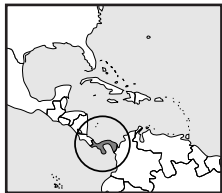


## Grandes gastos, pocos resultados



El mayor reto para la seguridad humana en Panamá, con 40,5% de pobreza y 26,5% de pobreza extrema, consiste en luchar contra este flagelo, que existe especialmente en las áreas rurales y, en particular, en las comunidades indígenas. El alto gasto social adolece del impacto esperado debido a presupuestos inadecuados y corrupción.

Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana

José Emilio Champsaur / Manuel Ferrer<sup>1</sup>

La “década perdida” de los años 80, que se caracterizó por problemas económicos como la desigualdad, el desempleo y la pobreza, fue principalmente una consecuencia de la crisis política con Estados Unidos y la enorme deuda externa que dejaron los grandes empréstitos de los años 70, cuando se intentó fomentar la industrialización a través de una política proteccionista. Los años 90 se caracterizaron por un cumplimiento estricto del régimen de estabilización y ajuste estructural recomendado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Aunque una moderada política de liberalización del comercio y los servicios resultó en un gran crecimiento económico en los primeros años de su implementación (1990-1992), cambios más drásticos en esa dirección durante el gobierno de Ernesto Pérez Balladares (1994-1999) no tuvieron el mismo impacto beneficioso. Después de las muchas privatizaciones (las empresas telefónica e hidroeléctrica) y liberalizaciones (Código de Trabajo, 1995) que se produjeron en ese período, no hubo gran crecimiento económico y escaló la desigualdad. Esta creciente pobreza y desigualdad representó para los pobres una mayor dependencia de los servicios públicos privatizados.

El actual gobierno no ha logrado avances significativos en la lucha contra la desigualdad. A pesar de que el Ingreso Nacional Bruto *per cápita* es de USD 4.020,<sup>2</sup> la pobreza vigente es preocupante (40,5% de pobreza y 26,5% de pobreza extrema). El reto mayor para la seguridad humana que enfrentarán futuros gobiernos consiste en luchar contra la pobreza extrema que existe en áreas rurales (particularmente indígenas), y asegurarse de que éstas reciban los servicios mínimos requeridos para que puedan interactuar exitosamente en la sociedad.

### Educación, otra fuente de desigualdad

A la par con Costa Rica, el volumen de financiamiento gubernamental de servicios de educación en Panamá es uno de los mayores de la región. Se han logrado avances en materia de cobertura nacional (95% de alfabetización en 2000 comparado con 93,5% en 1990<sup>3</sup>) y en aspectos cualitativos de los planes de estudios (aprobación de la ley que hace obligatoria la enseñanza del idioma inglés en escuelas públicas y privadas).

Sin embargo, a pesar de que ha habido avances en cobertura, el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2002 nos dice que “en vez de contribuir a la integración y movilización social, la educación se ha vuelto otra fuente de desigualdades”.<sup>4</sup> La infraestructura de comunicaciones y las instituciones que apoyan al estudiante urbano potencian de manera más efectiva su productividad respecto a la del estudiante en zonas rurales o indígenas.

Según un estudio del Banco Mundial, el gasto del Estado en la educación es regresivo, ya que 95% de sus subsidios son adjudicados a la educación superior, de la cual se benefician sólo 5% de los pobres.<sup>5</sup> Al mismo tiempo, existe inequidad en la distribución de este gasto público a escala regional, donde las áreas urbanas reciben mayor cobertura que las rurales.

La educación es una herramienta importante para familias que buscan salir de la pobreza. Sin embargo, en las áreas rurales, particularmente en poblaciones indígenas (donde más de dos tercios de las personas mayores de 9 años son analfabetas), un gran porcentaje de individuos no asiste a la escuela por “falta de dinero”.<sup>6</sup> Como consecuencia de esto, existen familias pobres que no pueden aprovechar los beneficios de la educación. Estos beneficios equivalen a un aumento cercano a 5% en los ingresos por hora que recibe un jefe de familia por cada año de escolaridad obtenido.<sup>7</sup>

Como parte de la estrategia gubernamental en la atención educativa, una importante cantidad de recursos financieros es administrada descentralizadamente por parte de los centros escolares y las comunidades que las integran. Esto se realiza a través de las asociaciones de padres de familia. En 2003, los medios de comunicación nacional han publicado numerosos casos que evidencian la posibilidad de que muchos de estos recursos no se estén utilizando de manera adecuada.<sup>8</sup> Estos incidentes llaman la atención sobre el problema de inmadurez institucional que también presentan los gobiernos locales y sus comunidades.

En los últimos años, el gobierno ha dado pasos positivos hacia una mejor provisión de servicios de educación al concretar la participación positiva de los partidos políticos, la sociedad civil organizada, los sindicatos y los gremios empresariales en iniciativas colectivas (Diálogo para la Transformación Integral del Sistema Educativo y la Mesa de Diálogo del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe). Además, entre otras estrategias, el gobierno enfrenta la situación especial de las comunidades indígenas con proyectos como la Campaña Nacional de Alfabetización “Leyendo en el Nuevo Milenio”, un programa dirigido especialmente a la población de jóvenes y adultos indígenas, y el programa de alfabetización bilingüe y de castellanización para las mujeres indígenas ngobe, emberá y kuna.

### Salud: un problema de Estado

El gasto en salud es el más importante dentro del presupuesto social del gobierno (PAB 191 - USD 191 - por persona en 1999).<sup>9</sup> La responsabilidad de la gestión de salud a escala nacional la comparan el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, que es la principal entidad proveedora de servicios de salud y seguridad social, y acapara la mayor proporción del gasto anual. No obstante, la Caja enfrenta graves problemas financieros que ponen en riesgo su papel como principal responsable de la provisión de servicios de salud públicos.

1 José Champsaur es economista y consultor de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. Manuel Ferrer es licenciado en estudios latinoamericanos y consultor de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana.

2 World Bank. Country Profile, Table: Panama. 5 de diciembre de 2003. [www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html](http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html)

3 Contraloría General de la República. *Censo Nacional De Población y Vivienda*. Vol 2, Panamá, 1999 y 2000.

4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Panamá, 2002.

5 Banco Mundial. *Panama Poverty Assessment: Priorities and Strategies for Poverty Reduction*. Washington DC, abril de 2000. [www-wds.worldbank.org](http://www-wds.worldbank.org)

6 *Ibid.*

7 *Ibid.*

8 Torres, Victor. “Investigan malversación de seguro educativo”. *La Prensa*, 13 de agosto de 2003; Chery, Jean Marcel, “Destituyen a 10 directores”, *La Prensa*, 16 de mayo de 2003. <http://ediciones.prensa.com/>

9 PNUD, *op cit*, p. 199.

## CUADRO 1

DISPARIDADES EN SERVICIOS DE SANEAMIENTO BÁSICOS (% de población)					
	NO POBRES	POBRES TOTAL	POBRES URBANOS	POBRES RURALES	POBRES INDÍGENAS
Alcantarillado o tanque séptico	70	15	44	6	8
Letrina o hueco	28	66	48	80	32
Ninguna instalación	2	20	8	14	60
Recolección de basura	73	20	77	6	0

Fuente: Encuesta de Niveles de Vida de Panamá. Contraloría General de la República. Panamá, 1997.

A pesar del alto volumen de gasto en esta área, el problema de la carencia en atención médica es uno de los más apremiantes. La población pobre carece de servicios de salud de calidad, ya que reside en comunidades con difícil acceso a centros de atención médica (el tiempo que les toma a los residentes de áreas indígenas para trasladarse al centro de salud más cercano es, en promedio, 52 minutos).<sup>10</sup> La tasa de mortalidad es más alta en los sectores con menos cobertura, principalmente indígenas, donde el promedio de vida es de 63 años en comparación a un promedio de 74 años para las áreas no pobres. En las provincias de Bocas del Toro y San Blas (sectores con poca cobertura de salud) se observa una alta incidencia de enfermedades como la tuberculosis y la malaria.

Los principales retos que enfrenta el sector de la salud son la necesidad de ampliar la cobertura para los sectores más pobres, el control de la mortalidad infantil y la atención y prevención de enfermedades específicas como el VIH/SIDA, problema que se ha incrementado en los últimos 10 años. Según Orlando Quintero, presidente de la Fundación Pro Bienestar y Dignidad de las Personas con VIH/SIDA, hasta marzo de 2003 Panamá se encontraba entre los cuatro países con más casos de VIH/SIDA en América Latina.<sup>11</sup>

El gobierno de la Presidenta Mireya Moscoso reconoce que el tema de la Caja de Seguro Social es uno de los más importantes retos que nuestro país debe enfrentar en la actualidad. Por esta razón, en julio de 2001, solicitó al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la organización y dirección de un diálogo nacional, el Diálogo Nacional por el Seguro Social, para realizar un análisis conjunto entre el gobierno, los partidos políticos, la sociedad civil y los gremios sobre la situación financiera de la Caja.

A través de cuatro mesas temáticas, una para cada programa operativo de la institución, los representantes de la sociedad se pronunciaron sobre la necesidad de enfrentar la situación del sistema de seguridad social como un problema de Estado. Además, los integrantes de las mesas de trabajo formularon estrategias e iniciativas encaminadas a salvar de la quiebra a la institución y a garantizar su autonomía. Sin embargo, hasta el momento sólo han logrado alcanzar un consenso las mesas que atienden el programa de administración general de la institución y el programa de atención médica, farmacológica y de maternidad.

El futuro del Diálogo es incierto, como lo es el programa de prestaciones económicas, médicas y

preventivas de salud ocupacional y el programa de pensiones por vejez, invalidez y muerte. Esto se debe a que los grupos de trabajadores sindicalizados - importante fuente de presión social en Panamá - están desconformes con las condiciones bajo las que se realizan los debates y decidieron retirarse. Este retraso incrementa el malestar ciudadano y pone en riesgo la estabilidad social, ya que puede llevar al gobierno a intentar resolver este problema fuera del consenso de los distintos grupos sociales. Asimismo, la situación política generada por la proximidad de las elecciones generales programadas para mayo de 2004 podría provocar el aplazamiento innecesario del debate hasta la incorporación del próximo gobierno en septiembre del mismo año.

### Servicios de saneamiento

Los registros estadísticos de la Contraloría General de la República indican que el problema de los servicios de saneamiento se caracteriza por una distribución desigual a lo largo del país. Al igual que con otros servicios básicos, las comunidades indígenas son las que presentan mayor carencia de servicios de saneamiento (Comarcas Wargandí, 99%; Kuna Yala, 92%; Madugandí, 84,3%; Nobe Buglé, 73,2% y Emberá Wounaan, 57,1%<sup>12</sup>). El resto de los sectores refleja disparidades acordes al nivel de urbanización.

Los registros sobre la cobertura de la red de agua potable reflejan que existen mayores dificultades en acceder a servicios de agua potable para los ciudadanos que habitan áreas rurales que para las comunidades urbanas. Existe una relación directa entre pobreza y carencia de infraestructura de agua por tubería. Sin embargo, no es tan marcada como para los servicios de educación, salud y saneamiento.

No existe un plan integral para el manejo de los desechos sólidos. Esto merma la cobertura de los servicios de recolección de residuos. Entre sus causas más importantes se encuentran la falta de recursos disponibles del presupuesto público y la carencia de equipo y de personal calificado.<sup>13</sup>

El Ministerio de Salud y el Instituto de Acueductos y Alcantarillado (IDAAN), empresa estatal encargada de la provisión de agua, trabajan activamente en la solución de los problemas de saneamiento básico y de acceso al agua potable. El más importante proyecto de suministro de agua potable del IDAAN está a punto de ser inaugurado. Se trata de una importante ampliación de la red de tuberías de suministro de agua, junto con la construcción de dos tanques de reserva para comunidades en la provincia de Panamá Este.

### Conclusiones

El robustecimiento de la red primaria de salud y el incremento en la cobertura educativa propuestos por el gobierno deben ir acompañados por un fortalecimiento de los gobiernos locales y municipales. Estas instituciones, aparte de facilitar la gestión gubernamental de provisión de servicios básicos, contribuyen a la supervisión activa en las comunidades socorridas.

Las dos principales razones por las que el alto nivel de gasto social en Panamá adolece del impacto esperado son la asignación inadecuada y la apropiación indebida de recursos. Además, la burocracia gubernamental es ineficiente por razón de que generalmente se construye considerando criterios político-partidistas y no sobre la base del mérito técnico y administrativo de sus funcionarios. Estos factores producen un nivel de atención insuficiente en cantidad y calidad en las áreas más pobres del país. La transparencia y la supervisión objetiva de la gestión del gasto social por parte de los gobiernos central y local y las ONG son requisitos imprescindibles para prevenir la corrupción y el desperdicio de recursos preciosos. ■

10 Banco Mundial. *Panama Poverty Assessment: Priorities and Strategies for Poverty Reduction*. Vol. 1, 28 de junio de 1999.

11 Tapia, Sady. "Panamá, segundo lugar en SIDA". *La Prensa*, 3 de julio de 2003. <http://ediciones.prensa.com/>

12 PNUD, *op cit*.

13 Hernández, Aristides. *Estado de los Bienes y Servicios Ambientales en la República de Panamá en el Marco de la Apertura Económica*. UNCTAD, Panamá, julio de 2003.