0,81	-0,4950
Otros	2003	28,07	24,44	19,95	14,48	13,06	-0,1599
	1997	15,71	24,19	19,79	21,25	19,06	0,0151

Los servicios del MINSA no son totalmente gratuitos, hay un derecho que si bien es muy inferior al costo de generar el servicio, para los más pobres es una barrera al acceso. El estudio muestral indica que sobre la base de 103 mil personas que quedaron excluidas de los servicios de salud (exceptuando los casos leves) más del 70 por ciento pertenecen a los dos grupos de menores ingresos. Los factores más importantes que generaron esa exclusión han sido los costos de atención y de transporte y lejanía del centro de atención.

Cuadro 8.7 Panamá: Barreras al acceso de los servicios de salud (Excluye casos leves)**Año: 2003**

Motivo	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	TOTAL	Sumatoria en %
Total	42,233	28,569	13,355	11,773	7,131	103,061	100.0%
No tuvo tiempo	2.3%	7.8%	9.7%	27.5%	48.4%	11,170	10.8%
Lugar de atención está lejos	18.8%	7.5%	10.6%	4.1%	3.1%	12,173	11.8%
Falta dinero para transporte	38.7%	32.4%	29.8%	14.9%	5.1%	31,678	30.7%
El servicio es costoso	20.8%	14.1%	17.0%	8.7%	2.2%	16,251	15.8%
No hay medios de transporte	0.1%	1.1%	0.0%	0.0%	0.0%	387	0.4%
No cree en estas personas	2.3%	6.5%	4.4%	5.5%	5.7%	4,447	4.3%
No hay médicos, enfermeras	2.7%	3.3%	1.4%	2.2%	0.0%	2,544	2.5%
Otro	12.7%	23.8%	22.4%	33.1%	35.5%	21,604	21.0%
NR	1.7%	3.5%	4.8%	4.0%	0.0%	2,806	2.7%
Sumatoria en %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%		

Seguridad social

El sistema de seguridad social ha experimentado un proceso de expansión y ampliación de beneficios a lo largo de los años. El régimen definido a comienzos de la década de los años 1970 tuvo problemas de arranque. Llegaría el momento en que los beneficios definidos no podrían cubrirse con el sistema de ingresos previsto. Ese panorama se complicó con el aumento de la esperanza de vida de la población.

La acumulación de beneficios se tornó inviable y el gobierno propuso en mayo de 2005 reformas que incluían un aumento de la edad jubilatoria (de 62 a 65 años para los hombres y de 57 a 62 para las mujeres), un aumento de las cuotas y aumento de los años de servicio para tener derecho a una jubilación, más una privatización de los fondos de pensiones mediante depósitos directos en la banca privada. Estas reformas quedaron plasmadas en una ley sancionada en junio de 2005.¹⁸

Como consecuencia de esa iniciativa se produjeron protestas populares de distinta naturaleza que incluyeron una huelga de trabajadores y estudiantes que duró cerca de treinta días. Frente a esas dificultades el gobierno decidió suspender por 90 días los efectos de aquella ley y estableció un sistema amplio de consulta, conocido como mesa de diálogo. Hubo una serie de propuestas y una larga discusión hasta que finalmente a fines de 2005 se llegó a un consenso para arbitrar soluciones. Como resultado de ese acuerdo se sancionó una nueva ley que reordena el sistema.¹⁹

La reforma introdujo cambios sobre las condiciones para acceder a los beneficios y fuentes de financiamiento. El nuevo régimen eleva en forma gradual el mínimo

¹⁸ Ley 17 del primero de junio de 2005.

¹⁹ Ley 51 del 28 de diciembre de 2005.

requerido de 180 meses hasta ahora en vigencia, a 240 meses en el 2013, pero mantiene 180 meses para la percepción de una jubilación mínima. A partir de 2010 la el cálculo de las pensiones pasa a hacerse en base a los diez mejores años de servicios en lugar de los siete mejores como rige en la actualidad.

No todas las disposiciones de la reforma están orientadas a racionalizar los gastos del sistema de pensiones o aumentar sus ingresos para corregir el severo desequilibrio actuarial existente. La edad mínima para acceder a una pensión por retiro de vejez se reduce en dos años tanto para las mujeres como para los hombres. Estas edades están por debajo de la edad de referencia aplicándose para quien opte por un retiro anticipado una reducción en los beneficios. Hay un aumento de la pensión máxima que lleva el monto anterior de B/.1500 a B/ 2500.

El subsistema mixto cubre sueldos de más de B/. 500 mensuales y las cuentas individuales. El ingreso a este sistema se operará para los nuevos trabajadores a partir del 1 de enero de 2007 e inmediatamente para aquellos que siendo menores de 35 años opten por el nuevo régimen.

El sistema de pensiones está claramente sesgado hacia los perceptores de rentas de altos ingresos: su distribución muestra una mayor concentración que el ingreso de la población. El subsidio que reciben los dos primeros quintales es ínfimo (no más del 3 por ciento para el cuarenta por ciento de la población).

Cuadro 8.8 Panamá: trabajo y seguridad social. Gasto por subfunción y por quintil de ingresos 1997-2003

Subfunción	Año	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Gini
Sub.pens., jubilaciones y prest. de la SS.	2003	0,45	2,54	6,00	18,79	72,21	0,6391
	1997	0,36	2,18	6,39	20,42	70,66	0,6353
Normas e inspección laboral	2003	1,79	9,16	18,25	27,98	42,82	0,4036
	1997						
Conflictos y conciliaciones	2003	1,79	9,16	18,25	27,98	42,82	0,4036
	1997						
Formación de mano de obra	2003	8,68	12,02	15,60	26,05	37,64	0,2878
	1997	6,71	9,24	18,27	28,82	36,95	0,3202
Protección de menores	2003	29,92	26,75	19,69	11,67	11,97	-0,2040
	1997	14,21	29,37	24,43	23,88	8,12	-0,0707
Asistencia a ancianos e incapacitados	2003	9,25	21,97	50,66	18,12	0,00	-0,0894
	1997						
Otros	2003	10,57	13,79	17,41	24,29	33,94	0,2290
	1997	8,12	13,02	19,42	27,89	31,54	0,2468

Solo el 35 por ciento de la población en edad de retiro recibe algún tipo de pensión, pero el acceso a ese servicio muestra una concentración en los estratos de

ingresos más altos. Por ejemplo, mientras que el 65 por ciento de la población en el estrato superior recibe algún tipo de pensión, solo el 4 por ciento lo hace en el nivel de menores ingresos. El cuadro siguiente ilustra este punto.

Cuadro 8.9 Panamá: Población en Edad de Retiro y Cobertura de Pensiones, según Sexo. Año: 2003

Población	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	TOTAL
<u>Hombres de 62 años o más</u>						
Población meta	21,297	20,974	20,194	25,770	35,256	123,492
Población pensionada	895	4,814	7,388	15,715	29,192	58,004
Población empleada	226	1,076	1,372	1,215	1,311	5,200
Población meta ajustada 1/ Cobertura	21,071 4.2	19,898 24.2	18,822 39.3	24,556 64.0	33,945 86.0	118,292 49.0
<u>Mujeres de 57 años o más</u>						
Población meta	23,954	29,901	32,580	41,725	63,092	191,251
Población pensionada	165	831	5,070	10,696	32,458	49,219
Población empleada	-	293	289	994	2,593	4,169
Población meta ajustada 1/ Cobertura	23,954 0.7	29,608 2.8	32,290 15.7	40,731 26.3	60,499 53.7	187,082 26.3
<u>TOTAL</u>						
Población pensionada	1,060	5,644	12,458	26,411	61,650	107,224
Población meta ajustada 1/ Cobertura	45,024 2.4	49,506 11.4	51,112 24.4	65,287 40.5	94,443 65.3	305,374 35.1

1/ El ajuste de la población meta consiste en la población meta menos la población empleada en el gobierno o la empresa privada. Este ajuste se realizó con el fin de determinar la cobertura de las pensiones de la Caja de Seguro Social respecto a la población con edad de jubilación que no trabaja.

Vivienda

Desde el punto de vista del gasto social, la función vivienda, servicios básicos y comunales del gobierno central ocupa el último lugar. Esta función alcanzó su punto máximo con respecto al gasto público social en 1982 con una participación del 14 por ciento, pero ha declinado y para el año 2004 representaba apenas el 6 por ciento de dicho gasto. Sin embargo, en términos per cápita, el sector acusa un crecimiento real del 5.4 por ciento anual, superior al 3,3 del gasto social total. El alto crecimiento observado en esta función social obedece en parte al aumento de la población urbana, la cual subió del 47.6 por ciento en 1970 a 64.4 por ciento en el año 2000.

El sector vivienda está conformado por dos instituciones públicas: El Ministerio de Vivienda (MIVco Hipotecario Nacional). La primera es la entidad rectora de la política nacional de vivienda y de desarrollo urbano. La segunda institución otorga préstamos hipotecarios y financia algunos programas de vivienda de acuerdo a los lineamientos establecidos por el MIVI. Este se encarga de aprobar planos y proyectos urbanísticos y regula los contratos de arrendamiento. Además, desarrolla una serie de proyectos de inversión destinados a aquellas familias cuyos recursos económicos no les permiten

acceder a las soluciones habitacionales que oferta el mercado. Entre los programas habitacionales más destacados se encuentra los orientados a la construcción de apartamentos y viviendas unifamiliares, el Fondo de Ahorro Habitacional, el Programa de Apoyo Rápido para Viviendas de Interés Social (PARVIS), El Programa de Asistencia Habitacional y el Programa de Mensura y Legalización de Lotes.

Cuadro 8.10 Panamá Vivienda. Gasto por subfunción y por quintil de ingresos 1997-2003

Subfunción	Año	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Gini
Administración y Regulación	2003	5,52	11,74	18,38	26,07	38,29	0,3195
	1997	6,15	12,31	19,79	26,02	35,73	0,2915
Vivienda	2003	35,85	18,85	25,44	13,07	6,79	-0,2556
	1997	33,11	20,41	23,82	16,11	6,54	-0,2297
Urbanización	2003	11,10	52,82	28,58	7,34	0,15	-0,2695
	1997	11,10	53,69	28,34	6,72	0,15	-0,2755
Otros	2003	29,91	35,47	15,67	15,01	3,94	-0,2896
	1997	30,57	34,19	15,74	16,31	3,19	-0,2906

Servicios Básicos y Comunes

Desde el punto de vista del gasto social, la función de servicios básicos y comunitarios es realizada por: el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAA), el Instituto Nacional de Cultura (INAC), el Instituto Nacional de Deportes (INDE) y los municipios de la República de Panamá. Entre las 80 instituciones que conforman este sector se destaca un organismo de desarrollo social adscrito a la Presidencia de la República que se denomina el Fondo de Inversión Social (FIS). Así, para los propósitos de la descripción de los programas sociales, se dividirá el sector de servicios básicos y comunales entre el Fondo de Inversión Social y las demás instituciones públicas.

Cuadro 8.11 Panamá servicios básicos. Gasto por subfunción y por quintil de ingresos 1997-2003

Subfunción	Año	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Gini
Total abastecimiento de agua potable	2003	18,00	19,13	21,70	21,11	20,06	0,0244
	1997	6,91	15,95	21,35	26,68	29,11	0,2205
Alumbrado público	2003	24,63	27,31	22,28	12,64	13,14	-0,1505
	1997	27,89	17,86	26,34	13,72	14,19	-0,1262
Aseo y ornato	2003	6,32	15,05	21,36	24,57	32,70	0,2491
	1997	5,46	14,44	20,37	25,75	33,98	0,2734
Servicios de bomberos	2003	12,28	20,28	21,80	23,62	22,02	0,0913
	1997	14,11	20,97	23,72	22,63	18,57	0,0423
Calles y aceras	2003	15,71	23,15	22,01	22,78	16,35	0,0036
	1997	15,36	21,98	24,24	22,18	16,23	0,0077
Otros	2003	12,28	20,28	21,80	23,62	22,02	0,0913
	1997	14,11	20,97	23,72	22,63	18,57	0,0423

Cuadro 8.12 Panamá promoción desarrollo comunal. Gasto por subfunción y por quintil de ingresos 1997-2003

Subfunción	Año	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Gini
Desarrollo comunal	2003	38,86	27,53	14,51	9,39	9,70	-0,3059
	1997	24,90	19,09	20,08	18,05	17,87	-0,0604
Cultura, Deporte y Recreación	2003	28,65	22,53	13,81	17,45	17,56	-0,1091
	1997	13,15	13,73	21,19	25,27	26,66	0,1542

Fondo de Inversión Social

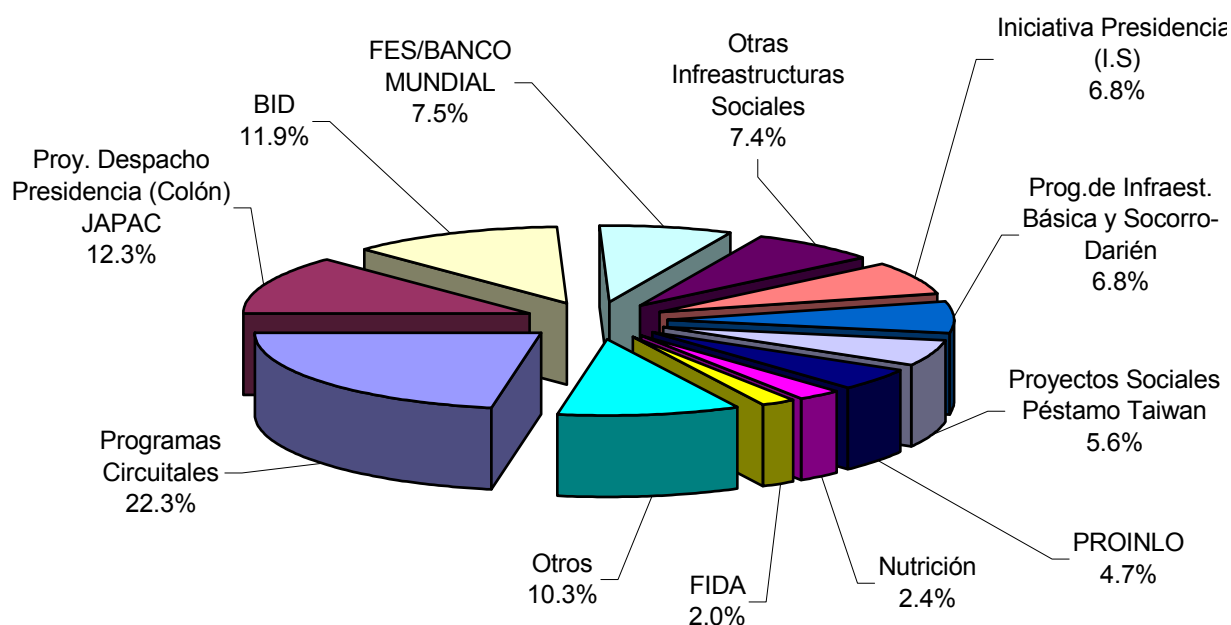
Este organismo adscrito al ministerio de la presidencia opera desde noviembre de 1999 y reconoce como predecesor al Fondo de Emergencia Social (FES), creado en 1990. Este organismo experimentó una reorganización en el año 1996, en que pasó de ser un intermediario entre los recursos financieros y las instituciones que llevan a cabo los proyectos, a una entidad que ejecuta de manera expedita programas de acción social dirigidos a las comunidades más pobres del país.

En la actualidad, el FIS busca ampliar su objetivo inicial, no sólo brindando los recursos materiales que demanda la población más necesitada, sino procurando que los beneficiarios se conviertan en gestores de su propio desarrollo a través de programas técnicos de inversión social. De esta manera, el FIS ejecuta proyectos de infraestructura, ampliando el acceso de la población más vulnerable a los servicios básicos como agua

potable, saneamiento, instalaciones de salud, centros educativos, electrificación, caminos rurales, entre otros. Igualmente, realiza actividades de asistencia y desarrollo social como los programas de nutrición, granjas de producción sostenible, capacitación a comunidades, protección del medio ambiente, talleres consultivos, etc.

El gráfico siguiente muestra la participación de los principales programas ejecutados por el FIS como porcentaje del gasto acumulado entre enero de 1991 y julio de 2005. Es interesante observar que los programas circuitales de los legisladores ocupan el primer lugar, con un 22.3 por ciento del total o B/.125.8 millones de balboas. Esta cifra sería aún mayor si el programa circuital no se hubiera suspendido hace cuatro años. Este programa consistía en la dotación de partidas presupuestarias a los miembros de la Asamblea Legislativa para que se realizaran obras y proyectos de asistencia social en beneficio de la población de su circuito electoral.

Gráfico 8.4 Panamá: presupuesto ejecutado del Fondo de Inversión Social (FIS), según Programa. Años: 1991-2005



De un total de 563 millones de Balboas entre enero de 1991 y julio de 2005

Fuente: Cálculos propios con base en datos del Fondo de Inversión Social.

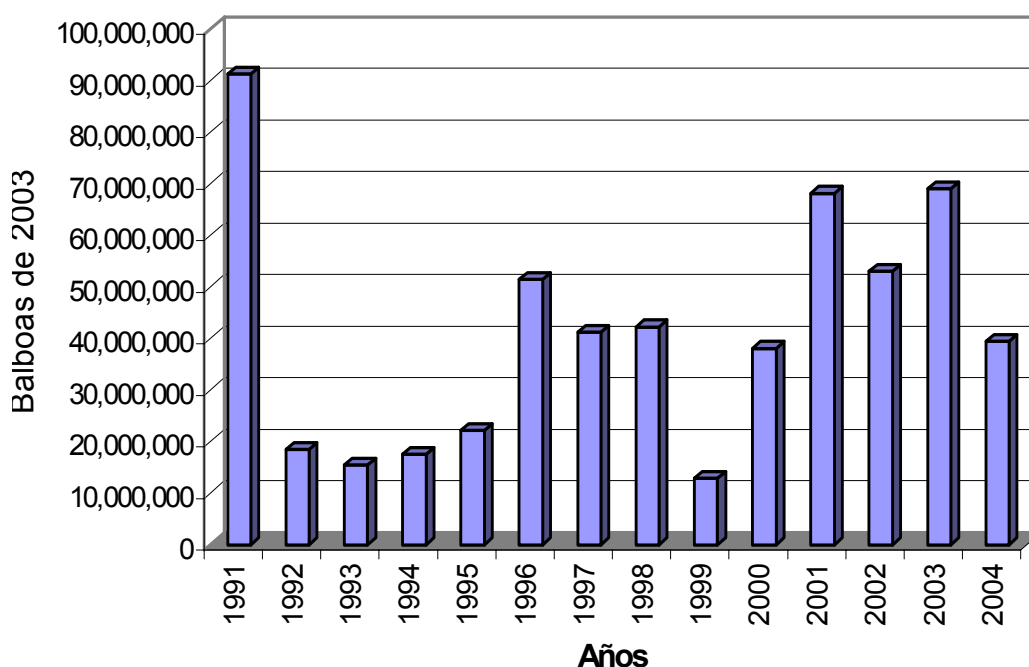
El segundo programa en importancia desde el punto de vista del gasto es el de la Junta Asesora del Presidente para Asuntos de Colón (JAPAC), con una participación del 12.3 por ciento del gasto total acumulado entre enero de 1991 y julio de 2005. Este programa es financiado con fondos provenientes del Servicio Especial de Vigilancia (SEV) de la

Zona Libre de Colón y con la venta de formularios de movimiento comercial de dicha zona franca. El FIS utiliza estos recursos financieros para ejecutar proyectos de interés social dentro de la provincia de Colón.

Con una participación del 11.9 por ciento del gasto acumulado, el conjunto de programas denominados BID ocupa el tercer lugar. El más reciente de éstos es el BID 1226/OC-PN, cuyo objetivo general no es sólo mejorar las condiciones de vida de las comunidades más pobres en Panamá a través de inversiones sociales focalizadas, sino también fomentar la participación activa de dichas comunidades en la gestión de su propio desarrollo.

El presupuesto del FIS supera el presupuesto de inversiones del Ministerio de la Presidencia, del cual forma parte. Esto se debe a que el Fondo de Inversión Social recibe fondos de otras instituciones públicas. El FIS se ha convertido en un intermediario atractivo para recibir fondos de terceros y ejecutar proyectos de interés social, dado que los contratos que celebra esta institución están exentos de los requerimientos de licitación pública, concurso y solicitud de precios exigidos por la ley respectiva, pero la selección de contratistas se ajusta a un reglamento especial del poder ejecutivo. A pesar de esta normativa, la tramitación de los contratos del FIS es relativamente expedita y demora aproximadamente una cuarta parte del tiempo consumido por las contrataciones que se rigen por la ley general de contrataciones. El gráfico siguiente muestra la evolución en términos reales del presupuesto ejecutado del FIS entre 1991 y 2004, con un promedio histórico de 41.4 millones de balboas de 2003, no parece haber un patrón o tendencia definida durante ese período.

Gráfico 8.5 Panamá: presupuesto ejecutado por el Fondo de Inversión Social
Años: 1991-2004 (Precios Constantes)



Fuente: Cálculos propios en base a datos del Fondo de Inversión Social.

El gasto público social y la lucha contra la pobreza

Uno de los motivos centrales de los programas en el campo social es el lograr la disminución de la pobreza. Tal logro puede facilitarse de dos maneras: por un lado permitiendo que los miembros de las familias más pobres accedan a los programas que llevan a la formación de capital humano como son los de educación básica y la protección de la salud y por otro aplicando políticas selectivas que procuran compensar las desventajas que enfrentan esos grupos y en esa forma posibilitar un aprovechamiento de las políticas universales.

Los programas se han clasificado no solo desde una perspectiva sectorial o funcional, como ha sido descrito sino que pueden clasificarse en función de su criterio o diseño. Conforme a este criterio se distinguen cinco categorías: universales, restringidos, contributivos, selectivos y mixtos. Los programas universales incluyen aquellos programas a los cuales tiene acceso una persona por el solo hecho de pertenecer al país o residir en su territorio. Aquí se han incluido los programas de educación general o básica, de saneamiento ambiental y de campañas preventivas. Los programas denominados restringidos comprenden los programas que en principio son universales pero que para acceder a ellos se requiere cumplir algunos requisitos previos, incluso el pago directo. Esta categoría comprende la educación universitaria y especial, los programas en el área de trabajo, los de cultura y los de vivienda. Los programas contributivos se caracterizan por que para tener acceso a sus beneficios las personas deben haber contribuido por un espacio de tiempo. Típico caso de este tipo son las pensiones y los sistemas de seguro de invalidez y muerte. Los programas selectivos están dirigidos a poblaciones objetivo específicas en función de alguno elemento de vulnerabilidad o necesidad, principal aunque no necesariamente por su situación de pobreza. Los programas mixtos son programas en cuya operatoria conviven algunas de las modalidades indicadas anteriormente.

El cuadro siguiente muestra el efecto distributivo de cada una de esas categorías. Todas las categorías, a excepción de los programas contributivos han tenido efectos redistributivos favorables. Los programas selectivos han funcionado satisfactoriamente bien, pero acusan filtraciones nada despreciables: el 33 por ciento de sus beneficios van a los quintiles tercero, cuarto y quinto.

Cuadro 8.13 Panamá: gasto social por tipo de programa y por quintiles: 2003

Programas	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	GINI
Universales	32.44	26.20	20.25	14.45	6.66	-0.2532
Restringidos	15.47	18.38	19.69	21.94	24.51	0.0866
Contributivos	5.80	13.13	13.65	21.32	46.10	0.3552
Mixtos	20.40	24.23	24.48	20.10	10.79	-0.0933
Selectivos	39.51	27.27	14.73	9.29	9.20	-0.3143

La distancia entre las distribuciones del ingreso con y sin subsidios

Un tratamiento riguroso de la contribución del gasto público social a la redistribución del ingreso, tanto para el total como para cada uno de sus principales componentes, puede hacerse midiendo la distancia que hay entre dos distribuciones, una del ingreso que no incluya el subsidio (o los subsidios) y la otra que lo incluya (o incluyan). Para ello se utiliza el coeficiente D_1 desarrollado por Camilo Dagum, modelo que pertenece a la categoría de los de descomposición del índice de Gini basados de una comparación ponderada.²⁰ Este índice va de 0 a 1. Cuanto menor sea el índice más próximas serán las distribuciones, cuanto más grande sea su valor mayor será la distancia. La comparación de dos distribuciones iguales dará una distancia estimada, o un valor de D_1 , igual a 0. La comparación de dos distribuciones que no tengan ningún punto en común dará un valor de 1. Una explicación de este coeficiente, de sus fundamentos teóricos y un ejemplo sobre la manera de calcularlo aparecen en el apéndice de este trabajo.

Cuadro 8.14 Distancia entre la distribución del ingreso con y sin subsidio

Comparación de las distribuciones para 1997 y 2003

Sector	1997	2003
Total	0,23014	0,23257
Educación	0,07262	0,08067
Salud	0,07819	0,09001
Trabajo y Seg Social	0,07723	0,06925
Vivienda	0,0051	0,0024
Servicios Básicos	0,0079	0,0046
Prom.y Des. Comunal	0,0124	0,0145

²⁰ Dagum, Camilo.1985 "Analyses of income distribution and inequality by education and sex" *Advances in Econometrics* vol4 167-227 y Dagum, Camilo 1997 "A new approach to the decomposition of the Gini income inequality ratio" *Empirical Economics* 22,4 515-531.

IX. Recomendaciones

En la atención de las necesidades en el campo social interesan varios aspectos: nivel, eficiencia, distribución entre distintos grupos y en particular el tratamiento que reciben los grupos más desventajados. Un mayor nivel del gasto es justificable para poder hacer frente a las demandas de los programas orientados a la pobreza, necesidad que surge clara cuando se analizan en términos comparativos los principales indicadores.

Una mayor disponibilidad de recursos está vinculada a las posibilidades de la aprobación de reformas impositivas, sobre lo cual han habido avances parciales. Pero el gasto social encuentra una amenaza en el alto nivel de endeudamiento y en un déficit persistente. Los esfuerzos realizados, en particular el dictado de una ley de responsabilidad fiscal, cuya aplicación debió ser suspendida, han mostrado una falta de preparación previa y de una voluntad política para aplicarla. La concreción de este marco significaría un paso importante para la consolidación fiscal. Sin perjuicio de eso debe avanzarse en la reducción del déficit fiscal.

La economía panameña al estar completamente dolarizada impide usar la política monetaria y la política cambiaria para amortiguar las variaciones en las condiciones externas, de modo que las fluctuaciones de la economía internacional se transmiten prácticamente sin ningún filtro a la economía nacional. Desde el punto de vista fiscal pueden incorporarse reglas estabilizadoras y en ese sentido vale la pena que se inicie una discusión pública. La ley de responsabilidad fiscal contiene ingredientes rudimentarios en tal sentido. Otras alternativas son constituir una reserva para fluctuaciones económicas bajo reglas claramente determinadas, o mejor recurrir a alguna regla de manejo del déficit que tome en cuenta el equilibrio a lo largo del ciclo, como lo han instrumentado algunos países europeos, o bien la regla de un superávit estructural como lo ha hecho Chile.

En materia presupuestaria deben hacerse esfuerzos para mejorar la claridad de las cuentas y de la información sobre los objetivos de cada uno de los programas. Debe considerarse la sanción de una ley orgánica de presupuesto, instrumento con el cual no se cuenta y que lleva a que las leyes anuales de presupuesto sean el vehículo para reglar sobre temas estructurales o permanentes.

Los esfuerzos para desarrollar un presupuesto basado en resultados deben continuar y hondarse. El presupuesto por resultados constituye un enfoque útil para avanzar en la definición de prioridades, pero debe reconocérselo como un proceso antes que una reforma puntual en el tiempo, y en ese sentido el enfoque de aplicación gradual que ha adoptado el gobierno es adecuado. Este ejercicio debe poner mayor énfasis en la definición de las estrategias sectoriales, en una visión más clara del uso de los indicadores de resultados y por encima de eso en la asignación de responsabilidades y mecanismos de seguimiento en el uso de esos indicadores, incluso con el involucramiento de la contraloría general.. Igualmente debe avanzarse en el desarrollo de un presupuesto plurianual, procurando que cada agencia refleje la marcha esperada de sus programas, conforme a una línea de base, a los cambios demográficos previstos y la incorporación de cambios de políticas.

La organización del control debiera ser examinada. A partir de un plan de mediano plazo conviene ir reduciendo en el control previo por parte de la contraloría, aunque esto requiere que antes exista buen sistema de control interno debidamente armonizado con el control externo.

El sistema de compras del país presenta una mezcla de herramientas modernas con una infraestructura organizacional, humana y legal deficientes. El impulso modernizador existente debe acelerarse y profundizarse, enfocando debidamente el aspecto de recursos humanos que requiere una sustancial mejora, y el aprovechamiento de las mejores prácticas existentes en el país. Si bien se han dado los primeros pasos para contar de manera operativa con un sistema de compras electrónicas, debe aun avanzarse en desarrollo de las figuras legales que le den impulso.

La provisión de servicios en el área social depende particularmente de la calidad de los recursos humanos y en este sentido se requiere un gran esfuerzo para que la administración gubernamental cuente con personal capacitado. Si bien las normas y la organización permitirían administrar tal sistema, falta la fuerza y los incentivos necesarios para lograr un cambio. Debe encontrarse la forma de lograr una adhesión a principios esenciales en el funcionamiento del servicio civil: apego al principio del mérito como guía central para la incorporación de personal y sus ascensos, respeto a la carrera administrativa, correspondencia entre remuneraciones y cumplimiento de los deberes del funcionario público, y pautas claras para la fijación de salarios entre agencias, junto con la adopción de métodos para una evaluación sistemática.

El sector municipal, que en términos comparativos es muy reducido, puede desempeñar un papel importante en la prestación de los servicios en el campo social. Su desarrollo depende de una mejora en la administración tributaria y un ensanchamiento de la base. Este debe venir por una aplicación equitativa de las normas vigentes y de la consideración de nuevas bases. Entre esas nuevas bases el impuesto a los bienes inmuebles recaudado a nivel municipal es una buena alternativa. Asimismo debe establecerse con mayor claridad la lista de competencias de gobierno central y de los gobiernos municipales y reglamentarse la naturaleza de convenios intergubernamentales mediante un régimen de delegación por el gobierno nacional sobre la ejecución por parte de los municipios de determinados programas que aun no hubieran sido transferidos a estos por ley. El fortalecimiento municipal debe venir acompañado de una reforma organizativa, una clara definición de funciones y asistencia técnica para el fortalecimiento institucional.

Lo dicho en una sección anterior sobre la necesidad de vigilar el déficit y por consiguiente el nivel de endeudamiento aparece nuevamente cuando se estudia los cambios habidos en la composición de los gastos. Allí se ve que una proporción cada vez mayor ha sido ocupada por los servicios de la deuda, estableciendo de hecho barreras a la expansión del gasto social. Si bien estos gastos han contribuido a una mejora en la distribución del ingreso y hay varios programas orientados a los pobres, su efecto ha sido limitado. Se notan dificultades para el acceso a los servicios por parte de los más pobres, en particular en las áreas de salud y de pensiones y hay filtraciones importantes en la mayoría de los programas, incluidos aquellos que pretenden una rigurosa focalización. Llama la atención el sesgo de los programas de enseñanza universitaria y de pensiones hacia los sectores de ingresos más altos. El diseño de las políticas públicas y la discusión del presupuesto, debieran incorporar de manera explícita y en forma cuantitativa estas cuestiones. Debiera pensarse en ligar el uso de encuestas como las aquí utilizadas para realizar una evaluación sistemática de la aplicación de las políticas sociales.

Apéndices

Apéndice 1 Comparaciones internacionales a través de indicadores seleccionados.

Los cuadros siguientes contienen información para los principales indicadores de los sectores sociales. Estos cuadros reflejan los valores reales y los valores estimados de esos indicadores conforme a la función que arrojó el ajuste más satisfactorio. A su vez en cada caso se hace un ordenamiento de los países a) dentro del grupo bajo estudio, b) de la región de Latinoamérica y el Caribe y c) del total de países considerados. La disposición de los datos es la siguiente:

Columna 1: Nombre del país

Columna 2: Valor observado - Un detalle de las fuentes empleadas para cada indicador aparece en la página siguiente

Columna 3: Valor teórico estimado de acuerdo con una función cuya forma y parámetros aparecen al pie de cada cuadro.

Columna 4: Residuo porcentual o sea $(\text{valor real} - \text{valor estimado}) / \text{valor real}$.

Columna 5: Usando el valor observado del indicador presenta el orden que ocupa el país dentro del grupo bajo estudio.

Columna 6: Usando el valor estimado muestra el orden que le correspondería al país si todos los países estuvieran sobre la función de regresión

Columna 7: Usando el indicador calculado en la columna 4 indica el orden que ocupa el país dentro del grupo de países que comprende el estudio. Este indicador mide el esfuerzo, o la mejor o peor situación en que se encuentra habida cuenta de su nivel de ingresos. Por ejemplo para el indicador esperanza de vida. Nicaragua se ubica quinta de acuerdo con el valor observado, mientras que si se hubiera comportado como los otros países estaría octavo. Esto la hace estar primero en cuanto a la “distancia” recorrida.

Columnas 8, 9 y 10. Presentan los datos correspondientes a los mismos conceptos de las columnas 5, 6 y 7, esta vez considerando todos los países de América Latina y el Caribe.

Columnas 11, 12 y 13. Presenta la misma información que las columnas 4, 5 y 6 en este caso incluyendo todos los países del mundo para los cuales hay información sobre el indicador correspondiente.

Cuadro A1.1 Panamá: comparaciones de la esperanza de vida con distintos grupos de países

Países	Esperanza de vida			Ordenamiento								
	Valor observ.	Valor estimado	Residuo porc.(*)	Grupo			Región			Total		
				Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res
Del estudio												
Costa Rica	77,63	70,16	0,11	1	1	5	1	7	8	24	55	26
Panamá	74,89	67,15	0,12	2	3	2	5	12	5	39	73	22
Belice	74,11	66,82	0,11	3	4	4	8	13	7	43	75	25
El Salvador	70,13	65,09	0,08	4	5	6	15	16	10	79	88	39
Nicaragua	68,74	58,92	0,17	5	8	1	18	24	2	93	112	13
R. Dominicana	67,18	67,45	0,00	6	2	8	20	11	21	99	72	87
Honduras	66,08	59,49	0,11	7	7	3	21	22	6	104	110	24
Guatemala	65,48	63,53	0,03	8	6	7	22	18	18	106	96	65
De la región												
Chile	76,28	71,02	0,07				2	4	13	31	50	43
Jamaica	75,70	62,78	0,21				3	20	1	34	100	5
Barbados	74,94	74,89	0,00				4	2	20	38	37	84
Uruguay	74,55	69,24	0,08				6	8	12	41	58	42
Argentina	74,31	71,87	0,03				7	3	17	42	46	62
Venezuela	73,73	65,84	0,12				9	14	4	51	81	21
México	73,63	70,42	0,05				10	6	16	52	54	58
Trin. y Tobago	72,40	70,62	0,03				11	5	19	64	53	67
Colombia	71,78	67,45	0,06				12	10	15	68	71	49
Paraguay	70,80	64,87	0,09				13	17	9	71	91	32
Ecuador	70,41	61,93	0,14				14	21	3	77	103	17
Peru	69,83	65,25	0,07				16	15	14	82	86	45
Bahamas	69,70	75,73	-0,08				17	1	25	84	35	135
Brasil	68,55	68,96	-0,01				19	9	22	94	60	91
Bolivia	63,56	58,99	0,08				23	23	11	112	111	40
Guayana	62,34	63,33	-0,02				24	19	23	114	97	101
Haití	52,05	55,64	-0,06				25	25	24	130	132	130

(*) (Valor real menos valor estimado)/ Valor estimado.

Los parámetros de la norma fueron estimados por el método de mínimos cuadrados ordinario considerando la esperanza de vida como función del logaritmo del ingreso nacional bruto per cápita, estimado según precios de paridad del poder adquisitivo de la moneda local.

Los resultados de la regresión fueron

Variable	Coefficiente	t				
C	-9,185	-2,048	R cuadrado	0,633	Obs. incluidas	165
LOG(INB)	8,764	16,775	Estadístico F	281,401		

**Cuadro A1.2 Panamá: comparaciones de la tasa de mortalidad infantil
con distintos grupos de países**

Países	Tasa de Mort.Infant.			Ordenamiento								
	Valor observ.	Valor estimado	Residuo porc.(*)	Grupo			Región			Total		
				Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res
Del estudio												
Costa Rica	9	15.32	-0.41	1	1	1	1	7	2	38	54	16
Panamá	19	20.82	-0.09	2	3	4	10	12	9	64	72	75
Nicaragua	32	48.19	-0.34	3	8	2	16	24	3	90	111	32
Honduras	32	45.46	-0.30	4	7	3	17	22	4	91	109	34
R.Dominicana	32	20.19	0.58	5	2	8	18	11	22	93	71	138
El Salvador	33	25.69	0.28	6	5	6	19	16	19	95	87	122
Belice	34	21.52	0.58	7	4	7	21	13	21	98	74	136
Guatemala	36	30.11	0.20	8	6	5	22	18	16	101	95	114
De la región												
Chile	10	14.02	-0.29				2	4	6	40	49	38
Barbados	12	9.45	0.27				3	2	18	44	36	121
Bahamas	13	8.67	0.50				4	1	20	47	34	133
Uruguay	14	16.82	-0.17				5	8	8	50	57	63
Argentina	16	12.87	0.24				6	3	17	55	45	119
Jamaica	17	32.52	-0.48				7	20	1	56	99	10
Trin.y Tobago	17	14.62	0.16				8	5	12	59	52	106
Venezuela	19	23.79	-0.20				9	14	7	63	80	53
Colombia	19	20.19	-0.06				11	10	10	65	70	79
México	24	14.91	0.61				12	6	23	79	53	139
Ecuador	25	35.46	-0.29				13	21	5	80	102	35
Paraguay	26	26.28	-0.01				14	17	11	81	90	86
Perú	30	25.26	0.19				15	15	15	89	85	112
Brasil	33	17.31	0.91				20	9	25	96	59	149
Guayana	54	30.73	0.76				23	19	24	107	96	146
Bolivia	56	47.83	0.17				24	23	13	110	110	109
Haiti	79	67.34	0.17				25	25	14	127	131	110

(*) (Valor real menos valor estimado)/ Valor estimado

(**) Por mil

Los parámetros de la norma fueron estimados por el método de mínimos cuadrados ordinario considerando la tasa de mortalidad infantil como función del logaritmo del ingreso nacional bruto per cápita, estimado según precios de paridad del poder adquisitivo de la moneda local

Los resultados de la regresión fueron

Variable	Coeficiente	t	R cuadrado	Obs.incluidas
INB^-0.8941	50155	30.170	0.826	162

Cuadro A1.3 Panamá: comparaciones de la tasa de mortalidad de menores de 5 años con distintos grupos de países

Países	Tasa de mort.<5 años (**)			Ordenamiento								
	Valor observ.	Valor estimado	Residuo porc.(*)	Grupo			Región			Total		
				Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res
Del estudio												
Costa Rica	11	18.72	-0.41	1	1	1	1	7	2	39	54	19
Panamá	25	26.25	-0.05	2	3	4	11	12	11	70	72	81
R.Dominicana	38	25.38	0.50	3	2	8	16	11	21	90	71	130
El Salvador	39	33.09	0.18	4	5	5	17	16	14	92	87	105
Belice	40	27.22	0.47	5	4	7	19	13	20	94	74	128
Nicaragua	41	66.21	-0.38	6	8	2	20	24	4	95	111	27
Honduras	42	62.08	-0.32	7	7	3	21	22	5	98	109	33
Guatemala	49	39.43	0.24	8	6	6	22	18	17	102	95	110
De la región												
Chile	12	16.98	-0.29				2	4	6	40	49	41
Barbados	14	10.99	0.27				3	2	18	44	36	115
Uruguay	15	20.76	-0.28				4	8	7	46	57	46
Bahamas	16	10.00	0.60				5	1	23	48	34	134
Argentina	19	15.44	0.23				6	3	16	53	45	109
Jamaica	20	42.91	-0.53				7	20	1	55	99	8
Trin.y Tobago	20	17.77	0.13				8	5	13	59	52	101
Venezuela	22	30.41	-0.28				9	14	8	64	80	47
Colombia	23	25.38	-0.09				10	10	10	65	70	75
Ecuador	29	47.22	-0.39				12	21	3	79	102	26
México	29	18.17	0.60				13	6	22	80	53	133
Paraguay	30	33.93	-0.12				14	17	9	81	90	72
Brasil	37	21.41	0.73				15	9	24	87	59	143
Perú	39	32.49	0.20				18	15	15	93	85	106
Bolivia	71	65.67	0.08				23	23	12	109	110	97
Guayana	72	40.32	0.79				24	19	25	110	96	147
Haiti	123	95.76	0.28				25	25	19	130	131	117

(*) (Valor real menos valor estimado)/ Valor estimado

(**) Por mil.

Los parámetros de la norma fueron estimados por el método de mínimos cuadrados ordinario considerando la tasa de mortalidad de menores de 5 años como función del logaritmo del ingreso nacional bruto per cápita, estimado según precios de paridad del poder adquisitivo de la moneda local

Los resultados de la regresión fueron

Variable	Coefficiente	t				
INB ^{-0.9856}	140314	28.310	R cuadrado	0.833	Obs. incluidas	162

Cuadro A2.1 Panamá: comparaciones de tasa de analfabetismo mayores de 15 años con distintos grupos de países.

Países	Tasa Analfabetismo >15			Ordenamiento								
	Valor observ.	Valor estimado	Residuo porc.(*)	Grupo			Región			Total		
				Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res
Del estudio												
Costa Rica	4,20	9,84	-0,57	1	1	1	5	6	7	30	26	46
Panamá	8,15	14,66	-0,44	2	3	2	9	11	12	42	43	55
R. Dominicana	12,35	14,18	-0,13	3	2	5	13	10	17	54	42	66
Honduras	20,00	26,93	-0,26	4	7	3	18	20	14	69	74	60
El Salvador	20,25	17,96	0,13	5	5	6	19	15	19	70	56	76
Belice	23,10	15,18	0,52	6	4	8	20	12	23	76	45	94
Nicaragua	23,30	27,85	-0,16	7	8	4	21	22	16	79	76	65
Guatemala	30,10	20,46	0,47	8	6	7	22	17	22	84	63	93
De la región												
Barbados	0,30	2,25	-0,87				1	1	1	3	11	27
Trin. y Tobago	1,55	9,11	-0,83				2	4	2	20	24	30
Uruguay	2,30	11,32	-0,80				3	7	3	23	29	32
Argentina	3,00	7,10	-0,58				4	2	6	26	18	45
Chile	4,30	8,45	-0,49				6	3	10	31	22	53
Venezuela	7,00	16,76	-0,58				7	13	5	34	50	44
Colombia	7,85	14,18	-0,45				8	9	11	40	41	54
Paraguay	8,35	18,32	-0,54				10	16	8	44	58	47
Ecuador	9,00	23,03	-0,61				11	19	4	46	69	41
México	9,35	9,42	-0,01				12	5	18	49	25	73
Jamaica	12,40	21,67	-0,43				14	18	13	55	66	57
Bolivia	13,10	27,73	-0,53				15	21	9	56	75	49
Brasil	13,65	11,76	0,16				16	8	20	58	31	79
Peru	14,20	17,70	-0,20				17	14	15	60	54	64
Haiti	48,10	33,10	0,45				23	23	21	99	91	91

(*) (Valor real menos valor estimado)/ Valor estimado.

Los parámetros de la norma fueron estimados por el método de mínimos cuadrados ordinario considerando la tasa de analfabetismo de mayores de 15 años como función del logaritmo del ingreso nacional bruto per cápita, estimado según precios de paridad del poder adquisitivo de la moneda local.

Los resultados de la regresión fueron

Variable	Coefficiente	t				
C	136,976	10,765	R cuadrado	0,422	Obs. incluidas	117
LOG(INB)	-14,044	-9,166	Estadístico F	84,023		

Cuadro A2.2 Panamá: comparaciones de tasa de analfabetismo > de 15 años y < de 24 con distintos grupos de países

Países	Tasa analfabet.>15<24			Ordenamiento								
	Valor observ.	Valor estimado	Residuo porc.(*)	Grupo			Región			Total		
				Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res
Del estudio												
Costa Rica	1,60	3,56	-0,55	1	1	1	6	6	12	39	26	62
Panamá	3,95	7,71	-0,49	2	3	2	14	11	13	56	42	63
R. Dominicana	5,95	7,30	-0,19	3	2	5	17	10	16	65	41	71
Honduras	11,10	18,28	-0,39	4	7	3	18	20	14	76	72	64
El Salvador	11,15	10,56	0,06	5	5	6	19	15	18	77	55	78
Nicaragua	13,80	19,07	-0,28	6	8	4	20	22	15	80	74	67
Belice	15,75	8,16	0,93	7	4	8	21	12	23	81	44	99
Guatemala	20,00	12,71	0,57	8	6	7	22	17	22	83	62	95
De la región												
Barbados	0,20	-2,97	-1,07				1	1	1	5	11	12
Trin. y Tobago	0,20	2,93	-0,93				2	4	2	10	24	34
Uruguay	0,90	4,83	-0,81				3	7	4	31	29	44
Chile	1,00	2,36	-0,58				4	3	11	32	22	60
Argentina	1,35	1,20	0,12				5	2	20	37	18	85
Bolivia	2,70	18,97	-0,86				7	21	3	46	73	41
Venezuela	2,80	9,52	-0,71				8	13	6	49	49	50
Colombia	2,80	7,30	-0,62				9	9	9	48	40	58
Perú	3,35	10,33	-0,68				10	14	7	53	53	52
México	3,35	3,20	0,05				11	5	17	52	25	77
Ecuador	3,55	14,92	-0,76				12	19	5	54	68	49
Paraguay	3,65	10,86	-0,66				13	16	8	55	57	56
Jamaica	5,45	13,75	-0,60				15	18	10	61	65	59
Brasil	5,80	5,22	0,11				16	8	19	64	31	84
Haití	33,85	23,60	0,43				23	23	21	97	87	92

(*) (Valor real menos valor estimado)/ Valor estimado.

Los parámetros de la norma fueron estimados por el método de mínimos cuadrados ordinario considerando la tasa de analfabetismo para mayores de 15 años y menores de 24 como función del logaritmo del ingreso nacional bruto per cápita, estimado según precios de paridad del poder adquisitivo de la moneda local.

Los resultados de la regresión fueron

Variable	Coefficiente	t				
C	113,052	10,039	R cuadrado	0,418	Obs. incluidas	113
LOG(INB)	-12,095	-8,930	Estadístico F	79,744		

Cuadro A2.3 Panamá: comparación de las tasas de escolaridad primaria

Países	Matrícula Primaria			Ordenamiento								
	Valor observ.	Valor estimado	Residuo porc.(*)	Grupo			Región			Total		
				Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res
Del estudio												
R.												
Dominicana	124.28	99.97	0.24	1	3	1	2	11	2	4	68	9
Belize	117.61	99.19	0.19	2	4	2	5	13	6	12	74	16
El Salvador	111.19	98.48	0.13	3	5	3	10	16	9	27	81	30
Panamá	108.95	100.12	0.09	4	2	6	14	10	13	36	66	42
Costa Rica	107.96	102.13	0.06	5	1	7	15	7	16	39	52	50
Honduras	105.82	94.47	0.12	6	7	4	16	20	11	49	100	33
Nicaragua	103.54	94.12	0.10	7	8	5	17	22	12	57	104	38
Guatemala	102.00	97.43	0.05	8	6	8	19	17	17	69	87	53
De la región												
Brasil	150.73	101.28	0.49				1	8	1	1	54	1
Peru	121.29	98.51	0.23				3	15	3	8	80	11
Argentina	120.14	104.53	0.15				4	2	7	10	37	22
Ecuador	115.66	95.90	0.21				6	19	5	16	94	13
Bolivia	114.85	94.15	0.22				7	21	4	17	103	12
Paraguay	113.21	98.61	0.15				8	14	8	20	78	24
Colombia	112.41	100.23	0.12				9	9	10	24	63	32
Mexico	110.27	102.50	0.08				11	5	14	30	48	46
Barbados	109.87	105.90	0.04				12	1	18	32	33	59
Uruguay	109.38	102.54	0.07				13	4	15	34	47	47
Chile	102.70	102.64	0.00				18	3	21	63	45	73
Venezuela	101.12	99.70	0.01				20	12	20	78	70	66
Trin. y Tobago	100.56	102.20	-0.02				21	6	22	82	50	83
Jamaica	99.65	96.77	0.03				22	18	19	89	91	60

(*) (Valor real menos valor estimado)/ Valor estimado

Los parámetros de la norma fueron estimados por el método de mínimos cuadrados ordinario considerando la tasa de desempleo como función del ingreso nacional bruto per cápita, estimado según precios de paridad del poder adquisitivo de la moneda local

Los resultados de la regresión fueron

Variable	Coefficiente	t				
C	45.15	4.60	R cuadrado	0.17	Obs. incluidas	148
LOG(INB)	6.32	5.51	Estadístico F	30.34		

Cuadro A2.4 Panamá: comparación de las tasas de escolaridad secundaria

Países	Matrícula Secundaria			Ordenamiento								
	Valor observ.	Valor estimado	Residuo porc.(*)	Grupo			Región			Total		
				Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res
Del estudio												
Belize	70.71	72.14	-0.02	1	4	2	10	13	10	79	72	60
Panamá	67.15	75.76	-0.11	2	2	3	12	10	14	85	64	83
Costa Rica	60.53	83.64	-0.28	3	1	6	14	7	19	91	50	110
R. Dominicana	59.48	75.17	-0.21	4	3	4	16	11	17	93	66	99
Nicaragua	53.99	52.27	0.03	5	7	1	18	20	6	96	99	51
El Salvador	53.91	69.34	-0.22	6	5	5	19	15	18	97	78	103
Guatemala	36.92	65.25	-0.43	7	6	7	20	16	20	108	83	114
De la región												
Brasil	105.33	80.34	0.31				1	8	3	18	52	20
Barbados	101.59	98.42	0.03				2	1	7	20	32	52
Uruguay	98.04	85.25	0.15				3	4	4	27	45	29
Argentina	96.65	93.04	0.04				4	2	5	28	36	49
Chile	85.49	85.67	0.00				5	3	8	49	43	55
Jamaica	83.31	62.64	0.33				6	17	2	55	87	18
Trin. y Tobago	82.29	83.94	-0.02				7	6	9	60	48	59
Bolivia	79.97	52.38	0.53				8	19	1	62	98	7
Mexico	73.49	85.11	-0.14				9	5	15	73	46	90
Colombia	69.85	76.22	-0.08				11	9	12	80	62	77
Venezuela	66.00	74.13	-0.11				13	12	13	88	68	81
Paraguay	59.94	69.88	-0.14				15	14	16	92	76	91
Ecuador	57.68	59.24	-0.03				17	18	11	94	90	62

(*) (Valor real menos valor estimado)/ Valor estimado

Los parámetros de la norma fueron estimados por el método de mínimos cuadrados ordinario considerando la tasa de desempleo como función del ingreso nacional bruto per cápita, estimado según precios de paridad del poder adquisitivo de la moneda local

Los resultados de la regresión fueron

Variable	Coeficiente	t				
C	-139.65	-10.30	R cuadrado	0.67	Obs. incluidas	128
LOG(INB)	24.78	15.91	Estadístico F	253.10		

Cuadro A2.5 Panamá: comparación de las tasas de escolaridad terciaria

Países	Matrícula Terciaria			Ordenamiento								
	Valor observ.	Valor estimado	Residuo porc. (*9	Grupo			Región			Total		
				Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res
Del estudio												
El Salvador	17.21	26.31	-0.35	1	2	2	9	12	10	65	65	70
Costa Rica	16.55	34.46	-0.52	2	1	3	10	7	14	66	47	83
Honduras	14.75	17.35	-0.15	3	3	1	14	14	6	71	79	55
De la región												
Argentina	52.22	39.82	0.31				1	2	2	26	33	25
Barbados	38.15	42.88	-0.11				2	1	5	38	29	54
Chile	37.15	35.62	0.04				3	3	3	39	40	44
Bolivia	36.73	16.64	1.21				4	15	1	40	82	7
Uruguay	36.62	35.38	0.04				5	4	4	41	42	45
Colombia	23.10	30.23	-0.24				6	9	8	57	57	61
Venezuela	22.95	29.04	-0.21				7	10	7	58	61	57
Mexico	20.47	35.29	-0.42				8	5	12	63	43	75
Brasil	16.17	32.58	-0.50				11	8	13	67	49	81
Jamaica	16.06	22.49	-0.29				12	13	9	68	73	66
Paraguay	15.84	26.61	-0.40				13	11	11	69	64	74
Trin. y Tobago	6.22	34.63	-0.82				15	6	15	85	45	99

(*) (Valor real menos valor estimado)/ Valor estimado

Los parámetros de la norma fueron estimados por el método de mínimos cuadrados ordinario considerando la tasa de desempleo como función del ingreso nacional bruto per cápita, estimado según precios de paridad del poder adquisitivo de la moneda local

Los resultados de la regresión fueron

Variable	Coeficiente	t				
C	-92.83	-8.24	R cuadrado	0.53	Obs. incluidas	109
LOG(INB)	14.13	10.93	Estadístico F	119.55		

**Cuadro A2.6 Panamá: comparaciones de años de escolaridad esperados
con distintos grupos de países**

Países	Años de Escol. Esperados			Ordenamiento								
	Valor observ.	Valor estimado	Residuo porc.(*)	Grupo			Región			Total		
				Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res
Del estudio												
Panamá	12	12,08	-0,01	1	2	1	10	10	9	72	69	67
El Salvador	11	11,43	-0,04	2	3	2	12	13	11	82	80	83
Costa Rica	11	13,02	-0,15	3	1	3	15	6	15	81	53	115
De la región												
Argentina	16	13,55	0,18				1	2	4	11	45	19
Brasil	15	12,64	0,19				2	8	3	25	58	15
Uruguay	15	12,73	0,18				3	7	5	36	56	20
Bolivia	14	9,52	0,47				4	16	1	39	97	3
Perú	14	11,48	0,22				5	12	2	45	78	14
Chile	14	13,29	0,05				6	3	8	40	49	52
Barbados	14	14,50	-0,03				7	1	10	37	36	79
Jamaica	12	10,71	0,12				8	15	6	65	89	32
Paraguay	12	11,36	0,06				9	14	7	73	83	49
México	12	13,10	-0,08				11	5	13	70	52	102
Venezuela	11	11,67	-0,06				13	11	12	93	76	89
Colombia	11	12,17	-0,10				14	9	14	80	68	103
Trin. y Tobago	11	13,16	-0,16				16	4	16	88	51	117

(*) (Valor real menos valor estimado)/ Valor estimado.

Los parámetros de la norma fueron estimados por el método de mínimos cuadrados ordinario considerando los años de escolaridad esperados como función del logaritmo del ingreso nacional bruto per cápita, estimado según precios de paridad del poder adquisitivo de la moneda local.

Los resultados de la regresión fueron

Variable	Coefficiente	t				
C	-11,806	-9,483	R cuadrado	0,729	Obs. incluidas	138
LOG(INB)	2,742	19,144	Estadístico F	366,507		

Cuadro A3.1 Panamá: comparaciones de coeficiente de Gini con distintos grupos de países

Países	Coeficiente de Gini			Ordenamiento								
	Valor observ.	Valor estimado	Residuo porc.(*)	Grupo			Región			Total		
				Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res
Del estudio												
Costa Rica	46,50	39,19	0,19	1	1	1	6	4	6	75	28	74
R. Dominicana	47,44	39,87	0,19	2	2	2	7	7	7	76	40	75
Guatemala	48,32	40,55	0,19	3	5	3	8	14	8	79	56	76
El Salvador	53,20	40,32	0,32	4	4	4	12	12	11	87	50	85
Honduras	55,00	41,00	0,34	5	6	5	14	18	12	89	66	87
Nicaragua	55,08	41,05	0,34	6	7	6	15	20	13	90	68	88
Panamá	56,40	39,94	0,41	7	3	7	16	9	17	91	42	92
De la región												
Jamaica	37,91	40,65	-0,07				1	16	1	48	60	42
Guayana	43,24	40,58	0,07				2	15	2	64	57	58
Ecuador	43,73	40,76	0,07				3	17	3	65	61	61
Uruguay	44,60	39,44	0,13				4	5	5	69	31	69
Bolivia	44,70	41,04	0,09				5	19	4	70	67	66
Venezuela	49,10	40,19	0,22				9	10	9	80	46	80
Perú	49,80	40,29	0,24				10	11	10	82	48	82
Argentina	52,20	38,63	0,35				11	1	14	85	22	89
México	54,60	39,11	0,40				13	3	15	88	27	90
Paraguay	56,80	40,36	0,41				17	13	16	92	51	91
Chile	57,10	38,92	0,47				18	2	19	93	25	94
Colombia	57,60	39,87	0,44				19	8	18	94	41	93
Brasil	58,45	39,52	0,48				20	6	20	95	32	95

(*) (Valor real menos valor estimado)/ Valor estimado

Los parámetros de la norma fueron estimados por el método de mínimos cuadrados ordinario considerando el coeficiente de Gini como función del ingreso nacional bruto per cápita, estimado según precios de paridad del poder adquisitivo de la moneda local

Los resultados de la regresión fueron

Variable	Coeficiente	t				
C	41,766	36,111	R cuadrado	0,113	Obs. incluidas	95
INB	0,000	-3,441	Estadístico F	11,843		

**Cuadro A3.2. Panamá: comparaciones del coeficiente de Gini con distintos grupos de países
(Excl.países ex URSS)**

Países	Coeficiente de Gini			Ordenamiento								
	Valor observ.	Valor estimado	Residuo porc.(*)	Grupo			Región			Total		
				Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res	Obs.	Res	Est.
Del estudio												
Costa Rica	46,50	40,18	0,16	1	1	3	6	4	8	64	28	65
R.Dominicana	47,44	40,99	0,16	2	2	2	7	7	7	65	40	64
Guatemala	48,32	41,80	0,16	3	5	1	8	14	6	68	52	63
El Salvador	53,20	41,52	0,28	4	4	4	12	12	11	76	46	74
Honduras	55,00	42,33	0,30	5	6	5	14	18	12	78	60	75
Nicaragua	55,08	42,39	0,30	6	7	6	15	20	13	79	62	76
Panamá	56,40	41,07	0,37	7	3	7	16	9	17	80	42	81
De la región												
Jamaica	37,91	41,92	-0,10				1	16	1	39	56	31
Guayana	43,24	41,83	0,03				2	15	2	53	53	46
Ecuador	43,73	42,04	0,04				3	17	3	54	57	48
Uruguay	44,60	40,48	0,10				4	5	5	58	31	58
Bolivia	44,70	42,38	0,05				5	19	4	59	61	52
Venezuela	49,10	41,37	0,19				9	10	9	69	44	68
Perú	49,80	41,49	0,20				10	11	10	71	45	69
Argentina	52,20	39,52	0,32				11	1	14	74	22	77
México	54,60	40,08	0,36				13	3	15	77	27	79
Paraguay	56,80	41,56	0,37				17	13	16	81	47	80
Chile	57,10	39,86	0,43				18	2	19	82	25	83
Colombia	57,60	40,99	0,41				19	8	18	83	41	82
Brasil	58,45	40,57	0,44				20	6	20	84	32	84

(*) (Valor real menos valor estimado)/ Valor estimado

Los parámetros de la norma fueron estimados por el método de mínimos cuadrados ordinario considerando el coeficiente de Gini como función del ingreso nacional bruto per cápita, estimado según precios de paridad del poder adquisitivo de la moneda local

Los resultados de la regresión fueron

Variable	Coeficiente	t				
C	43,237	34,787	R cuadrado	0,155	Obs. incluidas	84
INB	0,000	-4,021	Estadístico F	16,170		

Cuadro A3.3 Panamá: comparaciones del porcentaje participación en el ingreso del 10 por ciento de la población más pobre con distintos grupos de países

Países	Part.Ing.10 por ciento más pobre			Ordenamiento								
	Valor observ.	Valor estimado	Residuo porc.(*)	Grupo			Región			Total		
				Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res
Del estudio												
R. Dominicana	2,14	2,37	-0,10	1	2	1	2	7	2	59	40	59
Costa Rica	1,39	2,41	-0,42	2	1	2	4	4	4	78	28	78
Nicaragua	1,25	2,31	-0,46	3	7	3	7	20	7	81	68	81
Guatemala	0,88	2,33	-0,62	4	5	4	12	14	12	87	56	87
Honduras	0,86	2,31	-0,63	5	6	5	13	18	13	88	66	88
El Salvador	0,86	2,35	-0,63	6	4	6	14	12	14	89	50	89
Panamá	0,69	2,37	-0,71	7	3	7	17	9	17	92	42	92
De la región												
Jamaica	2,66	2,33	0,14				1	16	1	37	60	33
Uruguay	1,77	2,39	-0,26				3	5	3	72	31	71
Guayana	1,31	2,33	-0,44				5	15	6	79	57	80
Bolivia	1,30	2,31	-0,44				6	19	5	80	67	79
Chile	1,16	2,42	-0,52				8	2	8	82	25	83
Argentina	0,99	2,44	-0,59				9	1	9	84	22	84
México	0,96	2,41	-0,60				10	3	11	85	27	86
Ecuador	0,93	2,32	-0,60				11	17	10	86	61	85
Colombia	0,80	2,37	-0,66				15	8	15	90	41	90
Perú	0,75	2,35	-0,68				16	11	16	91	48	91
Brasil	0,69	2,39	-0,71				18	6	18	93	32	93
Paraguay	0,62	2,34	-0,74				19	13	19	94	51	94
Venezuela	0,58	2,35	-0,75				20	10	20	95	46	95

(*) (Valor real menos valor estimado)/ Valor estimado.

Los parámetros de la norma fueron estimados por el método de mínimos cuadrados ordinario considerando la participación en el ingreso del 10 por ciento más pobre como función del ingreso nacional bruto per cápita, estimado según precios de paridad del poder adquisitivo de la moneda local.

Los resultados de la regresión fueron

Variable	Coefficiente	t				
C	2,268	17,417	R cuadrado	0,029	Obs. incluidas	95
INB	0,000	1,653	Estadístico F	2,732		

Cuadro A3.4 Panamá: comparaciones del porcentaje de participación en el ingreso del 20 por ciento de la población más pobre con distintos grupos de países

Países	Part. ing. 20 por ciento más pobre			Ordenamiento								
	Valor observ.	Valor estimado	Residuo porc.(*)	Grupo			Región			Total		
				Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res
Del estudio												
R.Dominicana	5,09	6,11	-0,17	1	2	1	2	7	2	66	40	68
Costa Rica	4,18	6,24	-0,33	2	1	2	5	4	6	78	28	80
Nicaragua	3,56	5,90	-0,40	3	7	3	7	20	7	81	68	81
El Salvador	2,88	6,03	-0,52	4	4	4	14	12	14	89	50	89
Honduras	2,74	5,91	-0,54	5	6	5	15	18	15	90	66	90
Guatemala	2,63	5,99	-0,56	6	5	6	17	14	17	92	56	92
Panamá	2,44	6,10	-0,60	7	3	7	18	9	18	93	42	93
De la región												
Jamaica	6,67	5,97	0,12				1	16	1	42	60	37
Uruguay	4,81	6,19	-0,22				3	5	3	72	31	70
Guayana	4,47	5,98	-0,25				4	15	4	74	57	74
Bolivia	4,00	5,90	-0,32				6	19	5	79	67	79
Ecuador	3,34	5,95	-0,44				8	17	8	82	61	83
Chile	3,33	6,29	-0,47				9	2	9	83	25	84
Argentina	3,11	6,34	-0,51				10	1	11	85	22	86
México	3,06	6,25	-0,51				11	3	12	86	27	87
Venezuela	2,98	6,06	-0,51				12	10	10	87	46	85
Perú	2,90	6,04	-0,52				13	11	13	88	48	88
Colombia	2,70	6,11	-0,56				16	8	16	91	41	91
Brasil	2,40	6,18	-0,61				19	6	19	94	32	94
Paraguay	2,21	6,03	-0,63				20	13	20	95	51	95

(*) (Valor real menos valor estimado)/ Valor estimado.

Los parámetros de la norma fueron estimados por el método de mínimos cuadrados ordinario considerando la participación en el ingreso del 20 por ciento más pobre como función del ingreso nacional bruto per cápita, estimado según precios de paridad del poder adquisitivo de la moneda local.

Los resultados de la regresión fueron

Variable	Coefficiente	t				
C	5,770	21,071	R cuadrado	0,069	Obs. incluidas	95
INB	0,000	2,633	Estadístico F	6,934		

Cuadro A4.1 Panamá: comparación de tasas de desempleo con distintos grupos de países

Países	Tasa de Desempleo			Ordenamiento								
	Valor observ.	Valor estimado	Residuo porc.(*)	Grupo			Región			Total		
				Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res	Obs.	Est.	Res
Del estudio												
Guatemala	1,80	10,31	-0,83	1	6	1	1	18	1	5	78	5
Honduras	4,20	10,52	-0,60	2	7	2	3	21	3	21	88	16
Costa Rica	6,70	9,66	-0,31	3	1	4	4	7	5	42	51	33
El Salvador	6,90	10,20	-0,32	4	5	3	5	16	4	43	73	31
Belice	10,00	10,05	0,00	5	4	5	9	13	9	65	66	57
Nicaragua	13,30	10,54	0,26	6	8	6	16	23	16	86	90	80
Panamá	13,60	10,01	0,36	7	3	7	17	12	17	87	65	85
R. Dominicana	15,60	9,98	0,56	8	2	8	19	11	21	94	64	95
De la región												
México	2,10	9,63	-0,78				2	6	2	6	50	6
Bolivia	7,40	10,54	-0,30				6	22	6	46	89	34
Chile	7,40	9,54	-0,22				7	4	7	47	47	41
Brasil	9,40	9,82	-0,04				8	9	8	61	56	55
Perú	10,30	10,18	0,01				10	15	10	70	71	58
Trin. y Tobago	10,40	9,60	0,08				11	5	12	71	49	63
Paraguay	10,80	10,21	0,06				12	17	11	76	74	61
Bahamas	10,80	8,58	0,26				13	1	15	75	34	79
Barbados	11,00	8,79	0,25				14	2	14	77	36	77
Ecuador	11,50	10,40	0,11				15	20	13	79	84	67
Colombia	14,20	9,98	0,42				18	10	18	90	63	89
Argentina	15,60	9,40	0,66				20	3	22	93	43	96
Jamaica	15,80	10,35	0,53				21	19	19	95	81	93
Venezuela	15,80	10,13	0,56				22	14	20	96	70	94
Uruguay	16,90	9,78	0,73				23	8	23	97	54	97

(*) (Valor real menos valor estimado)/ Valor estimado

Los parámetros de la norma fueron estimados por el método de mínimos cuadrados ordinario considerando la tasa de desempleo como función del ingreso nacional bruto per cápita, estimado según precios de paridad del poder adquisitivo de la moneda local

Los resultados de la regresión fueron

Variable	Coefficiente	t				
C	10,875	11,751	R cuadrado	0,058	Obs. incluidas	104
INB	0,000	-2,500	Estadístico F	6,249		

Apéndice 2 Aspectos macroeconómicos

Cuadro A.2.1 Panamá. Composición de la deuda pública 1990-2004

Acreedor	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Deuda Interna Sector Público⁽¹⁾	943.75	862.20	1,002.87	1,823.92	1,805.38	1,679.30	1,778.40	1,717.58	1,738.57	2,126.21	2,128.02	2,137.97	2,172.12	2,158.01	2,757.57
Fuentes Privadas	132.62	122.81	78.01	101.32	138.21	118.20	175.06	241.35	179.78	654.00	620.08	747.59	869.59	1,136.00	1,301.35
Certificados del Tesoro	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	75.00	125.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Letras del Tesoro	15.60	15.60	15.60	15.60	15.60	16.60	7.13	0.00	38.00	114.00	114.00	250.00	243.36	218.00	236.59
Notas del Tesoro	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	158.50	500.00	708.17
Proveedores	4.87	2.70	2.39	2.39	2.39	0.40	0.10	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Bonos internos	72.74	65.09	56.67	47.62	51.30	37.40	35.80	43.14	81.62	92.31	102.00	92.77	81.44	60.76	31.37
Bonos de Reconocimiento	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	394.92	363.92	363.92	363.92	345.06	307.35
Financiamiento Privado	39.41	39.42	3.35	3.40	3.40	3.40	5.64	28.82	24.23	19.74	15.25	10.76	6.27	5.81	13.97
Títulos prestacionales	0.00	0.00	0.00	32.31	65.52	58.50	51.39	44.33	36.03	33.03	24.91	30.14	15.11	6.37	3.91
Fuentes Sector público	811.13	739.39	924.86	1,722.60	1,667.17	1,561.10	1,603.34	1,476.23	1,558.79	1,472.21	1,507.94	1,390.38	1,302.53	1,022.01	1,456.23
Caja del Seguro Social (CSS)	713.40	668.90	872.30	813.13	865.32	884.29	813.56	538.72	610.80	646.98	788.48	762.30	697.90	516.37	622.55
Financ. de Bancos Oficiales	97.73	70.49	52.56	909.47	750.37	825.31	937.35	901.97	912.65	789.71	683.92	602.62	579.17	505.64	833.68
Otros	0.00	0.00	0.00	0.00	51.48	51.50	52.43	35.54	35.54	35.54	35.54	25.46	25.46	0.00	0.00
Deuda Externa Sector Público	5,610.80	5,811.20	4,967.47	5,270.96	5,505.49	5,890.98	5,069.61	5,050.95	5,348.75	5,568.10	5,604.09	6,262.81	6,349.05	6,503.62	7,219.19
Multilaterales	1,518.30	1,369.70	731.05	767.31	733.02	764.53	826.88	932.83	1,148.42	1,165.88	1,113.09	1,098.65	1,174.97	1,227.67	1,212.88
Bilaterales ⁽²⁾	665.90	702.40	517.98	525.75	526.90	518.20	517.78	489.88	481.98	434.54	380.04	330.20	331.24	313.77	294.21
Banca comercial	2,809.80	3,075.00	3,039.33	3,221.36	3,480.08	3,833.97	95.98	70.82	4.05	18.98	12.67	12.54	9.06	7.18	9.27
Bonos ⁽²⁾	326.30	366.00	352.55	422.85	433.07	432.59	3,593.95	3,528.54	3,733.70	3,948.51	4,099.29	4,821.41	4,833.78	4,954.99	5,702.85
Proveedores	85.20	84.40	80.20	75.49	57.79	44.01	35.02	28.88	0.62	0.21	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Acuerdo de San José	205.30	213.70	246.38	258.40	274.63	297.68	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Deuda Total Sector Público	6,554.55	6,673.40	5,970.34	7,094.88	7,310.87	7,570.28	6,848.01	6,768.53	7,087.32	7,694.31	7,732.11	8,400.78	8,521.17	8,661.63	9,976.76

Un modelo de sostenibilidad fiscal

Este apéndice hace una presentación esquematizada del modelo de sostenibilidad de la deuda utilizado para ilustrar este trabajo. Se utiliza el modelo desarrollado por Edwards y Vergara (2002) adaptado a la realidad panameña.²¹ En este modelo la variable clave es el resultado primario (déficit o superávit) del sector público, esto es el resultado fiscal que excluye los intereses de la deuda.

Se supone que existen dos tipos de deuda: (a) deuda concesional, o subsidiada (DC), correspondientes a fondos provistos por las instituciones multilaterales de crédito, de otros donantes y de algunos países; y (b) deuda comercial (DD), cuyo costo está dado por las condiciones de mercado. Entonces si D es la deuda total:

$$(1) \quad D_t = DC_t + DD_t$$

Su cambio en el tiempo queda expresado por

$$(2) \quad \Delta D_t = \Delta DC_t + \Delta DD_t$$

A su vez el resultado fiscal se define como:

$$(3) \quad bp_t - (r^c DC_{t-1} + r^d DD_{t-1}) = -(\Delta DC_t + \Delta DD_t) - \Delta M_t$$

Donde bp es el resultado primario, r^c la tasa de interés nominal de la deuda concesional y r^d la tasa de interés nominal de la deuda comercial, M es la base monetaria y el término ΔM corresponde al señoreaje captado por el ente emisor.

Partiendo de (3), se obtiene la siguiente expresión para el resultado primario:

$$(4) \quad bp_t = -[DC_{t-1} (\Delta DC_{t-1} / DC_t)] - [DD_{t-1} (\Delta DD_{t-1} / DD_t)] + [r^c DC_{t-1} + r^d DD_{t-1}] - \Delta M_t$$

Con esta ecuación se sintetiza la evolución a través del tiempo del saldo primario esperado, como función del pago de intereses y del aumento neto de ambos tipos de deuda.

A partir de allí debe calcularse el saldo primario consistente con la sostenibilidad fiscal. En otras palabras, se trata de determinar el valor del bp_t consistente con una trayectoria sostenible de la deuda pública. La trayectoria sostenible de deuda se define como la situación en que los aumentos en cada tipo de deuda corresponden a la

²¹ Edwards, S y R. Vergara op.cit

aceptación de la deuda del país por los distintos acreedores. Para poder calcular el saldo fiscal primario sostenible en el periodo t , se debe conocer la tasa de crecimiento (DC_t / DC_{t-1}) y (DD_t / DD_{t-1}) en la ecuación (4).

Se supone que la comunidad donante está dispuesta a aumentar la deuda concesional de Panamá a una tasa anual de θ . Del mismo modo, se supone que los tenedores de deuda comercial están dispuestos a acumularla a una tasa igual a β . Una restricción importante para el más largo plazo es que los cocientes, tanto de la deuda concesional como de la deuda comercial sobre el PBI no pueden crecer sin límites. En otras palabras, en plazos más largos, estos cocientes deben estar acotados. Si llamamos g a la tasa de crecimiento real del PBI y π a la tasa de inflación, entonces, tomando en cuenta que el crecimiento nominal del PBI es igual a $(g + \pi)$, esas restricciones se expresan así:

$$(5) \quad \theta \leq (g + \pi)$$

$$(6) \quad \beta \leq (g + \pi)$$

Estas condiciones son necesarias para asegurar la convergencia del bp a través del tiempo. Desarrollando la ecuación (4) y usando tasas de crecimiento sostenibles para los dos tipos de deuda (5 y 6), se puede obtener el saldo fiscal primario consistente con una trayectoria sostenible de la deuda de la siguiente manera:

Desarrollando (4) y usando tasas de crecimiento sostenibles para los dos tipos de deuda se obtiene la siguiente expresión:

$$(7) \quad bp_t/Y_t = (1/(1+g+\pi)) ((r_t^c - \theta) DC_0/Y_0 e^{(\theta-g-\pi)(t-1)} + (r_t^d - \beta) DD_0/Y_0 e^{(\beta-g-\pi)(t-1)}) + (g+\pi) M_0/Y_0$$

Donde Y_t es el PBI nominal en el año t . DC_0/Y_0 es la razón entre la deuda concesional y el PBI en el primer año. Análogamente, DD_0/Y_0 es la razón entre la deuda comercial y el PBI en el período inicial. Conforme a la ecuación (7) surge con claridad que θ , la tasa a la cual la deuda concesional evoluciona a través del tiempo es un parámetro clave para la determinación del nivel de deuda sostenible.

Edwards y Vergara (2002) consideran tres escenarios posibles referidos al crecimiento de la deuda concesional:

- Escenario A: la deuda concesional crece con el PBI: $\theta = (g + \pi)$
- Escenario B: la deuda concesional se mantiene constante en términos reales: $\theta = \pi$

- Escenario C: la deuda concesional se mantiene constante en términos nominales: $\theta = 0$

Aplicación al caso de Panamá

Para determinar el saldo fiscal primario consistente con la sostenibilidad de la deuda pública se supuso para todos los escenarios (A, B y C) la disminución de la deuda comercial, colocando como objetivo reducir en un 50 por ciento la deuda comercial respecto al PBI, es decir, que esta debería disminuir del 48,2% al 24,1% del PBI en estado estacionario.

La deuda comercial sobre el PBI (DD_0/Y_0) se calculó tomando como base el año 2004. Al 31 de diciembre de 2004 la deuda comercial era de B./ 6.619 millones, después de haberle restado lo del FFD (Fondo Fiduciario para el Desarrollo), colaterales y la deuda de la CSS, de acuerdo a los lineamientos del FMI. Así, ésta alcanzó un 48,2% del PBI.

La deuda concesional sobre el PBI (DC_0/Y_0) se tomó igual al 11%. Este tipo de deuda fue de 1.507 millones de balboas al 31 de diciembre del 2004. A su vez la tasa de inflación de largo plazo se estima que estaría alrededor del 2 por ciento. Un resumen de los valores utilizados en el modelo aparecen en el cuadro siguiente.

Cuadro A 2.2 Panamá - Valores de los parámetros usados en los ejercicios de sostenibilidad fiscal

Parámetro	Símbolo	Valor supuesto	Comentarios
Razón inicial de deuda concesional a PBI	DC_0/Y_0	11%	Del presupuesto 2004
Razón inicial de deuda comercial a PBI	DD_0/Y_0	48,2%	Corresponde al total de la deuda menos la deuda concesional
Tasa de acumulación de deuda concesional	θ	Tres escenarios: entre 0 y $g + \pi$	Se mantiene o se va extinguiendo gradualmente
Tasa de acumulación de deuda comercial	β	baja 50%	disminuye 10% del PBI en 10 años
Tasa de crecimiento del PBI nominal	$g + \pi$	se suponen distintos escenarios para g (entre 2% y 7%) y $\pi=2\%$	El supuesto de crecimiento es clave en la trayectoria sostenible
Tasa de interés de fondos concesionales	r_c	2%	Supuesto
Tasa de interés de fondos comerciales	r_d	6%	Supuesto

Por el lado de las tasas de interés se consideró un 2% para la deuda concesional, tomando en cuenta que cerca del 56% de la misma proviene del BID y que éste tiene una tasa máxima para los fondos concesionados de un 2%. Por ello se toma el peor de los casos para efectos del modelo. Por otra parte, se considera un 6% para la deuda comercial, considerando como referencia el título emitido a 5 años emitido por Panamá el 1 de diciembre de 2004, cuyo rendimiento fue de un 6% aproximadamente. En cuanto a la tasa de crecimiento real del PBI, se asume un escenario base de crecimiento anual de 5%

El cuadro A 2.3 presenta un resumen de los resultados de las simulaciones efectuadas para la economía panameña. Así, el balance primario sostenible para los escenarios A, B y C (distintos crecimientos de la deuda concesional) y para todos ellos asumiendo que la deuda comercial se reduce en un 50% en régimen, se obtienen los siguientes resultados:

- a) Si la deuda concesional se mantiene constante respecto del PBI (11%) y la deuda comercial se reduce en un 50% (pasa de 48,2% a 24,1% del PBI en régimen) significa que el déficit primario no puede ser superior a 0,73% del PBI.
- b) Con el mismo supuesto de reducción en la deuda comercial y en el caso en que la deuda concesional crece sólo con la inflación (disminuye 4,4% del PBI en 10 años), el máximo déficit primario para alcanzar una situación sostenible es de 0,22% del PBI, y
- c) En el caso de que la deuda concesional se mantiene en términos nominales (disminuye 5,6% del PBI en 10 años) y la deuda comercial disminuye en un 50%, es necesario comenzar con un balance primario, siendo de los 10 años en adelante sostenible con un déficit primario entre 0,1% y 0,2% del PBI.

Cuadro A 2.3 Panamá. Saldo fiscal primario sostenible

(% del PBI)

	Escenario A	Escenario B	Escenario C
Año 1	-0,73	-0,22	-0,01
Año 10	-0,73	-0,22	-0,11
Estado Estacionario	-0,73	-0,22	-0,22

Nota: Se asume que el PBI crece anualmente al 5%.

Los escenarios comentados presentan una situación bastante restrictiva para Panamá en los próximos años. La actual administración ha planteado disminuir la deuda pública, la ley de responsabilidad fiscal tenía como objetivo reducirla a 50% del PBI. Por ejemplo, para mantener un endeudamiento sostenible en Panamá y disminuir la deuda pública en 15% del PBI en los próximos 10 años y asumiendo un crecimiento de la economía de 5% anual, los déficit primarios deberán ser menores a 0,11% del PBI. Estos resultados no son consistentes con el déficit máximo de 2% del PBI, permitido en la ley de responsabilidad fiscal, como tampoco con el déficit primario que presenta actualmente la economía panameña.

Cuadro A 2.4 Panamá – Composición de la deuda pública

(% del PBI)

	Escenario A		Escenario B		Escenario C	
	Deuda Concesional	Deuda Comercial	Deuda Concesional	Deuda Comercial	Deuda Concesional	Deuda Comercial
Año 1	10,9	47,1	10,3	47,1	10,1	47,1
Año 10	10,9	37,6	6,6	37,6	5,4	37,6
Estado Estacionario	10,9	24,1	0,0	24,1	0,0	24,1

Nota: Se asume que el PBI crece anualmente al 5%.

Las estimaciones realizadas por el MEF son de un déficit primario de 0,4% del PBI en 2005, de mantenerse estos niveles de déficit primario implicaría, según el modelo de Edwards y Vergara (2002), que la deuda pública no sería sostenible en el largo plazo. En este contexto, para enfrentar un endeudamiento público sostenible será necesario nuevos ajustes fiscales.

Apéndice 3. Sector público y proceso presupuestario

Cuadro A.3.1 Panamá Sector Público No Financiero

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos del Sector Público											
Gobierno General:											
Gobierno Central	1.151	1.204	1.287	1.325	1.446	1.583	1.878	1.999	1.945	1.901	1.902
CSS	475	522	587	614	613	667	690	742	734	725	725
Agencias Consolidadas	59	56	89	58	58	70	77	80	84	88	78
Total	1.685	1.782	1.963	1.997	2.117	2.320	2.645	2.821	2.763	2.714	2.705
Balance Operación Empresas Públicas	361	397	365	312	267	139	106	80	100	103	91
Balance Agencias No Consolidadas	-5	12	-18	-16	24	70	-23	56	66	33	22
Balance Seguro Educativo	22	14	-1	-23	4	-17	-4	-16	-2	-6	3
Ingresos de Capital	19	24	16	19	30	27	72	63	87	119	49
Donaciones	0	1	8	5	71	57	5	4	1	0	0
Total	2.082	2.230	2.333	2.294	2.513	2.596	2.802	3.007	3.014	2.963	2.869
Gastos del Sector Público											
Gastos Corrientes Gobierno Central											
Gobierno Central	863	821	816	857	940	1.038	1.118	1.168	1.168	1.157	1.235
CSS	610	652	720	725	781	815	846	906	983	1.055	1.104
Agencias Consolidadas	129	113	117	124	136	140	141	153	147	153	149
Total	1.602	1.586	1.653	1.707	1.856	1.994	2.105	2.228	2.298	2.365	2.488
Gasto de Capital	289	267	272	312	402	581	509	359	387	399	532
Total	1.891	1.853	1.925	2.019	2.259	2.575	2.613	2.587	2.685	2.764	3.020
Balance sin incluir intereses	191	377	408	275	254	22	189	420	330	199	-152
Intereses Externos Pagados	83	98	132	121	242	270	296	341	381	440	471
Balance (base caja)	108	279	276	154	12	-248	-107	79	-51	-241	-622
Intereses Externos Atrasados	208	256	261	10	4	0	0	0	0	0	0
Capitalización de Intereses	0	0	0	109	36	19	31	26	28	3	1
Balance General (base devengada)	-100	23	15	35	-28	-268	-138	54	-79	-244	-623
Porcentaje del PIB	-1.40%	0.30%	0.20%	0.40%	-0.30%	-2.40%	-1.20%	0.50%	-0.70%	-2.00%	-4.80%

Apéndice 7. Gasto público social, evolución y composición

Cuadro A.7.1 Panamá: Gasto total y gastos sociales del gobierno central y la caja de seguro social por función: años 1966-2004

(En millones de balboas)

Detalle	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Gran total	137,1	161,5	170,9	252,4	290,9	304,6	400,4	453,9	570,7	580,7	664,2	666,8	796,3
Total gobierno central	115,3	136,3	141,0	218,7	249,2	253,0	340,5	386,7	495,3	484,2	548,1	538,2	647,3
Total Caja de Seguro Social	21,9	25,2	29,9	33,7	41,7	51,6	59,9	67,2	75,4	96,4	116,1	128,6	148,9
Total servicios sociales	69,6	83,8	92,7	119,7	129,0	139,3	182,9	178,3	224,9	259,4	260,6	277,0	323,5
Servicios sociales, gobierno central	47,7	58,7	62,9	86,1	87,3	87,7	123,0	111,1	149,5	163,0	144,5	148,4	174,5
Servicios sociales, Caja de Seguro Social	21,9	25,2	29,9	33,7	41,7	51,6	59,9	67,2	75,4	96,4	116,1	128,6	148,9
Educación	27,2	33,7	36,9	46,5	47,5	50,9	74,7	63,0	86,9	86,1	84,5	90,2	109,2
Administración y regulación	2,4	0,7	0,8	2,1	1,3	4,4	9,8	4,4	9,8	7,7	5,4	8,2	11,6
Primaria y preprimaria	13,8	18,6	18,5	25,0	23,9	23,5	32,7	29,1	39,8	39,1	44,1	48,3	52,6
Media y técnica	6,2	8,2	8,5	11,7	12,3	13,5	20,1	18,2	23,1	23,5	20,2	19,1	24,3
Superior1/	2,6	3,1	5,3	3,6	5,7	6,0	7,5	9,3	12,5	13,7	14,1	14,1	17,4
Adultos2/	0,3	0,4	0,3	0,7	0,4	0,3	0,7	0,4	0,9	0,8	0,6	0,6	0,7
Especial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,7
Comedores escolares y otros gastos	1,8	2,7	3,5	3,5	3,9	3,2	3,8	1,5	0,8	1,3	0,2	-	1,0

A.7.1. (Continuación)

Detalle	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Salud	24,1	28,9	31,6	37,3	40,6	47,9	59,7	61,4	74,4	84,5	94,8	98,0	117,2
Salud - Gobierno central	12,6	16,1	16,1	20,0	19,3	19,8	26,5	24,1	32,4	33,6	32,3	31,6	38,3
Administración y regulación	1,3	1,5	1,1	2,7	1,6	3,9	5,0	3,5	5,6	4,2	3,8	2,2	10,7
Serv. médicos-asistenciales	9,8	12,6	13,0	13,9	14,7	13,8	19,4	18,1	22,2	19,6	22,9	23,7	23,9
Programas de sanidad	0,9	1,2	1,2	3,2	2,9	2,1	2,1	2,6	4,5	9,6	5,6	5,7	3,8
Otros	0,6	0,8	0,8	0,3	-	-	-	-	0,1	0,1	-	-	0,0
Salud - Caja de Seguro Social3/	11,6	12,8	15,5	17,2	21,4	28,1	33,1	37,2	42,1	50,9	62,5	66,4	78,9
Enfermedad y maternidad	10,3	11,4	14,0	15,8	19,0	22,9	28,6	30,7	34,6	41,8	52,9	55,3	70,1
Riesgos profesionales	-	-	-	-	0,7	3,3	2,2	3,9	4,5	5,3	6,3	6,5	3,0
Otros gastos administrativos4/	1,3	1,3	1,5	1,5	1,6	1,9	2,4	2,6	3,0	3,9	3,3	4,7	5,8
Trabajo y asistencia social	1,2	1,4	1,6	1,6	1,7	2,8	3,5	3,5	3,5	2,9	3,0	3,1	3,0
Administración y regulación	0,0	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6
Normas e inspección laboral5/	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,5
Formación de mano de obra5/	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2
Conflictos y conciliaciones5/	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,8
Asistencia a ancianos e incapacitados6/	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	1,2	1,6	1,7	1,9	1,3	2,0	1,9	-
Protección de menores7/	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,8	0,6	0,7	0,5	0,9	0,7	0,9	0,9
Otros8/	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,7	1,3	1,2	1,2	0,7	0,3	0,3	0,0
Seguridad Social	14,8	17,1	19,5	22,5	27,4	30,4	34,6	38,3	40,9	56,0	63,8	71,5	77,6
Caja de seguridad social	10,3	12,4	14,4	16,4	20,3	23,5	26,8	30,0	33,3	45,5	53,6	62,2	70,1
Administración3/4/	1,2	1,3	1,4	1,4	1,6	1,6	1,9	2,1	2,4	3,5	2,9	4,4	5,2
Prestaciones de vejez, invalidez y muerte9/	7,7	9,6	10,8	12,7	15,5	17,1	19,3	21,5	23,7	33,6	41,3	48,1	54,7
Prestaciones de enfermedad y maternidad9/	1,4	1,5	2,2	2,3	2,8	3,3	3,7	4,0	4,5	5,3	5,9	6,0	6,1
Prestaciones de riesgos profesionales9/	-	-	-	-	0,6	1,5	1,9	2,3	2,8	3,1	3,6	3,8	4,1
Gobierno Central	4,5	4,7	5,2	6,1	7,0	6,9	7,8	8,3	7,6	10,5	10,2	9,4	7,6
Prestaciones de vejez, invalidez y muerte10/	4,5	4,7	5,2	6,1	7,0	6,9	7,8	8,3	7,6	10,5	10,2	9,4	7,6

A.7.1. (Continuación)

Detalle	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Gran total	1.098,1	1.252,4	1.445,0	1.891,4	1.686,4	1.838,5	1.731,6	2.161,7	2.378,2	1.347,2	1.422,0	1.548,7	2.010,3
Total gobierno central	933,6	1.064,9	1.216,5	1.624,5	1.369,9	1.493,4	1.365,5	1.757,0	1.951,9	930,2	1.005,1	1.124,7	1.537,3
Total Caja de Seguro Social	164,6	187,5	228,5	266,9	316,5	345,1	366,1	404,7	426,3	417,0	416,9	424,0	473,0
Total servicios sociales	432,8	477,1	538,2	642,4	696,7	744,6	768,6	813,2	859,1	795,0	810,3	845,0	1.012,2
Servicios sociales, gobierno central	268,2	289,6	309,7	375,6	380,2	399,5	402,5	408,5	432,8	377,9	393,4	421,0	539,2
Servicios sociales, Caja de Seguro Social	164,6	187,5	228,5	266,9	316,5	345,1	366,1	404,7	426,3	417,0	416,9	424,0	473,0
Educación	140,3	161,9	171,4	198,4	215,2	214,0	230,6	230,5	245,7	230,2	240,4	217,0	240,3
Administración y regulación	11,5	12,3	11,7	19,5	21,1	22,3	28,5	24,0	24,8	22,5	19,6	11,5	20,8
Primaria y preprimaria	62,4	73,7	69,9	70,8	76,1	84,6	87,7	89,1	94,4	88,6	85,9	88,3	95,5
Media y técnica	36,0	37,6	47,8	52,2	62,8	59,8	65,7	64,8	69,4	64,5	64,8	63,1	67,9
Superior1/	17,0	20,9	26,9	33,1	36,7	38,6	39,4	41,7	45,9	45,5	47,0	43,4	44,0
Adultos2/	0,9	1,1	1,5	1,2	0,8	0,9	1,1	3,2	3,0	2,0	2,7	2,8	3,3
Especial	2,3	2,9	3,5	4,2	4,8	5,3	5,3	5,5	5,9	5,3	5,4	5,3	5,9
Comedores escolares y otros gastos	10,2	13,4	10,1	17,5	12,9	2,5	3,0	2,1	2,3	1,9	15,2	2,6	3,0

A.7.1. (Continuación)

Detalle	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Salud	134,1	154,6	181,1	202,1	231,6	263,3	267,0	273,9	298,0	261,3	244,7	243,8	289,7
Salud - gobierno central	47,4	55,7	59,4	68,5	76,7	84,3	86,8	85,2	103,6	83,4	80,7	87,2	115,5
Administración y regulación	12,0	14,1	14,5	22,2	21,0	21,3	19,4	27,6	31,7	30,7	26,9	30,9	33,6
Serv. médicos-asistenciales	30,7	36,7	36,7	38,2	40,6	50,8	50,0	48,8	64,3	45,8	44,6	49,3	69,1
Programas de sanidad	4,7	4,9	5,4	7,5	13,2	11,3	16,3	8,4	7,0	6,6	8,8	7,0	12,0
Otros	-	0,0	2,8	0,6	1,9	0,8	1,1	0,5	0,5	0,3	0,3	-	0,8
Salud - Caja de Seguro Social3/	86,7	99,0	121,8	133,5	154,9	179,0	180,2	188,7	194,4	178,0	164,0	156,7	174,2
Enfermedad y maternidad	79,0	89,6	110,7	121,5	140,3	162,8	164,6	165,5	170,3	156,3	144,7	139,3	156,1
Riesgos profesionales	2,4	3,3	4,2	4,5	3,4	4,4	4,2	12,2	13,2	11,9	10,7	10,4	11,5
Otros gastos administrativos4/	5,3	6,0	6,9	7,6	11,2	11,8	11,4	11,0	11,0	9,7	8,6	7,0	6,7
Trabajo y asistencia social	5,6	7,6	8,6	9,5	10,3	8,5	8,5	8,1	7,7	6,7	10,2	51,8	76,1
Administración y regulación	0,7	1,4	1,6	2,3	2,4	2,4	2,5	2,3	2,3	2,2	2,0	43,9	71,7
Normas e inspección laboral5/	0,5	0,7	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,8	0,6	0,6
Formación de mano de obra5/	1,9	2,6	2,8	2,9	3,5	1,5	1,1	1,5	1,1	0,9	3,5	0,8	1,0
Conflictos y conciliaciones5/	0,8	1,5	1,0	1,0	1,1	1,2	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	0,5
Asistencia a ancianos e incapacitados6/	-	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,8	0,2	0,1	0,2	0,3	0,4
Protección de menores7/	1,0	1,2	1,7	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,7	0,8	0,8	0,8
Otros8/	0,7	0,2	0,8	1,6	1,6	1,7	1,8	0,6	1,2	0,9	1,6	4,2	1,2
Seguridad Social	105,7	109,1	113,2	142,8	170,7	177,5	197,2	227,5	244,4	250,7	259,1	280,2	312,9
Caja de Seguridad Social	77,9	88,6	106,7	133,3	161,6	166,1	185,9	216,0	231,9	239,1	252,8	267,3	298,8
Administración3/4/	4,7	5,4	6,1	7,6	11,7	11,0	11,7	12,6	13,1	13,1	13,3	12,0	11,5
Prestaciones de vejez, invalidez y muerte9/	61,8	70,5	85,2	106,9	130,1	133,6	149,5	178,4	195,3	206,2	221,2	236,2	267,9
Prestaciones de enfermedad y maternidad9/	6,8	7,7	9,1	10,4	10,7	11,0	13,4	12,9	12,7	11,6	10,4	10,7	11,0
Prestaciones de riesgos profesionales9/	4,6	5,0	6,3	8,4	9,1	10,5	11,3	12,2	10,9	8,3	8,0	8,4	8,4
Gobierno Central	27,8	20,5	6,5	9,5	9,1	11,4	11,3	11,5	12,5	11,7	6,3	12,9	14,1
Prestaciones de vejez, invalidez y muerte10/	27,8	20,5	6,5	9,5	9,1	11,4	11,3	11,5	12,5	11,7	6,3	12,9	14,1

A.7.1. (Continuación)

Detalle	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Vivienda y Servicios Comunes	47,1	43,9	63,9	89,6	68,9	81,4	65,4	73,3	63,3	45,9	55,9	52,2	93,2
Administración y regulación ^{11/}	6,3	7,8	5,5	16,4	13,1	10,5	23,0	18,6	21,9	19,0	18,2	14,7	20,6
Vivienda ^{12/}	25,3	7,3	16,7	13,7	14,3	18,3	3,4	9,8	7,5	5,5	5,0	7,8	13,8
Abastecimiento de agua potable	1,7	1,7	7,4	2,0	1,4	2,0	1,1	3,1	3,6	1,2	1,2	4,7	1,0
Aseo y ornato ^{13/}	0,4	2,1	2,9	12,1	5,7	5,8	2,3	2,8	5,2	3,7	3,8	7,6	6,4
Servicios de bomberos	1,9	3,1	2,8	5,3	4,9	4,7	4,7	4,7	4,7	4,2	4,7	4,8	5,6
Esparcimiento y cultura	7,3	7,8	9,2	11,1	12,3	11,8	10,9	9,4	9,1	8,1	6,8	7,3	9,0
Otros servicios comunales	4,2	14,1	19,3	29,1	17,1	28,2	20,0	24,9	11,3	4,3	16,2	5,4	36,8
Servicios generales, gobierno central		252,9	280,0	421,1	310,0	366,3	324,3	391,7	467,5	284,2	286,3	234,0	251,2
Servicios económicos, gobierno central		248,8	220,4	203,5	193,2	184,3	128,8	117,3	98,0	72,8	73,9	79,4	275,5
Servicios a la deuda pública, gobierno central		272,7	392,9	624,4	486,5	543,2	509,9	839,5	953,6	195,3	251,5	390,2	471,4
Otros gastos no clasificables, gob. central		0,9	13,6	-	-	0,1	-	-	-	-	-	-	-

A.7.1. (Continuación)

Detalle	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Trabajo y asistencia social	161,3	101,9	120,3	127,7	76,3	96,2	273,7	120,7	162,6	37,6	147,7	139,1	141,9
Administración y regulación	150,8	97,1	115,4	122,8	69,8	87,6	267,9	114,6	146,6	21,0	134,2	125,8	125,3
Normas e inspección laboral ^{5/}	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,7	1,3	3,1	3,3	3,6	0,5	0,6	0,6
Formación de mano de obra ^{5/}	6,5	0,5	0,4	0,4	1,4	2,8	3,8	2,4	4,9	2,5	8,3	8,6	11,4
Conflictos y conciliaciones ^{5/}	0,6	0,5	0,5	0,6	0,8	1,1	0,5	0,3	1,2	2,9	1,1	1,2	1,2
Asistencia a ancianos e incapacitados ^{6/}	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,1	0,1	6,5	6,9	0,8	0,6	0,6
Protección de menores ^{7/}	0,9	1,0	1,7	1,1	1,3	1,2	0,1	0,1	0,1	0,4	0,3	2,3	2,6
Otros ^{8/}	1,6	1,8	1,3	2,0	2,1	2,3	0,0	0,0	-	0,2	2,3	0,1	0,1
Seguridad Social	333,2	363,7	389,9	405,8	414,6	411,3	425,3	452,6	508,9	650,9	553,4	579,8	623,0
Caja de Seguridad Social	318,2	351,9	374,4	392,6	402,0	403,9	417,6	444,1	468,1	509,1	542,2	573,5	608,7
Administración ^{3/4/}	11,9	14,6	15,7	18,9	18,8	19,1	19,7	21,6	22,7	23,8	25,9	26,7	27,8
Prestaciones de vejez, invalidez y muerte ^{9/}	286,5	316,2	336,4	348,3	356,7	357,0	369,1	391,9	413,6	451,9	482,5	514,5	548,7
Prestaciones de enfermedad y maternidad ^{9/}	10,4	11,3	11,6	13,1	13,6	14,6	15,3	16,4	16,5	17,8	18,4	17,1	17,6
Prestaciones de riesgos profesionales ^{9/}	9,4	9,8	10,7	12,3	12,8	13,3	13,4	14,2	15,3	15,5	15,4	15,2	14,6
Gobierno Central	15,0	11,8	15,5	13,2	12,6	7,4	7,7	8,5	40,8	141,8	11,2	6,3	14,3
Prestaciones de vejez, invalidez y muerte ^{10/}	15,0	11,8	15,5	13,2	12,6	7,4	7,7	8,5	40,8	141,8	11,2	6,3	14,3
Vivienda y Servicios Comunes	92,7	136,3	130,3	127,7	136,8	183,4	203,2	185,8	145,6	166,7	132,8	122,4	133,1
Administración y regulación ^{11/}	25,9	27,9	28,4	17,6	21,1	27,6	43,9	56,3	62,2	52,3	29,7	29,3	31,0
Vivienda ^{12/}	8,5	18,4	28,2	29,0	12,2	18,0	7,6	6,6	8,8	12,1	15,9	6,5	13,1
Abastecimiento de agua potable	6,0	12,5	16,7	3,1	3,0	7,8	7,7	9,6	2,9	5,9	5,4	2,2	3,1
Aseo y ornato ^{13/}	5,5	5,9	4,1	2,1	2,1	3,5	5,6	6,1	3,4	6,8	3,5	2,9	3,5
Servicios de bomberos	5,7	5,8	5,9	9,5	5,9	6,2	6,2	6,1	10,2	9,7	10,1	9,7	10,0
Esparcimiento y cultura	12,2	12,6	10,8	12,9	14,0	28,1	20,8	11,3	23,5	18,5	17,4	21,5	19,7
Otros servicios comunales	29,0	53,1	36,2	53,6	78,6	92,2	111,4	89,8	34,6	61,5	50,8	50,3	52,8

A.7.1. (Continuación)

Detalle	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Servicios generales, Gobierno Central	265,7	318,2	284,3	336,1	382,0	367,7	416,3	417,1	479,3	477,5	480,4	502,5	679,9
Servicios económicos, Gobierno Central	124,6	149,8	135,0	100,8	92,4	172,8	230,3	157,0	243,1	182,0	215,5	194,6	340,1
Servicios a la deuda pública, Gobierno Central	483,9	368,8	449,4	513,9	757,5	1.139,8	903,8	935,5	1.052,9	1.025,0	1.289,0	1.011,4	995,8
Otros gastos no clasificables, Gob. Central	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

NOTA:

- a) En el período 1990-2002 se realizaron ajustes por cambio en la metodología, los gastos de capital se presentan en compromiso y no en pagado como anteriormente se hacía. El ajuste se hizo con base a un promedio de lo ya realizado;
- b) Para los años 1990 y 1994 los compromisos extraordinarios que se pagaron fueron mayores que el compromiso de la inversión;
- c) Las diferencias en la clasificación del gasto social del gobierno central en las series de los períodos 1966-1977 y 1978-2004 limitan su comparabilidad.
- 1/ Incluye las escuelas de enfermería
- 2/ Incluye bibliotecas y museos hasta el año 1977.
- 3/ No incluye los gastos de capital. A partir de 1993 incluye depreciación.
- 4/ El gasto del Programa de Administración de la Caja de Seguro Social (CSS) fue distribuido entre la función salud y seguridad social correspondiente a la CSS de forma proporcional al gasto en cada una de ellas.
- 5/ A partir de 1978
- 6/ Incluye protección a los retrasados mentales. A partir de 1978, los gastos de educación a los incapacitados se incluyen en la sub-función educación especial.
- 7/ Incluye a las madre hasta el año 1977.
- 8/ Para el período 1966-1977, incluye la sub-función aportes a los municipios unificados
- 9/ No incluye los gastos de capital o inversiones financieras.
- 10/ Los gastos de administración de las prestaciones de vejez, invalidez y muerte con cargo al gobierno central están incluidos en la categoría Administración y Regulación de la función Trabajo y Asistencia Social. Incluye prestaciones de enfermedad en e
- 11/ A partir de 1974
- 12/ A partir de 1981 incluye urbanización y otros gastos
- 13/ Para el período 1966-1977, esta sub-función incluye los servicios de destrucción de desperdicios, inspección de alimentos y medicinas y otros servicios sanitarios, y excluye los servicios de ornato.

Fuente: *Elaborado con cifras de la Contraloría General de la República y de la Caja de Seguro Social*

Cuadro A 7.2 Panamá Estimaciones actuariales de ingresos y gastos del programa de invalidez, vejez y muerte de la caja del seguro social

	Concepto	Importe
	Prestaciones	
A	Pensiones en curso de pago al 31 de diciembre de 1997 (capitales constitutivos)	3531,2
B	Prestaciones futuras de la población inicial de asegurados al 31 de diciembre de 1997 en referencia a las cotizaciones pasadas acumuladas prescritas antes del 31 de diciembre de 1997	4928,1
C	Prestaciones de la población inicial asegurada al 31 de diciembre de 1997 en referencia a las cotizaciones futuras, percibidas después del 31 de diciembre de 1997	9345,3
D	Prestaciones futuras de los nuevos ingresantes potenciales después del 31 de diciembre de 1997	
I.	Valor actual de todas las prestaciones futuras del programa de IVM (invalidez, vejez y muerte) (A+B+C+D)	17804,6
	Ingresos	
E	Reservas al 31 de diciembre de 1997	1433,6
F	Cotizaciones futuras de la población inicial asegurada al 31 de diciembre de 1997 y de los nuevos ingresantes potenciales en la población asegurada después del 31 de diciembre de 1997	9297,8
G	Ingresos distintos de las cotizaciones	1914,9
II.	Valor actual de todas las fuentes futuras de ingresos del programa IVM (E+F+G)	12646,3
	Diferencia I. – II.	-5183,3

El escenario supone una tasa de crecimiento anual del 3 por ciento párale producto bruto interno

Fuente: OIT Valuación financiera y actuarial integral de la caja de seguro sociales y elaboración de un modelo de cuentas sociales 1998 págs.5-6 y 5-8

Apéndice 8. Distribución de los subsidios

Características de las encuestas de niveles de vida y pobreza usadas

Los estudio de la pobreza y las condiciones de vida en Panamá registran antecedentes que datan de la década del setenta, habiéndose utilizado particularmente los censales y registros existentes. Los primeros estudios se orientaron a encontrar un ordenamiento geográfico geográfica de prioridades para la atención de necesidades sociales básicas. Más tarde se avanzó sobre la identificación de factores determinantes de la pobreza y las condiciones de vida. En la década del ochenta se hizo la primera encuesta socioeconómica que procuró una clasificación de pobres y no pobres. En las décadas del ochenta y noventa se siguió utilizando datos censales para aplicar el criterio de necesidades básicas insatisfechas y contar con una herramienta para una priorización geográfica de la inversión social.

La medición de niveles de pobreza y condiciones de vida avanzó en distintos países entre cuyos esfuerzos se destaca el programa del Banco Mundial conocido como LSMS (Living Standard Measurement Study). Este tipo de estudios basado en el relevamiento sobre una amplia gama de variables indicativas de niveles de gastos y consumo de las personas y los hogares se ha utilizado en una diversidad de países.

La encuesta de niveles de vida incluye encuestas de hogares, encuestas de las comunidades, encuestas de precios y de medición de peso y talla de los miembros de los hogares encuestados. La encuesta se aplica en varias visitas y en dos etapas a los informantes directos del hogar, método que se usa para aumentar las posibilidades de obtener información fidedigna. Buena parte de la validación de la información se hace en los mismos sitios donde se recolectan los datos.

La recolección de información para el 2003 fue efectuada por la Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas en concurso con la Dirección de Estadística y Censo (DEC) de la Contraloría General de la República, y con el apoyo técnico del Banco Mundial. En algunos casos y tareas específicas los ministerios, instituciones y organizaciones del sector social prestaron su colaboración. Dicha encuesta procuró dar bases para evaluar el impacto de las políticas económicas y sociales y ayudar a su rediseño, estimar niveles de pobreza y analizar los cambios ocurridos en las condiciones de vida, en los ingresos, gastos y diferentes indicadores sociales de la población con relación a 1997.

El tamaño de la muestra para 1997 fue de 5591 viviendas y el de 2003 de 8000 viviendas. La encuesta de 2003 extendió el relevamiento de precios a todo el país (excepto ciudad de Panamá y distrito de San Miguelito) mientras que la de 1997 se concentró en las áreas rurales e indígenas. La encuesta de 2003 extendió la medición antropométrica a todos los miembros del hogar – en la de 1997 se hizo solo para menores de 5 años. La encuesta de 2003 incluyó al capital social como una nueva área del indagación.

La selección de la muestra partió de dividir al territorio en unidades primarias de muestreo (UPM) y dentro de cada UPM en partes. Se seleccionaron todas las UPM y dentro de cada UPM una parte al azar. El diseño muestra permite lograr representatividad del total nacional, urbano y rural, de cada una de las provincias y de distintas secciones del conglomerado urbano de Panamá, más el área indígena.

Cuadro A 8.1 Criterios de asignación del gasto público social por programa

Programas Sociales	Criterio de Asignación: Identificación de Beneficiarios	Encuesta de Niveles de Vida (ENV) 2003					
		Primera Variable Primaria (PVP)	Clasificación	Condición para PVP	Segunda Variable Primaria (SVP) y Condición para SVP	Ajustes de Con-sistencia	Suma o Ajustes de Ponderación
GASTO SOCIAL TOTAL Composición Porcentual							
EDUCACIÓN							
Preescolar y Primaria	Personas que asisten a preescolar y primaria pública	P522A	Quintil2	P525=Oficial	SVP: P501, Con: Oficial	SI	Suma
Media y Técnica	Personas que asisten a secundaria y técnica pública	P522A	Quintil2	P525=Oficial		SI	
Universitaria	Personas que asisten a educación universitaria y post-univ. pública	P522A	Quintil2	P525=Oficial		SI	
Educación de Adultos 1/	Personas que asisten a educación de adultos pública	P522A	Quintil2	P525=Oficial		SI	
Educación Especial	Personas que asisten a educación especial pública	P522A	Quintil2	P525=Oficial		SI	
Becas IFARHU	Personas que reciben becas del IFARHU	P544	Quintil2	GOB: Oficial			
Comedores escolares - MINEDUC	Personas que reciben meriendas escolares 2/	P528B	Quintil2	P525=Oficial	SVP: P503B, Con: Total Oficial		
Comedores escolares - FIS	Personas que reciben almuerzos escolares 3/	P528B	Quintil2	P525=Oficial	SVP: P503B, Con: Total Oficial		Suma
Otros	Distribución en base a las personas cubiertas por los servicios educativos públicos (MINEDUC) que han sido identificados por la ENV						
SALUD							
Servicios Médicos - Asistenciales	CÁLCULO COMPLEJO - VER APÉNDICE 1						
Saneamiento Ambiental	Personas beneficiadas del programa de letrinas y de las campañas contra el dengue	CSB12E(A+B)	Quintil2	Total Oficial	SVP: CSB12N(A+B), Con: Total Oficial	SI	
Campañas Preventivas	Personas beneficiadas de campañas de salud preventivas e inmunización	CSB12P(A+B)			VP: P414	SI	
Nutrición MINSA	Personas con acceso a los programas de alimentación complementaria del Ministerio de Salud	P409A	Quintil2				
Otros	Distribución en base a las personas cubiertas por los servicios de salud que han sido identificados por la ENV						
TRAB., ASIST. Y SEG. SOCIAL							
Subsidios en concepto de pensiones, jubilaciones y prestaciones de la seguridad social	Monto de la pensión recibida que no exceda la pensión máxima mensual otorgada por la Caja de Seguro Social	P763B	Quintil2	P763B < 1600	SVP: P762B, Con: P762B < 1600		Suma
Normas e inspección laboral	Trabajadores que pertenecen al sector formal del mercado de trabajo 4/	P720A	Quintil2				
Conflictos y conciliaciones	Trabajadores que pertenecen al sector formal del mercado de trabajo 4/	P720A	Quintil2				
Formación de mano de obra	Personas que asisten a cursos de capacitación del sector público	P553	Quintil2	Total Oficial			
Protección de menores	Personas menores de edad que reciben algún tipo de asistencia social 5/	P501	Quintil2	P502 = Tot. Gob.			
Asistencia a ancianos e incapacitados	Personas incapacitadas o mayores de 60 años de edad que reciben algún tipo de asistencia social pública 6/	P522A	Quintil2	P525 = Oficial			
Otros	Distribución en base a las personas cubiertas por los servicios de trabajo y asistencia social público que han sido identificados por la ENV						
VIVIENDA							
Administración y Regulación	Personas con escritura en trámite y escritura o título registrado	V08	Quintil2				
Vivienda	Personas beneficiadas de los programas públicos de adjudicación de vivienda de interés social	CSB12I(A+B)	Quintil2	Total Oficial			
Urbanización	Personas beneficiadas de los programas públicos de adjudicación de lotes para vivienda	CSB12H(A+B)	Quintil2	Total Oficial			
Otros	Personas beneficiadas de donaciones y/o préstamos públicas de materiales de construcción para la vivienda	CSB12K(A+B)	Quintil2	Total Oficial			
SERVICIOS BÁSICOS							
Abastecimiento de agua potable - incluye transferencias corrientes al IDAAN	Población con agua potable suministrada a través de acueductos públicos	V19	Quintil2	Acueducto Púb.			
Abastecimiento de agua potable - transferencias de capital al IDAAN	Personas beneficiadas de los programas públicos de construcción o mejoramiento de acueductos	CSB12C(A+B)	Quintil2	Total Oficial			
Alumbrado público	Personas beneficiadas de los programas públicos de construcción o mejoramiento de la red de electricidad	CSB12F(A+B)	Quintil2	Total Oficial			
Aseo y ornato	Personas beneficiadas de los servicios municipales de recolección de basura	V33	Quintil2	Municipio			
Servicios de bomberos	Personas con servicios públicos de bomberos 7/						
Calles y aceras	Personas beneficiadas de los programas públicos de construcción de caminos y calles	CSB12G(A+B)	Quintil2	Total Oficial			
Otros	Distribución en base a las personas cubiertas por los servicios públicos básicos que han sido identificados por la ENV		Quintil2 Quintil2 Quintil2				
PROMOCIÓN DES. COMUNAL							
Desarrollo comunal	Personas que hacen gestiones para obtener ayuda de programas de gobierno para su comunidad o participan en actividades en beneficio de la comunidad.	CSA2B	Quintil2		SVP: CSA2A, CON: CSA2B=NR Ó CSA2B=NO		Suma
Cultura, Deporte y Recreación	Personas que se benefician o participan en actividades culturales o deportivas promovidas, ofrecidas o financiadas por instituciones públicas 8/	CSA2D	Quintil2				

Nota: El monto o número de beneficiarios corresponde a la muestra expandida, cuya población total (beneficiario + no beneficiario) equivale al número de habitantes de la República de Panamá para el período en cuestión.

1/ Incluye Superior No Universitaria.

2/ Incluye sólo merienda y ambos

3/ Incluye sólo almuerzo y ambos.

4/ Se utiliza como variable proxy los trabajadores que pagan cuota a la seguridad social

5/ Se utiliza como variable proxy las personas menores de cinco años de edad que asisten a instituciones educativas públicas

6/ Se utiliza como variable proxy las personas que asisten a centros educativos públicos para uso exclusivo de personas discapacitadas. En el caso de la asistencia social pública a la población anciana, la ENV no permite identificar sus beneficiarios.

7/ Se utiliza como variable proxy la distribución de las personas cubiertas por los servicios públicos básicos identificados por la ENV

8/ Se utiliza como variable proxy las personas que participan en grupos culturales o deportivos

Cuadro A 8.2 Distribución del gasto público social por quintil de ingreso: 1997

(en miles de balboas de 2003)

Programas Sociales	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total	GINI	Ratio Q5/Q1
GASTO SOCIAL TOTAL 1/	195.239,1	240.859,8	296.864,4	331.741,7	415.444,1	1.480.149,1	0,1436	2,1
Composición Porcentual	13%	16%	20%	22%	28%	100%		2,1
EDUCACIÓN	76.211,5	92.406,2	102.247,6	101.660,9	76.925,2	449.451,3	0,0095	1,0
Preescolar y Primaria	45.584,3	40.906,9	32.334,9	21.610,5	7.922,5	148.359,1	-0,2551	0,2
Media y Técnica	19.330,8	32.539,9	40.061,2	38.817,4	19.129,6	149.878,9	0,0157	1,0
Universitaria	885,2	6.919,1	17.001,1	29.376,0	43.426,4	97.607,8	0,4407	49,1
Educación de Adultos 2/	1.199,7	2.265,3	3.429,2	4.273,3	2.973,9	14.141,5	0,1572	2,5
Educación Especial								
Becas 3/								
Comedores Escolares - MEDUC	2.692,9	2.535,5	2.233,0	1.481,6	613,3	9.556,2	-0,2182	0,2
Nutrición - FIS	398,9	231,5	169,8	113,2	80,2	993,6	-0,3043	0,2
Otros	6.119,7	7.008,1	7.018,5	5.988,9	2.779,3	28.914,4	-0,1065	0,5
SALUD	77.503,2	101.486,0	125.868,0	114.926,3	63.336,4	483.120,0	-0,0123	0,8
Servicios Médicos - Asistenciales	68.567,7	95.028,8	120.938,0	110.777,6	59.960,6	455.272,7	-0,0013	0,9
Saneamiento Ambiental	7.390,3	4.691,7	3.550,1	2.743,6	2.174,3	20.549,9	-0,2410	0,3
Campañas Preventivas	-	-	-	-	-	-		
Nutrición MINSA	562,2	251,5	141,1	74,7	8,4	1.037,9	-0,4950	0,0
Otros	983,1	1.514,1	1.238,9	1.330,3	1.193,1	6.259,5	0,0151	1,2
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	3.383,1	10.530,5	25.732,9	72.902,1	234.432,0	346.980,5	0,6046	69,3
Subsidios en concepto de pensiones, jubilaciones y prestaciones de la seguridad social 5/	1.154,4	6.956,7	20.403,6	65.248,4	225.779,1	319.542,4	0,6353	195,6
Normas e Inspección Laboral								
Conflictos y conciliaciones								
Formación de mano de obra 6/	1.092,8	1.504,5	2.972,5	4.690,5	6.013,8	16.274,0	0,3202	5,5
Protección de menores	534,9	1.105,5	919,5	899,1	305,5	3.764,4	-0,0707	0,6
Asistencia a ancianos e incapacitados								
Otros	601,0	963,8	1.437,2	2.064,1	2.333,6	7.399,7	0,2468	3,2
VIVIENDA	6.594,9	5.920,9	6.854,2	5.808,6	5.121,0	30.299,6	-0,0404	0,8
Administración y Regulación	687,4	1.375,4	2.211,6	2.907,9	3.993,1	11.175,5	0,2915	5,8
Vivienda	5.692,2	3.510,1	4.096,3	2.770,5	1.124,7	17.193,8	-0,2297	0,2
Urbanización	213,7	1.033,6	545,5	129,4	3,0	1.925,0	-0,2755	0,0
Otros	1,6	1,8	0,8	0,9	0,2	5,3	-0,2906	0,1
SERVICIOS BÁSICOS	5.800,1	9.121,3	10.595,2	10.636,9	9.335,7	45.489,2	0,0755	1,6
Total abastecimiento de agua potable	578,3	1.336,1	1.788,3	2.234,4	2.437,9	8.374,9	0,2205	4,2
Alumbrado público	5,6	3,6	5,3	2,8	2,9	20,2	-0,1262	0,5
Aseo y ornato	203,9	538,9	760,4	960,9	1.268,2	3.732,2	0,2734	6,2
Servicios de bomberos	925,7	1.376,2	1.556,6	1.484,7	1.218,8	6.561,9	0,0423	1,3
Calles y aceras	3.738,8	5.349,5	5.899,8	5.396,4	3.950,0	24.334,4	0,0077	1,1
Otros	347,8	517,1	584,9	557,8	457,9	2.465,5	0,0423	1,3
PROMOCIÓN DES. COMUNAL	25.746,3	21.394,9	25.566,6	25.806,9	26.293,8	124.808,5	0,0176	1,0
Desarrollo comunal 7/	19.776,2	15.160,3	15.949,9	14.337,1	14.192,9	79.416,5	-0,0604	0,7
Cultura, Deporte y Recreación	5.970,1	6.234,6	9.616,7	11.469,8	12.100,9	45.392,0	0,1542	2,0

1/ No incluye los gastos en concepto de becas, educación especial, normas e inspección laboral, conflictos y conciliaciones, y asistencia a ancianos e incapacitados.

Además, contiene un ajuste por B/. 25.3 millones en concepto de transferencias interinstitucionales entre el Gobierno Central y la Caja de Seguro Social.

2/ Incluye Superior No Universitaria.

3/ Incluye los gastos de beca del IFARHU financiados con fondos provenientes del Seguro Educativo. Dichos gastos no están incluido en el presupuesto del Gobierno Central.

4/ Las transferencias de capital del Ministerio de Salud al IDAAN han sido reclasificadas en la sub-función de abastecimiento de agua potable.

5/ Calculado en base al déficit actuarial total del Programa de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja de Seguro Social (CSS), las prestaciones de seguridad social con cargo al Gobierno Central, los gastos de administración de la CSS correspondiente a la función de seguridad social y los aportes del Estado. No incluye los subsidios cruzados que por motivo de la disparidad en las remuneraciones de los trabajadores cotizantes se da dentro del sistema de seguridad social. Dichos subsidios son producto del carácter solidario del régimen de pensiones públicos, y no necesariamente de transferencias focalizadas del Gobierno Central.

6/ Incluye gastos del INAFORP

7/ Incluye los gastos de los programas sociales y comunales de los municipios.

Cuadro A 8.3 Distribución del gasto público social por quintil de ingreso: 2003

(en miles de balboas)

Programas Sociales	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total	GINI	Ratio Q5/Q1
GASTO SOCIAL TOTAL 1/	272.261,2	322.953,3	304.774,3	342.832,5	506.310,8	1.749.132,0	0,1116	1,9
Composición Porcentual	15,6%	18,5%	17,4%	19,6%	28,9%	100,0%		1,9
EDUCACIÓN	104.976,3	118.400,1	121.224,7	112.320,9	80.141,6	537.063,6	-0,0415	0,8
Preescolar y Primaria	59.782,6	49.795,6	38.279,3	27.017,6	11.866,7	186.741,8	-0,2541	0,2
Media y Técnica	25.439,7	38.175,3	41.227,4	34.306,3	14.827,3	153.975,9	-0,0652	0,6
Universitaria	3.405,8	13.623,6	22.275,3	37.052,1	46.979,3	123.336,0	0,3586	13,8
Educación de Adultos 2/	3.155,2	3.116,7	3.073,0	3.318,8	2.048,1	14.711,9	-0,0547	0,6
Educación Especial	1.126,3	2.675,1	6.167,7	2.206,0	-	12.175,0	-0,0894	-
Becas IFARHU 3/	5.523,3	5.604,9	6.103,7	5.433,9	3.175,3	25.841,2	-0,0753	0,6
Comedores escolares - MEDUC	3.172,2	2.678,7	2.031,9	1.452,1	549,7	9.884,6	-0,2619	0,2
Comedores escolares - FIS	1.679,0	986,2	485,1	296,4	144,8	3.591,5	-0,4186	0,1
Otros	1.692,3	1.744,2	1.581,2	1.237,8	550,4	6.805,8	-0,1640	0,3
SALUD	104.291,4	145.143,7	126.391,8	126.913,4	116.674,8	619.415,2	0,0042	1,1
Servicios Médicos - Asistenciales	79.039,9	125.999,5	110.822,8	115.572,6	106.800,5	538.235,3	0,0335	1,4
Saneamiento Ambiental	6.233,5	3.430,7	2.861,4	2.287,3	1.735,1	16.548,1	-0,2451	0,3
Campañas Preventivas	200,1	153,0	151,4	145,3	103,2	753,1	-0,1070	0,5
Nutrición MINSA	1.667,5	625,1	368,4	60,9	57,3	2.779,1	-0,5447	0,0
Otros	17.150,5	14.935,4	12.187,8	8.847,2	7.978,7	61.099,6	-0,1599	0,5
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	4.332,7	13.048,6	27.130,7	77.461,2	282.957,1	404.930,3	0,6141	65,3
Subsidios en concepto de pensiones, jubilaciones y prestaciones de la seguridad social 5/	1.720,9	9.638,7	22.828,4	71.456,8	274.567,0	380.211,8	0,6391	159,5
Normas e inspección laboral	13,7	70,0	139,6	214,0	327,5	764,8	0,4036	23,9
Conflictos y conciliaciones	26,7	136,2	271,5	416,2	637,1	1.487,6	0,4036	23,9
Formación de mano de obra 6/	1.626,0	2.250,4	2.921,3	4.876,8	7.047,8	18.722,2	0,2878	4,3
Protección de menores	865,5	773,8	569,6	337,4	346,2	2.892,5	-0,2040	0,4
Asistencia a ancianos e incapacitados	70,2	166,6	384,2	137,4	-	758,4	-0,0894	-
Otros	9,8	12,8	16,2	22,6	31,5	92,9	0,2290	3,2
VIVIENDA	2.499,2	2.750,4	3.104,6	3.072,6	3.642,2	15.069,0	0,0692	1,5
Administración y Regulación	475,9	1.011,7	1.584,1	2.246,9	3.300,5	8.619,0	0,3195	6,9
Vivienda	1.487,4	782,1	1.055,5	542,3	281,7	4.149,0	-0,2556	0,2
Urbanización	89,8	427,3	231,2	59,4	1,2	809,0	-0,2695	0,0
Otros	446,2	529,2	233,8	224,0	58,8	1.492,0	-0,2896	0,1
SERVICIOS BÁSICOS	4.105,0	5.914,7	6.344,3	6.638,0	6.104,8	29.106,8	0,0649	1,5
Total abastecimiento de agua potable	1.269,3	1.348,5	1.530,3	1.488,6	1.414,2	7.050,8	0,0244	1,1
Alumbrado público	45,6	50,5	41,2	23,4	24,3	185,0	-0,1505	0,5
Aseo y ornato	180,2	429,0	608,7	700,2	931,9	2.850,0	0,2491	5,2
Servicios de bomberos	1.196,7	1.976,7	2.125,2	2.302,3	2.146,1	9.747,0	0,0913	1,8
Calles y aceras	1.256,9	1.851,7	1.761,1	1.822,4	1.307,9	8.000,0	0,0036	1,0
Otros	156,4	258,4	277,8	300,9	280,5	1.274,0	0,0913	1,8
PROMOCIÓN DES. COMUNAL	52.056,5	37.695,8	20.578,1	16.426,3	16.790,3	143.547,1	-0,2558	0,3
Desarrollo comunal 7/	41.590,9	29.466,6	15.534,2	10.053,3	10.377,3	107.022,4	-0,3059	0,2
Cultura, Deporte y Recreación	10.465,6	8.229,2	5.043,9	6.373,0	6.413,0	36.524,7	-0,1091	0,6

1/ Incluye un ajuste por B/. 26.1 millones en concepto de transferencias interinstitucionales entre el Gobierno Central y la Caja de Seguro Social.

2/ Incluye Superior No Universitaria.

3/ Incluye los gastos de beca del IFARHU financiados con fondos provenientes del Seguro Educativo. Dichos gastos no están incluido en el presupuesto del Gobierno Central.

4/ Las transferencias de capital del Ministerio de Salud al IDAAN han sido reclasificadas en la sub-función de abastecimiento de agua potable.

5/ Calculado en base al déficit actuarial del Programa de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja de Seguro Social (CSS), las prestaciones de seguridad social con cargo al Gobierno Central, los gastos de administración de la CSS correspondiente a la función de seguridad social y los aportes del Estado. No incluye los subsidios cruzados que por motivo de la disparidad en las remuneraciones de los trabajadores cotizantes se da dentro del sistema de seguridad social. Dichos subsidios son producto del carácter solidario del régimen de pensiones públicos, y no necesariamente de transferencias focalizadas del Gobierno Central.

6/ Incluye gastos del INAFORP

7/ Incluye los gastos de los programas sociales y comunales de los municipios.

Apéndice 8.bis Medidas de desigualdad en la distribución y entre las distribuciones

Para medir el grado de desigualdad en la distribución de una variable, por ejemplo ingreso, existen varios indicadores: coeficientes de concentración de Gini, coeficiente de variación de Pearson, coeficiente de entropía de Theil, desviación estándar del logaritmo de los ingresos, etc. Todos ellos proporcionan una medida de la posición relativa de los individuos dentro de su propia población. En este trabajo se utilizó el índice de concentración de Gini, que representa en una distribución de ingreso el cociente del área encerrada por la bisectriz del primer cuadrante y la curva de Lorenz, dividida por el área del triángulo bajo la bisectriz.

Existen varias expresiones para determinar este coeficiente, que arrojan idéntico resultado. En este trabajo, donde los intervalos correspondientes a las familias no varían (20% de las familias en cada tramo), la fórmula utilizada fue:

$$G = \frac{2}{N} \sum_{i=1}^N i Z_i - \left(1 + \frac{1}{N}\right) \text{ para } i = 1 \dots N$$

Donde:

N= número de tramos

Z_i = porcentaje de ingresos correspondiente al tramo i

Los valores teóricos que puede alcanzar el coeficiente de Gini son cero y uno. Se logra el primer guarismo cuando cada intervalo de familias recibe exactamente la misma proporción de ingresos que el porcentaje que representan esas familias dentro del total (equidistribución), mientras que asumirá el valor uno cuando las familias situadas en el último intervalo reciban el total del ingreso.

Cuando se aplica este indicador para medir la distribución de alguna otra variable que no sea el ingreso, puede ocurrir que la curva de Lorenz se sitúe en el cuadrante superior, es decir, por encima de la bisectriz. Este sería el caso típico de los subsidios recibidos por las familias a través de la acción social del estado. Así ocurre que los grupos que representan los más bajos ingresos, es decir, las familias o individuos situados en los primeros tramos, reciben una proporción de los subsidios mayor que el porcentaje que representan dentro del total de familias. En esta situación, el valor del coeficiente sería negativo, indicando una distribución “progresiva” del beneficio. El valor teórico máximo que podría asumir sería menos uno, y ello ocurriría cuando el primer tramo de familias recibiera el total del subsidio. Por lo tanto, los valores positivos del coeficiente de Gini implicarán una distribución regresiva de la variable que se está analizando, y esta regresividad será mayor a medida que se aleje de la línea de equidistribución. Los valores negativos de este indicador señalarán la existencia de una distribución progresiva.

El problema principal de este indicador es que para muchas distribuciones que a simple vista parecerían completamente distintas, toma el mismo valor. Por lo tanto no resulta útil para efectuar comparaciones entre distintas distribuciones.

La medida de distancia económica

Una medida de distancia económica no ponderada fue desarrollada por C. Dagum a partir del concepto de distribución conjunta, para corregir la distorsión que se reduce cuando los datos agrupados no están distribuidos normalmente y poseen varianza diferente²². Ese es el caso de la distribución del ingreso de las personas donde el nivel relativo de ingresos entre dos grupos de individuos parcialmente diferenciados entre sí no puede medirse recurriendo a la clase de medidas lineales propuestas. La nueva medida d_0 es también una medida lineal que en el caso más sencillo se calcula del siguiente modo

$$d_0 = \frac{1}{nm} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m I_{y_i, x_j}$$

donde y_i x_j son los valores del ingreso de todos los pares posibles de individuos. A su vez i y j representan a los individuos de las poblaciones que se desea comparar, siendo n y m los tamaños respectivos de las poblaciones. I_{y_i, x_j} simboliza una función denominada indicatriz. Esta toma el valor 1 cuando el ingreso del individuo i de la primera población (y) es mayor que el ingreso j de la segunda población (x), toma el valor cero en el caso inverso y el valor 0,50 cuando ambos valores son iguales. Esta definición de d_0 expresa la probabilidad conjunta de que cualquier individuo de la distribución con mayor ingreso medio posea un ingreso mayor que cualquier otro individuo que pertenezca a la otra distribución.

Una medida de distancia ponderada en base al ingreso

Una nueva medida de distancia, d_1 fue introducida por el mencionado autor para dar un significado económico a la medida de distancia entre dos distribuciones. Esta nueva medida se expresa como la esperanza matemática de la diferencia de ingresos entre todos los pares de individuos posibles pertenecientes uno a una distribución y otro a la otra distribución. Lo mismo que la anterior esta medida compara la posición relativa entre individuos, pero ahora la comparación se hace en unidades monetarias. En este caso la diferencia expresa el nivel de ingreso de la población de individuos con mayor ingreso medio con respecto a la población de individuos con menor ingreso medio. El ingreso medio sirve en cada caso para indicar la dirección de la distancia.

Este indicador establece una medida que puede emplearse para distintos casos y situaciones en donde las poblaciones están diferenciadas por algún atributo socioeconómico, como por ejemplo el sexo (varones y mujeres), el lugar de residencia (urbano, rural), la región A o B, o como en el caso aquí analizado población sin subsidio y población con subsidio.

$$d_1 = \frac{1}{nm} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m (y_i - x_j) I_{y_i, x_j}$$

²² Dagum, Camilo "Analyses of income distribution and inequality by education and sex" *Advances in Econometrics* vol.4: 167-227.

Como puede verse d_1 resulta de la suma de las diferencias de ingresos $(y-x)$ para todos valores de $y > x$. O sea d_1 es similar a d_0 pero las probabilidades individuales están poderadas por las diferencias de ingresos. Pero d_1 tiene la misma unidad de medida que el ingreso. Para facilitar las comparaciones conviene traducir esa expresión a un índice, así se propone el siguiente coeficiente:

$$D_1 = \frac{d_1 - d_1^*}{\Delta - d_1^*}$$

Donde d_1^* y Δ son respectivamente los valores mínimo y máximo que d_1 puede asumir.

D_1 varía entre cero y uno. Asume el valor de uno cuando las dos distribuciones presentan ingresos que no se superponen, es decir, cuando todos los ingresos de una distribución están fuera del intervalo de la otra distribución. D_1 es una medida sin dimensión, es decir, es independiente de la escala de medida.

Antes de desarrollar la expresión, cabe aclarar que, dadas las distribuciones, se reconocen como “y” los ingresos de aquella distribución con mayor media (esperanza matemática) y como “x” los ingresos de la otra distribución, de forma tal que $E(y) > E(x)$. Es decir que el promedio de los ingresos “y” es mayor que el promedio de los ingresos representados por “x”.

Δ = Define la esperanza matemática del valor absoluto de la diferencia $y-x$. Es un promedio de todas las diferencias posibles tomadas en valor absoluto entre el ingreso de cada miembro de una población y el ingreso de cada miembro de la otra población.

Antes de desarrollar la expresión, cabe aclarar que, dadas las distribuciones, se reconocen como “y” los ingresos de aquella distribución con mayor media (esperanza matemática) y como “x” los ingresos de la otra distribución, de forma tal que $E(y) > E(x)$. Es decir que el promedio de los ingresos “y” es mayor que el promedio de los ingresos representados por “x”.

Δ = Define la esperanza matemática del valor absoluto de la diferencia $y-x$. Es un promedio de todas las diferencias posibles tomadas en valor absoluto entre el ingreso de cada miembro de una población y el ingreso de cada miembro de la otra población.

En el caso de que la variable ingreso de la distribución observada se encuentre dividida en N intervalos idénticos, por ejemplo, quintiles o bien deciles, en ambas distribuciones las expresiones de cada uno de los términos es:

$$d_1 = \sum_i^N \sum_j^N (y_i - x_j) f(y_i) f(x_j);$$

para todo par ordenado $(y_i; x_j)$ tal que $y_i > x_j$ donde:

$$i, j = 1, 2, \dots, N.$$

N = intervalos o tramos en que se presenta dividido el ingreso

y_i = ingreso medio de los individuos o familias del intervalo i (de la región con mayor ingreso medio).

x_j = ingreso medio de los individuos o familias del intervalo j (de la región con ingreso promedio inferior al de la otra área).

$f(y_i)$ = probabilidad de ocurrencia asociada con el ingreso medio del intervalo i , es decir, la frecuencia relativa correspondiente al intervalo i -ésimo en el grupo de los ingresos identificados como “ y ”, y que se mide como número de individuos o familias en el intervalo i , con respecto al total de individuos o familias de la región.

$f(x_j)$ = probabilidad asociada con el ingreso medio del intervalo j del área de ingresos reconocidos como “ x ”, es decir, la frecuencia relativa correspondiente al j -ésimo intervalo del área de menor ingreso promedio.

$$d_2 = \sum_i^N \sum_j^N (x_i - y_j) f(y_i) f(x_j)$$

para todo par ordenado $(x_i ; y_j)$ tal que $x_i > y_j$ donde:

x_i = ingreso medio correspondiente al intervalo i del área con menor ingreso medio.

y_j = ingreso medio correspondiente al intervalo j del área con mayor ingreso medio.

$f(x_i)$ = frecuencia relativa del intervalo i , es decir, número de individuos o familias en el intervalo i , del área o región con menor ingreso, con respecto al total de individuos o familias de esa región.

$f(y_j)$ = frecuencia relativa del intervalo j -ésimo en el área de ingresos adscriptos como “ y ”.

$d_1 * = \text{Min } d(y) ; d(x)$ donde:

$$d(y) = \sum_j^N \sum_i^N (y_i - y_j) f(y_i) f(y_j) ;$$

para todo par ordenado tal que $y_i > y_j$

y

$$d(x) = \sum_j^N \sum_i^N (x_i - x_j) f(x_i) f(x_j);$$

para todo par ordenado tal que $x_i > x_j$

es decir, d_1^* será igual a $d(y)$ cuando resulte $d(y) < d(x)$, y $d_1^* = d(x)$ cuando se verifique que $d(x) < d(y)$.

Ejemplo:

Tomando como base los datos del ingreso con las correcciones a que se ha hecho referencia y distribuido por quintiles primero sin subsidios y luego con subsidios se llega al siguiente cuadro

Distribución del ingreso año 1990

Quintiles	Ingreso	
	Sin subsidios	Con subsidios
Q1	37750	68744
Q2	87688	117969
Q3	137390	169685
Q4	212045	247627
Q5	456550	507416

El paso siguiente consiste en encontrar las diferencias para todos los pares posibles de ingresos entre x e y . aplicar el valor de ponderación (indicatriz) 0 cuando es negativo, 0,50 cuando los valores son iguales y 1 cuando es positivo. A su vez para los cálculos es necesario contar con los valores absolutos de esas diferencias.

Cálculo de diferencias (combinaciones de valores de x e y)

Combinaciones valores de las poblaciones "y" y "x"	Cálculo de d1 Diferencias (y - x)	Cálculo Δ diferencias en valores absolutos
Qy1 - Qx1	249,39	249,39
Qy1 - Qx2	-	74,95
Qy1 - Qx3	-	454,10
Qy1 - Qx4	-	1.099,14
Qy1 - Qx5	-	4.263,96
Qy2 - Qx1	633,35	633,35
Qy2 - Qx2	309,02	309,02
Qy2 - Qx3	-	70,14
Qy2 - Qx4	-	715,18
Qy2 - Qx5	-	3.879,99
Qy3 - Qx1	991,29	991,29
Qy3 - Qx2	666,96	666,96
Qy3 - Qx3	287,80	287,80
Qy3 - Qx4	-	357,23
Qy3 - Qx5	-	3.522,05
Qy4 - Qx1	1.665,58	1.665,58
Qy4 - Qx2	1.341,25	1.341,25
Qy4 - Qx3	962,10	962,10
Qy4 - Qx4	317,06	317,06
Qy4 - Qx5	-	2.847,76
Qy5 - Qx1	4.961,12	4.961,12
Qy5 - Qx2	4.636,78	4.636,78
Qy5 - Qx3	4.257,63	4.257,63
Qy5 - Qx4	3.612,59	3.612,59
Qy5 - Qx5	447,77	447,77
Promedio	1.013,59	1.704,97

Luego se procede a calcular d^* , lo que se hace con el mismo método anterior, o sea calculando las diferencias entre todos los pares posibles, pero esta vez dentro de cada distribución. aquí se aplica el mismo método o sea se da valor 0 cuando la diferencia es negativa y 1 cuando es positiva. Dado el tipo distribución con el que se trabaja el cálculo puede simplificarse calculando en cada caso la diferencia entre estratos superiores e inferiores. El cálculo así se reduce a 10 valores para y y 10 valores para x.

Cálculo de diferencias dentro de cada distribución

	dx	dy
Q2-Q1	324,33	383,96
Q3-Q2	379,15	357,94
Q4-Q3	645,04	674,29
Q5-Q4	3.164,82	3.295,53
Q3-Q1	703,49	741,91
Q4-Q2	1.024,19	1.032,23
Q4-Q1	1.348,52	1.416,20
Q5-Q3	3.809,85	3.969,82
Q5-Q2	4.189,01	4.327,77
Q5-Q1	4.513,34	4.711,73
Promedio	804,07	836,46

$$d^* \min(dx; dy) = 804,07$$

Luego se emplean los promedios o sea los valores de se estiman d_1 , Δ , y d^* y se aplica la fórmula

$$D_1 = \frac{1013.59 - 804.07}{1704.97 - 804.07}$$

$$D_1 = 0.23257$$