

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

---

**Serie Política Fiscal**

---

**99**

**CUANTIFICACIÓN Y FOCALIZACIÓN DEL  
GASTO SOCIAL: EL CASO DE PANAMÁ**

**Rossela Cominetti  
Emanuela Di Gropello**



NACIONES UNIDAS

**Proyecto Regional de Política Fiscal  
CEPAL / PNUD**



**CUANTIFICACIÓN Y FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL:  
EL CASO DE PANAMÁ**

**Rossela Cominetti  
Emanuela Di Gropello**

**PROYECTO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL  
CEPAL – PNUD**



**NACIONES UNIDAS  
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
Santiago de Chile, 1997**

---

LC/L.1029  
Julio de 1997

Este trabajo fue preparado por Rossella Cominetti y Emanuela Di Gropello, experta en Políticas Públicas y Oficial de Asuntos Económicos, respectivamente, de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, en el marco del Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD.

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

## ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
RESUMEN . . . . .	5
PREFACIO . . . . .	7
I. INTRODUCCIÓN . . . . .	9
II. DEFINICIÓN Y PROBLEMAS METODOLÓGICOS DEL CONCEPTO DE GASTO SOCIAL . . . . .	15
1. Concepto de gasto social . . . . .	15
2. Otros conceptos de gasto social . . . . .	16
3. Problemas metodológicos . . . . .	18
III. UN EJERCICIO DE MEDICIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EL CASO DE PANAMÁ . . . . .	23
1. Criterios metodológicos operacionales . . . . .	23
2. Gasto público social . . . . .	27
3. Gasto público social directo . . . . .	31
IV. EQUIDAD DEL GASTO SOCIAL: UN ANÁLISIS METODOLÓGICO . . . . .	33
1. Metodología de los estudios de impacto y de focalización . . . . .	33
2. Requerimientos de información y fuentes de datos . . . . .	35
V. LA EQUIDAD DEL GASTO EN PANAMÁ: ALTERNATIVAS METODOLÓGICAS FACTIBLES . . . . .	39
1. Examen de las fuentes de datos desagregados y limitaciones para un estudio de incidencia . . . . .	39
2. Estimación del gasto social relacionado con la población pobre . . . . .	42
VI. REFLEXIONES FINALES . . . . .	55
Notas . . . . .	56
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	59



## RESUMEN

El documento centra su atención en el análisis del gasto social en Panamá en un doble plano, el cuantitativo asociado a su medición y el cualitativo asociado con la equidad. Se trata de un intento por analizar las dificultades y posibilidades de realizar análisis del gasto social en países con sistemas de información incompletos pero lo suficientemente desarrollados como para calcular indicadores de gasto social y gasto social focalizado.

El trabajo se inicia con una discusión de distintas definiciones de gasto social y de conceptos metodológicos asociados a su cuantificación. Luego se presenta una serie de criterios para su medición basados en una definición operacional, relevante para el caso particular de Panamá, la cual es ilustrada con un ejercicio de estimación del gasto público social para 1992. Después de introducir el concepto de gasto social focalizado y presentar una metodología de evaluación de incidencia y focalización, se presenta un intento de cuantificación del gasto social relacionado con la población pobre en Panamá.

Entre los resultados obtenidos en el estudio destaca una aparente falta de causalidad positiva entre los esfuerzos del gobierno —programas sociales medidos en términos presupuestarios— y los resultados obtenidos en términos del combate a la pobreza. En otras palabras, se observa que en Panamá coexisten un alto nivel de gasto social y elevados índices de pobreza. En este contexto, se recomienda la realización de estudios cualitativos de gasto social que incorporen elementos de incidencia, focalización y eficiencia. Por un lado estudios de incidencia permitirían detectar problemas de focalización y necesidad de rediseñar algunos programas sociales; por otro, los estudios de eficiencia deben realizarse en términos de eficiencia interna vs. externa, y de horizontes temporales de largo plazo.



## **PREFACIO**

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Ambos Proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

El trabajo aquí presentado se inscribe dentro del campo de actividades desarrolladas por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD. Se trata de una contribución al VII Seminario Regional de Política Fiscal, efectuado en la sede de CEPAL, en Santiago de Chile, entre el 23-26 de Enero de 1995. Este tipo de Seminarios hace parte del plan de trabajo del referido Proyecto y su realización esta programada para la última semana de Enero de cada año. Los temas centrales del VII Seminario Regional fueron: i) competitividad internacional de los sistemas tributarios nacionales, ii) tributación y precios de transferencia: desarrollos recientes y perspectivas para América latina, iii) incidencia e impacto distributivo del gasto social, y iv) la descentralización fiscal (en general) y del gasto público social (en particular): ¿contribuye a reducir o aumentar el grado de concentración en la distribución de ingresos?.

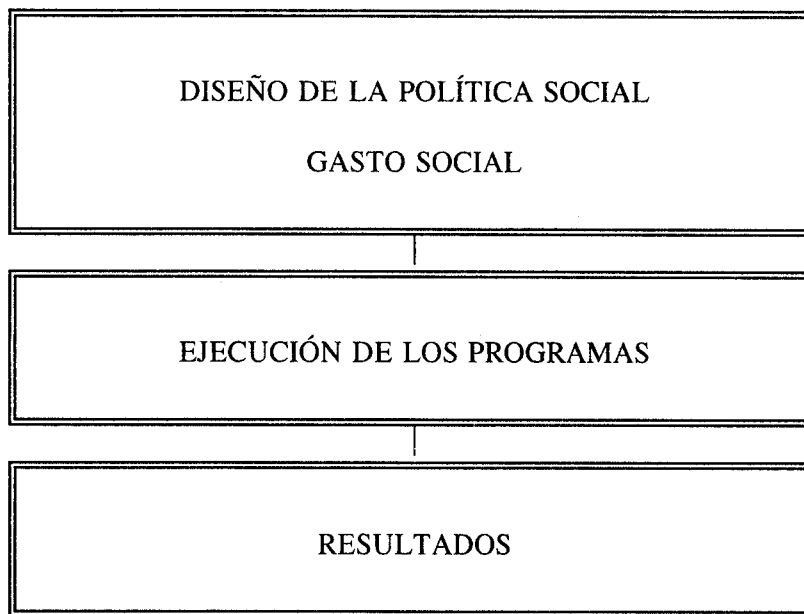
Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.



## I. INTRODUCCIÓN

El éxito de una política social se mide por la capacidad de reducir los déficit sociales de una sociedad. El desempeño de la política social depende de los programas y actividades que sean ejecutadas en un determinado país, los que a su vez son el reflejo tanto de las prioridades del gobierno frente a los déficit sociales, como de la disponibilidad y utilización de los recursos destinados a fines sociales.

La política social puede ser visualizada como un proceso productivo, donde una vez definido su diseño, el gobierno proporciona insumos (recursos monetarios y humanos) que son empleados para ejecutar diversos programas con el fin de reducir los déficit sociales. Por otra parte, el resultado o producto de la política social se mide a través de las prestaciones y beneficios monetarios o en especies que la población efectivamente percibe.



Una evaluación completa de la política social debiera englobar un análisis en los tres niveles del proceso descrito más arriba. Un pobre resultado de la acción social del Estado (reflejado en un insuficiente mejoramiento de los indicadores de bienestar de la población) puede obedecer a fallas en el diseño de la política social, o bien, a factores vinculados con el volumen y uso de los recursos públicos canalizados a través de los gastos sociales. En

consecuencia, en relación a estos últimos, una evaluación debiera considerar tanto aspectos cuantitativos asociados al monto de gasto social, como cualitativos asociados a la ejecución de los programas. Esto es, las siguientes cuestiones debieran ser consideradas en una evaluación global de la política social:

a) La prioridad que un gobierno asigna a los aspectos sociales, la que se expresa en el volumen de recursos públicos ejecutados en programas de carácter social, esto es, el nivel de Gasto Social.<sup>1</sup>

b) La utilización de tales recursos, esto es, no solo interesa saber cuánto se gastó, sino en qué y cómo se gastó. El aspecto cualitativo del gasto social puede ser evaluado de acuerdo a los siguientes criterios:

- Programas privilegiados, esto es, composición sectorial del gasto. El resultado de la política social será diferente si se privilegia el diseño de programas asistenciales de corto plazo, o bien, programas con carácter de inversión social, que apuntan hacia la eliminación de las causas más profundas de la pobreza (educación, salud, programas que fortalecen la capacidad de autosostenimiento de la población, etc.).

- Equidad del gasto social, esto es, grupos de la población beneficiados. El aspecto de equidad es analizado principalmente por los estudios de incidencia del gasto social. Estos estudios miden la distribución del gasto según nivel de ingreso de la población, como también el impacto de la acción del Estado sobre el nivel de ingresos de los grupos objetivos. Estos análisis permiten, entre otras cosas, estimar índices de focalización de los programas ejecutados.

- Eficiencia del gasto social, esto es, cómo son gastados los recursos. Lo que importa es por un lado seleccionar los programas que garanticen la consecución del objetivo planteado (eficiencia externa) y por el otro, maximizar la cantidad y calidad de las prestaciones sociales con los recursos disponibles canalizados a través del gasto social, o bien, minimizar los recursos para determinado objetivo de política social (eficiencia interna). Una primera aproximación a este tema viene dada por el análisis del componente de burocracia de los programas sociales.

c) Resultado o producto de la política social. Finalmente, el éxito de una política social determinada se expresará en resultados concretos, esto es, los beneficios y prestaciones otorgadas a la población. Indicadores sociales de bienestar como por ejemplo: porcentaje de población situada bajo la línea de pobreza, tasa de alfabetización, indicadores de nutrición, salud, etc., son la expresión de los resultados de una política social, aunque usualmente éstos resultan limitados e incompletos al no captar el componente cualitativo de los servicios otorgados.

Para asegurar un buen desempeño de la política social, un gobierno debiera poder manejar un set de instrumentos básicos que le permitan evaluar la política social en el transcurso de su gestión, de modo de ir enmendando de manera oportuna las deficiencias, las que en última instancia, inciden en resultados más pobres para la población con mayores

necesidades. Las implicancias de política que se derivan de un análisis completo del gasto social, pueden ser de diversa naturaleza. Por ejemplo, una política social puede fallar en reducir los déficit sociales debido a:

i) Escasa prioridad a los programas sociales, lo que se expresaría como una baja prioridad fiscal del gasto social (razón de gasto social respecto del gasto público total), o bien, como una baja prioridad macroeconómica del gasto social (razón de gasto social respecto del PIB). La implicancia de política en esta situación, sería elevar el nivel de gasto social.

ii) Diseño de la política social no adecuado. Las implicancias de política en este caso sería la reasignación del gasto social en base a alguna combinación de los siguientes criterios: sectores más deficitarios; característica asistencialista o de inversión del gasto; o bien, criterios de selección del gasto que determinan su grado de focalización.

iii) Ineficiencia en el uso de los recursos, con implicancias sobre la reorganización y fiscalización del aparato administrativo y burocrático del Estado.

En base al marco analítico desarrollado anteriormente, en el cuadro 1 se presenta, una serie de indicadores concretos que permiten evaluar la política social en sus diferentes fases de evolución. Para cada indicador se indica el objeto de medición. Posteriormente, en el cuadro 2 se presenta un resumen con los requerimientos de información que posibilitarían la elaboración de tales indicadores.

Para la elaboración de los indicadores señalados, se requiere contar con información precisa. Con frecuencia, la falta de información constituye el principal obstáculo para la construcción de indicadores de política social, no obstante, a veces, el problema no es tanto la falta de información básica sino que la forma en que ésta es presentada. Una adecuada presentación de la información en tabulados funcionales contribuye al fortalecimiento del instrumental de la política social, así como a mejorar la gestión de las políticas públicas asociadas a ésta.

Este trabajo se concentra en dos aspectos muy específicos de los recién mencionados: el aspecto cuantitativo asociado a la medición del gasto social y el aspecto cualitativo asociado a la equidad, en particular a la incidencia del gasto social. En consecuencia, el estudio no abarca un análisis más profundo sobre la medición de la eficiencia del gasto ni de los resultados de la política social.

La elaboración de un indicador de gasto social envuelve en la práctica, una serie de dificultades asociadas tanto a la definición y metodología empleadas, como también a la calidad de los datos disponibles. Este problema práctico ha provocado con frecuencia, que en un mismo país circulen series estadísticas de gasto social que discrepan entre sí, las que a veces son elaboradas por diferentes organismos oficiales sobre bases conceptuales y metodológicas distintas. Una situación de este tipo contribuye a la confusión por parte de los usuarios y abre un espacio al uso interesado y distorsionado de las estadísticas fiscales en un área tan sensible como es la evaluación de la acción del Estado en materia social. De

allí que el esfuerzo por uniformar criterios entre instituciones que manejan series de gastos sociales es altamente relevante, ya que contribuye a circunscribir el debate nacional sobre temas relacionados con los gastos sociales, en una base conceptual común.

**Cuadro 1**  
**Indicadores de Política Social**

INDICADORES	OBJETO DE MEDICIÓN
<p><b>CUANTITATIVOS</b></p> <p>INDICADOR DE ACCIÓN SOCIAL GLOBAL DEL ESTADO</p> <p>GASTO PUBLICO SOCIAL</p> <p>GASTO FISCAL SOCIAL</p> <p>-----</p> <p>GASTO SOCIAL / PIB</p> <p>GASTO SOCIAL/GASTO PUBLICO TOTAL</p> <p>GASTO SOCIAL REAL PER CÁPITA</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acción social global incluyendo no solo el gasto social sino también los créditos y los subsidios implícitos.</li> <li>- Gasto Social total independientemente del origen del financiamiento.</li> <li>- Gasto Social total financiado exclusivamente con recursos fiscales.</li> <li>- Prioridad macroeconómica del gasto social.</li> <li>- Prioridad fiscal del gasto social.</li> <li>- Cobertura social por individuo.</li> </ul>
<p><b>CUALITATIVOS</b></p> <p>COMPOSICIÓN SECTORIAL DEL GASTO</p> <p>CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO (Funcionamiento/Inversión)</p> <p><b>INDICADORES DE EQUITAD</b></p> <p>DESAGREGACIÓN SECTORIAL POR PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS CON CLASIFICACIÓN POR TIPO DE PRESTACIÓN OTORGADA Y POR CRITERIOS DE SELECCIÓN</p> <p>DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SECTORIAL POR TRAMOS DE INGRESOS</p> <p>INDICADORES DE FOCALIZACIÓN A PARTIR DE LA IDENTIFICACIÓN DE GRUPOS OBJETIVOS</p> <p><b>INDICADORES DE EFICIENCIA</b></p> <p>GASTO SOCIAL DIRECTO</p> <p>INDICADORES DE RENDIMIENTO DEL GASTO POR SECTOR</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prioridades de la política social. Ej.: Gasto en capital humano/Gastos compensatorios.</li> <li>- Importancia relativa del gasto con impacto de largo plazo.</li> <li>- Impacto a priori de la política social (ver cuadro 10).</li> <li>- Impacto efectivo del gasto social. Ej.: Distribución del gasto sectorial por deciles.</li> <li>- Concentración de recursos en áreas o grupos determinados.</li> <li>- Gasto social excluido el componente burocrático.</li> <li>- Eficiencia en el uso de los recursos. Por ej.: Indicadores de productividad y disponibilidad de prestaciones públicas (Profesores/alumnos; Médicos/consultas; Enfermeras/Médicos etc.).</li> </ul>
<p><b>INDICADORES DE BIENESTAR</b></p> <p>INDICES DE POBREZA</p> <p>ÍNDICES DE CALIDAD DE VIDA</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Población en estado de pobreza. Por ej: Ingreso per cápita del estrato socioeconómico más pobre; % de la población pobre sobre la población total.</li> <li>- Evolución de los déficit sociales. Por ej: Tasa de alfabetización; Índices compuestos del PNUD, etc.</li> </ul>

**Cuadro 2**  
**Requerimientos de Información para la Construcción**  
**de Indicadores de Política Social**

INDICADORES	REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN
<b><u>CUANTITATIVOS</u></b> INDICADOR ACCIÓN SOCIAL GLOBAL DEL ESTADO  GASTO PÚBLICO SOCIAL  GASTO FISCAL SOCIAL	- Presupuesto Ejecutado por programas y subprogramas, otra información necesaria para estimar subsidios implícitos (ej: tasa interés de mercado, estructura tributaria y exenciones tributarias etc.).  - Presupuesto Ejecutado por programas y subprogramas.  - Presupuesto Ejecutado por fuentes de financiamiento.
<b><u>CUALITATIVOS</u></b>  COMPOSICIÓN SECTORIAL DEL GASTO  CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO  <b>INDICADORES DE EQUIDAD</b>  DESAGREGACIÓN SECTORIAL POR PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS CON CLASIFICACIÓN DE PROGRAMAS POR TIPO DE PRESTACIÓN OTORGADA Y POR CRITERIOS DE SELECCIÓN  DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SECTORIAL POR TRAMOS DE INGRESOS QUE PUEDE INCLUIR INDICADORES SINTÉTICOS DE DESIGUALDAD (GINI)  INDICADORES DE FOCALIZACIÓN A PARTIR DE LA IDENTIFICACIÓN DE GRUPOS OBJETIVOS  <b>INDICADORES DE EFICIENCIA</b> GASTO SOCIAL DIRECTO  INDICADORES DE RENDIMIENTO DEL GASTO POR SECTOR	- Presupuesto Ejecutado por programas y subprogramas.  - Presupuesto Ejecutado. - Funcionamiento e Inversiones por programas y subprogramas.  - Presupuesto Ejecutado por programas y subprogramas. - Descripción de los programas.  - Presupuesto Ejecutado por programas y subprogramas. - Censos o encuestas de hogares.  - Presupuesto Ejecutado por programas y subprogramas. - Censos o encuestas de hogares complementados con otra información relevante.  - Presupuesto Ejecutado por programas y subprogramas.  - Presupuesto Ejecutado por programas y subprogramas. - Censos o encuestas de hogares.
<b><u>INDICADORES DE BIENESTAR</u></b>  ÍNDICES DE POBREZA  ÍNDICES DE CALIDAD DE VIDA	- Censos o encuestas de hogares.  - Censos o encuestas de hogares.

En este documento se intenta analizar las diferentes dificultades y posibilidades de realizar análisis cuantitativos y cualitativos del gasto social en países que cuentan con sistemas de información incompletos pero lo suficientemente desarrollados para calcular indicadores de gasto social y gasto social focalizado. Junto con una discusión de los problemas asociados a la medición se realiza un ejercicio de cuantificación de los indicadores mencionados aplicado al caso de Panamá, país que otorga una prioridad importante al gasto social.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en la sección II se discuten diversos conceptos de gasto social así como algunos aspectos metodológicos asociados a la cuantificación de este concepto; en la sección III se presenta una metodología para la estimación del gasto social de acuerdo a una definición operacional relevante para el caso de Panamá y se incluye una ilustración práctica para el año 1992; en la sección siguiente se introduce el concepto de gasto social focalizado y se presenta una metodología para evaluar la incidencia y focalización del gasto; en la sección V se presenta un intento de cuantificación del gasto social relacionado con la población pobre en Panamá y finalmente, en la última sección se presentan algunas reflexiones finales.

## II. DEFINICIÓN Y PROBLEMAS METODOLÓGICOS DEL CONCEPTO DE GASTO SOCIAL

### 1. Concepto de gasto social

El gasto social es un indicador de política social que intenta medir aquellos recursos no recuperables que son canalizados hacia actividades relacionadas con: a) el suministro de servicios básicos a la población que tienen una incidencia en el corto o largo plazo sobre la situación socio económica de ésta; b) programas que tienen un carácter compensatorio de los ingresos; y c) programas de apoyo a grupos vulnerables de la población.

En base a esta definición —relativamente amplia—, los gastos sociales son susceptibles de ser clasificados según el objetivo para el cual fueron concebidos:

#### a) *Servicios Básicos*

En esta categoría se clasifican todos aquellos gastos relacionados con el objetivo de satisfacción de necesidades básicas. Los programas y actividades ejecutados bajo esta categoría se caracterizan por tener normalmente un objetivo de cobertura de carácter universal. Las diversas actividades relacionadas con estas finalidades pueden ser agrupadas en los siguientes sectores:

- Educación
- Salud
- Vivienda
- Agua y Alcantarillado

#### b) *Programas compensatorios de ingresos*

En esta categoría de gastos se consideran todos aquellos programas o actividades que contribuyen a cubrir necesidades de corto plazo. Estas actividades tienen un carácter asistencial y se pueden clasificar según el tipo de necesidad que intentan compensar:

- Programas destinados a cubrir estados de necesidad, como por ejemplo asignaciones familiares, accidentes de trabajo, embarazos etc.
- Programas destinados a cubrir pérdidas de ingresos, como por ejemplo subsidios de cesantía, programas de emergencia de empleo con carácter transitorio, etc.
- Pensiones de invalidez, vejez y muerte, los que constituyen programas compensatorios de ingresos que no tienen un carácter de subsidio.

c) *Programas de apoyo a grupos vulnerables*

En esta categoría de gastos se clasifican aquellas actividades y programas que tienen un carácter focalizado. Estos programas contribuyen a la autosostenibilidad de grupos vulnerables y por tanto tienen un carácter de inversión social (en el sentido que constituyen inversión en capital humano). En esta categoría son incluidos los siguientes dos grandes grupos de programas:

- Programas de apoyo a la producción y de generación de empleo (trabajadores, apoyo a cooperativas, apoyo a talleres artesanales etc.).
- Otros programas focalizados a grupos poblacionales identificados (niños, mujeres, jóvenes, indígenas, programas de apoyo regional etc.).

## **2. Otros conceptos de gasto social**

La cobertura institucional, el origen del financiamiento de los programas y los componentes del gasto pueden dar origen a diferencias conceptuales en la definición del gasto social, las que a su vez, pueden explicar eventuales diferencias en las series de gastos sociales. La literatura se ha encargado de precisar el concepto de gasto social tomando en consideración estos factores.

a) *Cobertura Institucional*

La cobertura institucional da origen a conceptos de gastos diferentes, según cuales sean las instituciones contempladas en los cálculos de gastos.

Normalmente, la cobertura del Sector Público no Financiero se compone de los siguientes niveles de gobierno:

- Gobierno Central Presupuestario: incluye a los Ministerios y al Tesoro Público en aquellos casos en que esta figura legal existe.
- Gobierno Central: incluye Gobierno Central Presupuestario e Instituciones descentralizadas.
- Gobierno General: incluye Gobierno Central y los gobiernos regionales o locales.
- Sector Público no Financiero: incluye Gobierno General y Empresas Públicas.

Sin embargo, existen diversas definiciones de estos distintos niveles de gobierno, que se diferencian por las instituciones que componen cada nivel.

En consecuencia, según cual sea la cobertura considerada, el gasto social adoptará una denominación vinculada al nivel de gobierno que representa. Por ejemplo: Gasto Social del Gobierno Central (GSGC), del Gobierno General (GSGG), etc.

b) *Origen del financiamiento de los gastos sociales*

Los gastos sociales pueden ser financiados a través de distintas fuentes de financiamiento:

i) Recursos provenientes del Fisco, que representan las recaudaciones por concepto de tributación y aranceles.

ii) Otras fuentes de financiamiento: a) Ingresos propios (ingresos por ventas o pagos por contraprestación de servicios, pagos de cotizaciones, ventas de activos, recuperación de préstamos, etc.); b) Donaciones

La distinción entre financiamiento fiscal y otras fuentes de financiamiento da origen a dos conceptos de gasto social diferentes: Gasto Público Social (GPS) y Gasto Fiscal Social (GFS).

Por *Gasto Público Social* se entiende el conjunto de gastos sociales realizados por el sector público, independientemente del origen de su financiamiento. Por el contrario, el *Gasto Fiscal Social* representa un concepto más restringido y refleja solamente el gasto realizado con los recursos propios del Fisco, esto es, por las recaudaciones tributarias. Este es un indicador de la asignación de los aportes tributarios que realizan todos los ciudadanos hacia los sectores sociales. Una limitación de este concepto proviene del hecho que su cuantificación es vulnerable al sistema contable de los programas sociales. En consecuencia, un cambio en el sistema de financiamiento de un servicio, derivado de una reforma social (por ejemplo privatización de algún servicio público, que sustituya el financiamiento mediante aporte fiscal por ingresos por contraprestación de servicios) puede inducir a un cambio en el nivel del gasto fiscal, sin modificación del gasto público social.

El concepto más frecuentemente empleado por los países en el cálculo de gasto social es el de Gasto Público Social, no obstante, el concepto de Gasto Fiscal Social resulta de utilidad para efectos de análisis económico.

c) *Componentes del gasto*

Los gastos de funcionamiento e inversión vinculados a la ejecución de los programas sociales pueden ser divididos en gastos de administración y gastos de ejecución propiamente tal. Estos últimos presentan una conexión más directa con los beneficios otorgados a la población.

Esta separación por tipo de gastos da origen a un nuevo concepto de gasto social denominado *Gasto Social Directo* (GSD) que excluye el componente administrativo del gasto total. Este indicador permite una mayor aproximación al concepto de beneficio entregado a la población. Sin embargo, es necesario considerar que existe un nivel mínimo de gasto administrativo indispensable para una entrega efectiva de las prestaciones que garantice la eficacia de los programas.

### 3. Problemas metodológicos

Otra fuente de discrepancias estadísticas en las series de gastos sociales puede originarse en problemas de carácter metodológico que dicen relación con la clasificación de gastos adoptada, la consolidación institucional del gasto, la base de valuación, el tratamiento de los créditos y el tratamiento de los gastos en inversión.

#### a) *Cobertura del gasto social*

Una definición general de gasto social como la explicitada en el punto 1 de esta sección, requiere de un sistema de clasificación de gastos que se ajuste a un enfoque funcional, esto es, se requiere captar en un indicador de gastos todos aquellos programas que tienen un mismo objetivo social independientemente de la institución u organismo ejecutor. En este sentido, un enfoque institucional de gastos sociales, en el cual éstos son calculados simplemente mediante la agregación de los gastos ejecutados por aquellas instituciones con alguna connotación social, resulta una metodología restrictiva y sujeta a errores de composición sectorial de gastos y habitualmente, también a subestimación del volumen de gasto social.

La elaboración de series de gastos sociales requiere de una tarea de identificación y asignación de programas con objetivos sociales, y ello implica:

- i) No excluir programas que tienen un claro objetivo social.
- ii) Asignar correctamente los programas a cada sector por función.

#### b) *Consolidación del gasto*

La contabilidad de las finanzas públicas por parte de las fuentes de información disponibles tiende a reflejar el propósito o el uso que la institución hace de la información. La fuente de información básica de las finanzas públicas es la Contraloría General de la República, la que en función de su rol contralor y fiscalizador registra todas las operaciones que se efectúan en cada institución pública. Lo anterior significa que la información de esta fuente reproduce todos los movimientos de los flujos de gastos, y por tanto, la suma de gastos de cada organismo público sin ninguna clase de ajuste, implica una sobrevaloración del total de gasto al cometerse errores de duplicación de aquellas partidas que se transfieren de una institución pública a otra.

Al operar con una cobertura institucional de Gobierno Central es necesario realizar un ejercicio de consolidación de gastos entre ministerios e instituciones descentralizadas. El criterio de registro de las partidas de gasto es asignar los gastos en aquel organismo público que ejecuta el gasto. Esto es, cuando el organismo ejecutor es una institución descentralizada con ingresos provenientes de algún ministerio social, el ajuste de consolidación debe eliminar las transferencias desde los ministerios sociales hacia las instituciones descentralizadas sociales.

De acuerdo al criterio funcional de gasto social y tomando en cuenta la diversidad de unidades ejecutoras y tipos de operaciones posibles se pueden identificar las siguientes situaciones:

- i) Gastos sociales ejecutados por un ministerio social.
- ii) Gastos sociales ejecutados por un ministerio no social.
- iii) Gastos sociales ejecutados por una institución descentralizada social.
- iv) Transferencias desde un ministerio social a una institución descentralizada social.
- v) Transferencias desde un ministerio no social a una institución descentralizada social.

Un indicador de gasto social total debe corresponder a la suma de los gastos efectuados por las instituciones descentralizadas sociales (IDS) más los gastos realizados por los ministerios sociales (MS) descontadas las transferencias que estos ministerios realizan a las IDS y, para completar la contabilización de los gastos según un enfoque funcional, sería necesario adicionar los gastos sociales realizados por los ministerios no sociales (MNS) descontadas nuevamente, las transferencias de estos últimos a las IDS.

A Ministerios No Sociales	B Ministerios Sociales	C Instituciones Descentraliza- das Sociales
a Gastos Sociales	a Gastos Sociales	a Gastos Sociales
b Gastos no Sociales		
c Transferencias a Instituciones Descentralizadas Sociales	c Transferencias a Institucio- nes Descentralizadas Sociales	
d Gastos Totales	d Gastos Totales	d Gastos Totales

De acuerdo a la simbología del recuadro, el gasto social total debe corresponder a:  

$$A.a + B.d - B.c + C.d$$

Ahora bien, para efectos de estimar la *composición del gasto social* es necesario efectuar un análisis de los programas por institución, y ello puede dar origen a diversas situaciones como las que se ilustran a continuación:

- 1) Ministerio Social X / Programa sector Y
- 2) Ministerio Social Y / Programa sector X
- 3) Ministerio No Social Z / Programa sector X
- 4) Ministerio Social X / Transferencia a Instituto Descentralizado X

A MINISTERIO SOCIAL X	B MINISTERIO SOCIAL Y	C MINISTERIO NO SOCIAL Z	D INST. DESCENTR. SOCIAL X
a Programas X	a Programas X	a Programas X	a Programas X
b Programas Y	b Programas Y	b Programas Y	
c Transferencia Inst. Descentralizada X		c Programas Z	
d Gasto Total	d Gasto Total	d Gasto Total	d Gasto Total

Según la simbología del recuadro, el gasto social del sector X estará dado por los siguientes elementos:

$$A.d - A.b - A.c + B.a + C.a + D.d$$

ó bien:

$$A.a + B.a + C.a + D.d$$

Al mismo tiempo, para evitar duplicación de gastos, al evaluar el gasto social del sector Y deberá descontarse el componente B.a así como se deberán añadir los gastos correspondientes a la categoría A.b.

c) *Bases de valuación*

Un tercer aspecto metodológico que debe ser considerado en la contabilización del gasto social corresponde a la base de valuación con que se registran las diferentes cuentas.

Existen distintos tipos de gastos según la base de valuación en que son contabilizados:

- i) **Presupuestado:** como su nombre lo indica los gastos registrados bajo esta base de valuación corresponden a los montos establecidos en el presupuesto. Para efectos de análisis económico, una estimación de gastos sociales sobre esta base carece de sentido, puesto que a menudo una parte de los gastos presupuestados no consigue ser ejecutada.
- ii) **Ejecutado:** en este caso debe distinguirse entre gastos comprometidos y pagados. Con frecuencia, algunas partidas de gasto se encuentran en una condición de aprobada y comprometido su pago con la emisión de cheques u órdenes de pago y sin embargo no ha materializado aun el desembolso. El concepto de gasto ejecutado relevante para efectos de estimación de gastos sociales es el comprometido en la medida que refleja más fielmente las obligaciones asumidas por el Estado.

d) *Tratamiento de los créditos y subsidios implícitos*

Una cuarta consideración metodológica a tener en cuenta se refiere al tratamiento de los créditos. En algunos sectores sociales existen programas de créditos otorgados a las personas en condiciones preferenciales. Estos programas de créditos son efectuados tanto por instituciones financieras, como por ministerios e instituciones descentralizadas.

Los créditos constituyen un egreso de recursos de fondos que poseen un carácter recuperable. El gasto social en tanto, por definición constituye un egreso no recuperable para el sector público, al menos en una forma monetaria<sup>2</sup>. De esta manera, aquella parte de los egresos que forman parte de créditos recuperables no debe ser incluida en el cálculo de gastos sociales. De acuerdo a este criterio, debe ser incorporada solamente aquella parte de los créditos que no es susceptible de ser recuperada. Sin embargo, para una concepción más amplia de la actividad del Estado en materia social se podrían considerar las siguientes alternativas en el tratamiento de los créditos:

i) El procedimiento utilizado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en sus anuarios estadísticos de finanzas públicas. El FMI presenta un cuadro adjunto denominado Concesiones Netas de Préstamos, clasificado funcionalmente (por sector) que refleja la diferencia entre los préstamos otorgados y los préstamos recuperados durante el período. De esta forma, el usuario puede emplear el concepto de gasto público social o bien, el concepto más amplio de gastos denominado Gasto Público más Concesiones Netas de Préstamos, de acuerdo a su conveniencia.

ii) La inclusión del componente de subsidios implícitos asociados a los créditos otorgados por parte de instituciones públicas (que forman parte de la cobertura institucional). En la medida que los créditos tienen un componente de subsidio en la forma por ejemplo de intereses preferenciales, ese componente de subsidio es reflejado en las cuentas fiscales no como un desembolso, sino que como un menor ingreso, constituyendo para el Estado un sacrificio fiscal. Esta clase de subsidios se denomina subsidios implícitos<sup>3</sup>. La estimación del componente de subsidio de los créditos otorgados por instituciones del sector público es una tarea relevante en los casos de vivienda y educación, donde se concentran normalmente los servicios de créditos. La valorización del subsidio no es una operación simple y en general, se requiere comparar el valor subsidiado del préstamo con su costo de oportunidad (el valor del préstamo en condiciones de mercado).

e) *Tratamiento del gasto en inversión*

Un quinto aspecto metodológico que es conveniente discutir con el objeto de comprender las limitaciones de las estimaciones de los gastos sociales, se refiere al tratamiento de los gastos en inversión. Generalmente, estos gastos son registrados en el momento de su ejecución, sin embargo, conceptualmente es más apropiado efectuar un registro del valor de la utilización del capital. Esta alternativa exige una estimación del stock de capital existente (bienes y equipos) y el cálculo y asignación de una cuota de este stock a cada período aplicando a su valor estimado una tasa representativa del rendimiento social del capital con una tasa de depreciación adecuada.<sup>4</sup> Este método de valorización es

interesante en cuanto toma en cuenta la distribución de los beneficios de la inversión social en el tiempo. Sin embargo, este método requiere de información difícilmente disponible, particularmente en relación a la estimación del stock de capital.

Debido a esta dificultad, la metodología aconsejada y normalmente utilizada, consiste en el método simple de registro en el momento de su ejecución.

### III. UN EJERCICIO DE MEDICIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EL CASO DE PANAMÁ

A continuación se presenta una metodología para estimar el gasto público social y el gasto directo social de acuerdo a un enfoque funcional.

#### 1. Criterios metodológicos operacionales

##### a) *Cobertura Institucional*

La cobertura institucional del Sector Público de Panamá se compone de un Gobierno General y de Empresas Estatales, donde el Gobierno General está formado por el Gobierno Central (Poderes y Órganos y Ministerios) y por las Instituciones Descentralizadas y Autónomas. Las Instituciones Descentralizadas y Autónomas están conformadas a su vez, por Instituciones Descentralizadas; Corporaciones y Proyectos de Desarrollo y por los Municipios.

La metodología que se utiliza en este ejercicio está elaborada sobre una base de una cobertura institucional compuesta por el Gobierno Central más las Instituciones Descentralizadas excluidos los Municipios. Esta cobertura corresponde al nivel de Gobierno Central, tal como fue definido en el punto 2.1 de la sección anterior. Para efectos de simplificación, de aquí en adelante, se adoptará esta terminología.

Al asumir la cobertura de gobierno central, se excluyen los gobiernos regionales. En un país altamente centralizado en términos presupuestarios como Panamá, y en donde los municipios no son generadores importantes de ingresos propios, ni existe un sistema de coparticipación, operar con información al nivel de gobierno central resulta en la práctica equivalente a operar con el nivel de gobierno general<sup>5</sup>. Esto es aun más cierto, si se considera que los gobiernos locales reciben transferencias desde el gobierno central, las que son por tanto ya captadas en las estadísticas del gobierno central.

##### b) *Bases de valuación*

La base de valuación empleada en este ejercicio para la estimación de gastos sociales corresponde al gasto comprometido y coincide con aquel utilizado por la Dirección de Presupuestos y el Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá (MIPPE) en la elaboración de series de gastos.

c) *Tratamiento de los créditos*

En el caso de Panamá, las estadísticas de gasto social emanadas de la Dirección de Presupuestos tienen un componente del gasto en el sector vivienda que está dado por créditos concedidos por instituciones financieras (Banco Hipotecario, Caja de Ahorros y Banco Nacional de Panamá) y por el Ministerio de Vivienda. En el sector educación y otros sectores se incluyen programas de créditos otorgados por algunas instituciones descentralizadas.

El considerar la totalidad de los créditos otorgados en el período por todas estas instituciones induce a una sobrevaloración del gasto por dos motivos: en primer lugar, porque se incluyen instituciones financieras que no forman parte de la cobertura institucional del gobierno central y que por lo tanto no deberían ser consideradas, y en segundo lugar, porque solamente es relevante para la estimación de gastos sociales, aquella parte que tiene un carácter no recuperable.

En consecuencia, se debiera eliminar los créditos de las instituciones financieras y tratar los programas de crédito otorgados por instituciones no financieras según alguna de las siguientes alternativas:

i) Estimar el componente no recuperable de los créditos concedidos asociado normalmente con el crédito moroso de los organismos que forman parte de la cobertura institucional. Un ejemplo concreto de estimación del subsidio asociado a la morosidad de los créditos lo ofrece el Instituto de Formación Recursos Humanos (IFARHU). En este caso, al no contar con información directa acerca de la recuperación de los préstamos, se podría utilizar la tasa de morosidad de la cartera de créditos, la que podría aplicarse a los nuevos créditos concedidos haciendo el supuesto de que tanto los hábitos de los beneficiarios respecto de la devolución del crédito, como la capacidad de recuperación del Estado permanecen constantes. La tasa de morosidad de la cartera de créditos en esta institución asciende al 12%, y ésta puede ser usada para estimar la parte de los créditos que no es recuperable y que por lo tanto representa un gasto para el sector público.

ii) Como se ha mencionado con anterioridad, para una concepción más amplia del aporte del Estado en materia social, se podrían incorporar estimaciones de subsidios implícitos. En el caso específico de los créditos examinados se deberían calcular los subsidios canalizados a través de tasas de interés preferenciales. La estimación de los subsidios implícitos es una operación compleja que requiere de mucha información específica acerca del funcionamiento de los créditos: la condicionalidad en términos de interés, plazo, período de gracia etc.; el número de beneficiarios y los hábitos de morosidad de la población beneficiaria, entre otros. No siempre esta información se encuentra disponible, y si lo está, muchas veces el proceso de reunirla y procesarla puede resultar extremadamente engorroso y lento, resultando un tema más bien relevante para trabajos de investigación. El caso del IFARHU es un buen ejemplo, debido a la complejidad de la aplicación del subsidio.

Para una estimación del subsidio implícito de los créditos proporcionados por el IFARHU se requeriría identificar la sumatoria del monto promedio anual del subsidio percibido por cada beneficiario. Este último puede ser calculado como:

$$S = \frac{D^* - D}{n}$$

$$D^* = \sum_{i=1}^{n-1} Q + M * (1 + r^*)^{n+1} - \sum_{i=1}^n Q * (1 + r^*)^i$$

$$D = \sum_{i=1}^{n-1} Q + M * (1 + r)^{n+1} - \sum_{i=1}^n Q * (1 + r)^i$$

$$r^* > r$$

donde:

S	=	monto del subsidio implícito promedio anual por individuo
D*	=	desembolso total por concepto de crédito bajo la alternativa de interés de mercado
D	=	desembolso total por concepto de crédito valorado a interés preferencial
Q	=	cuota anual de reembolso por concepto de amortización del crédito
M	=	monto total del crédito
r	=	tasa de interés preferencial
r*	=	tasa de interés de mercado
n	=	número de años en que se amortiza el crédito

iii) Para efectos de simplificación y claridad en el tratamiento de los créditos es, sin embargo preferible aplicar una metodología similar a la del FMI, que consiste en este caso, en presentar un cuadro adicional denominado Concesiones Netas de Préstamos (CNP), que incluye para cada sector los programas crediticios valorados de acuerdo a la diferencia entre los créditos otorgados y los créditos recuperados en el período pertinente.

#### d) *Clasificación Sectorial del Gasto Social*

Las series de gastos sociales disponibles en Panamá, publicadas por la Dirección de Presupuestos (DIPRES), se basan en un enfoque institucional, en consecuencia, el ejercicio que se realiza difiere con el anterior, en la medida que se adopta un enfoque funcional. Este segundo enfoque permite reflejar más fielmente la acción del Estado en materia de política social.

En función de esta clasificación en este ejercicio se presentan los gastos sociales bajo las siguientes categorías sectoriales:

- Educación
- Salud
- Vivienda
- Agua y Alcantarillado
- Seguridad y Bienestar Social
- Otros Gastos Sociales

i) Educación. Bajo educación deben registrarse todos aquellos programas que tienen por finalidad contribuir a satisfacer necesidades básicas de enseñanza (primaria, secundaria y superior) y de cultura y recreación.

ii) Salud. Bajo este sector se consideran todos los programas y actividades vinculados con la satisfacción de las necesidades de salud. Estas se relacionan directamente con la atención médica y hospitalaria, la nutrición y con todo lo que se vincule con el mejoramiento del medioambiente.

iii) Vivienda. En vivienda se incluyen todas las actividades realizadas por el Estado que aportan a la solución habitacional de las personas. En este sector se incluyen los programas sociales de construcción, sean éstos de vivienda social, ayuda con materiales o programas de titulación colectiva. También se incluyen los programas que contribuyen al mejoramiento del entorno urbano.

iv) Agua y Alcantarillado. Los gastos vinculados a este sector resultan relativamente ambiguos en términos de su función. En efecto, pueden ser alternativamente considerados dentro del gasto de salud por su contribución clara a la reducción de enfermedades, no obstante, también es plausible tratarlos como gastos de vivienda en términos de la infraestructura básica necesaria para el hábitat de la población. De hecho, en diversos estudios se ha detectado este tratamiento distinto, razón por la cual frente a la falta de consenso en su tratamiento, se recomienda presentarlo de manera separada permitiendo flexibilidad en su tratamiento de acuerdo a la conveniencia del usuario.

v) Seguridad y Bienestar Social. Bajo este sector se registran aquellos gastos vinculados tanto a programas de pensiones, esto es gastos que tienden a compensar ingresos por ley, como jubilaciones, o pensiones de invalidez vejez o accidentes de trabajo, y por otra parte, también se registran los subsidios otorgados como parte de una política asistencial.

vi) Otros. Bajo este sector se registran todos aquellos programas que tienden a ser focalizados desde el origen y que tienden a promover la autosostenibilidad de la población. La población objetivo puede estar vinculada a consideraciones geográficas; a su condición de necesidad específica, etc. y a su vez, los programas pueden ser separados entre aquellos que tienen una connotación productiva y otros con connotación más general (mejoramiento en calidad de vida).

En el recuadro 1 se muestra la clasificación funcional por sector y subsector que se utiliza en este ejercicio.

**Recuadro 1**  
**Clasificación Sectorial del Gasto Social**

CLASIFICACIÓN SECTORIAL DEL GASTO SOCIAL	
<b>1. EDUCACIÓN</b>	
1.1 Enseñanza	
1.2 Servicios Religiosos, Cultura y Deportes	
<b>2. SALUD</b>	
2.1 Atención de Salud	
2.2 Nutrición	
2.3 Saneamiento Ambiental	
<b>3. VIVIENDA</b>	
3.1 Vivienda	
3.2 Planificación y Desarrollo Urbano	
<b>4. AGUA Y ALCANTARILLADO</b>	
<b>5. SEGURIDAD Y BIENESTAR SOCIAL</b>	
5.1 Seguridad Social	
5.2 Asistencia y Bienestar Social	
<b>6. OTROS</b>	
6.1 Programas de apoyo a la producción y generación de empleo	
6.2 Otros programas	

En recuadro 2 se muestra un resumen que especifica por sector, la cobertura institucional y un detalle de los programas ejecutados en instituciones no asociadas directamente al sector, pero que tienen una finalidad relacionada con éste.

## 2. Gasto público social

De acuerdo a la definición de gasto social discutida anteriormente se clasifican los gastos del Gobierno Central y de las Instituciones Descentralizadas durante la ejecución del año 1992, con el objeto de captar todos aquellos gastos que contribuyeron a generar servicios básicos, a compensar ingresos y a beneficiar a grupos vulnerables específicos, independientemente del origen del financiamiento.

**Recuadro 2**  
**Cobertura del Gasto Social por Programas según Institución y Sector**

INSTITUCIÓN	PROGRAMA
<b>1. EDUCACIÓN</b>	
1.1 <u>Enseñanza</u> i) Ministerio de Educación <sup>a</sup> ii) Instituciones Descentralizadas - Universidad de Panamá - Universidad Tecnológica - Instituto de Formación de Recursos Humanos <sup>b</sup> iii) Otros Ministerios - Ministerio del Trabajo  1.2 <u>Cultura, Deportes y Religión</u> i) Ministerio de Educación <sup>c</sup>  ii) Instituto Nacional de Cultura iii) Instituto Nacional de Deportes	- Inst. Nacional de Formación Profesional  - Promoción de Arte y Cultura - Programa TV educacional Canal 11
<b>2. SALUD</b>	
2.1 <u>Atención de Salud</u> i) Ministerio de Salud <sup>d</sup> ii) Caja de Seguro Social (Caja SS)  2.2 <u>Nutrición</u> i) Ministerio Salud ii) Ministerio de Educación iii) MIDA  2.3 <u>Saneamiento Ambiental</u> i) Ministerio de Salud ii) Dirección Metropolitana de Aseo	- Administración <sup>e</sup> - Enfermedad y Maternidad - Riesgos Profesionales  - Programa de Nutrición Escolar - Vaso de leche  - Programa de Salud Ambiental <sup>f</sup>
<b>3. VIVIENDA</b>	
3.1 <u>Vivienda</u> <sup>g</sup> i) Ministerio de Vivienda <sup>h</sup>  3.2 <u>Planificación y Desarrollo Urbano</u> i) Ministerio de Vivienda	
<b>4. AGUA Y ALCANTARILLADO</b>	
i) Ministerio de Salud ii) IDAAN	- Planificación y Desarrollo Urbano - Programa de Saneamiento Ambiental <sup>i</sup>
<b>5. SEGURIDAD Y BIENESTAR SOCIAL</b>	
5.1 <u>Seguridad Social</u> i) Caja SS  5.2 <u>Asistencia Social</u> <sup>k</sup> i) Ministerio del Trabajo y Bienestar Social	- Pensiones y Asignación de Invalidez, Vejez y Muerte - Riesgos Profesionales - Jubilación por Fondos Complementarios - Fideicomisos - Enfermedad y Maternidad - Administración <sup>j</sup>  - Subprogramas de Bienestar social y Asistencia social

(Conclusión Recuadro 2)

INSTITUCIÓN	PROGRAMA
<b>6. OTROS GASTOS</b>	
6.1 Programas de Apoyo a la Producción y Empleo	
i) Ministerio de la Presidencia	- Proyecto de Generación de empleo.
ii) MIPPE	- Desarrollo Área Guaymí.
iii) MIDA	- Apoyo a la Producción Agropecuaria;
	- Programa Educación Agropecuaria;
	- Desarrollo Social/Organiz. campesina.
iv) MICI	- Apoyo Microempresarios Chorrillos, Colón.
	- Asistencia Técnica y comercial alfarería y cerámica;
	- Talleres artesanales áreas indígenas
v) IPACOO <sup>1</sup>	
6.2 Otros Programas	
6.2.1 Fondo de Emergencia Social (Ministerio de la Presidencia) <sup>m</sup>	
6.2.2 Programas de Apoyo Regional	
i) Ministerio de la Presidencia	- Dirección Desarrollo Integral del Atlántico;
	- Programa Despacho del Presidente (Colón);
	- Programa Socorro Bocas del Toro;
	- Adiestramiento sector rural.
ii) MIPPE	
iii) Ministerio de Justicia	- DIGEDECOR.
6.2.3 Otros	
i) Ministerio de Justicia	
ii) MIDA	- Tutela de Menores <sup>2</sup> ;
iii) Instituto Panameño de Rehabilitación Especial	- Política Indigenista.
	- Desarrollo Indigenista.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Excluye: Transferencias a instituciones descentralizadas del sector educación; Programa de Promoción de arte y cultura; Programa de Nutrición Escolar. Incluye: FSE (Fondo de Seguro Educativo) menos transferencias del FSE a instituciones descentralizadas y menos Fondo Educación Canal 11. <sup>b</sup> Solamente incluye el componente no recuperable de los créditos. <sup>c</sup> Incluye Fondo Educativo TV educacional Canal 11. <sup>d</sup> Excluye: Transferencias a la Caja de SS, al Instituto de Acueducto y Alcantarillado (IDAAAN) y a la Dirección Metropolitana de Aseo; Programa de Nutrición; Programa de Salud Ambiental. <sup>e</sup> Se estimó prorrateando los gastos de Administración Totales de acuerdo a la participación de los gastos en salud sobre el total de gastos de la Caja SS, excluidos los gastos en administración. <sup>f</sup> Solamente se incluyen gastos de Funcionamiento. El gasto de Inversión conviene registrarlo bajo Agua y Alcantarillado, puesto que el programa consiste básicamente de inversiones en acueductos. <sup>g</sup> La cobertura del sector vivienda excluye las instituciones financieras. En caso de existir programas de créditos subsidiados debiera ser considerada solo aquella parte no recuperable. <sup>h</sup> Excluye Planificación y Desarrollo Urbano. <sup>i</sup> Corresponde a gastos de inversión del programa de salud ambiental del Ministerio de Salud. <sup>j</sup> Estimado. <sup>k</sup> Debiera incluir también otros subsidios a las personas que sean eventualmente creados. <sup>l</sup> Debiera excluir la concesión de créditos. <sup>m</sup> Este fondo se podría distribuir entre finalidades. Excluye Proyecto de generación de empleo. <sup>n</sup> Debiera ser considerado solamente el componente relacionado con la rehabilitación de menores. En consecuencia, no debieran incluirse los gastos vinculados con los servicios penitenciarios.

Las fuentes de información utilizadas fueron los compendios del Estado Consolidado de las Partidas del Presupuesto de la Contraloría General de la República, proporcionados por la Dirección de Presupuesto de la Nación, que depende del MIPPE y denominados "Gobierno Central Pormenorizado del Gasto, Total y según Entidad, 1992" Tomos 1 y 2 y los Estados Consolidados de las Instituciones Descentralizadas que forman parte de la cobertura de Gobierno Central asumida por esta metodología. Adicionalmente, se consultó el Proyecto de Ley mediante el cual se dicta el Presupuesto General del Estado.

En el cuadro 3 se muestran los resultados obtenidos para la estimación del gasto público social, sobre la base de la metodología adoptada en este ejercicio.

**Cuadro 3**  
**Ejercicio de estimación Gastos Públicos Sociales del Gobierno Central\*, año 1992.**  
(En miles de Balboas)

	Total	F	I
1. Educación	320 919	306 590	14 329
1.1 Enseñanza	310 805	297 078	13 727
1.2 Cultura, Deportes y Religión	10 114	9 512	602
2. Salud	498 478	469 404	29 074
2.1 Atención Salud	477 083	448 009	29 074
2.2 Nutrición	2 299	2 299	---
2.3 Saneamiento Ambiental	19 096	19 096	---
3. Vivienda	27 381	13 132	14 249
3.1 Vivienda	24 470	10 221	14 249
3.2 Planificación y Desarrollo Urbano	2 911	2 911	---
4. Agua y Alcantarillado	56 463	45 013	11 450
5. Seguridad y Bienestar Social	369 234	369 234	---
5.1 Seguridad Social	366 505	366 505	---
5.2 Bienestar Social	2 729	2 729	---
6. Otros	47 334	19 999	27 335
6.1 Apoyo a la Producción y Empleo	6 200	3 244	2 956
6.2 Otros Programas	41 134	16 755	24 135
6.2.1 FES	3 971	771	3 200
6.2.2 Apoyo Regional	25 129	4 205	20 924
6.2.3 Menores	11 722	11 467	255
6.2.4 Indígenas	312	312	---
TOTAL	1 319 809	1 223 372	96 437

Fuente: Elaborado en base a información de MIPPE, Dirección de Presupuesto de la Nación.

\* Incluye las Instituciones descentralizadas y autónomas (excluidos los municipios).

Las principales diferencias en la composición sectorial del gasto social entre ambas fuentes son observadas en las cifras de Seguridad y Bienestar Social, ello se explica en cuanto de acuerdo a la metodología empleada en este ejercicio, el componente de salud de la Seguridad Social fue asignado al sector Salud. Por otra parte, se observa que la diferencia en este último sector es inferior a la diferencia en Seguridad Social, ello es así debido a que en esta metodología se ha presentado separadamente el gasto en Agua y Alcantarillado compensando, en parte, el mayor gasto en salud derivado del ajuste en la Seguridad Social. El otro sector que muestra diferencias significativas es el de Vivienda. En este sector se exhibe una importante caída del gasto debido a que no se han incluido los créditos de la vivienda otorgados por las instituciones financieras. Finalmente, cabe destacar que el volumen global de gastos sociales tiende a ser similar a pesar de la eliminación de los créditos de vivienda, debido a que se han adicionado gastos sociales realizados por otros ministerios, los que tienden a compensar la caída de los gastos sociales en vivienda.

En el cuadro 4 se indican los resultados que fueron obtenidos al aplicar diferentes metodologías en la estimación de los GPS. En términos generales, se observa que el monto global de gastos obtenido a través de este ejercicio tiende a coincidir con las estimaciones

presentadas por la Dirección de Presupuesto de Panamá, no obstante, se detectan significativas diferencias en la composición del gasto.

**Cuadro 4**  
**Clasificación Económica de los Gastos Públicos Sociales según fuente de información<sup>a</sup>**  
(En miles de Balboas)

	DIPRES <sup>b</sup>	EJERCICIO
1. Educación	323 218	320 919
- Funcionamiento	306 339	306 590
- Inversión	15 616	14 329
2. Salud	407 640	498 478
- Funcionamiento	367 251	469 404
- Inversión	40 389	29 074
3. Vivienda	124 367	27 381
- Funcionamiento	32 457	13 132
- Inversión	91 910	14 249
4. Agua y Alcantarillado	---	56 463
- Funcionamiento	---	45 013
- Inversión	---	11 450
5. Seguridad y Bienestar Social	513 656	369 234
- Funcionamiento	513 077	369 234
- Inversión	579	---
6. Otros	---	47 334
- Funcionamiento	---	19 999
- Inversión	---	27 335
TOTAL	1 368 881	1 319 809
- Funcionamiento	1 219 124	1 223 372
- Inversión	149 757	96 437

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Las diferencias que se observan en los valores mostrados para las dos fuentes de información obedecen a consideraciones metodológicas relacionadas con la definición operativa del Gasto social. Ambas fuentes consideran como base de valuación el gasto comprometido y una cobertura institucional correspondiente al Gobierno Central incluidas las Instituciones Descentralizadas, sin los Municipios.

<sup>b</sup> Dirección de Presupuestos de la Nación. \* Incluido en Salud.

### 3. Gasto público social directo

Para una definición operativa del concepto de gasto público social directo, es preciso sustraer en cada uno de los programas y subprogramas considerados en la formulación del gasto público social, aquella parte que no representa un beneficio directo para la población. Generalmente deben ser eliminados los gastos de administración que forman parte de los gastos de funcionamiento, así como también las inversiones que tienen por objeto mejorar la infraestructura de las unidades a cargo de la administración de los programas. Normalmente, este concepto se aplica al gasto fiscal, sin embargo, la información disponible no permite en el caso de Panamá elaborar ese indicador. En consecuencia, en este documento se presenta un ejercicio aplicado al concepto de gasto *público* social.

**Cuadro 5**  
**Ejercicio de estimación Gastos Públicos Sociales Directos del Gobierno Central, año 1992**  
(En miles de Balboas)

	Total	F	I
1. Educación	240 310	226 640	13 670
1.1 Enseñanza	233 427	220 349	13 078
1.2 Cultura, Deportes y Religión	6 883	6 291	592
2. Salud	450 622	421 578	29 044
2.1 Atención Salud	432 679	403 635	29 044
2.2 Nutrición	2 299	2 299	---
2.3 Saneamiento Ambiental	15 644	15 644	---
3. Vivienda	14 208	---	14 208
3.1 Vivienda	14 208	---	14 208
3.2 Planificación y Desarrollo Urbano	---	---	---
4. Agua y Alcantarillado	20 593	9 578	11 015
5. Seguridad y Bienestar Social	347 928	347 928	---
5.1 Seguridad Social	345 361	345 361	---
5.2 Bienestar Social	2 567	2 567	---
6. Otros	43 392	14 992	28 400
6.1 Apoyo a la Producción y Empleo	5 274	1 215	4 059
6.2 Otros Programas	38 118	13 777	24 341
6.2.1 FES	3 971	771	3 200
6.2.2 Apoyo Regional	24 167	3 281	20 886
6.2.3 Menores	9 784	9 529	255
6.2.4 Indígenas	196	196	---
TOTAL	1 117 053	1 020 716	96 337

Fuente: Elaborado en base a MIPPE, Dirección de Presupuesto.

Nota: En general, para la estimación de gastos públicos directos fueron restados de los gastos de funcionamiento del Gasto Público Social todos aquellos gastos relacionados con la dirección y administración general de los programas, cuidando de restar de manera consistente al ejercicio de consolidación institucional y de reasignación de programas realizado en el cálculo del GPS.

Con este criterio se estimó el gasto público social directo en Panamá correspondiente al año 1992. Los resultados se muestran en el cuadro 5, se advierte en algunos sectores un importante componente de gastos administrativos, particularmente en aquellos sectores relativamente pequeños como vivienda, agua y alcantarillado. No obstante, es importante expresar las limitaciones de este concepto para una evaluación más completa de la eficiencia del gasto, puesto que esta metodología no permite captar las posibles ineficiencias derivadas por exceso de personal de servicio no administrativo (por ejemplo, maestros en escuelas públicas, enfermeras en centros de salud públicos etc.), y menos aun de aquellas ineficiencias asociadas a la selección de programas no adecuados para la consecución de los objetivos de la política social. En este sentido, el gasto público social directo permite solamente una primera aproximación de la evaluación de la eficiencia del gasto social. Sin embargo, por otra parte, existen gastos administrativos que, aunque no sean percibidos directamente por los beneficiarios, son esenciales para que las prestaciones sociales lleguen efectivamente a la población objetivo. En otras palabras, un mínimo de gasto en funciones administrativas contribuye a garantizar la eficacia de un determinado programa. Por ejemplo: en el caso de la implementación de un nuevo programa de seguridad social, el papel de los promotores en la difusión de información permite un acceso informado de la población al nuevo servicio.

## **IV. EQUIDAD DEL GASTO SOCIAL: UN ANÁLISIS METODOLÓGICO**

### **1. Metodología de los estudios de impacto y de focalización**

El cálculo del Gasto Social Directo por sectores y subsectores permite evaluar cuantitativamente el gasto social de un país otorgando, además una idea acerca de los sectores privilegiados por la política social. Este ejercicio de desagregación no es sin embargo, suficiente para evaluar la eficiencia y equidad del gasto.

La evaluación de la equidad del gasto requiere idealmente realizar un estudio de incidencia distributiva de éste. Un estudio de incidencia consiste en la asignación de los gastos según sectores y programas, por tramos de ingresos (personal, regional, sectorial), con el objeto de evaluar su impacto distributivo, o sea, su grado de progresividad. El propósito último de estos estudios es obtener una clara idea acerca de la distribución de los beneficios entre la población.

La presentación y el contenido de los estudios de incidencia de gastos dependen de la disponibilidad de datos y de los objetivos del estudio. Una forma de presentación tipo de un estudio de incidencia de gastos se observa en el recuadro 3. Cabe aquí destacar que lo ideal sería realizar un estudio de impacto neto, vale decir, un estudio que asigne por tramos de ingreso, no sólo el gasto, sino también la carga impositiva. La medición de este impacto es un indicador más completo de la acción distributiva del gasto y permite destacar fenómenos interesantes de redistribución entre tramos derivados del financiamiento del gasto. Por ejemplo, permitiría destacar como en un sistema de reparto se distribuyen por tramos las cotizaciones y pensiones. Sería también interesante ampliar el estudio de impacto neto para incluir en el análisis los subsidios implícitos (no cruzados y cruzados). Esto permitiría, entre otras cosas, resaltar fenómenos comúnmente no captados de redistribución entre tramos de ingreso (por ejemplo, uso del subsidio cruzado en electricidad). Sin embargo, en este trabajo nos limitamos a estudios de incidencia del gasto.

Un gasto se considera progresivo, regresivo o neutro según mejore, empeore o deje inalterada la distribución del ingreso. En términos de la simbología adoptada, el gasto será calificado según su incidencia distributiva comparando la distribución del ingreso autónomo (YA) con la distribución del ingreso final (YF). Esta comparación es realizada utilizando índices sintéticos de desigualdad del ingreso como, por ejemplo, el coeficiente de Gini.

### Recuadro 3 Incidencia Distributiva del Gasto Social

Tramos de Ingreso	Gasto en sector X	Gasto en sector Z
$Y_p^1 = ya_1 (1) (100/n)\%$	$x_1 (= \%^1 X)$	$z_1 (= \%^1 Z)$
$Y_p^2 = ya_2 (2) (100/n)\%$	$x_2 (= \%^2 X)$	$z_2 (= \%^2 Z)$
$Y_p^3 = ya_3 (3) (100/n)\%$	$x_3 (= \%^3 X)$	$z_3 (= \%^3 Z)$
...	...	...
$Y_p^n = ya_n (n) (100/n)\%$	$x_n (= \%^n X)$	$z_n (= \%^n Z)$

donde:

$ya_i$  = ingreso autónomo promedio grupo i  
 $x_i$  = beneficio promedio del grupo i (monetario y/o en especie) recibido en el sector X.  
 $(\%)X$  = porcentaje del gasto total del sector x que representa  $x_i$   
 $i = 1 \dots n$ ; n = número de grupos en que se fraccionó la población

$ya(n) > ya(n-1)$

entonces,

	(1)	(2)	(3)	...	(n)
YA	$ya_1$	$ya_2$	$ya_3$	...	$ya_n$
+	+	+	+	...	+
X	$x_1$	$x_2$	$x_3$	...	$x_n$
+	+	+	+	...	+
...	...	...	...	...	...
+	+	+	+	...	+
...	...	...	...	...	...
+	+	+	+	...	+
M	$m_1$	$m_2$	$m_3$	...	$m_n$
=	=	=	=	...	=
YF	$yf_1$	$yf_2$	$yf_3$	...	$yf_n$

donde:

YA = Ingreso autónomo (remuneraciones) promedio  
YF = Ingreso final (remuneraciones más beneficios monetarios y en especies) promedio  
X = Beneficio promedio sector X  
M = Beneficio promedio sector M

$YF = YA + X + Z + \dots + M$   
y  $yf_i = ya_i + x_i + z_i + \dots + m_i$

Una estructura progresiva de gastos puede ser simplemente detectada observando la evolución del porcentaje de gasto del sector asignado por tramo (según simbología,  $(\%)^1X$ ,  $(\%)^2X$ , ...,  $(\%)^nX$ ). Si al pasar de tramos de ingresos inferiores a superiores, el porcentaje de gasto decae, se considera que el impacto del gasto es progresivo. Si por el contrario, el porcentaje de gasto crece, su impacto se considera regresivo. Sin embargo, es necesario tener cuidado con este indicador cuando el gasto presenta una estructura regresiva. En efecto, un gasto con estructura regresiva puede tener un impacto progresivo sobre la distribución del ingreso si ésta es aun más regresiva, o bien neutro en el caso en que la estructura del gasto reproduce la distribución del ingreso. A pesar de las limitaciones señaladas, este indicador resulta ser un criterio operativo útil.

Una de las ventajas de este tipo de estudios es que permite medir con cierta exactitud el grado de focalización de un programa. Por focalización se entiende generalmente la concentración (absoluta o relativa) de recursos en un grupo objetivo (estrato de ingresos bajos, grupos poblacionales vulnerables como por ejemplo: niños, mujeres, población indígena etc.). El tipo de presentación adoptado permite definir un buen criterio de focalización mediante la elaboración de un índice que relacione el porcentaje de gasto asignado al grupo objetivo respecto del porcentaje de la población que representa ese grupo objetivo (ver recuadro 4).

La metodología de incidencia descrita permite evaluar el grado de focalización de aquellos programas —de cierta magnitud— específicamente pensados para ser focalizados por estratos de ingreso personal, regional, sectorial, etc. (programas de subsidios asistenciales, programas de desarrollo regional, etc.), y evaluar, generalmente, el impacto de programas no selectivos desde el origen (programas de seguridad social, educación, salud, etc.) para detectar eventuales estructuras progresivas o regresivas y fenómenos de focalización en sectores prioritarios o no prioritarios de la política social que ocurren en la práctica como resultado de factores demográficos u otros factores que provocan de manera natural la exclusión de otros grupos de la población.

## **2. Requerimientos de información y fuentes de datos**

Los requerimientos de información son múltiples.<sup>6</sup> Para la elaboración de un estudio de incidencia como el mencionado se necesita:

- a) Una desagregación de los sectores en programas que puedan ser asignados con precisión, esto es, una reclasificación de los gastos sectoriales por programas o eventualmente subprogramas, de una manera lo más homogénea posible en términos de costo medio, pero que al mismo tiempo sean lo suficientemente importantes como para tener un impacto relevante sobre la distribución del ingreso.
- b) Una distribución del ingreso personal, regional o sectorial por tramos uniformes. Por ejemplo, en el caso de la distribución personal del ingreso: distribución del ingreso por deciles o quintiles.
- c) Una serie de criterios de asignación de los programas de gastos por tramo de ingreso.

#### Recuadro 4 Índice de Focalización

$$I_f = \frac{(\%)^{PO} X}{100*(PO/PU)}$$

Donde:  $I_f$  es el índice de focalización.

$(\%)^{PO} X$  = Porcentaje del gasto en el sector X percibido por la población objetivo.

$100*(PO/PU)$  = Porcentaje de la población objetivo en relación a la población universo.

El índice de focalización puede variar entre los siguientes límites:

$I_f < 1$	Programa no focalizado
$1 < I_f < (PU/PO)$	Programa focalizado
$I_f = 1$	Programa neutro

##### Ejemplo

Si la población objetivo es definida como el quintil de ingresos más bajos de una población, el índice de focalización del gasto realizado en el sector X será:

$$I_f = \frac{(\%)^I X}{20\%}$$

En este caso el grado máximo de focalización ocurre cuando el  $I_f$  alcanza un valor igual a 5 (100/20), en cuyo caso, la totalidad del gasto ejecutado en el sector X habría sido asignado al grupo de ingresos más bajo correspondiente al primer quintil.

Para efectos prácticos, una calificación de los programas en función del grado focalización requiere una definición de criterios que contribuyan a diferenciar un programa significativamente focalizado de aquellos que son focalizados, pero en forma leve. Por ejemplo, se podría considerar, de manera arbitraria, un gasto significativamente focalizado como aquel que alcanza un índice de focalización superior o igual a 1.5, vale decir, que el porcentaje del gasto que llega a la población objetivo corresponda al menos a un 50% más que el porcentaje que la población objetivo representa en la población total.

Es posible distinguir dos tipos de criterios para la asignación del gasto entre grupos de la población:

- Criterios mínimos, que corresponden a criterios indirectos, basados en algunas características de la población. Estos criterios consisten simplemente en obtener información sobre las características básicas de la población según tramo de ingreso (edad, lugar de residencia, situación habitacional, composición de la familia, etc.). Estos criterios permiten asignar indirectamente algunos de los programas de gastos, por ejemplo, en caso de ausencia de información más apropiada, el gasto en educación primaria puede ser asignado en proporción a la composición del hogar (número de hijos en edad escolar) por tramo.

Para obtener esta información mínima, es habitualmente suficiente disponer de una encuesta nacional genérica de ingresos y gastos familiares. Esta misma encuesta permite al

mismo tiempo obtener información acerca de la distribución de ingresos. La presentación de la información de estas encuestas, efectuadas para otros propósitos, no siempre coincide con las exigencias de este tipo de estudios. En ese sentido, sería conveniente solicitar una reclasificación de la información de acuerdo a los tabulados requeridos.

- Criterios ideales, que confieren información más directa acerca de la utilización de los servicios y/o percepción de los subsidios.

Los criterios más apropiados de asignación de gastos incluyen entre otros:

- i) Educación:
  - número de matrícula por nivel escolar (primaria, secundaria, etc.) y por tipo de educación (profesional, adultos, etc.) según tramos de ingreso, impartida en establecimientos públicos y subvencionados por el Estado.
  - para la asignación del componente de subsidio relacionado con la morosidad de los créditos universitarios se requeriría disponer directamente de información acerca de los beneficiarios por tramos.
- ii) Salud:
  - un criterio de asignación aconsejado es el número de consultas médicas por tipo de establecimiento público (Caja SS, hospitales) y tipo de consulta, según tramos de ingreso.
- iii) Vivienda:
  - el criterio normal es la distribución de los distintos programas existentes (construcción de viviendas, lotes servidos, etc.) por beneficiario.
  - con respecto a los créditos otorgados, el subsidio se distribuye en forma similar al crédito educativo señalado más arriba.
- iv) En Asistencia y Seguridad Social el criterio es la identificación directa de los beneficiarios de los subsidios y pensiones.
- v) Los servicios como el agua, alcantarillado y electricidad, deberían ser asignados de acuerdo a la utilización de servicios por grupos de ingresos.
- vi) Otros servicios no apropiables como por ejemplo, saneamiento ambiental y aseo; cultura, religión y deportes, se asignan habitualmente según supuestos teóricos, en general per cápita, o nivel de ingresos (véase recuadro 5 para una simulación numérica). En este último caso, se asume que los sectores de mayores ingresos tienen una mayor tasa de utilización de los servicios. Este criterio tiene además la ventaja de ser neutral en términos de la distribución del ingreso.

Una posible solución en el caso de servicios no apropiables y localizables consiste en desagregar los servicios por áreas geográficas y asignarlos sucesivamente por tramos de ingreso personal de la población total, en relación a los tramos de ingresos prevalecientes en cada área. Por ejemplo, si los servicios se concentran en regiones pobres, es razonable pensar que los principales beneficiarios de éstos serán los tramos más bajos de la distribución del ingreso.

**Recuadro 5**  
**Distribución por tramos de Servicios no apropiables**

Participación de cada quintil en el Ing. Total	Quintiles de Ingresos	Asignación per cápita del Gasto	Asignación del Gasto según Ingr.
5%	(1)	20%	5%
5%	(2)	20%	5%
10%	(3)	20%	10%
10%	(4)	20%	10%
70%	(5)	20%	70%

vii) Programas selectivos focalizados.

- El criterio de asignación se basa en la identificación de los beneficiarios por tramo de ingreso personal. En los casos de programas regionales (sectoriales) habitualmente es necesario pasar desde una distribución regional (sectorial) del ingreso a la distribución personal. Cabe aquí destacar que los ejercicios de impacto tienen una limitación dada por la cobertura poblacional de los programas. Programas específicos que afectan a un grupo localizado en un nivel regional muy bajo son de difícil asignación en la distribución del ingreso, la que por definición tiene una cobertura nacional. Por ejemplo, un programa que beneficia a un barrio específico no consigue ser asignado a nivel nacional.

Para efectos de generar estos criterios y una distribución del ingreso personal (con un perfil socio económico y demográfico asociado a cada tramo de ingreso) se necesita ampliar una encuesta de hogares existente (agregando por ejemplo módulos ad-hoc), o bien, generar una encuesta de hogares ad-hoc que permita evaluar específicamente la utilización de los servicios y programas sociales según beneficiario. Esto último es lo que se realiza en Chile mediante la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) que aplica el Ministerio de Planificación desde el año 1985.

La encuesta CASEN, mediante un cuestionario específico dividido en seis secciones y distribuido nacionalmente<sup>7</sup>, permite asignar por tramos de ingreso per cápita de los hogares el gasto fiscal social del país en educación, salud, vivienda, bienestar y seguridad social.

A menudo, los estudios de incidencia del gasto combinan ambos tipos de criterios directos e indirectos, de acuerdo a la disponibilidad de información. En caso de que no sea posible obtener los requerimientos de información necesarios para elaborar criterios de asignación del gasto sobre una base de distribución del ingreso como los mencionados anteriormente, un estudio de incidencia de gasto por tramos de ingresos pierde relevancia y se debe poner cuidado en no caer en la tentación de emplear criterios extremadamente arbitrarios de asignación.

## V. LA EQUIDAD DEL GASTO EN PANAMÁ: ALTERNATIVAS METODOLÓGICAS FACTIBLES

### 1. Examen de las fuentes de datos desagregados y limitaciones para un estudio de incidencia

En el caso de Panamá, existen encuestas de hogares nacionales realizadas con cierta regularidad que pueden generar alguna información potencialmente interesante para realizar estudios de incidencia.

Entre las encuestas destacables se pueden mencionar la Encuesta Nacional Socioeconómica que se aplica cada 10 años (la próxima debería realizarse el año 1995) y la Encuesta Anual de Hogares (la última aplicada el año 1993). Ambas encuestas son formuladas por la Dirección de Estadísticas y Censos.

La **encuesta socioeconómica** del año 1983 (última realizada) se aplicó a nivel nacional a partir de una muestra de 8 375 viviendas distribuidas en las distintas provincias del país. El objetivo de esta encuesta, en general, es de recolectar información demográfica (edad, composición del hogar, región de residencia ...) y socio-económica (nivel educativo, tasa de ocupación...) sobre los hogares. Esta información viene presentada habitualmente por tramos de ingreso. La información tiene, sin embargo, algunas limitaciones relacionadas con la forma de presentación y cobertura que obstaculizan su utilización para evaluaciones de impacto. En primer lugar, el concepto de ingreso del hogar adoptado incluye no solo el ingreso de remuneraciones, sino también el ingreso proveniente de transferencias monetarias del Estado (pensiones, subsidios asistenciales...). No representa entonces el ingreso autónomo del hogar, concepto que es necesario calcular para poder sucesivamente medir el impacto de la acción global del Estado. En segundo lugar, la distribución del ingreso se presenta a menudo como distribución por tramos de población no uniforme (no por quintiles, deciles) complicando la realización del estudio de incidencia. En tercer lugar, la muestra considerada en la encuesta deja afuera del análisis todas las áreas indígenas, subestimando así la población pobre del país. Esta encuesta adecuadamente presentada, completada (no solo extendiendo la cobertura geográfica de la muestra, sino también agregando nueva información acerca del tipo de vivienda ocupada y otras características socioeconómicas y demográficas, por tramo de ingreso) y realizada con mayor frecuencia, podría constituir una buena base para estudios de impacto según criterios de asignación indirectos.

La **encuesta de hogares** tiene un objetivo diferente que la encuesta socioeconómica, en cuanto a que su principal objetivo no es medir ingresos, sino medir la evolución y composición de la fuerza laboral en el país. En este sentido, la encuesta de hogares presenta

una serie de datos sobre la población económicamente activa (PEA) y población ocupada por condición de actividad, categoría ocupacional, rama de actividad y puede también ser utilizada, como lo hizo PREALC<sup>8</sup>, para presentar datos acerca de características demográficas (edad...) y socio-económicas (rama de actividad económica, nivel educativo, ...) por tramos de ingreso (deciles) de población ocupada. Los límites de esta encuesta consisten, sin embargo, en el hecho que cubre solamente la PEA y la población ocupada, excluyendo además de su análisis los pequeños agricultores. Además, al igual que la encuesta Socioeconómica excluye de su análisis a los hogares de la población indígena y adopta un concepto de ingreso no autónomo (o sea que incluye las transferencias monetarias del Estado). Para poder ser una encuesta utilizable para estudios de incidencia según criterios de asignación indirectos, ésta necesita de un mayor número de modificaciones que la encuesta socioeconómica. En el cuestionario, que actualmente está focalizado en el tema del trabajo y ocupación, se debería por lo menos agregar preguntas sobre vivienda y educación e introducir algunas preguntas sobre salud.

Por supuesto, una asignación mucho más efectiva de los gastos sociales según criterios de asignación más estrictos, requiere, como ya se ha mencionado, disponer de información específica acerca de la utilización de los servicios/programas sociales por hogares. Esta información requiere de modificaciones y ampliaciones más profundas de los cuestionarios empleados en las encuestas analizadas o bien, el levantamiento de una encuesta ad-hoc. En el caso de Panamá, una solución podría por ejemplo consistir en la incorporación de módulos especiales a los relevamientos existentes, con el objeto de captar los aspectos que estos relevamientos no consiguen captar. En el caso de la encuesta de hogares, por ejemplo, se podría agregar al cuestionario existente, un módulo especial con tres secciones ad-hoc sobre vivienda, educación y salud (para una idea acerca del contenido de estas secciones ver los cuestionarios de la CASEN para el caso de Chile y de la encuesta sobre utilización de servicios sociales para el caso de Argentina en Petetta, 1993). Esta solución, con respecto a la de la encuesta ad-hoc, tiene la ventaja de aprovechar la estructura operativa de la encuesta existente y de incluir solamente las variables no captadas en el formulario básico.

Ahora bien, la información disponible, tal como viene presentada no permite hacer un ejercicio de impacto del gasto social significativo, o sea un ejercicio que asigne por tramos de ingreso distintos programas y sectores de gasto. La encuesta socioeconómica del año 1983 presenta, sin embargo, una desagregación de las fuentes de ingreso por grupos deciles de hogares que constituye ya por sí mismo un ejercicio de asignación, en este caso de las transferencias monetarias del Estado. En el recuadro 6 que sigue, se presenta esta información de otra manera para facilitar la interpretación de los resultados e ilustrar brevemente la metodología discutida en el punto IV.1.

Llama la atención el hecho de que los gastos en asistencia y sobre todo en pensiones presenten una estructura regresiva (indicada por la evolución de los porcentajes de gastos asignados por tramo, al pasar de tramos inferiores a superiores). Además se detecta un fenómeno de focalización de recursos en el 50% de la población perteneciente a los tramos de ingresos superiores, que en Panamá corresponden a la población no pobre de acuerdo a una línea de pobreza delimitada por PREALC en 84.34 Balboas mensuales per cápita (en

el año 1991). Este fenómeno obedece probablemente al hecho de que menos del 50% de la población total del país en el año 1983 estaba cubierto por la seguridad social y también al hecho de que las pensiones y los subsidios se concentraban en el sector urbano, cuyo porcentaje de población pobre alcanzaba en 1983 a 33% (menor que el nivel nacional).

**Recuadro 6**  
**Asignación por tramos de pensiones y subsidios**  
**asistenciales en Panamá (1983)**

Deciles de Ingresos	Gasto en pensiones <sup>1</sup>		Gasto en subsidios asist. <sup>1</sup>	
	(en \$)	(en %)	(en \$)	(en %)
(1)	0.0	0.0	55.4	2.1
(2)	11.5	0.3	182.4	6.9
(3)	46.2	1.0	244.8	9.2
(4)	99.3	2.5	233.2	8.8
(5)	157.0	4.0	254.0	9.6
(6)	337.0	8.5	293.3	11.0
(7)	355.6	9.0	321.0	12.1
(8)	510.4	12.9	330.2	12.4
(9)	903.0	22.8	358.0	13.5
(10)	1 547.0	39.0	381.1	14.4

<sup>1</sup> Gasto promedio anual por hogar

entonces :

Promedio	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
YA 6 501	448	1 394	2 404	3 484	4 639	5 420	6 896	8 217	11 207	20 870
+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
P 397	0	11	46	99	257	337	355	510	903	1 547
+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
S 266	55	182	245	233	254	293	321	330	358	381
=	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=
YF 7 163	503	1 587	2 695	3 816	5 050	6 050	7 572	9 057	12 468	22 798

donde:

YA = Ingreso autónomo promedio anual por hogar  
YF = Ingreso final promedio anual por hogar  
P = Beneficio en pensiones (promedio anual por hogar)  
S = Subsidios (promedio anual por hogar)

Pensiones :  $I_r$  (50% hogares más pobres) =  $8/50 = 0.16 < 1$   
Subsidios :  $I_r$  (50% hogares más pobres) =  $37/50 = 0.74 < 1$   
Pensiones :  $I_r$  (50% hogares más ricos) =  $92/50 = 1.84 > 1.5$   
Subsidios :  $I_r$  (50% hogares más ricos) =  $63/50 = 1.26 > 1$

Con datos apropiados y actualizados, el cálculo de impacto podría extenderse al conjunto de los gastos sociales, llegando a resultados interesantes acerca del grado de progresividad y de la focalización de éstos, por ejemplo, en la población pobre. Esta evaluación contribuiría a mejorar el desempeño de la política social del país.

## **2. Estimación del gasto social relacionado con la población pobre**

En ausencia de información ex-post que posibilite un estudio de impacto del gasto, un solución subóptima para medir de forma aproximada la relación entre los recursos públicos asociados al gasto social y un grupo objetivo de la población consiste en asignar tentativamente los programas y subprogramas sobre una base de criterios ad-hoc.

Este mecanismo exige una tarea de reclasificación y descripción de los gastos por programas y subprogramas. Posteriormente, es necesario caracterizar los programas, en la medida en que ello sea posible, de acuerdo a los siguientes criterios:

- i) Criterio de selección: se refiere a precisar los destinatarios a priori, esto es beneficiarios para quienes el programa fue diseñado. Esto es, se refiere a la naturaleza del acceso al servicio, universal (libre entrada) o selectivo (necesidad, copago, etc.).
- ii) Tipo de prestación: se refiere a la accesibilidad al beneficio o prestación, desde el punto de vista económico (servicios gratuitos o con copago, subsidios asistenciales o prestaciones previsionales, etc.) o físico (como por ejemplo, servicios regionalmente centralizados que tienden a excluir a la población que habita en regiones extremas).
- iii) Características problemáticas de la población objetivo susceptibles de ser solucionadas a través del programa. Por ejemplo: situación de desempleo, desnutrición, analfabetismo, etc.
- iv) Otros criterios: a veces existen otros criterios que pueden ayudar a precisar la eventual focalización de un programa, como la existencia de un servicio alternativo privado que pudiera llevar a un patrón de autoexclusión del uso de los servicios públicos, por parte de la población no objetivo. Por ejemplo, presencia de un buen sistema de educación privado.

Ahora bien, la utilización del criterio iii) requiere de una identificación y caracterización de la población objetivo. En el caso de que el grupo objetivo sea la población pobre, se debería caracterizar la pobreza. De hecho, lo que se plantea es que en ausencia de estadísticas adecuadas acerca de la utilización de los servicios o programas (criterios directos para la realización de estudios de incidencia y focalización captados por recuadros como el 7a) o acerca de características socioeconómicas o demográficas relevantes por tramos de ingreso (criterios indirectos para la realización de estudios de incidencia y focalización), se utilicen datos que caractericen verticalmente (recuadro 7b) al grupo objetivo para establecer una relación entre los programas analizados y la población pobre. Por ejemplo, en lugar de distribuir la educación básica según la participación de cada tramo, llegando a establecer resultados como "el 40% de los estudiantes de educación básica son pobres", se emplea la información acerca del uso de una determinada población (en este caso, pobre) del servicio proporcionado, llegando a indicadores del tipo "el 31% de los pobres participa en la educación básica" ó, "el 31% de los pobres completó la educación básica". En conjunto con las estadísticas "horizontales" (estadísticas que permiten ubicar la población pobre dentro de la población total) disponibles sobre datos socioeconómicos y/o

demográficos, esta información permite además realizar alguna estimación de índices de focalización de programas que no están pensados para ser focalizados desde el origen. Un ejemplo aplicado al subprograma educación primaria se ilustra en el recuadro 8.

Cabe hacer notar que aunque la solución en base a estadísticas "verticales" requiere de información que es generalmente más accesible, una caracterización del grupo objetivo requiere de un volumen importante de datos los que no siempre se encuentran disponibles o no están debidamente actualizados. En el caso del grupo objetivo pobre, el perfil socioeconómico de esta población puede ser generado a partir de encuestas de hogares que permitan identificar tanto las características de la pobreza como los cambios que ocurren a través del tiempo, o bien, una encuesta específica que monitoree la situación de la población pobre, como por ejemplo, la ficha de estratificación social (CAS) empleada en Chile.

En el caso de Panamá, han existido algunos intentos de medir e identificar el problema de la pobreza.<sup>9</sup> Sin embargo, permanecen algunos problemas de cobertura (área indígena escasamente tratada, estadísticas a menudo limitadas a la población empleada en el sector formal, etc.) y problemas de presentación (área indígena tratada separadamente, mayor información sobre pobreza a nivel distrital que a nivel regional o nacional, etc.). Aun así, con estas limitaciones ha sido posible elaborar un estudio tentativo del gasto social relacionado con la población pobre, que se basa principalmente sobre una caracterización detallada de los programas y sobre indicadores que miden las características demográficas de la población pobre y su acceso efectivo a los servicios.

a) *Caracterización de la pobreza en Panamá.*

Para efectos de evaluar la relación entre los programas de gasto social y el grupo objetivo, definido como la población pobre, en el caso de Panamá, a continuación se describen las características de la pobreza en este país.

En los cuadros 6 y 7 se muestra una caracterización "vertical" de la pobreza en base a características primarias y secundarias, respectivamente. Las características primarias describen el comportamiento de la población pobre en relación a ciertas variables. Las características secundarias permiten identificar la pobreza en sectores, áreas o grupos de población en función de las características primarias descritas, u otras características que aporten información relevante.

Adicionalmente, se presenta un cuadro específico (cuadro 8) para caracterizar la situación de pobreza de la población indígena. Como se puede observar, en la práctica se puede calificar a casi toda la población indígena como pobre y por lo tanto, cualquier programa dirigido a esta población podrá ser considerado focalizado.

Por último, se presenta en el cuadro 9 algunas estadísticas socioeconómicas y/o demográficas "horizontales" que permiten complementar o sustituir los indicadores presentados en la caracterización del grupo objetivo mostrada en los cuadros anteriores.

**Recuadro 7**  
**Caracterización de la información disponible**

**a) Distribución de la utilización de los servicios entre quintiles**

Sector \ Quintil	I	II	III	IV	V	Total
Sector X	$x_I$	$x_{II}$	$x_{III}$	$x_{IV}$	$x_V$	X
Programa $X_1$						
Programa $X_2$						
Programa $X_3$						
Sector Y						
Programa $Y_1$						
Programa $Y_2$						

X = Número total de beneficiarios del sector X

**b) Comportamiento del Quintil respecto de la utilización de los servicios que otorga un sector o programa**

Sector \ Quintil	I	II	III	IV	V
Sector X	$I_x$				
Programa $X_1$	$I_{x1}$				
Programa $X_2$	$I_{x2}$				
Programa $X_3$	$I_{x3}$				
Sector Y	$I_y$				
Programa $Y_1$	$I_{y1}$				
Programa $Y_2$	$I_{y2}$				
Total	Índice de partic. de I				

## Recuadro 8

### Estimación de Índice de Focalización en ausencia de información directa

Sea el Índice de Focalización  $I_f$

$$I_f = \frac{(\%)^{PO} X}{100*(PO/PU)}$$

y sea  $(\%)^{PO} X = (GSX * \% POA)/GSX$

donde: GSX representa el gasto social total en el sector X y % POA el porcentaje de la población objetivo atendida en el sector.

Reemplazando,

$$I_f = \frac{(GSX * \% POA)/GSX}{100*(PO/PU)}$$

por lo tanto:

$$I_f = \frac{\% POA}{100*(PO/PU)}$$

Una estimación de % POA cuando no existe información directa puede ser obtenida a través de una combinación de indicadores de acceso de la población objetivo e indicadores horizontales socioeconómicos y o demográficos que permiten "ubicar" la población objetivo dentro de la población total que participa de la característica sociodemográfica considerada.

Por ejemplo, en el caso de la educación primaria, el índice de focalización para una población objetivo pobre puede ser obtenido a través de la combinación de los indicadores que se muestran en el cuadro:

Indicador de Acceso	Indicadores de Ubicación de la población objetivo	
Porcentaje de la población pobre que ha asistido a lo menos un año a la educación primaria:	Porcentaje de población pobre entre los menores de 15 años:	Porcentaje de la población pobre en la población total:
96%	65%	48.6%

En consecuencia, el  $I_f$  en educación primaria puede ser calculado como:

$$POA = 100 * (0.96 * 0.65)$$

$$I_f = 100 * (0.96 * 0.65) / 48.6 = 1.28$$

La estimación anterior se basa en el supuesto de que la totalidad de la población no pobre ha atendido al menos un año a la educación primaria.

**Cuadro 6**  
**Características Primarias de la Población Pobre**

Características de la Pobreza	Indigentes	Pobres <sup>b</sup>	No pobres
1.-Ingreso per/cápita mensual <sup>a</sup>	B/ 23.7	B/ 61.9	B/ 217.4
2. Situación ocupacional			
-Tasa de desempleo	---	28.9% <sup>d</sup>	12.5% <sup>e</sup>
-Ocupados por hogar <sup>a</sup>	0.8	1.26	1.4
-Ocup. por grupo de ocupación <sup>a</sup>			
* Agricultores	---	13.0%	---
* Comerciantes	---	14.0%	---
* Servicio doméstico	---	13.0%	---
* Obreros	---	25.0%	---
3. Situación Educacional <sup>d</sup>			
- Tasa de escolarización			
* Sin ningún grado	---	4.1%	---
* Primaria <sup>e</sup>	---	46.0%	---
* Secundaria <sup>e</sup>	---	40.0%	---
* Universitaria <sup>e</sup>	---	6.0%	---
* Vocacional	---	3.9%	3.9%
4. Situación Habitacional <sup>f</sup>	n.d.	n.d.	n.d.
5. Composición familiar <sup>a</sup>			
- Tamaño promedio del hogar	4.7	4.8%	3.6%
- Menores de 15 años	---	38.8%	22.9%
- Jefatura del hogar: Mujer	36.0%	25.2%	23.9%

Fuentes: Elaborado en base a Encuesta Socioeconómica y de Hogares.

<sup>a</sup> Año 1991. <sup>b</sup> Cuando no aparece información sobre población indigente, este grupo está incluido en los pobres. <sup>c</sup> Año 1988. <sup>d</sup> Año 1989.

<sup>e</sup> Porcentaje de la población pobre que trabaja en el grupo ocupacional, al año 1989. <sup>f</sup> No disponible por estrato de pobreza. <sup>g</sup> Educación completa e incompleta.

**Cuadro 7**  
**Características Secundarias de la Pobreza**  
(Según localización geográfica de la pobreza)<sup>a</sup>

	Población Pobre <sup>b</sup>	Prevalencia de Retardo en talla	Población Indígena <sup>c</sup>	Escolares de 6-9 años des-nutridos	Índice de Insatisfacción de Necesidades básicas de Vivienda
	(%)	(%)	(%)	(%)	
1. Provincias					
-Bocas del Toro	50.5	44.1	60.0	45.7 <sup>e</sup>	27.9 <sup>f</sup>
-Coclé	54.8	27.6	---	---	---
-Colón	51.0	19.3	---	---	---
-Chiriquí	59.2	29.3	17.0	62.6 <sup>e</sup>	0.0 <sup>f</sup>
-Darién	83.9	39.9	34.6	45.4 <sup>e</sup>	37.2 <sup>f</sup>
-Herrera	63.3	17.6	---	---	---
-Los Santos	60.1	9.1	---	---	---
-Panamá	34.3	12.9	1.5	---	---
-Veraguas	79.8	38.1	---	62.6 <sup>e</sup>	15.5 <sup>f</sup>
-San Blas	---	71.2	93.4	71.2 <sup>e</sup>	13.6 <sup>f</sup>
Total País	---	---	---	24.4	---
2. Urbana <sup>d</sup>	40.1	---	---	---	---
Rural	65.1	---	---	---	---

Fuente: Elaborado en base a Encuestas Socioeconómicas y de Hogares.

**(Conclusión Cuadro 7)**

\* Se podrían recalcular los criterios primarios por provincia, por ejemplo haciendo uso de los índices de Necesidades Básicas por distrito.

<sup>b</sup> Año 1983; calculado en base a la distribución porcentual de los hogares por deciles. <sup>c</sup> Año 1990. Solamente se consideran las regiones con mayor porcentaje de población indígena. <sup>d</sup> Se podrían recalcular los distintos criterios primarios por área urbana y rural. La información se encuentra disponible, pero por razones de tiempo no fue realizado en este informe. No obstante, se presentan características generales de estas áreas que permiten vincularlas con la concentración de la pobreza. <sup>e</sup> Se refiere a los distritos más afectados. <sup>f</sup> Corresponden a los mismos distritos considerados en la nutrición. Los índices de insatisfacción de necesidades fluctúan entre 0 (peor situación) y 100 (mejor situación).

**Cuadro 8**  
**Características de la Población Indígena, 1990**

	Pobl. Indígena	Población Total
1. % de la Población Total	8.3%	100.0%
2. Educación		
- Analfabetismo	44.3%	10.7%
- Situación educacional		
* Sin ningún grado	40.0%	4.1%
* Primaria completa	13.0%	31.2%
3. Vivienda		
- Sin luz eléctrica	92.5%	27.2%
- Sin servicio sanitario	56.1%	11.9%
- Sin agua potable	40.6%	16.3%
- Con piso de tierra	84.3%	18.5%
4. Situación Ocupacional		
- Tasa de desempleo	9.5%	---
- Ocupación por rama de actividad		
* Agricultura y Ganado	73.0%	---
* Artesanía y calzados	9.8%	---
* Servicios personales	6.5%	---

Fuente: Elaborado en base a Censo Nacional de Población del año 1990.

**b) Evaluación de los programas.**

De acuerdo a la alternativa basada en información "a priori", para un ejercicio de estimación de la relación entre gasto social y la población pobre, así como para un intento de calificación del gasto según su grado de focalización, se requiere, como ya ha sido mencionado, efectuar una reclasificación de los programas con sus subprogramas<sup>10</sup> y una evaluación de los mismos en base a los criterios de selección, tipo de prestación y grupo objetivo relacionando este último con la información ilustrada en los cuadros de caracterización y ubicación de la pobreza. Este procedimiento permite calificar los diferentes programas, en primer lugar según la intensidad de la relación del beneficiario del programa con el grupo objetivo: Significativa (S) ; Media (M) y Baja (B). En segundo lugar, si existe alguna estadística que permite captar la posición del grupo pobre en el conjunto de la población y para los programas focalizados desde el origen, los programas pueden ser clasificados en alguna de las siguientes cuatro categorías:

i) Programas focalizados desde el origen (F), vale decir, aquellos que habiendo sido diseñados para impactar a una población objetivo determinada (en nuestro caso pobre), consiguen su propósito.

ii) Programas no focalizados desde el origen pero que en la práctica tienen una tendencia a la focalización (TF).

iii) Programas no focalizados (NF).

iv) Programas con focalización "perversa" (FP). Estos corresponden a aquellos que habiendo sido diseñados para una población objetivo, acaban impactando a otros grupos de la población. También se incluyen en esta categoría aquellos programas no focalizados desde el origen que terminan favoreciendo a los grupos de mayores ingresos.

**Cuadro 9**  
**Algunos Indicadores de Ubicación de la Población Pobre**  
(1989)

Indicadores	Pobres
1. - Porcentaje de la población pobre en la población total	48.6%
- Deciles que representa la población pobre	1,2,3,4 y 5
2. - Porcentaje de población pobre en la población menor de 15 años	65%
3. Porcentaje de población pobre por grupo ocupacional:	
- Agricultores	76%
- Comerciantes	70%
- Servicio Doméstico	99%
- Obreros	60%
4. Porcentaje de la población pobre según situación ocupacional:	
- Desocupados	62%
- Ocupados	37%
5. Situación de Salud *	
- % de hogares pobres que necesitaron asistencia médica durante los 6 meses anteriores	52%
- % de hogares pobres que acudieron a un Centro de Salud durante los 6 meses anteriores	52%

Fuente: Elaborado en base a Encuesta socioeconómica y de hogares.

\* 1983.

A continuación se presenta el cuadro 10 que resume las características de todos los programas de cierta magnitud que fueron ejecutados en el año 1992, con el propósito de realizar una estimación tentativa del volumen de gasto social significativamente relacionado con la población pobre.

**Cuadro 10**  
**Evaluación de los Programas de Gasto Social según su relación con la población pobre**

a) EDUCACIÓN

Programas y Subprogramas según sector	Criterio de selección	Tipo de prestación	Relación del beneficiario con el grupo objetivo pobre	I <sup>a</sup>	F <sup>b</sup>
Educación Primaria	U	G / FA	TEP alta; TH pobre: > n° niños; > % pobl. pobre < de 15 años.	S	TF
Educación Secundaria	U	G / FA	TEM baja; pero TH pobre: > n° niños y > % pobl. pobre < 15 años.	M	NF
Educación Adultos	U	G	Deserción escolar	S	NC
Educación Superior	U	G / DF	TEU mínima	B	FP
IFARHU:					
*Crédito universit. (solo la morosidad)	MA / NI	Préstamos	TEU mínima	B	NC
*Asistencia univ.	NI / MA	Becas	Ingreso p/c; pero TEU mínima	M	NC
Educ. Técnico/Prof.	U	G	TEU mínima; pero TEV baja	NC	NC
Inst. Nacional Form. Prof.	U	G	> deserción (TEM < TEP)	S	NC
Cultura	U	G	-----	NC	NC
Deportes	U	G	-----	NC	NC

Notación: IFARHU = Instituto de Formación de Recursos Humanos; U = Universal; G = Gratuito; FA = Fácil accesibilidad física; DF = Dificil accesibilidad física; P = Pagada; MA = Mérito académico; NI = Nivel de ingreso; TH = Tamaño del hogar; TEP = Tasa de escolarización primaria de la población pobre; TEM = Tasa de escolarización educación media; TEU = Tasa escolarización universitaria de la población pobre; TEV = Tasa escolarización vocacional; NC = No clasificable; AP = Alternativa en el sector privado; USM = Tasa de utilización de servicios médicos.

<sup>a</sup> I = Intensidad de la relación del grupo beneficiario con la población objetivo. S = Significativa; M = Media y B = Baja.

<sup>b</sup> F = Calificación del programa respecto de la focalización. F = Focalizado; TF = Con tendencia a la focalización; FP = Focalización perversa y NF = No focalizado.

b) SALUD

Programas y Subprogramas según sector	Criterio de selección	Tipo de prestación	Relación del beneficiario con el grupo objetivo pobre	I <sup>a</sup>	F <sup>b</sup>
Materno Infantil	U	Según NI	TH y niños < 15	S	TF
Salud Adultos	U	Según NI	USM no determinante, pero existen AP	S	NF
Salud Ambiental	U	G	Distr. regional de la pobreza	NC	NC
Salud Nutricional	NI/Desnutr.	G	Retardo en tallas y desnutrición provincias pobres	S	F
-Prog. Alim. Básicos					
-Prog. Alim. Complem					
-Vaso de leche					
-Nutrición Escolar					
-Prog. Mundial Alim.					

<sup>a</sup> I = Intensidad de la relación del grupo beneficiario con la población objetivo. S = Significativa; M = Media y B = Baja.

<sup>b</sup> F = Calificación del programa respecto de la focalización. F = Focalizado; TF = Con tendencia a la focalización; FP = Focalización perversa y NF = No focalizado.

(Continuación cuadro 10)

c) VIVIENDA; d) AGUA Y ALCANTARILLADO; e) SEGURIDAD Y BIENESTAR SOCIAL

Programas y Subprogramas según sector	Criterio de selección	Tipo de prestación	Relación del beneficiario con el grupo obj. pobre	F <sup>b</sup>	F <sup>c</sup>
<b>c) VIVIENDA *</b>					
Viviendas de interés social	NI	Servicios y Créditos subsidiados	Situación habitacional por provincia carente.	S	F
Equipamiento comunitario San Miguelito	NI	-----	Sit. habitac. de pobres: carente pero Índice de satisf habitac. prov. alto.	NC	NC
Construcción apartamentos Panamá	NI	Servicios y Créditos subsidiados	Sit. habitac. de pobres: carente, pero Índice de satisf habitac. prov. alto.	NC	NC
Lotes servidos	NI	Servicios y Créditos subsidiados	Situación habit. carente.	S	F
Mejoramiento habitacional	NI	Servicios y Créditos subsidiados	idem	S	F
Planificación y Desarrollo Urbano	U	Servicio	idem	NC	NC
<b>d) AGUA Y ALCANTARILLADO</b>	U	Pagado	Localización regional de la pobreza	NC	NC
<b>e) SEGURIDAD Y BIENESTAR SOCIAL</b>					
Pensiones - Caja de Seguridad Social	Cotizantes	Pagado	> Tasa desocupación ; < Ocupados por hogar; % desoc. pobres; Pobl. indígena por rama ocup.	B	FP
Asistencia Social - Ministerio Trabajo	NI	G	Ingreso per cápita	S	NC
Bienestar Social - Ministerio Trabajo	No conocido	No conocido	-----	NC	NC

\* En años recientes han surgido una serie de programas nuevos que para las estimaciones posteriores deben ser considerados, por ej. Mensura y legalización, NAOS etc. Solamente debe incluirse el componente no recuperable de los créditos. <sup>b</sup> I = Intensidad de la relación del grupo beneficiario con la población objetivo. S = Significativa; M = Media y B = Baja. <sup>c</sup> F = Calificación del programa respecto de la focalización. F = Focalizado; TF = Con tendencia a la focalización; FP = Focalización perversa y NF = No focalizado.

(Conclusión cuadro 10)

f) OTROS GASTOS SOCIALES \*

Programas y Subprogramas según sector	Criterio de selección	Tipo de prestación	Relación del beneficiario con el grupo objetivo pobre	I <sup>b</sup>	F <sup>c</sup>
FES	NI	G	Ingreso p/c; Índice insatisfacción nec. vivienda; Índice desnutrición; Categoría ocupacional.	S	F
Apoyo a producción agropec. (MIDA)	Pequeño agricultor	G	Categoría ocupacional (% de agricultores pobres).	S	F
Asistencia técnica y comercial Alfarería y Cerámica	Microempresarios	Servicios varios	Categoría ocupacional.	S	NC
Educación Agropecuaria	U	G	Importancia de agricultura para población pobre e indígena.	S	F
Educación Especial	U	G	Retardo tallas y desnutrición en provincias pobres	S	F
Desarrollo social/ Organiz. campesinas	Campesinos	Servicios varios	Categoría ocupacional.	S	F
Talleres artesanales en áreas indígenas	Artesanos indígenas	Servicios varios.	Indicadores Población Indígena	S	F
IPACOOOP	Cooperativas	G/Créditos no subsid./ Capacit. y organiz.	Categoría ocupacional agr., pero tipo prest.: créd. no subsidiado.	NC	NC
Apoyo microempresas Chorrillos, Colón (MICI)	Microempresarios y región	No conocido	Tipo ocupación	S	NC
Proyecto Generación Empleo (MPR)	Situación ocupacional	Servicio	Tasa de desempleo, % de desempleados pobres	S	F
Desarrollo Área Guaymi	Origen étnico	G	Indicad. pobl. indígena	S	F
ProColón (MPR)	Región y otro No conocido	G	-----	NC	NC
DIGEDECOP	No conocido	G	-----	NC	NC
Desarrollo Integral del Atlántico	Región	G	Regiones pobres población indígena.	S	F
Programa Socorro a Bocas del Toro	Región	G	Regiones pobres Población indígena.	S	F
Tutela de Menores	Menores en situación irregular	G	Deserción escolar; n° niños menores 15 años.	S	TF
Población Indígena	Origen étnico	G	Indicadores pobreza población indígena.	S	F

Fuente: Elaboración propia.

FES = Fondo de Emergencia Social; MIDA = Ministerio Desarrollo Agrícola; MICI = Ministerio de Comercio e Industria; MPR = Ministerio Presidencia de la República; IPACOOOP = Instituto Panameño de Cooperativas; DIGEDECOP = Dirección General de Menores.

\* El programa de electricidad rural cabría dentro de este sector como un programa S. <sup>b</sup> I = Intensidad de la relación del grupo beneficiario con la población objetivo. S = Significativa; M = Media y B = Baja. <sup>c</sup> F = Calificación del programa respecto de la focalización. F = Focalizado; TF = Con tendencia a la focalización; FP = Focalización perversa y NF = No focalizado.

En base a esta clasificación se pueden estimar los gastos significativamente relacionados con el grupo objetivo, los que en algunos casos, dada la información disponible, pueden ser calificados como gastos focalizados. Este ejercicio se realiza a partir de la información que considera los gastos sociales directos. Los resultados de este ejercicio se ilustran en el cuadro 11.

**Cuadro 11**  
**Estimación del Gasto Social Directo Significativamente relacionado con la Población Pobre**  
(En miles de Balboas)

Programas y Subprogramas	Gasto Social		
	Funcionamiento	Inversión	Total
<b>Total</b>	171 843	42 228	214 071
<b>Educación</b>	96 165	3 546	99 711
Educación Primaria	92 582	3 346	95 928
Instituto Nacional Formación Profesional	---	200	200
Educación Adultos	3 583	---	3 583
<b>Salud</b>	61 788	13 370	75 158
Materno Infantil	22 507	6 033	28 540
Salud Adultos	34 761	7 337	42 098
Salud Nutricional	2 260	---	2 260
-Programa Alimentación Básica	240	---	240
-Programa Alimentación Complementaria	61	---	61
-Vaso de leche	961	---	961
-Nutrición Escolar	998	---	998
<b>Vivienda</b>	---	8 067	8 067
Viviendas de interés social	---	5 486	5 486
Lotes servidos	---	264	264
Mejoramiento habitacional	---	2 317	2 317
<b>Seg. y Bienestar Social</b>	1 882	---	1 882
Asistencia Social (Ministerio del Trabajo)	1 882	---	1 882
<b>Otros</b>	12 088	17 245	29 253
-FES	771	3 200	3 971
-Apoyo a producción agropecuaria (MIDA)	---	2 308	2 308
-Asist. técn. y comercial Alfar. y Cerámica	---	69	69
-Desarrollo social/Organizac. campesinas	515	---	515
-Talleres artesanales en áreas indígenas	---	4	4
-Apoyo microempresarios Chorrillo y Colón	---	550	550
-Proyecto de Generación Empleo (MPR)	---	1 128	1 128
-Desarrollo Área Guaymi	---	233	233
-Desarrollo Integral del Atlántico	81	---	81
-Programa Socorro a Bocas del Toro	---	7 779	7 779
-Tutela de Menores	5 447	1 719	7 166
-Educación Agropecuaria	916	---	916
-Educación Especial	4 082	255	4 337
-Población Indígena	196	---	196

Fuente: Elaboración propia.

FES = Fondo de Emergencia Social; MIDA = Ministerio de Desarrollo Agrícola; MPR = Ministerio Presidencia de la República

De las estimaciones ilustradas en el cuadro 11 se desprende que el gasto social significativamente relacionado con la población pobre representa algo más que el 16% del gasto público social. Esta cifra puede estar subestimada al no considerar algunos gastos no clasificables que eventualmente pueden estar beneficiando directamente a la población pobre.

Además, según una definición más amplia de gasto social se podrían incluir algunos programas con un impacto significativo sobre la población pobre, como por ejemplo programas de electricidad y algunos subsidios implícitos.

Cabe reiterar que las calificaciones efectuadas se han basado en supuestos a priori y que por lo tanto no necesariamente representan el impacto efectivo. Este aspecto permite destacar nuevamente la importancia de un ejercicio de asignación del gasto, realizado sobre la base de encuestas efectivas de caracterización socioeconómica de los hogares, para conseguir de esta manera evaluar el impacto efectivo del gasto en los distintos tramos de ingresos. Encuestas de este tipo son también relevantes para caracterizar con precisión un grupo objetivo, en este caso población pobre (ver CASEN). En los casos en que el estudio de incidencia pierde efectividad debido al tamaño del subprograma considerado, se plantea la necesidad de efectuar evaluaciones específicas ex-post para determinar el tipo de impacto.



## **VI. REFLEXIONES FINALES**

Como resultado del ejercicio de estimación del gasto social en Panamá realizado en base a una metodología que se diferencia en diversos aspectos respecto de la metodología que dio origen a las cifras preexistentes de gasto social en ese país (correspondientes a la Dirección de Presupuesto de la Nación), llama la atención la pobre vinculación que existe en Panamá entre el nivel de gastos sociales y los indicadores cuantitativos y cualitativos de pobreza. Los primeros son altos en comparación a otros países, mientras que los indicadores de pobreza son elocuentes en probar la presencia de una porción significativa de la población panameña en situación de pobreza. De allí que es importante para el país investigar acerca de las causas de esta falta de conexión entre esfuerzos presupuestarios canalizados a través de programas sociales y los resultados obtenidos en el combate a la pobreza. Una conclusión que emana de este estudio —y la más importante— es la necesidad de efectuar una evaluación de las causas que impiden la superación de la pobreza, ésto a través de la realización de estudios cualitativos que incluyan aspectos de incidencia, como también de eficiencia del gasto social.

Los estudios de incidencia son fundamentales para evaluar el impacto efectivo de la acción social sobre los distintos tramos de ingreso de la población, y en particular, para medir lo que llega efectivamente a la población pobre. Las cifras de gastos encontradas en el ejercicio realizado en la sección V, y que se ilustran en el cuadro 12, no descartan un problema de focalización de recursos. La observación de este problema amerita una investigación más acabada y confiable, que corrobore la existencia de un problema de focalización y que detecte aquellos programas que debieran ser sometidos a un proceso de rediseño. La evaluación del impacto distributivo del gasto sería aun más completa si se realizara un estudio de incidencia neta, esto es, un estudio que evalúe contemporáneamente el impacto del gasto y de la carga impositiva por tramo de ingresos. Es posible, por ejemplo, que un gasto social destinado a los pobres financiado con una estructura tributaria regresiva pueda ser focalizado solamente en apariencia.

Otra causa posible de la falta de vinculación entre el alto nivel de gasto social y los niveles de pobreza que sería importante investigar en profundidad dice relación con la eficiencia del gasto. Las cifras de Gasto Público Directo aparecen bastante elevadas en relación al Gasto Público Social (ver cuadro 12), lo que sugiere en una primera aproximación bruta, la presencia de una administración relativamente buena del gasto. Sería en todo caso necesario estudiar el tema de la eficiencia interna y abordar en profundidad el tema de la eficiencia externa, esto es, la relación entre el gasto y el tipo, cantidad y calidad de las prestaciones. En este ámbito es particularmente importante el análisis de la eficiencia de largo plazo, cuantificando los programas de carácter asistencial y aquellos que tienen un carácter de inversión social (programas de apoyo a la producción, capacitación, nutrición, etc.).

**Cuadro 12**  
**Indicadores de Gasto Social, Año 1992**  
(En porcentajes)

Indicadores	Por ciento
$\frac{GPS}{PIB}$	22.0
$\frac{GSD}{PIB}$	18.6
$\frac{GSDP}{PIB}$	3.6
$\frac{GPS}{GPT}$	34.9
$\frac{GSD}{GPT}$	29.5
$\frac{GSDP}{GPT}$	5.7
$\frac{GSD}{GPS}$	84.6
$\frac{GSDP}{GPS}$	16.2
$\frac{GSDP}{GSD}$	19.2

Fuente: Elaboración propia.

GPS = Gasto Público Social; GSD = Gasto Social Directo; GSDP = Gasto Social Directo significativamente relacionado con la población Pobre; GPT = Gasto Público Total.

### Notas

<sup>1</sup> Este es un indicador parcial de la acción del Estado con incidencia sobre el bienestar de la población, puesto que una serie de otras actividades que no tienen una expresión presupuestaria en el gasto, pueden ejercer un impacto significativo sobre el bienestar de la población. Por ejemplo, la política macroeconómica y sus consecuencias sobre el nivel de empleo y salarios; la legislación laboral; las políticas regulatorias de precios de servicios básicos y todos los subsidios implícitos que puedan resultar de la acción redistributiva del Estado.

<sup>2</sup> De acuerdo a las nuevas teorías de crecimiento basadas en el enfoque de capital humano, el gasto público que sea asignado a programas de inversión social (en educación, salud y vivienda), es recuperable en la forma de mayor productividad.

<sup>3</sup> Una clase particular de subsidios implícitos —detectables solamente en estudios de incidencia— son los subsidios cruzados. Estos captan los efectos redistributivos entre grupos de la población de algunas medidas fiscales. En estos casos, existe un sacrificio desde un grupo de la población en favor de otro. Un ejemplo típico de esta clase de subsidios es el cobro diferenciado de las tarifas eléctricas.

<sup>4</sup> Por ejemplo, se puede aplicar una fórmula del tipo:

$$CC = [ (td * K) * (1 + tr)^i ]$$

donde:

CC = Cuota asignada de capital

td = Tasa de depreciación

K = Stock de capital estimado

tr = Tasa de rendimiento social del capital

i = 1,...,n

<sup>5</sup> Una diferencia entre el nivel de Gasto Social del Gobierno Central y del Gobierno General, vendría dada por ejemplo por casos particulares como el programa Transit que beneficia a la zona de Colón y que consistió en la recaudación de un impuesto especialmente asignado a fines sociales en Colón.

<sup>6</sup> Para una reseña completa acerca de los requerimientos de información y fuentes de datos necesarias, véase Beccaria L. (1993).

<sup>7</sup> La muestra de la encuesta CASEN del año 1992 consideró 35,000 hogares representativos, estratificados según área rural/urbana y regional.

<sup>8</sup> Ver PREALC (1992).

<sup>9</sup> Ver Censos Nacionales de Población y Vivienda, 13 de mayo de 1990, Volumen IV; PREALC (1992); MIPPE (1991); MIPPE (1993 b).

<sup>10</sup> Al igual que en los estudios de impacto, no se consideran los subsidios implícitos, ni la totalidad de los programas de créditos (solo aquella parte no recuperable).



## BIBLIOGRAFÍA

- Beccaria L. (1994), *Fuentes de Información para asignar los Impuestos y los Gastos públicos por estratos de ingreso*. Documento presentado en el Sexto Seminario Regional de Política Fiscal, Enero 1994. CEPAL.
- Cominetti R. y Di Gropello E. (1994), *El Gasto Social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*. Mimeo, CEPAL.
- Contraloría General de la República de Panamá (1987), *Avances de Resultados de la Encuesta Nacional Socioeconómica de 1983*. Estadística Panameña. Bol. N° 6.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Censos Nacionales de Población y Vivienda. Resultados Finales Ampliados*. 13 de Mayo de 1990.
- Crispi J. y M. Marcel (1993), *Aspectos cuantitativos de la Política Social en Chile 1987-1993*. Mimeo.
- Davrieux H. y G. Bosca (1993), *Uruguay. Poverty Assessment: Public Social Expenditures and their Impact on the Income Distribution*. World Bank Report N° 9663-UR.
- Di Gropello E. (1994), *Reseña de Estudios sobre Incidencia Fiscal: Aspectos Metodológicos*. Documento presentado en el Sexto Seminario Regional de Política Fiscal, Enero 1994. CEPAL.
- MIPPE (1991), *Estrategia Nacional para reducir la Pobreza*. Documento de Trabajo. Dirección de Planificación Económica y Social, Panamá.
- \_\_\_\_\_ (1993 a), *Breve Informe sobre la Situación de los Sectores Sociales en Panamá: 1991-1992*. Documento de Trabajo N° 33. Dirección de Planificación Económica y Social, Panamá.
- \_\_\_\_\_ (1993 b), *Panamá: Niveles de satisfacción de las Necesidades Básicas. Mapa de la Pobreza. Documento de Trabajo N° 44*. Dirección de Planificación Económica y Social, Panamá.
- \_\_\_\_\_ (1993 c), *Proyecto de Presupuesto de Inversiones Públicas según Sector, 1994*. Dirección de Presupuesto de la Nación, Panamá.

- \_\_\_\_ (1993 d), *Presupuesto Ejecutado año 1992: Gasto en Inversión*. Dirección de Presupuesto de la Nación, Panamá.
- \_\_\_\_ (1993 e), *Gobierno Central Pormenorizado del Gasto, Total y según Entidad, 1992*. Tomos 1 y 2. Dirección de Presupuesto de la Nación, Panamá.
- \_\_\_\_ (1993 f), *Estados Consolidados de las Instituciones Descentralizadas*. Dirección de Presupuesto de la Nación, Panamá.
- MIDEPLAN (1990), *Programas Sociales: su Impacto en los Hogares Chilenos-CASEN 1990*.
- Petrei H. (1987), *El Gasto Público Social y sus Efectos Distributivos. Un examen comparativo de cinco países de América Latina*. ECIEL.
- PREALC (1992), *Estadísticas sobre: Empleo, Ingresos y Pobreza en Panamá*. Volúmenes 1, 2 y 3.
- Raczynski D. (1991), *La Ficha CAS y la Focalización de los Programas Sociales*. Notas Técnicas N° 141, CIEPLAN.
- Schkolnick M. (1993), *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional: características de la CASEN 1990*. Documento Taller N° 5, Taller sobre Problemas Metodológicos de la Medición del Gasto Público Social y su Impacto Redistributivo, 3 y 4 de Junio 1993, organizado por CEPAL, PNUD, OEA e ILPES.

# SERIE POLITICA FISCAL\*

N°	Título:
1	"UN MARCO ANALÍTICO-CONTABLE PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA" (LC/L.489)
2	"AMÉRICA LATINA: LA POLÍTICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490)
3	"LA POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA: TÓPICOS DE INVESTIGACIÓN" (LC/L.529)
4	"EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563)
5	"POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE LA EVASIÓN TRIBUTARIA: LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567)
6	"AJUSTE MACROECONÓMICO Y FINANZAS PÚBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566)
7	"LA POLÍTICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568)
8	"EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579)
9	"DETERMINANTES DEL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1)
10	"EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO" (1980-1989) (LC/L.622)
11	"DETERMINANTES DEL DÉFICIT Y POLÍTICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1)
12	"EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625)
13	"EL DÉFICIT PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1)
14	"O DEFICIT DO SETOR PUBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636)
15	"CASOS DE EXITO NA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641)
16	"LA POLÍTICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642)
17	"LECCIONES DE LA POLÍTICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643)
18	"ORIENTACIONES PARA LA ARMONIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS INTERNOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS EN EL MERCOSUR" (LC/L.646)

---

\* El lector interesado en números anteriores de la Serie Política Fiscal, puede solicitarlo dirigiendo su correspondencia a: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 19 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647)
- 20 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648)
- 21 "MACROECONOMÍA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE" (LC/L.649)
- 22 "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650)
- 23 "UNA APROXIMACIÓN AL DÉFICIT CUASIFISCAL EN EL PERÚ: 1985-1990" (LC/L.651)
- 24 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)
- 25 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)
- 26 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)
- 27 "DÉFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)
- 28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADE DE 80" (LC/L.662)
- 29 "EL DÉFICIT PARAFISCAL EN URUGUAY: 1982-1990" (LC/L.719)
- 30 "REFORMA FISCAL PROVINCIAL EN ARGENTINA: EL CASO DE MENDOZA, 1987-1991" (LC/L.741)
- 31 "LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE: 1985-1991" (LC/L.742)
- 32 "POLÍTICA FISCAL, EQUILIBRIO MACROECONÓMICO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN VENEZUELA: 1985-1991" (LC/L.745)
- 33 "INCIDENCIA MACROECONÓMICA Y DISTRIBUTIVA DE LA POLÍTICA FISCAL EN COLOMBIA: 1986-1990" (LC/L.746)
- 34 "LA POLÍTICA FISCAL EN BOLIVIA Y SU RELACIÓN CON LA POLÍTICA ECONÓMICA: 1986-1990" (LC/L.750)
- 35 "LA POLÍTICA FISCAL EN ECUADOR: 1985-1991" (LC/L.753)
- 36 "POLÍTICA FISCAL, AJUSTE Y REDISTRIBUCIÓN: EL CASO URUGUAYO, 1985-1991" (LC/L.759)
- 37 "LA ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA EN EL MERCOSUR" (LC/L.785)
- 38 "TAX EVASION: CAUSES, ESTIMATION METHODS, AND PENALTIES A FOCUS ON LATIN AMERICA" (LC/L.786)
- 39 "LA EVASIÓN TRIBUTARIA" (LC/L.787)
- 40 "ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN MÉXICO: 1978-1992" (LC/L.788)
- 41 "EVASIÓN FISCAL EN MÉXICO" (LC/L.789)
- 42 "MENSURAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL E DA EVASÃO FISCAL NO BRASIL" (LC/L.790)

- 43 "EVASÃO FISCAL E AUSÊNCIA DE RISCO NO BRASIL" (LC/L.791)
- 44 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: MARCO CONCEPTUAL" (LC/L.793)\*\*
- 45 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA: EL CASO ARGENTINO" (LC/L.794)\*\*
- 46 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ARGENTINA DESDE UNA PERSPECTIVA LOCAL: EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA" (LC/L.795)\*\*
- 47 "COORDINACIÓN DE LA IMPOSICIÓN GENERAL A LOS CONSUMOS ENTRE NACIÓN Y PROVINCIAS (ARGENTINA)" (LC/L.796)\*\*
- 48 "FISCAL DECENTRALIZATION IN SELECTED INDUSTRIAL COUNTRIES" (LC/L.797)\*\*
- 49 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1)\*\*
- 50 "LA EVASIÓN EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINO" (LC/L.802)
- 51 "EVASÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DE EMPREGADORES E TRABALHADORES PARA A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL" (LC/L.803)
- 52 "COBERTURA CONTRIBUTIVA Y ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DE CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN COSTA RICA" (LC/L.817)
- 53 "ORIGEN Y MAGNITUD DE LA EVASIÓN EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO DERIVADO DE LA CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL" (LC/L.818)
- 54 "ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS FORMAS DE MEDIR EL FRAUDE COMERCIAL EXTERNO EN ARGENTINA" (LC/L.826)
- 55 "A EVASÃO FISCAL NA ÁREA ADUANEIRA O CASO BRASILEIRO" (LC/L.827)
- 56 "LA MODERNIZACIÓN Y FISCALIZACIÓN ADUANERA COLOMBIANA Y EL CONTROL A LA EVASIÓN FISCAL" (LC/L.828)
- 57 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO DE CHILE" (LC/L.823 y LC/L.823/ Add.1)\*\*
- 58 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN, REGIÓN DEL BIO BIO, CHILE" (LC/L.824)\*\*
- 59 "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL: A PERCEPÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL" (LC/L.825)\*\*
- 60 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA" (LC/L.831)\*\*
- 61 "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NA AMERICA LATINA: ESTUDO DE CASO DO BRASIL" (LC/L.841 y LC/L.841/Add.1)\*\*

---

\*\* Estos documentos han sido desarrollados dentro de las actividades del Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal en América Latina CEPAL/GTZ. El lector interesado puede solicitarlos a la Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 62 "LA DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA: LA EXPERIENCIA CUBANA" (LC/L.860)\*\*
- 63 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN NICARAGUA" (LC/L.866)\*\*
- 64 "FEDERALISMO FISCAL: INGRESOS, GASTOS Y GESTIÓN MACROECONÓMICA" (LC/L.888)
- 65 "LAS POLÍTICAS FISCALES EN ARGENTINA: 1985-1992" (LC/L.889)
- 66 "POLÍTICA FISCAL, ESTABILIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: LA EXPERIENCIA DE MÉXICO, 1983-1993" (LC/L.890)
- 67 "CASOS DE ÉXITO DE LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE: 1980-1993" (LC/L.891)
- 68 "LECCIONES SOBRE REFORMAS FISCALES EN ARGENTINA: 1990-1993" (LC/L.892)
- 69 "CASOS DE ÉXITO EN POLÍTICA DE INGRESOS Y GASTOS: LA EXPERIENCIA MEXICANA, 1980-1993" (LC/L.893)
- 70 "EXPERIENCIAS SOBRE LA POLÍTICA FISCAL EN BOLIVIA: 1980-1993" (LC/L.912 y LC/L.912/Add.1)
- 71 "CASOS DE ÉXITO DE REFORMAS FISCALES EN COLOMBIA: 1980-1992" (LC/L.913)
- 72 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN BOLIVIA" (LC/L.916)\*\*
- 73 "CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE CRÉDITO TERRITORIAL Y DETERMINANTES DE LA DEMANDA: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.917)\*\*
- 74 "DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-FINANCIERA EN FRANCIA" (LC/L.918)\*\*
- 75 "ESTABILIZACIÓN, TIPO DE CAMBIO REAL E INGRESOS FISCALES" (LC/L.941)
- 76 "ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN EN EL IVA EN CHILE: 1980-1993" (LC/L.942)
- 77 "IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO: ASPECTOS METODOLÓGICOS" (LC/L.943)
- 78 "INCIDENCIA IMPOSITIVA Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS. UN MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTADO PARA LA ARGENTINA" (LC/L.945)
- 79 "LOS MODELOS DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTABLE EN ANÁLISIS DE INCIDENCIA FISCAL" (LC/L.951)
- 80 "FUENTES DE INFORMACIÓN PARA ASIGNAR LOS IMPUESTOS Y LOS GASTOS PÚBLICOS POR ESTRATOS DE INGRESO" (LC/L.952)
- 81 "DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: EL PAPEL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL" (LC/L.953)
- 82 "RESEÑA DE ESTUDIOS SOBRE INCIDENCIA FISCAL: ASPECTOS METODOLÓGICOS" (LC/L.954)

- 83 "ESTUDIO DE INCIDENCIA PRESUPUESTARIA: EL CASO DE CHILE" (LC/L.955)
- 84 "SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA: MEJORES PRÁCTICAS Y LECCIONES DE POLÍTICA" (LC/L.967)
- 85 "ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y POLÍTICAS DE LOS FONDOS DE COFINANCIACIÓN EN PAÍSES SELECCIONADOS: PRÁCTICA Y PRINCIPALES DESAFÍOS" (LC/L.968)\*\*
- 86 "EL NIVEL INTERMEDIO EN EL ARREGLO INSTITUCIONAL: DIAGNÓSTICO Y PERSPECTIVAS EN EL ÁMBITO LATINOAMERICANO" (LC/L.969)\*\*
- 87 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y POLÍTICA MACROECONÓMICA" (LC/L.970-)  
)\*\*
- 88 "LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES Y LA EQUIDAD REDISTRIBUTIVA: EL CASO ARGENTINO" (LC/L.977)\*\*
- 89 "LA ASIGNACIÓN DE FUNCIONES A NIVEL LOCAL EN ARGENTINA: EL CASO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DEL ESTERO" (LC/L.979)\*\*
- 90 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO DEL ECUADOR" (LC/L.980)\*\*
- 91 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO PARAGUAYO" (LC/L.981)\*\*
- 92 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO DE PERÚ" (LC/L.1010)
- 93 "OS ESTADOS E A DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL" (LC/L.1011)\*\*
- 94 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y ESTABILIDAD MACROECONÓMICA EN VENEZUELA" (LC/L.1012)\*\*
- 95 "LA MAGNITUD Y LA INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN COLOMBIA" (LC/L.1021)
- 96 "INCIDENCIA E IMPACTO DISTRIBUTIVO DE SUBSIDIOS DIRECTOS E IMPLÍCITOS: GUÍA METODOLÓGICA. Una aplicación al caso ecuatoriano" (LC/L.1026)
- 97 "INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ECUADOR" (LC/L.1027)
- 98 "RENDA MÍNIMA: UMA AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS EM DEBATE NO BRASIL" (LC/L.1028)
- 99 "CUANTIFICACIÓN Y FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL: EL CASO DE PANAMÁ" (LC/L.1029)