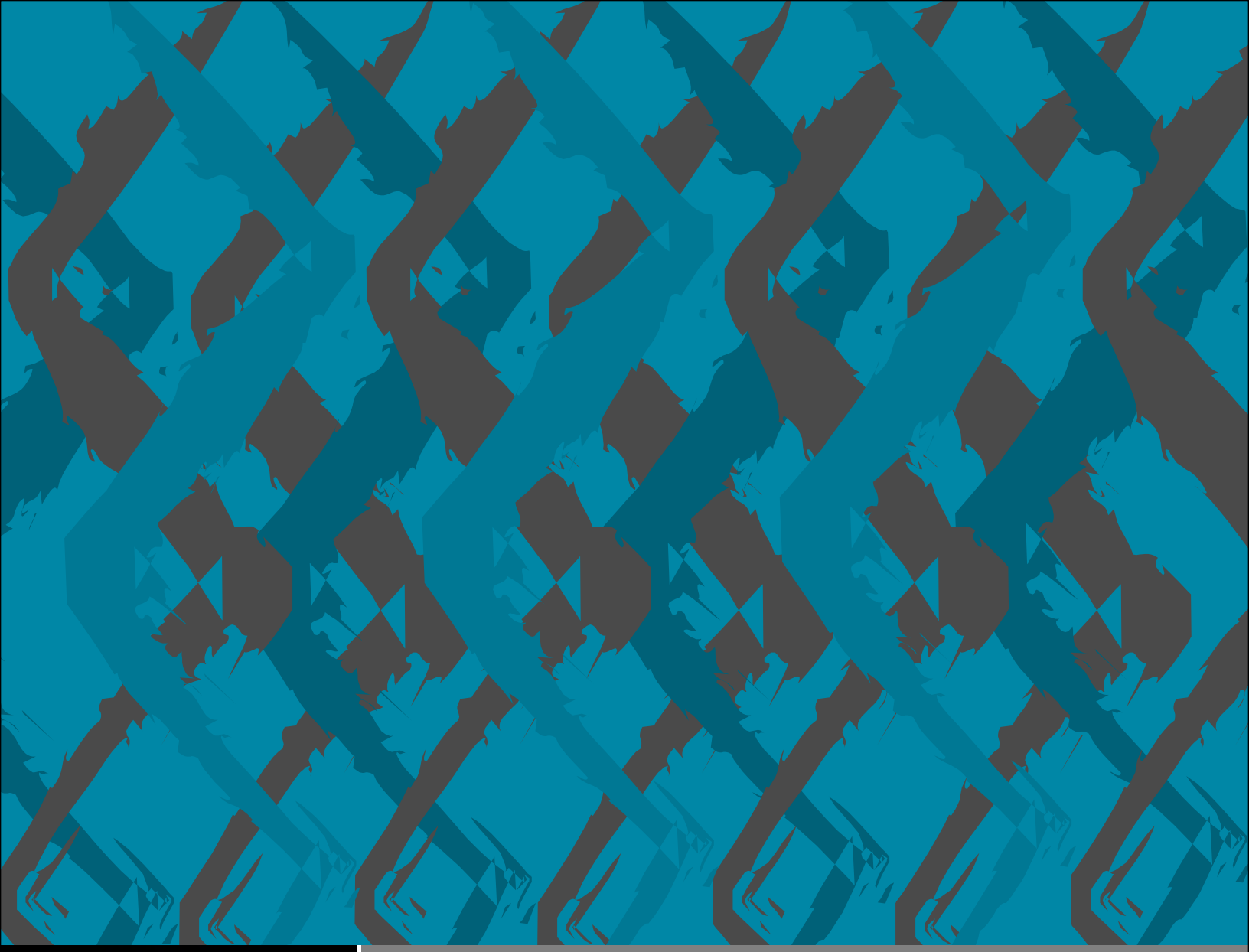


PANAMA2004

Mayor eficiencia y equidad en la prestación de servicios públicos

PNUD *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*

CONSULTORES ECONOSUL INTERNACIONALES

PARTE 1

Introducción

El Contexto

A principios de la década de los 90, la República de Panamá presentaba una situación de deterioro en varios aspectos, entre los cuales se destacaba el estado de las finanzas públicas, la destrucción de la infraestructura vial y de los sectores sociales, la caída en los niveles de cobertura y calidad de los servicios públicos, y los bajos valores alcanzados en la ejecución de los presupuestos de inversión.

Frente a esta situación tan crítica, en 1991 el Ministerio de Planificación y Política Económica (ahora Ministerio de Economía y Finanzas) creó la Unidad Técnica para la Coordinación del Programa Económico del país (ahora Unidad Técnica de Políticas Públicas – UTPP). Esta Unidad de alto nivel adscrita al despacho superior, tenía como objetivo garantizar el cumplimiento de la estrategia nacional de desarrollo y modernización económica para reactivar la economía nacional y orientarla hacia un crecimiento sostenible. Además, servía de enlace con las IFI´s y la Asamblea Legislativa, y proporcionaba apoyo técnico al CENA y al Consejo de Gabinete. Su funcionamiento fue apoyado por el PNUD a través de varios proyectos de ejecución nacional.

De esta manera la UTPP, además de generar un portafolio de ocho proyectos financiados por diversas fuentes (BID, BIRF, CAF, Gobierno, PNUD), con miras a transformar la estructura institucional pública existente e incrementar los niveles de eficiencia en la prestación de servicios básicos a la población, desempeñó un papel crucial de liderazgo técnico para conducir y promover la ejecución de estos proyectos, garantizando el logro de un alto grado de coherencia interna y externa.

En los sectores con mercados, como Energía, Telecomunicaciones y Agua Potable y Saneamiento, el mecanismo UTPP/PNUD fue fundamental para concretar un proceso de acciones sucesivas a lo largo de casi diez años, con el propósito de elevar los niveles de eficiencia en la prestación de los servicios, e incorporar el capital y el gerenciamiento privado con tales fines. Con estos objetivos, se movilizaron un poco más de US$ 50 millones a través de proyectos administrados por PNUD, provenientes de los préstamos 690, 970, 1029 y la cooperación ATN 5453 del BID, y los préstamos 3438, 4635 y 4274 del Banco Mundial.

Sin embargo, en estos casos, lo más relevante no fue la cantidad de recursos financieros asignados, sino la trascendencia de las transformaciones logradas en la organización institucional de los

sectores de Energía y Telecomunicaciones.

Por otra parte, también se presentaba una situación de deterioro sostenido en los niveles de ejecución del presupuesto de inversiones públicas, en especial, en las instituciones del Gobierno Central, resultado de múltiples factores, dentro de los cuales se destacaban: (1) la ausencia de una estructura institucional y técnica dentro del sistema de planificación nacional de la función de programación de inversiones; (2) los atrasos en los desembolsos de créditos aprobados por el BID y el Banco Mundial, como consecuencia de la mora en el servicio de la deuda con dichas instituciones, y (3) las demoras excesivas en los procesos de contratación de obras y pagos a los contratistas resultantes de la aplicación de la legislación vigente.

Por lo anterior, el Gobierno nacional y el PNUD acordaron iniciar un proceso que garantizara paulatinamente la modernización y fortalecimiento de las actividades de programación de las inversiones públicas dentro del sistema nacional de planificación. Con tal propósito, entre el MEF y el PNUD suscribieron – en Febrero de 1995 – el Proyecto PAN/95/001 para poner en marcha el "Programa de Dinamización de las Inversiones Públicas", en estrecha coordinación con las instituciones gubernamentales Asociadas, incorporándose los Ministerios de Obras Públicas, Educación, Salud y Vivienda, para la agilización de los Programas de Rehabilitación y Administración Vial financiados con recursos provenientes del BID, BIRF y la CAF; el Programa de Nutrición Escolar y de Construcción de Centros Escolares y el Programa de Rehabilitación de Servicios de Salud, financiados con recursos provenientes del BID, al igual que la Política Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano, especialmente en las ciudades de Colón y Panamá.

Para captar la envergadura de las alianzas concretadas, cabe mencionar que el PAN/95/001 abarcó la ejecución de varios préstamos para Educación (167/IC, 773/SF, y 1013/OC del BID, y el 3994 del BIRF), para Salud (803/OC del BID), para Obras Públicas (769/OC, y 1116/OC del BID, 3686 del BIRF y 297 de la CAF) y para Vivienda (949/OC y 220/IC del BID). Además, también cabe mencionar el préstamo 4375 del BIRF, aunque éste fue ejecutado en el marco del PAN/01/001 de reforma del sector salud.

A través de este Programa de Dinamización el Gobierno Nacional – con apoyo del PNUD – ha logrado ejecutar a Julio de 2003 la suma de US$578 millones y se tiene programada la ejecución de otros US$146 millones en el 2004 y 2005.

Todas las acciones expuestas fueron incorporadas por el PNUD Panamá, tanto en el Marco de Cooperación con el País 1997–2001, como en el Programa de País 2002–2006. En este marco de referencia, un grupo de proyectos se encuentra orientado hacia la consecución de un LOGRO estratégico, como es alcanzar una *"Mayor Eficiencia y Equidad en la Prestación de los Servicios Públicos"*, como mecanismo para consolidar y profundizar el proceso de reformas del Estado iniciado en los años '90.

Luego de más de una década de apoyo al Gobierno, mejorando las condiciones de una gestión más eficiente y con mayor equidad, la Oficina del PNUD en Panamá consideró necesario analizar la situación actual de dicho LOGRO, a fin de evaluar cuánto se ha avanzado hacia el LOGRO

previsto, cuál ha sido la verdadera contribución del PNUD hacia el alcance de este LOGRO, así como la contribución de los socios del PNUD en este tema, tales como el Gobierno, las IFI´s y las Agencias Especializadas del Sistema de las Naciones Unidas.

Para el desarrollo de esta evaluación, en Septiembre 2003 la representación del PNUD en Panamá extendió una invitación a una serie de firmas consultoras, con el propósito de recibir propuestas para realizar esta evaluación de impacto. Como resultado, Econosul Consultora resultó seleccionada para una primera etapa del trabajo, focalizada en la preparación de la metodología técnica a aplicar para el ejercicio de evaluación. Esta metodología fue entregada en Noviembre de 2003.

El paso siguiente consistió en la contratación de Econosul para aplicar la metodología desarrollada y llevar a cabo la evaluación del Logro, abarcando los siguientes proyectos administrados por el PNUD:

PAN/92/005 Reforma Sector Eléctrico
PAN/92/008 Reestructuración Sector Telecomunicaciones
PAN/94/002 Apoyo al Ministerio de Vivienda
PAN/94/008 Modernización Administración Aeronáutica
PAN/94/005 Apoyo formulación e implementación políticas públicas
PAN/95/001 Dinamización de la ejecución del presupuesto de inversiones
PAN/97/003 Reforma sectores infraestructura básica
PAN/97/014 Ente Regulador Servicios Públicos
PAN/01/001 Reforma de los servicios de salud
PAN/01/011 Asistencia técnica políticas públicas
PAN/02/003 Dirección de Políticas Públicas

Los siguientes proyectos, si bien fueron analizados durante la fase de preparación metodológica, finalmente no fueron integrados dentro del ejercicio de evaluación del Logro de *"Mayor Eficiencia y Equidad en la Prestación de los Servicios Públicos"*.

PAN/92/006 Mejoramiento Sistema Aduanas
PAN/92/009 Sistema Aduanero Sistematizado
PAN/94/001 Apoyo a la Autoridad de Areas Revertidas
PAN/96/012 Apoyo al Viceministerio de Comercio Exterior
PAN/99/001 Establecimiento Sede ALCA
PAN/99/005 Apoyo al desarrollo de las áreas revertidas
PAN/00/015 Apoyo a la función de comercio exterior

Algunos breves comentarios metodológicos

En atención al proceso de transformación que se produjo en la República de Panamá durante los años 90, que fue un proceso de mucha mayor envergadura y profundidad que el concretado en

otros países de América Latina y el Caribe, se identificó claramente que los programas económicos que impulsaron los sucesivos gobiernos, tenían como elementos básicos una reforma económica basada en los principios de mercado, donde el sector privado fuera el productor y se liberara la economía de restricciones e intervenciones del Estado, una reforma comercial, un programa de privatizaciones, el desarrollo del marco legal e institucional que apoyaría la apertura comercial y la promoción de un mayor grado de competencia en los mercados. Todo esto buscando – como objetivo esencial – el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, abarcando varios aspectos, tales como el mejoramiento educativo, una vida cultural más rica, mejores niveles de nutrición y salud, reducción del grado de pobreza, un ambiente sano, igualdad de oportunidades y amplia libertad para las personas

Por otra parte, la combinación de los objetivos de equilibrio fiscal y principios de economía de mercado, también se adaptaron a los sectores sociales, tratando de formular e implantar reformas que impulsaran el logro de mayores niveles de cobertura y eficiencia en la prestación de los servicios, junto con la posibilidad de conocer y monitorear los costos, establecer sistemas de incentivos y asignar tarifas o precios en función de las capacidades de pago de los distintos estratos socio-económicos.

Por lo tanto, al analizar el objetivo sujeto a evaluación, el LOGRO de *"Mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos"*, nos surgió como primer aspecto de consideración el significado de los términos "eficiencia" y "equidad", las vinculaciones entre ambos conceptos, las relaciones de condicionamiento mutuo y las implicancias desde el punto de vista del desarrollo económico y social. Un aspecto que para nosotros fue de fundamental importancia, consistió en plantearnos si "eficiencia" y "equidad" son dos conceptos que pueden ser maximizados en forma conjunta o si por el contrario, la maximización de alguno de estos vectores, sólo puede concretarse con una disminución de los niveles potencialmente alcanzables en el otro vector.

Para el equipo de evaluación, este tema era particularmente trascendente por los profundos cambios que se han concretado en Panamá en la última década, no sólo en cuanto a la orientación de las políticas públicas, sino también en las estructuras organizativas y operativas de la prestación de los servicios públicos. Además, es en estos aspectos – precisamente – que se ha focalizado la acción de PNUD y por ende, los temas directamente vinculados con el LOGRO que se debía evaluar.

Por ello, a estas consideraciones de equidad – como parte del principio de justicia social – también consideramos necesario agregarle un nuevo vector de razonamiento, vinculado con la sostenibilidad. Por eso se expresa que los patrones de desarrollo aceptables son aquellos que incrementan tanto la suma total a compartir entre generaciones, como su distribución más igualitaria. Bajo una tecnología productiva, esto conduce al resultado de que un patrón de desarrollo es justo si y sólo si es dinámicamente eficiente y no-decreciente.

Por ello, el concepto de desarrollo humano – entendido como la expansión de la "capacidad humana" o del poder para desarrollar la vida y las oportunidades para vivir de una manera que se

tienen razones para valorar – se vincula al desarrollo sostenible – entendido como la creencia que los intereses de las generaciones futuras deben recibir la misma atención que los de las presentes.

En este marco de referencia, el enfoque que adoptamos para la evaluación del Logro se basa en los pensamientos de Sen y Anand. Estos autores destacan que la sostenibilidad es una cuestión de equidad distributiva entendida en forma amplia, es decir, de compartir la capacidad de acceder al bienestar entre las generaciones presentes y futuras de un modo que ninguna de ambas generaciones pudiera rechazar. Asimismo, los autores reconocen que la obligación moral de preservar dicha capacidad de la generaciones futuras debe verse acompañada por la obligación moral de ensanchar las oportunidades y proteger el bienestar de las generaciones presentes. Sin embargo, los autores muestran cómo la redistribución a los pobres de hoy puede resultar desventajosa desde el punto de vista de la sostenibilidad., ya que puede interpretarse como conducente a un aumento del consumo actual y no a la inversión. Así pues, gran parte depende de qué forma cobre la redistribución.

Este ha sido el marco conceptual básico que se adoptó para el presente ejercicio de evaluación, al considerar que el mismo estaba abarcando sectores con mercados y sectores sociales, en los cuales la visión analítica debe adoptar características muy dispares.

Los procesos de búsqueda y recopilación de la información necesaria

El desarrollo del trabajo requirió el acopio y análisis de información de casi una década, correspondiente a cada uno de los sectores y proyectos en evaluación, tomando como referencia no sólo los proyectos suscritos entre el Gobierno de Panamá y el PNUD, sino también los documentos contractuales con las IFI´s que sustentaron los apoyos a las principales reformas del Estado iniciadas a principios de los años 90s.

Es necesario destacar las dificultades enfrentadas en los procesos de búsqueda y recopilación de información. La cantidad de sectores cubiertos, el período abarcado en la investigación (1994/2003), el cambio de funcionarios en varias entidades de gobierno y el traspaso de la documentación antigua desde los archivos activos a los depósitos, fueron aspectos que dificultaron la investigación y en especial, la construcción de una línea de base para cada sector considerado. En consecuencia, fue necesario potenciar al máximo el apoyo de los funcionarios de los organismos de Gobierno y de las IFI´s.

Se concretaron entrevistas estructuradas con funcionarios y directivos del BID y del Banco Mundial, con el fin de conocer la percepción sobre el avance en el logro y la articulación con el PNUD en este esfuerzo.

De igual manera, se abordó la revisión de otros documentos que representaron hitos importantes en la ejecución de los distintos proyectos, como informes de consultoría, revisión de procesos contractuales necesarios para la ejecución de los productos de los distintos proyectos, e informes de terminación de los proyectos.

A partir de esta primera información, se llevaron a cabo una serie de reuniones con funcionarios del nivel de decisión y de los máximos niveles técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas, Unidad Técnica de Políticas Públicas, Ministerio de Salud, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, Ente Regulador de los Servicios Públicos (Energía, Telecomunicaciones y Agua y Saneamiento) y del IDAAN, con el fin de percibir los avances del País hacia el Logro bajo evaluación y la valoración de la contribución del PNUD.

Asimismo, se efectuaron reuniones con los coordinadores de cada uno de los proyectos PNUD y de las unidades ejecutoras, tanto del BID como del Banco Mundial, asociadas a los proyectos en evaluación.

Para efectos de acopiar la información básica, se recurrió – como fuentes principales – al Departamento de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de la República y a los Informes anuales del Contralor para el período de análisis (1994-2003), además de los informes económicos y sectoriales del MEF y de los otros Ministerios participantes. También es necesario destacar que – con el propósito de identificar y cuantificar los impactos de los proyectos de vivienda administrados por el PNUD – se llevó a cabo una encuesta en forma conjunta con la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República – financiada en el marco del presente ejercicio de evaluación – y se cubrió una muestra de familias radicadas en los apartamentos construidos en Panamá y Colón.

El equipo evaluador

Para esta evaluación, Econosul Consultora conformó el "Equipo Evaluador" con siete consultores: (1) Lic. Daniel F. Martin, Economista, experto en formulación y evaluación de proyectos, Socio Gerente y Director General del trabajo; (2) Dra. Nydia Núñez C., Economista, Experta en gestión pública, Asistente de Dirección y a cargo del análisis del sector educación; (3) Ing. Hugo Reos, Ingeniero Eléctromecánico, Experto en la gestión de empresas públicas en el sector energía, procesos de privatización en el sector y constitución y funcionamiento de los Entes Reguladores; (4) Ing. José Luis Expósito, Ingeniero Vial, Experto en la aplicación de modelos computacionales para la evaluación de proyectos viales; (5) Arq. Fernando Martín, Experto en proyectos de vivienda; (6) Dra. Marta Jaramillo, Médica, Experta en Salud Pública; y (7) Dr. Jairo Díaz, Economista, Experto en Telecomunicaciones.

Con base en el enfoque conceptual y metodológico, el equipo evaluador inició el desarrollo de esta evaluación el 26 de Enero de 2004. Las primeras versiones de los informes se entregaron a PNUD entre Junio y Agosto del mismo año y el documento final, en su versión definitiva, se terminó a fines de Agosto de 2004.

La preparación del informe final

Como paso previo a la presentación del presente informe final, se prepararon informes sectoriales para cada uno de los servicios públicos abarcados por esta investigación de impacto. Estos informes se enviaron al PNUD Panamá en dos entregas (una a principios de Junio y la segunda el 20 de Junio de 2004), para su consideración y formulación de observaciones y sugerencias. Los comentarios fueron recibidos entre el 13 y el 21 de Julio de 2004, y es necesario destacar que los mismos contribuyeron a aclarar algunos aspectos del proceso evaluativo, han permitido mejorar el análisis y la profundidad de los razonamientos y por lo tanto, han sido incorporados en los informes finales sectoriales

Finalmente, sobre la base de los ajustes a estos informes sectoriales, se procedió a entregar el informe consolidado de la evaluación de los distintos proyectos a principios de Agosto de 2004, se recibieron nuevos comentarios a mediados del mismo mes y la terminación del Informe Final en su versión definitiva se logró a fines de Agosto.

La estructura del documento de evaluación del Logro

En atención a estas consideraciones, el presente informe final de evaluación del Logro *"Mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos"* en Panamá se estructura a través del contenido en tres tomos, que permiten visualizar en primer lugar el resumen evaluativo integrado, en segundo término la valoración del logro en los sectores con mercado y por último, el impacto de los proyectos sociales.

El **Tomo 1** presenta una breve reseña del contexto regional durante los 90´s a nivel de América Latina, también continene una explicación muy resumida de la evolución macroeconómica de Panamá, un resumen de las evaluaciones contenidas en cada uno de los informes sectoriales, la consolidación de todo el análisis en el diseño de un único indicador del logro y una presentación en profundidad de las principales lecciones aprendidas, conclusiones y recomendaciones que surgen como fruto del presente ejercicio de evaluación, dando así respuesta a todos los productos establecidos en los términos de referencia.

Este Tomo 1 o Parte 1, se estructura en base a los siguientes capítulos:

Capítulo 1 – Metodología de Evaluación

Esta es la metodología que fue elaborada por Econosul a fines de 2003 y que ha sido utilizada para realizar el trabajo.

Capítulo 2 - El contexto regional y la evolución macroeconómica de Panamá

Este capítulo presenta una breve reseña del contexto regional a nivel de América Latina, con el propósito de hacer ver que las reforma concretadas en Panamá durante los 90´s, son parte de un proceso de transformación mucho más amplio, que abarcó casi todos los países de América Latina y del Caribe.

En este capítulo, además, también se hace una presentación muy resumida de la evolución macroeconómica de Panamá, con el propósito de entender los ciclos económicos que caracterizaron al país durante los 90 y también la evolución de los niveles de gasto público y de endeudamiento. Los ciclos económicos explican en parte algunos comportamientos sociales que tuvieron lugar en los 90´s y el análisis del gasto público y del endeudamiento, se realiza para investigar la hipótesis de que los procesos de privatización permitieron reorientar el gasto público hacia los sectores sociales y al mismo tiempo, también liberaron margen de endeudamiento para ser orientado hacia los sectores sociales.

Capítulo 3 – Población y Pobreza

Como se puede apreciar a lo largo de todo el documento, los temas de población y pobreza en Panamá estan siempre presentes en todos los análisis sectoriales. Por eso, se decidió – con el propósito de evitar las repeticiones – presentar estos temas concentrados en un solo capítulo.

Capítulo 4 – La Unidad Técnica de Políticas Públicas

La UTPP que funciona en el ámbito del MEF es la Unidad que – durante los 90´s y también en lo que va de la presente década – ha demostrado ser el "think-tank" por excelencia del sector público. La UTPP es la que ha conducido técnicamente los procesos de transformación, en especial en los sectores de Energía, Telecomunicaciones y Agua Potable y Saneamiento, como así también con respecto a la creación y puesta en marcha del Ente Regulador de los Servicios Públicos. Además, todos los proyectos que se evalúan en el presente informe, han sido formulados, negociados y ejecutados en base a una alianza entre la UTPP, PNUD y los organismos financieros internacionales, en particular el BID y el Banco Mundial.

Capítulo 5 – Resumen Evaluativo

Este capítulo contiene un resumen de las evaluaciones contenidas en cada uno de los informes sectoriales. El Resumen Evaluativo se ha elaborado siguiendo los lineamientos establecidos en la metodología, focalizando el análisis primero en los sectores con mercado y en segundo término, en los sectores sociales.

Capítulo 6 – Modelo de Puntuación de Eficiencia y Equidad

Se hace una presentación muy esquemática de los impactos en eficiencia y equidad en cada uno de los sectores, con el ánimo de construir un modelo de puntuación que permita tener un indicador de los cambios logrados.

Capítulo 7 – Conclusiones y Recomendaciones

Se presenta un análisis en profundidad de las principales lecciones aprendidas y de las recomendaciones que surgen como fruto del presente ejercicio de evaluación de logro.

El **Tomo 2** incluye las evaluaciones de los Sectores con mercado, aquellos que fueron orientados hacia la incorporación del capital y gerenciamiento privado para mejorar la prestación de los servicios, es decir Energía, Telecomunicaciones y Agua Potable y Saneamiento. Este Tomo se estructura en función de los siguientes capítulos:

Capítulo 1 – Energía
Capítulo 2 – Telecomunicaciones
Capítulo 3 – Agua potable y saneamiento

Finalmente, el **Tomo 3** se encuentra dividido en dos partes y contiene las evaluaciones de los Sectores Sociales que estuvieron abarcados con el proyecto PAN/95/001, es decir Obras Públicas y Educación (Parte 3A) y Salud y Vivienda (Parte 3B). Este Tomo tiene los siguientes capítulos:

Parte 3 A:	Capítulo 1 – Obras Públicas
	Capítulo 2 – Educación
Parte 3 B	Capítulo 3 – Salud
	Capítulo 4 – Vivienda

Algunos aspectos destacables

La elaboración de esta evaluación del Logro *"Mayor Eficiencia y Equidad en la Prestación de los Servicios Públicos"* ha sido un reto y una experiencia profesional muy importante para Econosul, por la amplitud del análisis y la cobertura simultánea de siete sectores de servicios públicos, que implicaron la investigación de más de diez proyectos administrados por el PNUD durante casi una década, con los cuales se ejecutaron alrededor de US$ 800 millones.

Desde nuestro punto de vista, este trabajo tiene tres características que lo hacen muy especial: (1) La magnitud de los sectores cubiertos, el número de préstamos otorgados por las IFI´s, la cantidad de proyectos administrados por el PNUD y el monto total de recursos administrados; (2) El período abarcado con este ejercicio de evaluación, el cual comprendió prácticamente una década (1994/2003); (3) La profundidad de las transformaciones que se instrumentaron en los

sectores analizados. Estos aspectos hacen del presente ejercicio de evaluación de Logro una experiencia casi única y pionera en este campo.

En este contexto, uno de los temas que demandó nuestra atención especial, se relaciona con la construcción de un indicador que nos permitiera identificar – con un nivel aceptable de claridad – el impacto de los proyectos administrados por PNUD sobre los niveles previos de eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos. Los resultados de este trabajo se presentan en el Capítulo 6 del Tomo 1.

Consideramos importante destacar que este trabajo nos ha permitido enriquecer nuestro conocimiento acerca del impacto de la gestión pública, como así también evaluar en mejor medida la potencialidad que tiene el sistema de las Naciones Unidas y en particular el PNUD, cuando sus acciones son programadas en coordinación con los programas de Gobierno y el apoyo de las IFI´s a las reformas y transformaciones de los Estados. De esta manera, ha sido factible conocer mejor los detalles que adquieren en la práctica los distintos enfoques de políticas públicas, las visiones de los procesos, los aportes de la cooperación internacional, asi como las limitaciones y dificultades que enfrentan estos mismos procesos cuando se enfrentan a objetivos concomitantes de eficiencia y equidad.

No obstante, teniendo en cuenta las características tan especiales del presente trabajo, estimamos que – a pesar de todo el esfuerzo intelectual que hemos desarrollado – es posible que hayan varios aspectos que puedan ser perfeccionados o completados. Por ello, desde ya agradecemos todos los comentarios que los lectores de este informe nos puedan hacer llegar sobre los temas desarrollados.

Agradecimientos

Este esfuerzo no habria sido posible sin el apoyo, confianza y colaboración brindada especialmente por el equipo del PNUD Panamá, bajo la conducción de la Sra Elizabeth Fong, que en forma amplia, sin restricciones y sin limitación alguna, facilitaron nuestro trabajo de investigación. El equipo de Consultores de Econosul agradece – de manera especial – la contribución del equipo técnico del PNUD Panamá. Personas como Isabel St. Malo de Alvarado, Maribel Landau, Amael Candanedo, Amelia de Márquez y Martín Fuentes, con su conocimiento y capacidad contribuyeron a mejorar el desarrollo del trabajo, nos apoyaron y orientaron en cada momento e hicieron posible el ajuste final de los documentos. De igual manera, agradecemos el apoyo recibido de parte de todo el personal administrativo de la Representación.

También deseamos agradecer la amplia colaboración recibida de parte de las autoridades y funcionarios de diversas instituciones del Gobierno de Panamá y en particular del Ministerio de Economía y Finanzas, Unidad Técnica de Políticas Públicas, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Vivienda, Contraloría General de la República, IDAAN y el Ente Regulador de los Servicios Públicos. En todas las entidades

encontramos un amplio espíritu de colaboración y un apoyo total para hacer posible nuestro trabajo.

Es también necesario dejar constancia de nuestra apreciación por la colaboración recibida por la Representación en Panamá del Banco Interamericano de Desarrollo.

Por último, también deseamos expresar nuestro agradecimiento a las autoridades y funcionarios de los proyectos administrados por el PNUD, quienes nos facilitaron toda la documentación solicitada, nos destinaron tiempos valiosos para las reuniones y el análisis conjunto y nos brindaron todo el apoyo requerido durante la consultoría. En especial, cabe destacar un agradecimiento especial a los funcionarios del Proyecto PAN/95/001 por la colaboración brindada, como así también a los funcionarios de las Unidades Ejecutoras en los distintos Ministerios abarcados con la presente investigación.

Muchas gracias y esperamos que la lectura de este Informe Final de Evaluación de Logro, sea tan apasionante para los lectores, como lo fue para nosotros el desarrollo de la consultoría.

Lic. Daniel F. Martin
Socio Gerente
Econosul Consultora S.R.L.
www.econosul.com
dmartin@econosul.com

Tabla de Contenido

Capítulo 1. Metodología de Evaluación..... 1

1. COBERTURA DE LA EVALUACION 1

2. MARCO CONCEPTUAL DE REFERENCIA..... 2

2.1. Eficiencia y Equidad..... 2
2.1.1. La importancia de analizar los conceptos de eficiencia y equidad 2
2.1.2. El cálculo utilitarista no prioriza el tema de la equidad..... 3
2.1.3. Eficiencia y equidad no son separables..... 4
2.1.4. La equidad como medio para incrementar las capacidades..... 4
2.1.5. La equidad intergeneracional como soporte de la sostenibilidad..... 5
2.1.6. Preferencia temporal, equidad intergeneracional y sostenibilidad 6
2.1.7. Redistribución presente vs Equidad Intergeneracional..... 7
2.1.8. Modalidad de redistribución presente y potenciación de la equidad intergeneracional 8
2.2. Servicios Públicos..... 9
2.2.1. La equidad y la eficiencia en la prestación de servicios públicos..... 9
2.2.2. Tipos de servicios públicos..... 11
2.2.3. Conceptualización del Servicio Público 12
2.3. La evaluación de Logros..... 14
2.3.1. La evaluación de logros y sus alcances – Enfoque de PNUD..... 14
2.3.2. La evaluación de logros – Algunos aspectos conceptuales destacables..... 16
2.4. Valoración de la contribución del PNUD..... 20
2.5. Método de Evaluación 21
2.5.1. Indicadores..... 21
2.5.2. Indicadores y ponderadores 23
2.5.3. Visión integradora de la gestión en función de logros..... 26
2.5.4. Matriz de evaluación..... 27

3. APLICACIÓN DE LOS CONCEPTOS AL CASO DE PANAMA 28

3.1. Los proyectos y la pertinencia 28
3.2. Visión integradora de la Gestión en función de Logros 30
3.3. Matriz de Evaluación..... 32
3.3.1. Sector Infraestructura de Transporte..... 33
3.3.2. Sector Educación..... 35
3.3.3. Sector Salud..... 36
3.3.4. Sector Vivienda..... 37
3.3.5. Sector Energía..... 38
3.3.6. Sector Telecomunicaciones 39
3.3.7. Sector Agua Potable y Alcantarillado..... 40

3.3.8. Autoridad de la Región Interoceánica (ARI) 41
3.3.9. Fortalecimiento de las Políticas Públicas 42
3.4. Limitaciones y requerimientos para la evaluación 44

Capítulo 2. El contexto regional y la evolución macroeconómica de Panamá 46

1. INTRODUCCION....46

2. EL DESEMPEÑO REGIONAL EN LOS 90 47

2.1. El comportamiento económico regional....47
2.2. Las crisis que afectaron a la región 48
2.3. Algunas características destacables del proceso mundial y regional....49
2.3.1. Principales tendencias 49
2.3.2. Bajo crecimiento de la economía mundial....50
2.3.3. Aumento de la desigualdad 50
2.3.4. Tendencias triunfadoras 51
2.3.5. Volatilidad y contagio....52
2.3.6. Inserción internacional....52
2.3.7. Aportes de la Inversión Extranjera Directa (IED) 52
2.3.8. Desempeño en el área social 53
2.3.9. Aumento del gasto público social....54
2.3.10. Participación privada en los sectores de infraestructura básica....55

3. LA EVOLUCION ECONOMICA DE PANAMA 56

3.1. El modelo de crecimiento 1950-1990....56
3.2. La situación en los 90 57
3.3. La coordinación y coherencia de la política pública 59
3.4. Los Programas Económicos....59
3.4.1. El Programa de 1991....59
3.4.2. Desarrollo Social con Eficiencia Económica - 1994....60
3.4.3. Desarrollo Social con Eficiencia Económica (1997-1999)....61
3.4.4. Plan de Desarrollo Económico Social y Financiero con Inversión en Capital Humano (1999/2004)....62
3.5. La Evolución Macroeconómica de Panamá en los 90 64
3.5.1. El comportamiento del PIB....64
3.5.2. Presupuesto Público y Ejecución Presupuestaria 68
3.5.3. Deuda Pública 71

Capítulo 3. Población y pobreza....78

1. LOS CENSOS DE POBLACIÓN....78

2. INDICADORES DEMOGRÁFICOS VITALES....81

3. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN Y DINÁMICA DEMOGRÁFICA REGIONAL....83

4. POBLACIÓN Y POBREZA....85

5. DESIGUALDAD EN PANAMÁ....86

6. INDICE DE POBREZA HUMANA EN PANAMA....90

Capítulo 4. La Unidad Técnica de Políticas Públicas....93

1. ANTECEDENTES....93

2. LOS RECURSOS ADMINISTRADOS POR EL MECANISMO PNUD/UTPP....100

Capítulo 5. Resumen Evaluativo....105

1. INTRODUCCION....105

2. DISTINTOS SECTORES Y ENFOQUES DE LAS REFORMAS....108

2.1. Sectores con mercado....110
2.2. Sectores Sociales....111
2.3. Distintos enfoques de evaluación....112

3. EVALUACION – SECTORES CON MERCADOS....113

3.1. Resumen de los procesos....113
3.2. El rol del PNUD....117
3.3. Evaluacion de Resultados....118
3.3.1. Pertinencia....118
3.3.2. Eficacia en la obtención de los resultados....119
3.3.3. Eficiencia en la obtención de los Resultados....126
3.4. Evaluación de Logros....130
3.4.1. Energía....130
3.4.2. Telecomunicaciones....137
3.4.3. Agua Potable y Saneamiento....142
3.4.4. Ente Regulador de los Servicios Públicos....145
3.5. Sostenibilidad....145
3.6. Desarrollo de capacidades....150

4. EVALUACION – SECTORES SOCIALES....152

4.1. Resumen de los procesos....152
4.2. El rol del PNUD....159
4.3. Evaluación de Resultados....165
4.3.1. Pertinencia....165
4.3.2. Eficacia....168
4.3.3. Eficiencia....174
4.3.4. Equidad....179

4.4. Evaluación de Logros....187
4.5. Sostenibilidad....193
4.6. Desarrollo de capacidades....198

Capítulo 6. Modelo de puntuación de eficiencia y equidad..... 204

1. Cambio en el nivel de eficiencia....206

1.1. Sector Energía....207
1.2. Sector Telecomunicaciones....209
1.3. Sector Agua Potable y Saneamiento....210
1.4. Sector Obras Públicas....211
1.5. Sector Educación....212
1.6. Sector Salud....212
1.7. Sector Salud – San Miguelito....213
1.8. Sector Vivienda....214

2. Cambios en el nivel de equidad intra-generacional (Distintos Estratos)....214

2.1. Sector Energía....215
2.2. Sector Telecomunicaciones....215
2.3. Sector Agua Potable y Saneamiento....216
2.4. Sector Obras Públicas....217
2.5. Sector Educación....218
2.6. Sector Salud....218
2.7. Sector Salud – San Miguelito....218
2.8. Sector Vivienda....218

3. Cambios en el nivel de equidad intra-generacional (Distintas Regiones)....219

4. Cambios en el nivel de equidad inter-generacional....220

5. Resumen del valor de los indicadores de eficiencia y equidad....225

Capítulo 7. Conclusiones y Recomendaciones..... 232

1. PRINCIPALES CONCLUSIONES....232

1.1. Alcance del Logro....232
1.2. Análisis de factores externos que influenciaron el alcance del Logro....233
1.3. Contribución del PNUD al alcance del Logro....234
1.4. Pertinencia y efectividad de la estrategia de alianzas....235

2. LECCIONES APRENDIDAS....236

2.1. En relación con los proyectos....236
2.1.1. Los proyectos de los sectores con mercados....236
2.1.2. El PAN/95/001....238
2.1.3. De carácter general para todos los proyectos....242

2.2. Otras lecciones de importancia....244

3. RECOMENDACIONES....247

3.1. La regulación de los servicios con mercado....247
3.1.1. Participación y capacitación de los usuarios....249
3.1.2. Difusión de la información....249
3.1.3. Regulación de entidades privadas y públicas....250
3.1.4. Pérdidas y Equidad Intra e Inter Generacional....251
3.1.5. La regulación del transporte terrestre de pasajeros y carga....252
3.2. La regulación y la fijación de políticas en los servicios sociales....253
3.3. La fijación de la política en telecomunicaciones....255
3.4. El sector Agua Potable y Alcantarillado....255
3.5. La electrificación rural....256
3.6. Pobreza y equidad Intra e Inter Generacional....257
3.6.1. En los servicios con mercado....258
3.6.2. En los servicios sociales....261
3.7. El fortalecimiento de la UTPP....262
3.8. La ejecución por gobierno, el PNUD y las IFI´s....264

Capítulo 8. Anexos.... 267

1. Anexo 1: TDR para la evaluación de Logro "Mayor eficiencia y equidad en la prestación de los Servicios Públicos"....267

1.1. Introducción....267
1.2. Objetivo de la Evaluación....280
1.3. Alcance de la Evaluación....282
1.4. Productos Esperados....283
1.5. Metodología....283
1.6. Equipo Evaluador....284
1.7. Arreglos de Implementación....284

2. Anexo 2: Características destacables de los servicios públicos....285

2.1. Conceptualización del Servicio Público....285
2.2. Caracteres esenciales del servicio público....285
2.3. Elementos indispensables del servicio público....286
2.4. División del servicio público....288
2.5. Clasificación del servicio público....289

3. Anexo 3: Proyectos de PNUD y distribución de recursos....293

4. Anexo 4: Fichas de Proyectos....294

4.1. PAN/92/005 – Programa de Reformas del Sector Eléctrico....294
4.2. PAN/92/008 – Reestructuración sector Telecomunicaciones....297
4.3. PAN/94/001 – Apoyo a la Autoridad de la Región Interoceánica....299
4.4. PAN/94/002 – Apoyo al Ministerio de Vivienda....302

4.5. PAN/94/005 – Asistencia al Programa de Políticas Públicas 304
4.6. PAN/95/001 – Dinamización de la ejecución del Presupuesto de Inversiones.....307
4.7. PAN/97/003 – Programa Sectorial de los Sectores de Infraestructura Básica 315
4.8. PAN/97/014 – Desarrollo gestión Ente Regulador Servicios Públicos 321
4.9. PAN/99/005 – Apoyo al desarrollo de Areas Revertidas.....324
4.10. PAN/01/001 – Proyecto piloto de reformas al Sector Salud.....326
4.11. PAN/01/011 – Asistencia Técnica para las reformas de Políticas Públicas.....329
4.12. PAN/02/003 – Asistencia Preparatoria para el Fortalecimiento de la UTPP.....332

5. Anexo 5: El Programa de 1991 334

6. Anexo 6: Desarrollo Social con Eficiencia Económica (1994).....339

7. Anexo 7: Desarrollo Social con Eficiencia Económica (1997 – 1999) 342

8. Anexo 8: Plan de Desarrollo Económico Social y Financiero con Inversión en Capital Humano 345

9. Anexo 9: Gráficos y Cuadros con Información Económica.....348

10. Anexo 10: Comportamiento de las principales variables macroeconómicas (Resumen).....387

11. Anexo 11: Bibliografía utilizada en la consultoría.....400

Indice de Cuadros

Cuadro Nº MACRO-1: América Latina y el Caribe: Evolución del producto interno bruto total y por habitante (En porcentajes, sobre la base de valores a precios de 1995) 47
Cuadro Nº MACRO-2: Coeficientes de exportación e importación para América Latina, 1980-1981, 1989-1990, 1997-1998 y 1999 (Valores promedio con respecto al PIB, en dólares de 1995) 51
Cuadro Nº MACRO-3: América Latina: Desempleo, densidad ocupacional e importancia de las transferencias en el ingreso de los hogares en torno de la línea de pobreza, 1990-1997 54
Cuadro Nº MACRO-4: Producto Interno Bruto a precios de comprador, total, per-cápita y sus variaciones porcentuales: años 1996-2003 65
Cuadro Nº MACRO-5: Panamá – Evolución de los totales de presupuesto y ejecución presupuestaria del Gobierno Central 69
Cuadro Nº MACRO-6: Evolución de la deuda contractual del sector público 72
Cuadro Nº MACRO-7: Participación relativa de los distintos sectores en los financiamientos externos contratados y en proceso de desembolso 74
Cuadro Nº MACRO-8: Principales operaciones de financiamiento externo por sector 75
Cuadro Nº POB-1: Indicadores de la estructura de la población 81
Cuadro Nº POB-2: Algunos indicadores demográficos (1990/2000) 81
Cuadro Nº POB-3: Distribución geográfica de la población (1990/2000) 83
Cuadro Nº POB-4: Indicadores demográficos vitales por Provincias (1990/2000) 84
Cuadro Nº POB-5: Distribución de la pobreza por área geográfica (1997) 85
Cuadro Nº POB-6: Componentes del Índice de Pobreza Humana - Países en desarrollo 90
Cuadro Nº POB-7: Comportamiento del Indice de Pobreza Humana (1990/2000) 91
Cuadro N° POB-8 : Probabilidad de ser pobre – Por Persona y por Provincia 91
Cuadro EFI-1: Indicadores de Eficiencia y Equidad para los sectores con mercado 226
Cuadro EFI-2: Indicadores de Eficiencia y Equidad para Obras Públicas 227
Cuadro EFI-3: Indicadores de Eficiencia y Equidad para los Sectores Sociales 228
Cuadro EFI-4: Indicadores de Eficiencia y Equidad para Vivienda 229
Cuadro EFI-5: Indicadores de Eficiencia y Equidad para todos los Sectores 230
Cuadro Nº MACRO-9: Principales componentes del Programa Económico de 1991 334
Cuadro Nº MACRO-10: Principales políticas del Programa de Desarrollo Social con Eficiencia Económica de 1994 339
Cuadro Nº MACRO-11: Principales Políticas para el Cambio Estructural contenidas en el Programa de Desarrollo Social con Eficiencia Económica (1997/1999) 342
Cuadro Nº MACRO-12: Principales Políticas Sociales contenidas en el Programa de Desarrollo Social con Eficiencia Económica (1997/1999) 343
Cuadro Nº MACRO-13: Principales Políticas de Medio Ambiente y Ciencia y Tecnología contenidas en el Programa de Desarrollo Social con Eficiencia Económica (1997/1999) 344
Cuadro Nº MACRO-14: Principales Políticas Públicas para los Sector Productivos, contenidas en el Plan de Desarrollo Económico, Social y Financiero con Inversión en Capital Humano 345
Cuadro Nº MACRO-15: Principales Políticas Sociales contenidas en el Plan de Desarrollo Económico, Social y Financiero con Inversión en Capital Humano 346
Cuadro Nº MACRO-16: PIB 352
Cuadro Nº MACRO-17: Componentes Normalizados de la Balanza de Pagos 353
Cuadro Nº MACRO-18: Indice de Precios al Consumidor 355
Cuadro Nº MACRO-19: Ejecución presupuestaria del Gobierno Central 356
Cuadro Nº MACRO-20: Porcentajes de Ejecución presupuestaria del Gobierno Central 358
Cuadro Nº MACRO-21: Ejecución presupuestaria de Gastos por Institución del Gobierno Central 359
Cuadro Nº MACRO-22: Ejecución presupuestaria del Sector Público, por Sector de Actividad 360
Cuadro Nº MACRO-23: Ejecución presupuestaria del Gobierno Central, por Objeto del Gasto 366
Cuadro Nº MACRO-24: Ejecución presupuestaria del Sector Descentralizado 367

Cuadro Nº MACRO-25: Deuda Contractual del Sector Público 371
Cuadro Nº MACRO-26: Saldo Comparativo de la Deuda Contractual del Sector Público 372
Cuadro Nº MACRO-27: Saldo Comparativo de la Deuda Contractual del Gobierno Central 373
Cuadro Nº MACRO-28: Saldo Comparativo de la Deuda Contractual del Sector Público Descentralizado 374
Cuadro Nº MACRO-29: Detalle de Financiamientos Contratados en Proceso de Desembolso 375
Cuadro Nº MACRO-30: Financiamientos Contratados en Proceso de Desembolso - Montos totales por año y sector y participación porcentual por sector 384
Cuadro Nº MACRO-31: Participación en Utilidades y Aportes de Empresas 385
Cuadro Nº MACRO-32: Estados de Resultados Integrados de las Empresas Públicas No Financieras 386
Cuadro Nº MACRO-33: Comportamiento de las principales variables económicas 387

Indice de Gráficos

Gráfico Nº MACRO-1: Evolución del PIB 64
Gráfico Nº MACRO-2: Tasas de crecimiento anual del PIB 65
Gráfico Nº MACRO-3: Tasas de crecimiento anual del PIB-Per Cápita 66
Gráfico Nº MACRO-4: Distribución por finalidad de la ejecución del Presupuesto del Gobierno Central (1996) 70
Gráfico Nº MACRO-5: Distribución por finalidad de la ejecución del Presupuesto del Gobierno Central (2003) 70
Gráfico Nº MACRO-6: Distribución por finalidad del Presupuesto del Gobierno Central ejecutado por año (1994/2003) 71
Gráfico Nº MACRO-7: Deuda contractual del Sector Público (1994/2003) 71
Gráfico Nº MACRO-8: Variación porcentual anual de la deuda contractual del Sector Público (1994/2003) 72
Gráfico Nº MACRO-9: Comportamiento de la relación "Deuda Pública/PIB" (1994/2003) 73
Gráfico Nº MACRO-10: Participación de los sectores en la deuda externa contratada (1996/2003) 74
Gráfico Nº POB-1 : Evolución de las pirámides de población 80
Gráfico Nº POB-2: Panamá - Evolución y estructura de la población (1990-2000) 82
Gráfico Nº POB-3: Ingreso promedio de los pobres vs Ingreso promedio general por provincias (2000) 88
Gráfico Nº POB-4: Porcentaje de la población con acceso al servicio de energía eléctrica según distintos estratos socio-económicos 89
Gráfico Nº POB-5: Porcentaje de la población con acceso al servicio de agua potable según distintos estratos socio-económicos 90
Gráfico Nº VIV-7: Costos de construcción por m2 de los apartamentos construidos por el MIVI y por PNUD (1992 – 2002) 179

Capítulo 1. Metodología de Evaluación

1. COBERTURA DE LA EVALUACION

El PNUD Panamá, tanto en su Marco de Cooperación con el País 1997 – 2001 como en su Programa de País 2002 – 2006, se ha propuesto como un LOGRO estratégico contribuir a una "**mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos "** como mecanismo para consolidar y profundizar el proceso de reformas del Estado iniciado en los años '90.

El pasado reciente de la Cooperación del PNUD a Panamá ha tenido – entre otros – un gran impacto en la modernización del Estado Panameño. En este sentido ha resultado de gran importancia: a) Reforzar el mecanismo de la Unidad Técnica de Políticas Publicas; b) Apoyar el fortalecimiento institucional de los sectores de servicios sociales y su gestión financiera y fiscal; así como c) Asistir en la preparación de propuestas y consensos para fortalecer los procesos de descentralización.

El presente programa de cooperación da continuidad a estos procesos de modernización del Estado y se espera que la aplicación de su esfuerzo contribuya a la eliminación de todas las formas de exclusión y la dinamizacion del crecimiento socio-económico con bienestar, equidad y sostenibilidad. En este sentido, la asistencia y cooperación para este período se efectúa a través de tres áreas de concentración interrelacionadas: a) Eliminación de la exclusión y la pobreza; b) Gobernabilidad democrática y modernización del Estado y la Nación; y c) Protección y sostenibilidad ambiental.

Algunos de los proyectos que hacen parte del área de gobernabilidad democrática y Modernizacion del Estado, son los proyectos que originalmente el PNUD vinculó con el objetivo de "Mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos", ellos son los siguientes:

PAN/92/005 Reforma Sector Eléctrico
PAN/92/006 Mejoramiento Sistema Aduanas
PAN/92/008 Reestructuración Sector Telecomunicaciones
PAN/92/009 Sistema Aduanero Sistematizado
PAN/94/001 Apoyo a la Autoridad de Areas Revertidas
PAN/94/002 Apoyo al Ministerio de Vivienda
PAN/94/008 Modernización Administración Aeronáutica
PAN/94/005 Apoyo formulación e implementación políticas públicas
PAN/95/001 Dinamización de la ejecución del presupuesto de inversiones
PAN/96/012 Apoyo al Viceministerio de Comercio Exterior
PAN/97/003 Reforma sectores infraestructura básica
PAN/97/014 Ente Regulador Servicios Públicos

PAN/99/001 Establecimiento Sede ALCA
PAN/99/005 Apoyo al desarrollo de las áreas revertidas
PAN/00/015 Apoyo a la función de comercio exterior
PAN/01/001 Reforma de los servicios de salud
PAN/01/011 Asistencia técnica políticas públicas
PAN/02/003 Dirección de Políticas Públicas

Una explicación resumida de los objetivos de cada proyecto se encuentra en los TDR incluidos en el Anexo 1 de este documento.

2. MARCO CONCEPTUAL DE REFERENCIA

El ejercicio de evaluación se focaliza en el logro de "Mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos". En consecuencia, este LOGRO así definido, plantea tres aspectos que deben ser analizados y precisados desde un punto de vista conceptual:

Qué se entiende por eficiencia y equidad y cuáles son las relaciones entre ambos conceptos?
Qué se debe entender por servicio público? Existen diversas tipologías a tener en cuenta?
Qué debe entenderse por evaluación de logros y cuáles son sus características?

La aclaración de los puntos mencionados se estima de importancia fundamental para direccionar adecuadamente la formulación de la metodología.

2.1. EFICIENCIA Y EQUIDAD

2.1.1. La importancia de analizar los conceptos de eficiencia y equidad

Al analizar el objetivo sujeto a evaluación, el LOGRO de "Mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos", surge como primer aspecto de consideración el significado de los términos "eficiencia" y "equidad", las vinculaciones entre ambos conceptos, las relaciones de condicionamiento mutuo y las implicancias desde el punto de vista del desarrollo económico y social.

En síntesis, qué debe entenderse por "eficiencia" y "equidad" y si se trata de dos conceptos que puedan ser maximizados en forma conjunta o si por el contrario, la maximización de alguno de estos vectores, sólo puede concretarse con una disminución de los niveles potencialmente alcanzables en el otro vector.

Este tema es particularmente trascendente por los profundos cambios que se han concretado en Panamá en la última década, no sólo en cuanto a la orientación de las políticas públicas, sino también en las estructuras organizativas y operativas de la prestación de los servicios públicos. Además, es en estos aspectos – precisamente – que se ha focalizado la acción de PNUD y por ende, los temas directamente vinculados con el LOGRO a evaluar.

En este marco de referencia, la consideración de la equidad como uno de los componentes del LOGRO, nos conduce a introducir el análisis de aspectos de justicia social y económica, los cuales han sido una constante en el desarrollo del pensamiento económico desde sus inicios.[1] Y esto necesariamente trae a colación los temas de juicios de valor, porque las cuestiones de equidad no siempre resultan en situaciones aceptadas por unanimidad.

Además, el enfoque metodológico que se adopte para considerar el concepto de equidad, debe necesariamente guardar una total coherencia con los enfoques adoptados por Naciones Unidas en los temas de derechos humanos, libertad, desarrollo y equidad.

2.1.2. El cálculo utilitarista no prioriza el tema de la equidad

Con tales propósitos, es conveniente recordar que la economía positiva no es ajena a los juicios de valor, a pesar de la etiqueta que intenta inmunizarla.

Es un error entender que la hipótesis de comportamiento racional maximizador, que se fundamenta en el cálculo utilitarista, es inocua y analíticamente inobjetable en todos los campos de aplicación, tanto desde el punto de vista teórico como empírico. Algunas veces esta hipótesis de comportamiento nos conduce a callejones teóricos sin salida. Este sería el caso destacado de los problemas distributivos y de equidad y, según sostiene Sen, el de los problemas ligados a la teoría de la elección social.[2]

Hay dos cuestiones teóricas que nos resultan familiares y que ejemplifican esto último**.** El **Óptimo de Pareto** nos posibilita un primer filtro de selección de estados eficientes de la economía, sin que haya sido necesario recurrir a la comparación de utilidades interpersonales. Sin embargo, desde la perspectiva de la equidad poco nos dice. El conjunto de estados eficientes paretianos puede abarcar un rango de situaciones que incluyan algunas obviamente rechazables, cualquiera que fuera la perspectiva moral que empleáramos. El criterio de Pareto no nos resuelve el problema de elegir el estado de la economía más deseable socialmente, por el contrario, nos coloca a las puertas de la necesidad de tener que utilizar criterios explícitos de equidad social.[3]

El llamado Teorema de Imposibilidad de Arrow nos lleva a otra situación sin una clara vía de salida, esta vez en cuanto a la imposibilidad del diseño de un sistema de elección social que responda a las condiciones generales establecidas por Arrow. El problema que subyace tiene que ver con la amplitud de estas condiciones, que hace difícil su satisfacción operativa, pero sobre todo, de nuevo, con el problema derivado de pretender obviar la comparabilidad entre las utilidades personales. Ya nos advierte Sen que "intentar hacer juicios de bienestar social sin usar

[1] Bandrés Moliné ,Eduardo (1993). *Economía y Redistribución. Teorías normativas y positivas sobre la redistribución* (Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).
[2] Ben-Ner, Avner y Putterman, Louis (editores) (1998). *Economics, Values and Organization* (New York: Cambridge University Press). Pag. 209-220
[3] Bandrés Moliné, Eduardo (1993), Op. Cit., pag. 72-84

comparaciones interpersonales de utilidad, o sin usar información no utilitarista, es una empresa estéril".[4]

2.1.3. Eficiencia y equidad no son separables

Muchas veces se suele confundir, la separabilidad, por conveniencia y eficacia metodológica, de los problemas de eficiencia respecto a los problemas de equidad, con la realidad de facto donde ambos aspectos están estrechamente imbricados, tanto en su escala micro como macroeconómica.

Al margen de las conveniencias metodológicas, la disyuntiva tradicional en economía entre eficiencia y equidad, se plantea habitualmente a partir de la aseveración de que los procesos de redistribución no son neutrales respecto a la eficiencia, en la medida en que alteran la estructura de incentivos con que opera el mercado, por lo general, penalizando el esfuerzo productivo.

Al respecto es importante recordar que toda teoría de la justicia establece algún vector que da respuesta a la pregunta ¿igualdad de qué?[5]. Y esa igualdad, del tipo que sea, necesariamente se refiere a una determinada característica que se entiende confiere al individuo una ventaja sobre los demás, la cual constituiría "la variable focal" que distingue a la teoría ética en cuestión. Las unidades de medida pueden referirse a la utilidad del bienestarismo, a los índices de bienes primarios de John Rawls, a una cesta de productos, al conjunto de recursos de Dworkin, a unos determinados derechos, como en la propuesta de Nozick, al nivel de ingresos o de renta, o a los índices de capacidades del mismo Sen.

Asimismo, la consideración de estos temas de equidad llegan a poner en tela de juicio la validez de los indicadores económicos agregados tradicionales, como así también los indicadores agregados que puedan utilizarse para la medición del logro. El método de agregación de las mediciones de las ventajas individuales, diseña el camino que va desde la evaluación individual a la global. Los métodos de agregación los podemos clasificar en relación a si toman en cuenta o, por el contrario, ignoran, las posiciones relativas de los individuos en la distribución social de las ventajas que evalúa la unidad de medida adoptada.[6]

2.1.4. La equidad como medio para incrementar las capacidades

La teoría económica tradicional (neoclásica), ha preferido la causalidad que prioriza el esfuerzo y no la igualdad en el proceso de crecimiento, puesto que de esta manera, se evita anteponer los cuestionamientos éticos al concepto de eficiencia, y en especial la conocida "***eficiencia Paretiana***". La necesidad de efectuar comparaciones interpersonales en cualquier política social,

---

[4] Sen, Amartya (1995). *Rationality and Social Choice.*The American Economic Review, Vol. 85, NO.1, March 1995. pag. 8

[5] Sen, Amartya (1992). *Nuevo Examen de la Desigualdad* (Madrid, 1995: Alianza Editorial). Pag. 7, 16, 91

[6] Sen, Amartya (1987). *Justice*. The New Palgrave: A Dictionary of Economics. (London, 1994: The Macmillan Press Limited). Pag. 1042

hace evidente que la discusión ética es prioritaria para hablar del bienestar o de la calidad de vida de las personas.

El enfoque de las capacidades de Amartya Sen trata de construir un puente, que es obviado en las teorías de la justicia citadas, entre los dos extremos de un proceso: las características intrínsecas de los bienes, de una parte, y la satisfacción o utilidad final que genera su consumo, de la otra.

Hay, entremedio, un largo tramo que ha constituido habitualmente una caja negra de condiciones no explicitadas en el análisis de los procesos de consumo y de las condiciones de equidad. Lo relevante, según Sen, desde el punto de vista de la justicia, y hasta cierto punto desde el enfoque de la teoría del consumo, sería "la posibilidad de hacer" por parte del individuo o, para mayor precisión, "la capacidad para obtener funcionamientos derivados de las características de los bienes susceptibles de consumo".[7]

No obstante, la atención que Sen presta a los derechos y libertades, hace que podamos aseverar que esta dimensión político-social, que afecta a las condiciones imperantes de democracia efectiva, tenga en el esquema seniano una posición estratégica para cualquier programa tendiente a mejoras generales del bienestar y de la equidad. Al fin y al cabo, Amartya Sen es un legítimo heredero de la tradición humanista que concibe globalmente las capacidades humanas en términos de realización personal, es decir, en términos de posibilidades de llevar a cabo el proyecto de vida por el que libremente opte el individuo. Y situados en esta perspectiva, adquiere, sin duda, una preeminencia central el marco institucional de derechos y libertades, el cual canaliza la viabilidad de la libertad de elegir y, por tanto, de posibilitar dichas realizaciones personales.[8]

2.1.5. La equidad intergeneracional como soporte de la sostenibilidad

A estas consideraciones de equidad – como parte del principio de justicia social – también es necesario agregarle un nuevo vector de razonamiento, vinculado con la sostenibilidad. Por eso se expresa que los patrones de desarrollo preferidos son aquellos que incrementan tanto la suma total a compartir entre generaciones como su distribución más igualitaria. Bajo una tecnología productiva, esto conduce al resultado de que un patrón de desarrollo es justo si y sólo si es dinámicamente eficiente y no-decreciente.

Así, el objeto de la sosteniblidad será la estructura de derechos que garantice a las generaciones futuras la oportunidad de desarrollar aquellas capacidades que tienen razones para valorar.

Por ello, el concepto de desarrollo humano – entendido como la expansión de la "capacidad humana" ... o del poder para desarrollar la vida y las oportunidades para vivir de una manera que se tienen razones para valorar – se vincula al desarrollo sostenible – entendido como la creencia en que los intereses de las generaciones futuras deben recibir la misma atención que los de las presentes.

[7] Bandrés Moliné ,Eduardo (1993). Op. Cit., pag. 207
[8] Sen, Amartya (1992), Op. Cit., pag. 147-168.

Desde el universalismo ético se concibe la expansión de las capacidades actuales y futuras como parte de un mismo proceso de desarrollo equitativo basado en la justicia social y no únicamente en alguno de sus componentes como es el crecimiento económico, que desconsidera la influencia de las diferencias en la posibilidad de convertir las rentas económicas en los fines valorados.

Dadas las implicaciones analíticas del desarrollo humano, es necesario analizar la sostenibilidad, considerando el desarrollo sostenible como aquél capaz de satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las futuras. A su vez, es conveniente destacar que el término sostenibilidad engloba dos conceptos. Por un lado hace referencia a las necesidades de aquellos que no poseen las capacidades mínimas y por otro, a la idea de las limitaciones impuestas por la tecnología y la organización social en la capacidad de satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las futuras.

2.1.6. Preferencia temporal, equidad intergeneracional y sostenibilidad

En este contexto, Anand y Sen[9] revisan las aproximaciones realizadas al desarrollo sostenible. Centrándose en el enfoque realizado por Ramsey en 1928, que los autores consideran que fija las bases de la política de desarrollo y el análisis coste-beneficio social en los países menos desarrollados.

El marco de Ramsey se fundamenta en el criterio utilitarista de la maximización de la suma del bienestar conjunto de diferentes generaciones, permitiendo así el intercambio de bienestar entre generaciones.

Este criterio, calificado por los autores como utilitarista, permitiría entonces el intercambio de niveles de bienestar entre generaciones mediante la valoración de la utilidad proporcionada por la producción, el consumo o la inversión realizada.

Sen y Anand se preguntan entonces si bajo este criterio la sostenibilidad es una consecuencia inherente al crecimiento óptimo; es decir si la maximización del bienestar de las generaciones tomadas conjuntamente implica sostenibilidad en los patrones de consumo, inversión, producción o utilidad. Así pues, entendiendo el desarrollo sostenible como la no-reducción del bienestar en el transcurso del tiempo, los autores examinan hasta qué punto el marco analítico utilitarista garantiza que la optimización del bienestar de las generaciones tomadas conjuntamente implica la no-reducción de los niveles de consumo, ahorro, producción, utilidad o bienestar.

En este ejercicio, hay que tener en cuenta el supuesto utilitarista de una tasa positiva de preferencias puramente temporales, que intenta reflejar el mayor valor del consumo presente frente al consumo futuro y que implica que si la tasa de rendimiento social de invertir en capital medioambiental (protección) no es grande y en particular, es menor a la tasa de descuento temporal, no compensa a la primera generación reducir su consumo e incrementar

[9] Anand, S., y Sen, A., 2000. "Human Development and Economic Sustainability" en World Development Vol. 28, No. 12, pp. 2034.

el ahorro: la ganancia de bienestar para la generación futura no compensará el sacrificio en términos de bienestar de la generación presente. Esto puede conducir al declive del bienestar en el tiempo.

Los autores muestran pues que la maximización de los modelos de asignación inter-temporal no implica sostenibilidad, cosa que es igualmente probable incluso si introducimos la productividad medioambiental, el crecimiento tecnológico y la calidad en la producción del bienestar y que, por tanto, la justificación y el logro de la sostenibilidad tendrá que buscarse fuera del marco de la maximización inter-temporal agregada del bienestar.

Este hecho es considerado por los autores como una apelación al "universalismo" aplicado a la equidad intergeneracional. Así, la conservación del bienestar o de los niveles de consumo e inversión, no significa que se deba conservar intacta la capacidad productiva o dejar el mundo tal y como la hemos recibido; lo que necesita conservase son las oportunidades de las generaciones futuras de vivir acorde con sus valores y no un recurso o un objeto en particular.

2.1.7. Redistribución presente vs Equidad Intergeneracional

Sen y Anand enfatizan pues que la sostenibilidad es una cuestión de equidad distributiva entendida en forma amplia, es decir, de compartir la capacidad de acceder al bienestar entre las generaciones presentes y futuras de un modo que ninguna de ambas generaciones pudiera rechazar. Asimismo, los autores reconocen que la obligación moral de preservar dicha capacidad de la generaciones futuras debe verse acompañada por la obligación moral de ensanchar las oportunidades y proteger el bienestar de las generaciones presentes. Sin embargo, los autores muestran cómo la redistribución a los pobres de hoy puede resultar desventajosa desde el punto de vista de la sostenibilidad., ya que puede interpretarse como conducente a un aumento del consumo actual y no a la inversión. Así pues, gran parte depende de qué forma cobre la redistribución.

La búsqueda de la eficiencia supone tener presente que no siempre se puede llegar a una solución equitativa. No hay una causalidad en un solo sentido, son procesos que se retroalimentan y en ese sentido no son, del todo, contradictorios. El problema de la eficiencia y la equidad en el tiempo es distinto al que se presenta entre personas en el mismo momento. Como afirma Arrow[10], se requiere "*...el logro de la eficiencia y la equidad en el tiempo (...) ya que existen dos conflictos entre ellas, uno en la distribución de los recursos en el tiempo, y otro en la distribución de los recursos entre las personas en diferentes momentos del tiempo*".

[10] ARROW, Kenneth., 1979. *"The trade off bettwen Growth and Equity"*. Reimpreso en Collected Papers of Kenneth Arrow. Vol. 1 "Social Choice and Justice". Pag. 191

2.1.8. Modalidad de redistribución presente y potenciación de la equidad intergeneracional

Es en esta encrucijada, forjada por la incompatibilidad entre equidad intergeneracional e intrageneracional, donde Sen y Anand creen que precisamente cobra relevancia el concepto de desarrollo humano como medio. La redistribución a los pobres en la forma de mejorar su educación, salud o nutrición no es sólo intrínsecamente importante para la expansión de los derechos y oportunidades de las generaciones presentes, sino también resulta instrumentalmente importante para el aumento del capital humano y social que, a su vez, incrementa las capacidades de las generaciones futuras.

Así, por ejemplo, un incremento generalizado de los niveles de educación aumenta las oportunidades de las generaciones presentes, mientras que también revierte positivamente sobre la productividad, la capacidad de generar mayores rentas o a la reducción de desigualdades de género de las generaciones futuras.

Los autores muestran como este argumento se encuentra recogido ya en la literatura aunque todavía no se encuentra debidamente integrado. Así observan como estudios como los de Summers – que establece una relación entre la educación materna y la calidad de vida de las generaciones futuras – o el Banco Mundial – que vincula la erradicación de la pobreza con la protección medioambiental – ya habían avanzado esta doble función del ensanchamiento de las oportunidades y capacidades humanas.

Sin embargo, Anand y Sen defienden el desarrollo humano como un fin en sí mismo pues aumenta las capacidades de las personas de vivir de aquella forma que consideren digna o tengan razones para valorar.

Según los autores, los derechos a la educación o la salud amplían las oportunidades de desarrollar capacidades de una generación y de las siguientes y lo que es más importante, lo hacen de una manera más fuerte que la redistribución de la renta, por muy importante que también sea esta última, pues la simple asignación de renta a los grupos menos privilegiados no aumenta ni genera mayores demandas y expectativas futuras por aquella estructura de derechos capaz de garantizar la sostenibilidad de las capacidades humanas.

Sen y Anand señalan que, si bien muchas cuestiones siguen abiertas, resulta especialmente importante abordar la cuestión sobre la equidad presente y futura bajo un marco conceptual más general e integrado.

Sin embargo, tal y como muestran los autores, pese a que Rawls rechaza la aplicación del utilitarismo a la equidad intergeneracional ya que demandaría demasiado sacrificio de algunas generaciones en pro de un mayor beneficio de otras quizás más ricas, también se muestra reacio a la aplicación de su Principio de la Diferencia entre generaciones. Como Rawls mismo afirma en

relación al ahorro, *la cuestión de la justicia entre generaciones ...somete a cualquier teoría ética a exámenes imposibles ...Creo que no es posible actualmente definir precisamente los límites en los que se debería encontrar la tasa de ahorro. Cómo la carga de la acumulación de capital y el aumento del nivel de la civilización debe compartirse entre generaciones parece no admitir una solución definida. Sin embargo, de esto no se deduce que se puedan formular ciertos límites impuestos por restricciones éticas..Así parece evidente, por ejemplo, que el principio clásico de utilidad conduce en la dirección equivocada en cuanto a la justicia intergeneracional...Por tanto, la doctrina utilitarista puede implicar fuertes sacrificios por parte de las generaciones pobres en pro de un futuro más próspero para generaciones futuras más aventajadas...Es un hecho natural que las generaciones estén esparcidas en el tiempo y que el intercambio sólo se pueda producir en una dirección. Nosotros podemos hacer algo por la prosperidad pero ésta no puede hacer nada por nosotros. Resulta claro entonces porqué el criterio maximin no se aplica al problema del ahorro. No hay forma para que la generación futura mejore la situación de las generaciones presentes menos afortunadas.*

Solow retoma el criterio Rawsliano y aplicando el maximin – considerando preferencias inter-temporales nulas y una aversión al riesgo infinita – obtiene que el consumo y el nivel de bienestar se mantienen constante a lo largo del tiempo, ya que para ninguna generación es deseable sacrificar su consumo en pro del consumo de una sociedad que estará mejor. Sin embargo, y tal y como indicaban los mismos Rawls y Solow, el problema de esta solución es que depende demasiado de las condiciones iniciales. Como muestran Sen y Anand, *si el stock inicial de capital es pequeño, entonces no se acumulará más y el nivel de vida será bajo para siempre.* De esta forma, si introducimos el principio de la diferencia en el modelo a optimizar, la absoluta valoración de la desigualdad intrageneracional hace que la acumulación en *pro* de las generaciones futuras requiera de condiciones iniciales mínimas que aseguren el no estancamiento y el progreso.

Anand y Sen consideran que resulta necesario introducir criterio temporal adicional justificado bajo la noción de necesidades básicas o condiciones mínimas de subsistencia.

Los autores consideran que este criterio – un nivel de vida mínimo – se sumaría a los de optimización y sostenibilidad. Los autores asimismo sostienen que los criterios de ***optimización, sostenibilidad y condiciones mínimas exigibles*** *son independientes los unos de los otros pues una trayectoria de desarrollo puede ser óptima pero no sostenible, sostenible y no óptima y las condiciones mínimas pueden fijarse a un nivel que viole tanto el criterio de sostenibilidad como el de optimización. Como señalan los autores, los tres criterios de desarrollo son interdependientes: pueden cumplirse los tres, cualquier par o ninguno.*

2.2. SERVICIOS PÚBLICOS

2.2.1. La equidad y la eficiencia en la prestación de servicios públicos

Los conceptos antes mencionados adquieren una transcendencia fundamental en el contexto del logro de "Mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos".

Si las políticas públicas orientadas hacia la equidad intrageneracional se materializan a través de medidas redistributivas, las mismas deben priorizar la prestación de servicios a los grupos actuales de menores recursos, pero poniendo énfasis en aquellos servicios que incrementen las capacidades presentes y futuras.

Solo incrementando la inversión presente en el desarrollo de las capacidades de las personas, es posible compatibilizar un enfoque redistributivo con la necesaria sostenibilidad del proceso de desarrollo.

Tal como antes se mencionó, Anand y Sen manifiestan que las inversiones en educación y salud van a desarrollar las capacidades de las generaciones presente y futuras, de una manera más fuerte y directa que la redistribución de la renta, ya que la simple asignación de renta a los grupos menos privilegiados no aumenta ni genera mayores demandas y expectativas futuras por aquella estructura de derechos capaz de garantizar la sostenibilidad de las capacidades humanas.

Es este tipo de redistribución presente la que asegura la compatibilidad entre equidad y eficiencia, entendida esta última como la adopción de un patrón de desarrollo sostenible en el tiempo.

Tal como se menciona en el Informe Nacional de Desarrollo Humano: *"Para pasar de la carencia a la potencia, se requiere que la sociedad (a través de los servicios sociales del gobierno o de los servicios sociales privados, con o sin fines de lucro) provea un conjunto de "satisfactores" muy diversos, que van desde el alimento hasta los valores espirituales, y que genere bienes y servicios, oportunidades y opciones adecuadas, accesibles y equitativas para todos sus miembros. A fin de evitar los riesgos del paternalismo y el clientelismo, los "satisfactores" proporcionados por los gobiernos, a través del gasto social, promoverán el desarrollo de capacidades que habiliten a las personas para tomar parte activa en la solución de sus problemas y el logro de una vida plena."*[11]

En este momento, es importante también mencionar la opinión de Max-Neef, quien advierte que las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables; que son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos; y que las variaciones ocurren en términos de los satisfactores y no de las necesidades, ya que los primeros son determinados culturalmente.[12]

Los aportes de Sen y Max-Neef también superan el limitado esquema tradicional que restringe la atención de las necesidades humanas al ámbito de la política social, y aportan como contribución suya una visión integradora de lo económico y lo social, a la que posteriormente se ha unido el factor ambiental. Las necesidades básicas identificadas por Max - Neef se agrupan en dos categorías, las cuales coinciden y complementan las capacidades identificadas por Amartya Sen[13] (1978, 1984). La fusión de ambas clasificaciones facilita la identificación de las siguientes

[11] PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano, Panamá 2002, pag. 54.
[12] Max-Neef, Manfred; Elizalde, Antonio y Hopenhayn, Martin, Desarrollo a Escala Humana (Guatemala, SERJUS, 1995), pag. 38, citado en PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano, Panamá 2002.
[13] Sen, Amartya, Poverty and famines. An essay of entitlement and deprivation (Oxford, Oxford University Press, 1984), citado en PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano, Panamá 2002.

necesidades o capacidades: Subsistencia, Protección, Salud, Conocimiento, Identidad, Afecto, Libertad, Creación, Movilidad, Ocio o Recreación, y Participación.[14]

2.2.2. Tipos de servicios públicos

A partir de los conceptos antes expuestos, es de fundamental importancia considerar los distintos servicios públicos, la aplicación tradicional de esquemas redistributivos a través de la calidad y los cuadros tarifarios y el potencial impacto de esas condiciones de prestación sobre los niveles de sostenibilidad de los procesos de desarrollo.

Si se plantea la existencia de dos grupos de servicios públicos, aquellos que maximizan el desarrollo de las capacidades de las generaciones presentes y futuras (educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento, nutrición, etc.) y aquellos otros servicios que afectan más la redistribución de la renta y la comodidad de la vida presente (energía, telecomunicaciones, transporte, etc.), es posible exponer algunos razonamientos de real profundidad.

Mientras que las necesidades atendidas por los servicios del primer grupo pueden ser satisfechas en forma privada a través de decisiones individuales, las necesidades atendidas por los servicios del segundo grupo no pueden satisfacerse sino a través de inversiones cuantiosas y enfoques de cobertura masiva.

En este marco de referencia, ya hace varias décadas que – en los países en vías de desarrollo – las personas con mayores niveles de ingresos buscaron la satisfacción de sus necesidades del primer grupo a través de servicios privados de calidad en salud y educación. De esta forma, esos grupos estuvieron invirtiendo en el desarrollo de sus capacidades y de sus generaciones futuras, mientras que los servicios estatales de baja calidad se destinaron en forma creciente a los grupos de menores ingresos, minimizando sus posibilidades de desarrollo. En consecuencia, la adopción implícita de este esquema en la prestación de los servicios de la primer tipología, no hizo otra cosa que profundizar las inequidades intra e intergeneracionales.

Por otra parte, la prestación pública de los servicios del segundo tipo en base a tarifas subsidiadas y alcanzando niveles muy bajos de calidad, llegó a consolidar un esquema de inequidad. Inequidad intrageneracional, por cuanto los distintos grupos perceptores de ingresos debían atender – directa o indirectamente – la cobertura de los déficits de las empresas públicas y la mala calidad de los servicios. Y también inequidad intergeneracional, por cuanto las tarifas que no permitían cubrir los costos totales de prestación, mantenimiento y expansión de los servicios, implicaban la entrega de infraestructuras deterioradas y obsoletas a las generaciones futuras, junto con la carga del repago de las deudas externas asumidas en el pasado por los gobiernos para financiar las inversiones que – de todas formas – eran insuficientes para asegurar la calidad en las prestaciones.

[14] Max-Neef, Manfred; Elizalde, Antonio y Hopenhayn, Martin, Op. Cit. (1995), pag. 37, citado en PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano, Panamá 2002.

Las dos situaciones eran – además – ineficientes, por cuanto no aseguraban la sostenibilidad de los procesos de desarrollo.

Todo esto condujo a propulsar, desde el inicio de los 90´s, la formulación e implementación de procesos de reforma de los gobiernos y en especial, de los servicios públicos, priorizando el funcionamiento de las economías de mercado; la privatización, concesión o tercerización de los servicios públicos de la segunda tipología; y la reforma de estructuras, mejoramiento de la calidad y reorientación de las modalidades operativas e incentivos económicos en los servicios del primer grupo.

2.2.3. Conceptualización del Servicio Público[15]

Es conveniente señalar qué se entiende por servicio público y explicar además, sus características esenciales. Si bien en esta parte del documento sólo se presentan las ideas más importantes, el mayor detalle se encuentra en el Anexo 2.

Se interpreta por servicio público toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y contínuo deba ser pemanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un régimen jurídico por encima del derecho privado, en beneficio indiscriminado de toda persona.[16]

Caracteres esenciales del servicio público

La doctrina señala como caracteres esenciales del servicio público los de generalidad, uniformidad, regularidad y continuidad, a los que algunos autores agregan el de obligatoriedad, otros el de mutabilidad y algunos más el de gratuidad, como caracteres esenciales adicionales del servicio público. Se exponen a continuación solamente los conceptos referidos a la Generalidad, Uniformidad y Gratuidad, mientras que el detalle completo se ha incorporado en el Anexo 2.

Generalidad: Por su carácter esencial de generalidad, el servicio público debe prestarse a toda persona que lo solicite o – en el caso de los de carácter obligatorio – deba usarlo, previa satisfacción de los requisitos preestablecidos en los ordenamientos jurídicos que lo regulan, sin otro límite que el derivado de la capacidad del propio servicio, porque como apunta Manuel María Diez, "...el servicio público es para todos y no para determinadas personas".[17]

Uniformidad: En atención a su carácter esencial de uniformidad, el servicio público, en todo lo relativo a sus cargas y beneficios, debe prestarse de manera igual o uniforme, esto es, sin privilegios ni discriminación de ningún tipo, lo que no impide establecer diversos niveles o categorías en algunos servicios, con tarifas diferenciadas, a condición de dar trato igual a todo usuario que se encuentre en el mismo nivel o categoría. En opinión de Miguel S. Marienhoff: "La

[15] Fernández Ruiz, Jorge, Régimen jurídico del servicio público y de la empresa pública en el sector energía.
[16] Fernández Ruiz, Jorge, Derecho administrativo (Servicios Públicos), México, Porrúa, 1995, pag. 162-163
[17] Diez, Manuel María, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Edit. Plus Ultra, 1979, t. III, Pag. 208

expresada igualdad de trato que debe dárseles a los habitantes en la utilización de un servicio público, es un corolario del principio fundamental de igualdad ante la ley".[18]

Gratuidad: No estriba tanto la gratuidad del servicio público en que su uso sea gratuito como en prestarlo sin ánimo de lucro, lo cual no ocurre, salvo casos excepcionales, cuando queda a cargo de particulares, circunstancia que impide aceptar a la gratuidad como otro carácter esencial del servicio público.

Elementos indispensables del servicio público

Se destacan como elementos indispensables del servicio público: la necesidad a cuya satisfacción se destina, la actividad satisfactora de tal necesidad, el sujeto que desarrolla la actividad satisfactora, los recursos empleados en la prestación del servicio, y el régimen jurídico especial al que se somete su prestación. Todos estos aspectos se explican en detalle en el Anexo 2.

División del servicio público

Para la determinación del carácter público de un servicio dado, se han propuesto diversos criterios en cuyos extremos se encuentran el orgánico o subjetivo y el funcional u objetivo. Conforme al primero, el acento público o privado de un servicio lo da la naturaleza del órgano o sujeto a quien se atribuye su prestación; por tanto, será público el servicio prestado por un sujeto de derecho público y privado, el que está a cargo de un particular. En cambio, según el criterio funcional u objetivo, un servicio será público si tiene por objeto satisfacer una necesidad de carácter general.

La conciliación de ambos criterios se logra mediante la división del servicio público en dos categorías o tipos, a saber: servicio público "propio" y servicio público "impropio"; el primero atribuido al Estado, el segundo a los particulares.

No obstante, el servicio público, sin importar que sea propio o impropio, se caracterizaría, en consecuencia, por tres factores: estar destinado al público, satisfacer una necesidad de carácter general y someterse a un régimen legal que está por encima del derecho privado.

Dicho de otra manera: el carácter público de un servicio no lo determina quien sea el prestador del mismo, ni el reconocimiento de la ley, ni ningún otro factor distinto a los tres antes mencionados.

Clasificación del servicio público

Numerosas son las clasificaciones del servicio público registradas en la doctrina, de las cuales recordamos las formuladas en atención a las características de los usuarios, al ejercicio de la autoridad, su aprovechamiento, al carácter de la prestación, a su importancia, al carácter de la necesidad que satisfacen, a su régimen jurídico, a la jurisdicción del servicio, a la competencia económica y al prestador del servicio. Las explicaciones detalladas se encuentran en el Anexo 2.

[18] Marienhoff, Miguel S., Tratado de derecho administrativo, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1966, t. II, Pag. 77

2.3. LA EVALUACIÓN DE LOGROS

2.3.1. La evaluación de logros y sus alcances – Enfoque de PNUD

En los TDR recibidos, se expresa que el PNUD identificó la necesidad de obtener una medición eficiente del impacto que tiene su contribución a nivel global y local, así como contar con una visión clara de los resultados de desarrollo producidos con su contribución, a través de la evaluación de Logros.

*Los LOGROS son cambios esperados en la situación de desarrollo del país, a los cuales el PNUD pretende contribuir mediante la implementación de su programa y los cuales define en consulta con el gobierno a partir de un análisis profundo de la situación de desarrollo actual. La **evaluación** es un ejercicio selectivo que intenta evaluar de manera sistemática y objetiva los progresos hacia el alcance de un LOGRO.*

Todas las evaluaciones – incluso las evaluaciones de proyectos que sopesan su pertinencia, rendimiento y otros criterios – necesitan vincularse a los LOGROS, en vez de únicamente a la ejecución o los PRODUCTOS inmediatos.

La **evaluación de los LOGROS** es un ejercicio que abarca un conjunto de proyectos, programas y estrategias conexos cuyo objetivo es alcanzar un determinado LOGRO, o cambio en la situación de desarrollo del país. En dicho ejercicio se evalúa **cómo** y **por qué** se consiguen, o no se consiguen, los LOGROS en un contexto de país determinado, y el papel que ha desempeñado el PNUD. También puede ayudar a aclarar los factores subyacentes que afectan a la situación, destacar las consecuencias imprevistas (positivas y negativas), recomendar acciones para mejorar el rendimiento en la programación futura, y generar lecciones para aprender. Estas evaluaciones periódicas y a fondo utilizan como parte de sus instrumentos, los informes de monitoreo correspondientes a "antes y después".

*El PNUD Panamá, tanto en su Marco de Cooperación con el País 1997 – 2001 como en su Programa de País 2002 – 2006, se ha propuesto como un LOGRO estratégico el contribuir a una "**mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos ”** como mecanismo para consolidar y profundizar el proceso de reformas del Estado iniciado en los años '90.*

Luego de más de una década de apoyo al Gobierno mejorando las condiciones de una gestión más eficiente y con mayor equidad, es necesario analizar la situación actual de dicho LOGRO, a fin de evaluar cuanto se ha avanzado hacia el LOGRO previsto, la contribución del PNUD hacia el alcance de este LOGRO, así como la contribución de los socios del PNUD en este tema: el gobierno, las IFIs y las Agencias Especializadas del Sistema de las Naciones Unidas.

Se espera que de esta evaluación se extraigan experiencias exitosas, tanto teóricas como prácticas, las cuales pueden ser compartidas a nivel tanto nacional como internacional, así como aquellas

prácticas que no han tenido éxito. Igualmente, es importante que la evaluación defina las áreas de acción a futuro dentro de este tema tan relevante.

Alcance de la evaluación

Durante el proceso de evaluación, los proyectos tienen que ser clasificados para evaluar su contribución al logro de acuerdo con los criterios establecidos por el Manual de Monitoreo y Evaluación por resultados del PNUD: pertinencia, rendimiento y éxito.

Según, el Manual de Evaluación del PNUD, por

a) Por **Pertinencia** se entiende el grado en que los objetivos continúan siendo válidos y de interés, bien en la forma inicialmente prevista o tal como se han modificado posteriormente.

b) La valoración del **Rendimiento** considera los progresos que están realizando los programas o proyectos en relación con sus objetivos, centrándose en la valoración de los resultados. Los criterios que se deberán utilizar para valorar rendimientos son tres:
   - **Eficacia**: hasta qué punto se han conseguido los objetivos inmediatos o se han producido los resultados deseados;
   - **Eficiencia**: evaluar la transformación óptima de los insumos en productos y
   - **Oportunidad**: en la entrega de insumos y resultados.

c) Mientras que los tres criterios del **Exito** son los efectos, la sostenibilidad y la contribución al desarrollo de la capacidad,
   - **Efectos** son los resultados que se valoran con relación a los objetivos de desarrollo o a las metas de largo plazo de los programas o proyectos. En ese sentido los efectos representan cambios en una situación, bien de forma planificada o imprevista, negativos o positivos, que los programas o proyectos acarrean sobre los grupos destinatarios, beneficiarios directos o comunidades.
   - **Sostenibilidad** es la posibilidad de prolongar los efectos o resultados positivos de los programas y proyectos.
   - La **Contribución al desarrollo de la capacidad** significa el grado en que los programas y proyectos han permitido a los grupos destinatarios ser autosuficientes, permitido a las instituciones gubernamentales, el sector privado y las organizaciones civiles utilizar las experiencias positivas obtenidas en el intento de resolver cuestiones de desarrollo más amplias.

La evaluación es un instrumento importante de rendición de cuentas y aprendizaje. En ese sentido, esta evaluación deberá demostrar si los proyectos vinculados al LOGRO han respondido o no a las necesidades y prioridades de los grupos destinatarios, con lo cual deberá responder a preguntas relacionadas con la rendición de cuentas como las siguientes: i) ¿cuál ha sido el efecto de los programas o proyectos en los grupos destinatarios y en el contexto más amplio de

desarrollo?; ii) ¿se han puesto en marcha los mecanismos necesarios para mantener los beneficios en forma dinámica y estratégica?

2.3.2. La evaluación de logros – Algunos aspectos conceptuales destacables

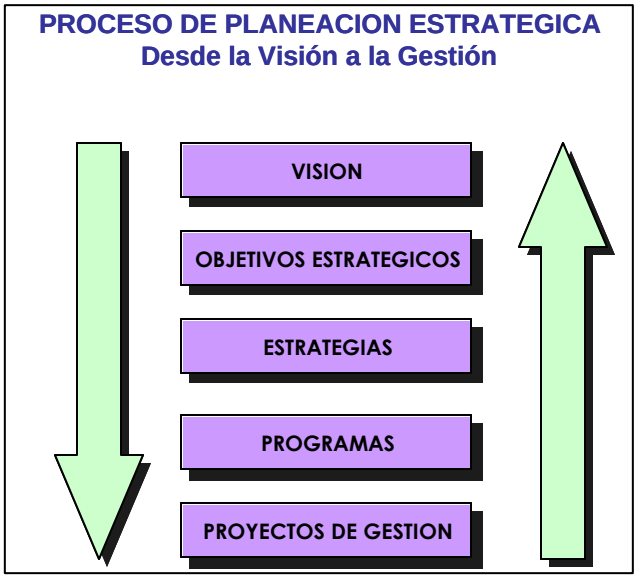
De manera complementaria a los conceptos que conforman el enfoque metodológico aplicado por PNUD para la evaluación de resultados, se estima conveniente destacar dos aspectos adicionales.

Primero, la concepción de la estructuración de los logros como función de producción y segundo, la existencia de un esquema de logros jerarquizados.

Para exponer adecuadamente estos dos aspectos, se presenta primero una explicación de los niveles programáticos en la gestión de Gobierno.

Los niveles programáticos[19]

La confección de un plan estratégico de Gobierno requiere la definición de un modelo global que, partiendo de las líneas generales de la estrategia a largo plazo, cuantifique – en una primera aproximación – las variables económicas y sociales pertinentes a mediano plazo, traduciendo – dentro de lo posible – las orientaciones ideológicas, las estrategias y las políticas económicas y sociales para el desarrollo del país, de la región o del sector, en un juego de magnitudes.

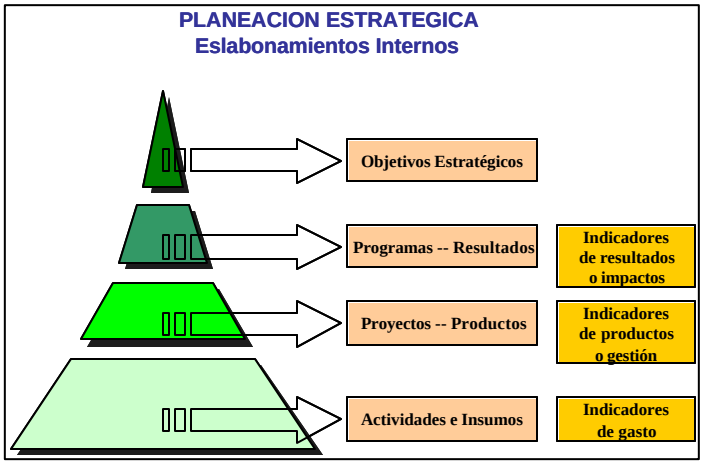


El conjunto de variables contenidas en un modelo condiciona el desarrollo de los sectores y de las regiones; es decir, exige comportamientos regionales y sectoriales en el ritmo de expansión y composición de sus líneas de producción; cambios en las estructuras sociales y comportamientos culturales; ajustes en los volúmenes, estructura y localización de las inversiones; cambios en la magnitud y modalidades de sus financiamientos y en las transformaciones que deben realizarse en aspectos institucionales de su funcionamiento.

Para propender al logro de estas conductas, el Estado dispone de acciones de regulación, de producción, de acumulación y de financiamiento, las que deberían estructurarse para conducir las actividades de los sectores, en los distintos planos (nacional, regional, departamental, municipal)

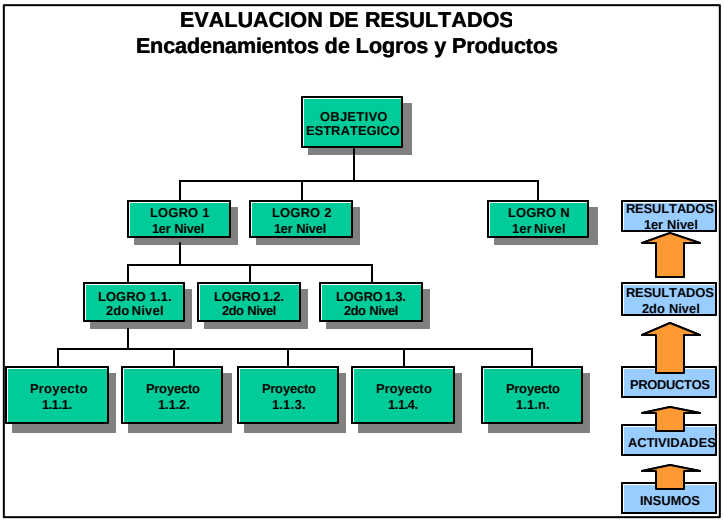
[19] Econosul Consultora, Sistema de Programación y Evaluación de la Gestión (SIPEG), Informe elaborado para la Gobernación del Valle del Cauca, Colombia, 2003.

según los objetivos o logros estratégicos definidos en un plan de desarrollo. Y es este sentido de direccionalidad de la política de Gobierno y esa coherencia entre las políticas públicas, la que también transmite coherencia y dirección a la acción de apoyo del PNUD y de todos los otros actores que colaboran con esa gestión de Gobierno.



Hacer explícitas las actividades públicas en un plan significa, entre otras cosas, la delimitación de las responsabilidades que en el proceso asumen el sector público, el privado y los organismos internacionales de cooperación y financiamiento.

Todas estas modalidades de la Gestión de Gobierno no son medidas que se puedan adoptar en forma independiente cada una de ellas, dado que se encuentran íntimamente relacionadas, tal como puede surgir del planteo de un árbol de problemas. Por lo tanto, ellas deben ser vinculadas en conjunto dentro de una estrategia comprensiva la cual, además de tener en cuenta sus interdependencias, debe asegurar que ellas serán aplicadas simultáneamente o sucesivamente, según sea el caso, para la consecución de logros definidos a nivel de programas que engloban conjuntos de gestiones de gobierno, ejecutadas en forma directa, o a través de la participación del sector privado y de organizaciones internacionales de cooperación técnica y financiamiento.



Un plan de Gobierno representa una cuantificación de los objetivos o logros estratégicos y de los medios y recursos considerados necesarios para lograrlos. Por ello, el plan debe incluir la formulación de una serie bien organizada de gestiones de gobierno. El plan, con su cuantificación de los varios componentes de la estrategia, es la única forma de mostrar la escala del esfuerzo que debe realizarse y el grado de compatibilidad de todas las formas de gestiones que el Estado intenta llevar a cabo.

Un lugar destacado en el contenido de un plan del sector público, lo ocupan las metas de carácter general y las específicas para las entidades públicas. Conviene – por lo tanto – calificar los diferentes tipos de metas necesarias para que el plan cumpla con el requisito de la operatividad. Se

pueden distinguir de esta manera, las metas (o indicadores de gestión o de producto) vinculadas al nivel de actividad de las acciones del Estado, expresadas para cada proyecto, e identificadas según las unidades típicas con que se suele medir esta clase de acciones.

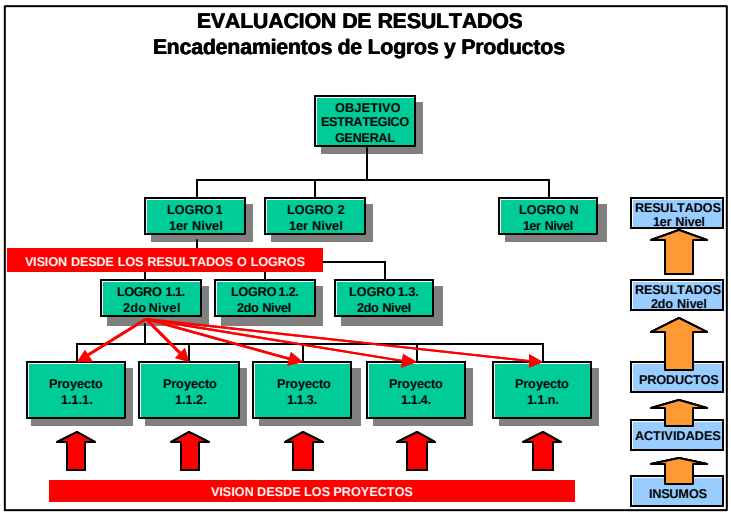
No obstante, el plan demanda otras clases de metas – complementarias de las anteriores – las que tienen por objeto asegurar que el conjunto de políticas públicas – concretadas a través de las gestiones de Gobierno – están posibilitando la concreción de los objetivos o logros estratégicos identificados en el plan. Los logros, tal como se expresa en la metodología de PNUD, son cambios esperados en la situación de desarrollo del país.

Los logros se refieren al impacto sustantivo que se pretende lograr con jun conjunto de proyectos y gestiones de las instituciones de Gobierno, apoyadas a través de la acción de instituciones del sector privado y organismos internacionales de cooperación y financiamiento.

Productos, logros y función de producción

Tal como se mencionó, para formular la estructura programática de un plan, resulta imprescindible que para cada sector o área de acción del Gobierno se identifiquen y definan un número limitado de programas y subprogramas, asociados con indicadores de logros o resultados estratégicos, los cuales – a su vez – deberán estar vinculados con un número mucho más reducido de objetivos trascendentes para la gestión del Estado en el mediano plazo.

Lo enunciado implica que cada uno de esos resultados o logros estratégicos a nivel de sectores, regiones o áreas de actividad, estarán vinculados con un conjunto de proyectos complementarios (tanto desde el punto de vista sustantivo, como temporal), que se reforzaran mutuamente y que de esa forma, contribuirán al logro de los resultados estratégicos de los Programas en los cuales se aglutina la Gestión de Gobierno.



De esa forma, cada resultado programático (o logro estratégico) estará estructurado en base a un "paquete de gestiones de Gobierno" en el cual se combinen – tanto por su naturaleza, como por su secuencia de ejecución – medidas de políticas y proyectos de inversión.

En este contexto conceptual, es necesario destacar que mientras los proyectos y las gestiones operativas deben surgir "desde abajo hacia arriba" (desde las instituciones más cercanas a las necesidades de la comunidad), los programas sectoriales (dirigidos a agregar la gestión de Gobierno detrás de objetivos o logros programáticos coherentes) deben venir "desde arriba hacia

abajo".

Así, por ejemplo, mientras un logro puede referirse al incremento de los niveles de educación de la población en edad escolar (medido por ejemplo a través de un indicador combinado de cobertura y años de escolaridad promedio), los proyectos estarán referidos a la construcción de escuelas, la contratación y capacitación docente, la impresión y distribución de textos escolares, la entrega de raciones de complemento nutricional, el ajuste de la currícula educativa, el fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación, etc. De estos proyectos, algunos podrán estar ejecutados directamente por las instituciones públicas y con sus propios recursos, mientras que otros podrán estar ejecutados por esas instituciones con fondos externos y otros serán ejecutados por el PNUD u otras organizaciones internacionales.

De esta forma, se puede concebir la existencia de una función de producción que vincula cada uno de los proyectos de un "paquete" con el respectivo logro u objetivo estratégico de la gestión de Gobierno.

$$L_i = l\left(P_{i1}\,;\,P_{i2}\,;.....;\,P_{in}\right)$$

De esta forma, cada "Logro" sustantivo (L_i) es una función dependiente de un "paquete" de proyectos complementarios (P_{i1}, P_{i2}, ..., P_{in}).

Con esta concepción los proyectos de un "paquete" son insumos necesarios para conseguir el logro u objetivo estratégico. De esta manera, la consecución del logro no es atribuible a un proyecto en particular, sino que es el resultado del accionar conjunto de todos los proyectos que componen esa función de producción.

Estructura jerarquizada de logros

Por otra parte, al formular un plan de Gobierno, se especifican programas, los cuales abarcan subprogramas y éstos a su vez, aglutinan un conjunto de proyectos o "paquete" de proyectos.

En otros términos, al formular un plan de Gobierno se parte del análisis estructurado de un árbol de problemas, del cual se desprende la identificación de un conjunto jerarquizado de logros u objetivos estratégicos que se desean conseguir a través de la gestión de Gobierno.

No es que solamente exista una relación entre cada logro y su respectivo conjunto de proyectos, sino que así como un "paquete" de proyectos se vincula al alcance de un logro específico, también un "paquete" de logros de un cierto nivel, se vincula con el alcance de un logro de nivel superior.

$$L_{j(i+1)} = m\left(L_{ji}\right) \quad \text{para j} = 1,\ldots\ldots, \text{m} \quad \text{i} = 1,....., \text{t}$$

De esta forma, la concreción de un logro j de un nivel (i+1), es una función dependiente de los logros agrupados en el paquete j correspondientes al nivel inferior (i). Y este nivel inferior de logros puede ser resultado de una desagregación sectorial o regional.

Por ejemplo, el alcance del logro de "mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos", es una función resultante de una serie de logros tales como la "mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios de salud", más la "mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios de educación", etc. Y a su vez, el logro de "mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios de salud", puede ser el resultado de la "mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios de salud en la zona de Coclé", más el mismo logro para la zona de Chiriquí, o de Bocas del Toro, etc.

Es decir, que en realidad no existe un solo nivel de logros que se consiguen con un conjunto o paquete de proyectos, sino que existe una estructura jerarquizada de logros, donde los logros de nivel superior son resultantes de la concreción de los respectivos "paquetes" de logros del nivel inmediato inferior. Y así sucesivamente, hasta llegar al nivel de logros que está en función directa de los productos conseguidos a través de los proyectos.

2.4. VALORACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD

De acuerdo a lo expresado anteriormente respecto de la función de producción, los proyectos ejecutados a través de PNUD tienen – en principio – una valoración o ponderación relativa igual al resto de los proyectos que forman parte de esa función de producción. Los logros son atribuibles a todos los proyectos por igual y no se identifican apropiaciones específicas para cada uno de ellos.

No obstante, si bien existiría la posibilidad de "deconstruir" el logro en logros de menor nivel y de esa manera, identificar una relación biunívoca entre un proyecto ejecutado por PNUD y un logro de menor jerarquía, lo mismo quedaría pendiente el tema de la agregación posterior a nivel del logro sujeto a evaluación.

Por otra parte, cabe aclarar que esa igualdad de ponderaciones relativas entre todos los proyectos de la función de producción, es así siempre y cuando un análisis de tipo cualitativo, no ponga de manifiesto que el o los proyectos ejecutados por PNUD o cualquier otro, no cumplieron – dentro de la función de producción – un rol equiparable a los otros componentes. En este caso, correspondería emitir algunos juicios de valor para la reformulación de las ponderaciones relativas.

De manera adicional a la valoración de su participación como componente, en el análisis de la contribución del PNUD se tendrán en cuenta los otros aspectos constitutivos de la metodología de evaluación, es decir la pertinencia, rendimiento (eficacia, eficiencia, oportunidad) y éxito (efectos, sostenibilidad y contribución al desarrollo de las capacidades). En parte, este análisis

estará orientado a la identificación de indicadores económicos y financieros que permitan evaluar el costo de oportunidad de la participación del PNUD.

2.5. MÉTODO DE EVALUACIÓN

La evaluación del logro "mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos" nos plantea algunos problemas conceptuales de importancia.

Si bien es absolutamente clara la diferencia entre productos y logros, como también la metodología general para realizar la evaluación de logros dentro de un esquema de gerencia por resultados, la vinculación de este logro con varios proyectos, origina algunos interrogantes.

En principio, el logro es resultante del concurso de casi 16 proyectos y por ende, se trata de evitar un informe de evaluación en el cual se manifieste que el logro se consiguió si se considera solamente uno de los proyectos, y que no se concretó si el análisis se hace desde el punto de vista de otro de los proyectos. Y así sucesivamente, llegando al final a no tener una respuesta aceptable sobre la concreción o no del logro planteado originalmente por PNUD.

El logro – tal como se mencionó anteriormente – está formulado en un nivel agregado y por lo tanto, será resultante de lo que ocurra con los servicios de educación, salud, transporte, energía, telecomunicaciones, agua potable y alcantarillado, etc. De esta manera, cada uno de estos sectores puede verse reflejado en su logro correspondiente, expresado como "mayor eficiencia y equidad en la prestación del servicio público de .....".

No obstante, esto plantea dos aspectos de importancia. Primero, cómo llegar a tener solamente un indicador para cada uno de los logros o productos de nivel inferior. Segundo, cómo llegar a ponderar todos y cada uno de los indicadores de un nivel inferior para poder llegar a un solo indicador de un logro de nivel superior.

En este punto es necesario tener en cuenta los temas vinculados con el uso de indicadores y aquellos otros aspectos relacionados con la aplicación de ponderaciones.

2.5.1. Indicadores

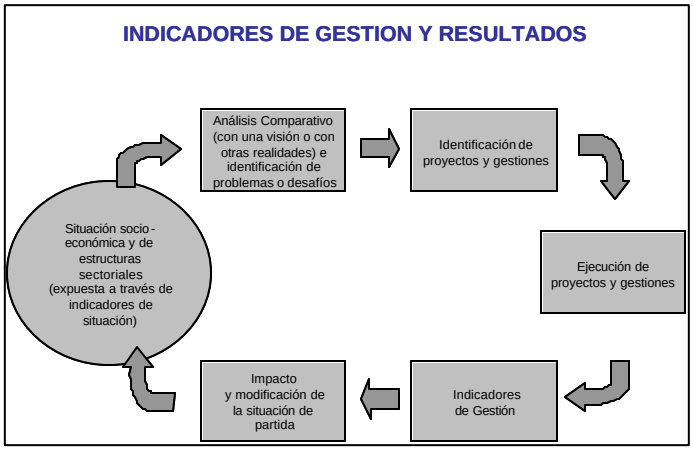
Los indicadores son el eje que define la recopilación de los datos necesarios para efectuar el seguimiento de la ejecución de los planes, programas y proyectos y su posterior evaluación. Además, los indicadores deben ser especificados con sumo cuidado y precisión y los marcos lógicos de cada uno de los proyectos deberían incluir los indicadores para todos los niveles de productos y objetivos.

Por otra parte, cabe recordar que los indicadores son muy importantes porque enmarcan las características de las respuestas operativas a los problemas que está tratando de resolver cada programa o proyecto y además, proporcionan un punto de referencia para la recopilación de datos

en la etapa de preparación y una "carta de navegación" para guiar las actividades de gestión/monitoreo y evaluación de los programas y proyectos.

Por ello, es de fundamental importancia que en la etapa de diseño de planes, programas y proyectos, exista una total seguridad sobre la futura "evaluabilidad". Para ello, los documentos presentados para la aprobación del plan, programa o proyecto deberían incluir un Marco Lógico y demás elementos que garanticen tal "evaluabilidad".

No obstante, deben tenerse en cuenta distintos tipos de indicadores. Existen algunos que sirven para exponer o reflejar la situación socio-económica o de estructura que los distintos sectores de actividad tienen en un determinado momento y otros que sirven para establecer las metas de una gestión administrativa. Normalmente, los primeros son aquellos que sirven para identificar – por medio de estudios comparativos con otras realidades o con una visión estratégica – problemas de déficit o fallas estructurales, que luego se traducen en la conceptualización de los correspondiente problemas y consecuentemente, de los proyectos que se orientan a sus soluciones. Los segundos, son indicadores que sirven para establecer las metas a lograr con cada proyecto; sirven para establecer la responsabilidad de la gestión administrativa asignada a cada institución de gobierno. En otros términos, con los segundos se establecen los productos que las instituciones deben lograr con cada proyecto los cuales se traducirán luego – si se dan las condiciones adecuadas – en una modificación de la situación sectorial inicial.



Por ejemplo, la existencia de una tasa muy elevada de morbilidad por enfermedades de transmisión hídrica, puede dar lugar a proyectos de acueductos y alcantarillados. La construcción de estos proyectos, la conexión posterior de las viviendas, la capacitación de la población y la adopción de nuevos hábitos de higiene, puede llegar a reducir el índice de morbilidad que originó toda la acción pública.

Es importante, por lo tanto, que existan indicadores para medir la gestión administrativa e indicadores para medir el impacto o logros a nivel de resultados sustantivos.

Y además, cada proyecto o gestión administrativa, como también cada nivel superior de la estructura programática de un plan de acción, debe tener su propio indicador (de gestión en el primer caso y de resultado o de logro en el segundo).

2.5.2. Indicadores y ponderadores

Tal como se mencionó, es necesario distinguir entre los Indicadores de Gestión o de Productos y los Indicadores de Resultados o de Logros.

Los Indicadores de Gestión son aquellos que exponen una meta a conseguir – en forma inmediata – con la ejecución del proyecto. Este Indicador de Gestión, en términos de la metodología del Marco Lógico, constituye el Producto cuya consecución es responsabilidad de cada Gerente de Proyecto. De esta forma, es el producto que inmediatamente se debe conseguir como consecuencia de la ejecución del proyecto. Por ejemplo, kms pavimentados, aulas construidas, niños educados, personas vacunadas, litros de agua potable entregados, etc.

Por su parte, los Indicadores de Resultados o Logros también expresan una meta a conseguir, pero no como una consecuencia inmediata de la ejecución de un proyecto, sino como consecuencia del impacto sustantivo que producirá la ejecución de un conjunto de proyectos que se orientan hacia un fin en común. Así, el mejoramiento de los niveles de educación primaria en un municipio determinado, quizás requiera un proyecto de construcción de aulas, más uno de equipamiento, más uno de nutrición, otro de capacitación docente, y otro de vacunación, etc. Cada uno de estos proyectos – si se los considera por separado – podrá tener sus propios indicadores de gestión, en términos de mts2 construidos, pupitres adquiridos, libros entregados, vacunas aplicadas, raciones nutricionales seuministradas, etc. Pero además, todos estos proyectos en conjunto – quizás a nivel de subprograma o programa – tendrán una misma meta a conseguir en términos de resultados sustantivos, posiblemente el incremento en x% del nivel promedio de educación o de permanencia en el sistema educativo.

También utilizando el mismo ejemplo ya mencionado con anterioridad, algo similar puede ocurrir, con el propósito de reducir en x% el índice de deserción escolar. Para conseguir esta meta del Indicador de Logro (resultado sustantivo a conseguir), posiblemente sea necesario un proyecto de modificación de la currícula educativa, más un proyecto de capacitación docente, más un proyecto de huertas escolares, más un proyecto de nutrición infantil, más un proyecto de educación de adultos, etc. Al igual que lo expresado anteriormente, cada uno de estos proyectos puede tener su propio Indicador de Gestión o de Producto, medidos en términos de currícula ajustada, docentes capacitados, huertas escolares implantadas y en funcionamiento, raciones alimenticias entregadas, adultos educados, etc. y además, existirá una meta del Logro sustantivo a conseguir, medida en términos de reducción del índice de deserción escolar.

En consecuencia, la definición de los distintos niveles de la estructura programática (subprogramas, programas, y objetivos específicos) no debe responder a un criterio simple de agregación de cosas similares. Por el contrario, la estructura programática debe responder a un criterio de "Gerencia por Resultados", tratando primero de definir los Logros sustantivos que se desean lograr a través de la gestión de gobierno (a partir de la elaboración de un diagnóstico previo y la conceptualización de un "árbol de problemas") y luego, identificar los proyectos que deben ejecutarse para conseguir los distintos Resultados o Logros establecidos. De esta forma, el criterio de agregación de proyectos se basa en un criterio de complementariedad, de

homogeneidad de resultados sustantivos, buscando proyectos que se refuercen mutuamente, generando una sinergia que potencie los efectos o impactos de los proyectos individuales, y no en la agregación de proyectos porque tengan naturaleza similar.

En síntesis, mientras los Indicadores de Gestión son aplicables al nivel de cada proyecto específico, los Indicadores de Resultados o Logros corresponden a los niveles programáticos superiores, es decir, los Subprogramas, Programas, Objetivos Específicos y Objetivos Generales.

De esta forma, existirán varios Proyectos para conseguir un Resultado o Logro de un Subprograma, varios Subprogramas para conseguir el Resultado o Logro de un Programa, varios Programas para conseguir el Resultado o Logro de un Objetivo Específico y varios Objetivos Específicos para conseguir el Resultado o Logro de un Objetivo General.

Por lo tanto, es necesario definir un criterio de ponderación, para construir un método que permita emitir un juicio u opinión sobre el grado de logro de cada uno de los Resultados de los niveles superiores de la estructura programática.

En otro términos, los Indicadores de Gestión presentan una relación bi-unívoca con respecto a los proyectos; es decir, a cada proyecto le corresponde un Indicador de Gestión y cada Indicador de Gestión corresponde a un solo proyecto. En consecuencia, esta relación "uno a uno" hace innecesario definir ponderadores para estos indicadores.

Cuando se está trabajando en la evaluación del avance en la ejecución financiera de un plan, no se presentan mayores problemas. Cada uno de los proyectos y gestiones tendrá un valor asignado y ejecutado por año y de la comparación entre los mismos resultarán los porcentajes de avance financiero para cada proyecto y gestión específica.

A través de la suma de los valores asignados y ejecutados se obtendrán los totales a nivel de Subprogramas, sumando estas cifras se lograrán los valores a nivel de Programa y así sucesivamente hasta el máximo nivel de Objetivos Generales y para la totalidad del Plan. Con esos totales, luego se podrán calcular los porcentajes de ejecución financiera para cada nivel de la estructura programática.

Por el contrario, cuando se trabaja con metas físicas – ya sea a nivel de agregación de Indicadores de Gestión o a nivel de Resultados o Logros de las categorías superiores de la estructura programática – el problema se complica un poco.

Si se desea trabajar a nivel de la estructura programática a través de la agregación de los indicadores de gestión, entonces se trata de la ejecución de más de un proyecto y por lo tanto surge la necesidad de definir la importancia relativa de cada proyecto. Es decir, definir la ponderación (entre 0% y 100%) que tiene cada proyecto dentro del "paquete" de proyectos necesarios para lograr la meta física agregada a nivel de cada Subprograma.

Y en tal sentido, es imprescindible destacar dos aspectos: (i) que se trata de distintos tipos de proyectos y por lo tanto, es imposible que la ponderación se base en la importancia relativa de las metas físicas (Indicadores de Gestión) de cada proyecto y (ii) que la ponderación tampoco responderá a la importancia relativa de cada proyecto desde el punto de vista financiero, ya que éste indicador no necesariamente representa la importancia de cada proyecto para conseguir el Resultado sustantivo del Subprograma.

Si cada proyecto tiene una ponderación estratégica relativa dentro del Resultado (Subprograma) del cual forma parte y si, además cada proyecto tiene un Indicador de Gestión que da cuenta de las metas físicas programadas y conseguidas para cada año del Plan y por lo tanto, del porcentaje de logro, entonces a partir de estos ponderadores y de los indicadores de gestión, se puede efectuar el cálculo de un promedio ponderado de logro para cada uno de los Resultados (Subprograma). Luego, utilizando los ponderadores estratégicos de cada Subprograma dentro de de cada Programa y así sucesivamente hasta llegar a la totalidad del Plan, es posible calcular promedios ponderados de logro para cada uno de los niveles de la estructura programática del Plan.

Por otra parte, cuando se trabaja con Indicadores de Resultado o Logros, éstos se asignarán desde el nivel de Subprograma hacia arriba, hasta llegar a los niveles máximos de la estructura programática. Es necesario tener en cuenta que los Resultados no se logran como consecuencia inmediata de una gestión administrativa, sino que es necesario efectuar mediciones ad-hoc para efectuar la verificación del grado de logro. Desde este punto, luego es posible estimar el logro de los Resultados de los niveles superiores a través de promedios ponderados basados en la ponderación estratégica

El ponderador que se le asigne a cada proyecto dentro de un Subprograma, debe ser un indicador apropiado de la importancia que tiene cada proyecto para conseguir el Resultado sustantivo. Por ende, el ponderador será un indicador de la importancia estratégica de cada proyecto y la misma, no depende en forma aislada de un indicador físico o financiero. Ese ponderador de la importancia estratégica de cada proyecto será un resumen integrador – en base a una apreciación subjetiva – de las implicancias físicas, financieras, económicas, sociales y políticas que la ejecución de cada proyecto puede tener desde el punto de vista del Resultado sustantivo a lograr con la ejecución del "paquete" completo de proyectos.[20]

Por lo tanto, una vez definido el Resultado sustantivo de un Subprograma, corresponderá luego definir el ponderador que refleje adecuadamente la importancia estratégica de cada proyecto dentro del "paquete" de proyectos del Subprograma. Y lógicamente, la suma de las ponderaciones relativas de cada proyecto deberá ser igual al 100%.

[20] Es necesario mencionar que los Sistemas de Evaluación de Gestión que actualmente están aplicando varios de los países de América Latina, utilizan estos ponderadotes para llegar a valores comunes a nivel de las estructuras programáticas superiores. Entre estos sistemas se puede mencionar el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) de Costa Rica e incluso el SINERGIA del Gobierno Nacional de Colombia.

Ese criterio de ponderación de Proyectos dentro de cada Subprograma, deberá también aplicarse para ponderar los Subprogramas dentro de cada Programa, los Programas dentro de cada Objetivo Específico y los Objetivos Específicos dentro de cada Objetivo General.

En términos matemáticos, esto se podría expresar de la siguiente forma:

$$L_j = \sum_{i=1}^{n} \left(a_{ji} * r_{ji} \right)$$

Donde L_j es el Indicador del Logro j, α_{ji} es el Indicador de Gestión del Proyecto i dentro del Logro jy ρ_{ji} es el ponderador correspondiente al proyecto i dentro del Logro j.

Si además, consideramos la jerarquía de logros, la formulación sería la siguiente:

$$L_j^t = \sum_{i=1}^{n} \left(L_{ji}^{t-1} * p_{ji} \right)$$

Donde L^t_j es el Logro j correspondiente al nivel jerárquico t, L^{t-1}_{ji} es el Logro i dentro del Logro j y correspondiente al nivel jerárquico (t-1) y π_{ji} es el ponderador del Logro L^{t-1}_{ji} dentro del Logro L^t_j.

Todo lo expuesto nos hace ver las ventajas de contar con indicadores únicos y simples. Por lo tanto, si bien al buscar la simplicidad se sacrifica precisión, en el presente ejercicio de evaluación se buscará llegar a la definición y construcción de indicadores simples para productos y logros, aunque asumiendo – salvo la existencia de una clara evidencia en contrario – que todos los indicadores de productos y logros tienen la misma ponderación relativa.

2.5.3. Visión integradora de la gestión en función de logros

Cuando se habla de la visión integradora de la gestión, se está haciendo referencia a la necesidad de visualizar el conjunto de gestiones sucesivas necesarias para concretar un producto que pueda tener impacto a nivel de Logros.

Por ejemplo, tal como se explicará posteriormente, al analizar toda la serie de proyectos administrados por PNUD, es posible observar la existencia de encadenamientos a través del tiempo, como resultado de que la integralidad o unicidad de las gestiones fueron fraccionadas para permitir su expresión en proyectos de alcances más cortos y presupuestos menores. Así por ejemplo, la privatización de la empresa de energía comenzó con un proyecto que comprendía el fortalecimiento institucional del IRHE, el mejoramiento de los sistemas contables, la revaluación de activos, etc., hasta llegar luego de varios años – y a través de otros proyectos posteriores – a la privatización propiamente dicha.

Desde este punto de vista, al fraccionar la gestión, los primeros proyectos pierden a veces la necesaria vinculación con los logros propuestos y por lo tanto, resulta más dificultoso evaluar su impacto a nivel de logros o resultados.

Por ello, tal como se explica posteriormente para el caso específico de esta evaluación, se ha procedido a "re-construir" o "integrar" nuevamente las gestiones, uniendo los proyectos que se fueron concretando en forma secuencial hasta llegar a impactar en el nivel del Logro.

2.5.4. Matriz de evaluación

A partir de todos estos conceptos antes expuestos, se llega a visualizar una matriz de evaluación, en la cual se incluyen las "unidades de gestión" vinculadas al Logro principal o a logros intermedios que – a su vez – se ligan con el logro principal.

Para cada "unidad de gestión" (que como luego se verá, se expresan a nivel sectorial), se plantean las distintas variables vinculadas con el enfoque metodológico de la evaluación de logros, de acuerdo a lo indicado por el manual de PNUD.

De esta forma, la matriz de evaluación hace referencia a los siguientes aspectos:

a) La función de producción en la cual se insertan los proyectos administrados por PNUD

b) Los indicadores de productos o de gestión, incluyendo los valores programados y los ejecutados

c) Los indicadores de desembolsos, tanto programados como ejecutados

d) Los indicadores de eficacia y eficiencia

e) El análisis de pertinencia de la "unidad de gestión" frente al Logro que se va a evaluar

f) Los indicadores de los logros de nivel primario a los cuales contribuye cada "unidad de gestión" en primera instancia y los indicadores de logros secundarios, terciarios, etc. hasta llegar al logro principal sujeto a evaluación

g) El análisis de los impactos desde el punto de vista de la equidad intra e intergeneracional

h) El análisis de la sostenibilidad de los logros alcanzados

i) El estudio de las acciones concretadas para lograr la creación de capacidades

3. APLICACIÓN DE LOS CONCEPTOS AL CASO DE PANAMA

3.1. LOS PROYECTOS Y LA PERTINENCIA

De los proyectos asignados para evaluación, algunos se han abandonado por considerarlos no pertinentes a los efectos de la evaluación. La materia sustantiva de estos proyectos no puede conceptualizarse como servicio público, de acuerdo al objetivo del presente ejercicio de evaluación.

Estos proyectos son los vinculados con el Mejoramiento del Sistema de Aduanas (PAN/92/006) y con el Sistema Aduanero Sistematizado (PAN/92/009). Tampoco se considera la Modernización de la Administración Aeronáutica (PAN/94/008), ni aquellos otros vinculados con la promoción del comercio exterior, tales como el Apoyo al Viceministerio de Comercio Exterior (PAN/96/012), el Apoyo para el establecimiento de la Sede del ALCA (PAN/99/001) y el Apoyo a la función de comercio exterior (PAN/00/015).

Los proyectos que se abarcan en esta evaluación son los siguientes:

PAN/92/005 Reforma Sector Eléctrico
PAN/92/008 Reestructuración Sector Telecomunicaciones
PAN/94/001 Apoyo a la Autoridad de Areas Revertidas
PAN/94/002 Apoyo al Ministerio de Vivienda
PAN/94/005 Apoyo formulación e implementación políticas públicas
PAN/95/001 Dinamización de la ejecución del presupuesto de inversiones
PAN/97/003 Reforma sectores infraestructura básica
PAN/97/014 Ente Regulador Servicios Públicos
PAN/99/005 Apoyo al desarrollo de las áreas revertidas
PAN/01/001 Reforma de los servicios de salud
PAN/01/011 Asistencia técnica políticas públicas
PAN/02/003 Dirección de Políticas Públicas

En términos generales, en la tabla siguiente se identifican – de manera general – las tipologías de los productos generados por los mencionados proyectos

Nro Proyecto	Nombre Proyecto	Productos generados
PAN/92/005	Reforma Sector Eléctrico	Actividades de base para preparar la privatización del IRHE. a) Fortalecimiento institucional b) Reevaluación activos fijos c) Estructura tarifaria d) Normas control ambiental e) Actualización plan expansión f) Marco regulatorio del sector
PAN/92/008	Reestructuración Sector Telecomunicaciones	Actividades de base para preparar la privatización del INTEL. a) Fortalecimiento institucional

Nro Proyecto	Nombre Proyecto	Productos generados
		b) Reevaluación activos fijos c) Estructura tarifaria d) Normas control ambiental e) Actualización plan expansión f) Marco regulatorio del sector
PAN/94/001	Apoyo a la Autoridad de Areas Revertidas	a) Fortalecimiento institucional de la ARI b) Plan conservación recursos naturales de la cuenca del canal c) Plan de uso, conservación y desarrollo del área del canal d) Plan desarrollo urbano para Colon y Panamá
PAN/94/002	Apoyo al Ministerio de Vivienda	a) Plan Metropolitano b) Coherencia entre Plan Regional, Plan Metropolitano del MIVI, y Plan Desarrollo Urbano de la ARI
PAN/94/005	Apoyo formulación e implementación políticas públicas	a) Fortalecimiento formulación y seguimiento políticas públicas b) Sist Información y metodologías para seguim políticas púb c) Indicadores y mecanismos de evaluación para seguimiento políticas públicas en el marco del Plan de Desarrollo d) Información para hacer seguimiento de avance e) Informe sobre avance del plan de inversiones públicas f) Estrategia de divulgación de las políticas públicas
PAN/95/001	Dinamización de la ejecución del presupuesto de inversiones	a) Componente MOP: Construcción y rehabilitación de caminos y puentes b) Componente MIVI: Construcción soluciones habitacionales c) Componente MINEDUC: Construcción, rehabilitación y equipamiento de aulas escolares y programa nutrición d) Componente MINSA: Construcción hospitales y centros de salud, nuevo modelo de atención reformado y validado, descentralización regiones de salud, sistemas de apoyo gerencial, programa nutrición para madres lactantes, niños y embarazadas
PAN/97/003	Reforma sectores infraestructura básica	a) Creación ERSP, personal capacitado, con normas y marcos regulatorios, con regímenes tarifarios, estándares de calidad y procedimientos de control b) Reforma IRHE, separación vertical y horizontal, venta de acciones, estatutos nuevas empresas c) Reforma IDAAN, concesiones area metropolitana y del interior del país d) Reestructuración MINSA, marco reglamentario para coordinación sector agua potable y alcantarillado e) Proyecto legal para el manejo de recolección residuos sólidos
PAN/97/014	Ente Regulador Servicios Públicos	a) Marco institucional y coordinación general del ERSP b) Desarrollo y aplicación del marco normativo, metodológico y procedimental para todos los servicios c) Control de gestión y calidad de los servicio públicos
PAN/99/005	Apoyo al desarrollo de las áreas revertidas	a) Preparar la transacción de concesión, venta o alquiler de una lista de activos con recursos del BID-FOMIN con miras a lograr la privatización de al menos 10 activos b) Material de comunicación para orientar y promover el manejo de los recursos naturales en la región interoceánica
PAN/01/001	Reforma de los servicios de salud	a) Fortalecimiento sistema de salud en Región San Miguelito b) Poblacion usuaria categorizada, carnetizada y capacitada en el

Nro Proyecto	Nombre Proyecto	Productos generados
		nuevo sistema c) Creación de CONSALUD, estruct urada y en funcionamiento d) Centros de cuidados primarios rehabilitados y dotados de equipos médicos, quirurjicos y de laboratorio e) Plan de mercadeo social y campaña divulgada f) Evaluación y mejoramiento del modelo de gestión del Hospital San Miguel Arcangel g) MINSA adoptando el proyecto de reforma y apoyando su implementación h) Edificio principal del MINSA rehabilitado y dotado con equipos de cómputo i) Estudios para la implantación del nuevo modelo y funcionarios capacitados en el nuevo modelo de gestión j) Hospital Santo Tomás fortalecido con el nuevo modelo k) La Unidad Administrativa del Proyecto funcionando
PAN/01/011	Asistencia técnica políticas públicas	a) Acuerdos con la OMC y nuevas funciones en patentes y marcas de fábrica b) Fortalecer VICOMEX para negociar acuerdos comerciales c) Reglamentar e implementar ley 29 de 1996 en aspectos de competencia, protección al consumidor y prácticas desleales de comercio d) Estudio de factibilidad del plan de retiro de educadores e) Modernización de la Dirección de Estadísticas y Censos f) Fortalecimiento de la capacidad del MEF para análisis, diseño e implementación de estrategias de desarrollo g) Realizada, analizada y publicada encuesta de niveles de vida h) Diseñado sistema de seguimiento a las políticas públicas y fortalecida la Dcion de Política Social i) Actualizacion y funcionamiento del sistema de contrataciones públicas y fortalecida la Dcion de Contrataciones j) Diseño y operación del sistema electrónico de contrataciones públicas k) Implementado y operando el proyecto
PAN/02/003	AP para la Dirección de Políticas Públicas	Documento del proyecto, formulado y aprobado

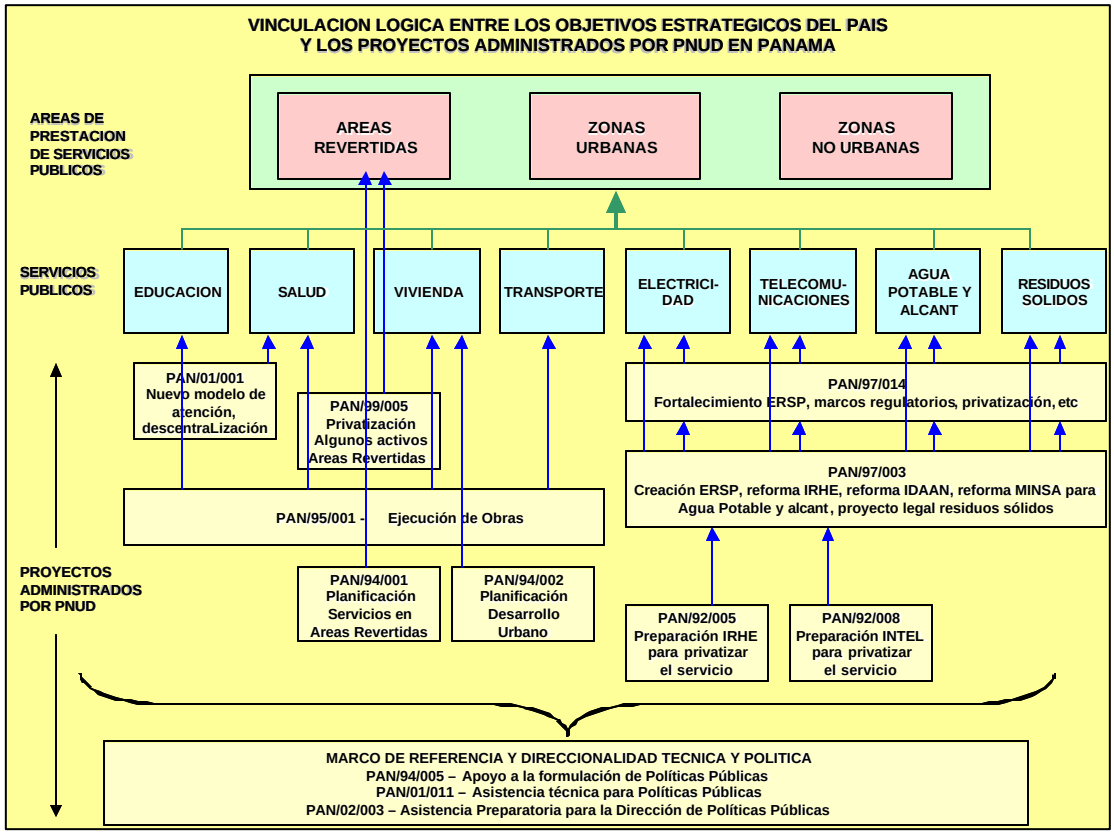
3.2. VISIÓN INTEGRADORA DE LA GESTIÓN EN FUNCIÓN DE LOGROS

Al analizar los proyectos anteriores, sus productos esperados y su relación con el logro de "mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos", se puede observar que existen productos que están directamente vinculados con el logro y otros que sólo están ligados en forma indirecta.

Por ejemplo, los productos del proyecto PAN/92/005 fueron una preparación para la privatización del sistema eléctrico, lo cual hizo posible que empresas privadas se hicieran cargo de las inversiones y de la prestación del servicio y luego, ello hizo factible la consecución del logro

establecido para esta evaluación. Algo similar ocurre con el proyecto PAN/92/008 en relación con el sector de telecomunicaciones.

En otros términos, al analizar los proyectos se pueden identificar que los productos de varios de ellos fueron insumos para que otros proyectos pudieran tener un impacto sobre el logro sujeto a evaluación.



Tal como se expone en el gráfico, los proyectos PAN/92/005 y PAN/92/008 fueron un insumo utilizado por el proyecto PAN/97/003 y éste, a su vez, fue un insumo del PAN/97/014. En definitiva, fue entre estos dos proyectos que concretaron los procesos de privatización en los sectores de electricidad y telecomunicaciones, más las transformaciones en el IDAAN para mejorar el servicio de agua potable y alcantarillado y también, en cuanto a la recolección de residuos sólidos.

En otros términos, es como si el proceso desde la preparación de las empresas para la privatización y hasta la privatización misma y la puesta en marcha del ERSP, todo fuera un solo proyecto para cada servicio, pero que el mismo ha tenido que ser fraccionado por razones de programación.

Con respecto a los otros sectores, el impacto más directo se ha concretado por la ejecución de las inversiones en el marco del proyecto PAN/95/001. De manera adicional, en estos sectores el direccionamiento de las políticas públicas en pro de la libertad de elección del consumidor, promoción de la competencia y el funcionamiento de incentivos de economía de mercado, se ponen de manifiesto a través de los proyectos PAN/01/001 (orientado hacia el desarrollo y puesta en marcha de un nuevo modelo de atención de salud y promoción de la descentralización en la operatoria de los centros de atención), el PAN/99/005 (para la privatización de una serie de activos dentro del área revertida).

Y en este marco de referencia, los otros dos proyectos de relevancia son el PAN/94/001 y PAN/94/002, el primero orientado hacia la planificación del desarrollo y expansión de servicios en el área revertida y el segundo con el objetivo de lograr la planificación del desarrollo urbano en las áreas metropolitanas de Colón y Panamá.

Esto nos lleva a la situación en que si bien en todos los proyectos se puede hacer un análisis de los productos generados (evaluación de la gestión), solo se podrá hacer una evaluación de impacto en relación con aquellos proyectos que tienen una vinculación directa con los servicios prestados a la población.

Entre estos proyectos, juegan tanto aquellos que han sido ejecutados por PNUD, como también otros proyectos complementarios que fueron o son ejecutados directamente por las entidades del sector público, empresas privadas, ONG´s e instituciones internacionales de cooperación y financiamiento. Tal como antes se explicó, cada uno de estos proyectos constituye un insumo de la función de producción del correspondiente sector.

3.3. MATRIZ DE EVALUACIÓN

Para construir la matriz de evaluación, es necesario considerar los siguientes pasos o etapas de análisis:

a) Identificar – en cada sector – los proyectos o "paquetes" de proyectos que conforman la función de producción. Esto con el propósito de conocer el rol que han jugado en el sector el o los proyectos ejecutados por el PNUD, en forma relativa respecto de los otros proyectos. Si bien con este análisis no se pretende emitir un juicio respecto de la ponderación relativa de un proyecto con respecto al resto de los insumos de la función, si puede permitir la realización de un primer análisis cualitativo con el objetivo de identificar desigualdades evidentes en las importancias relativas de los proyectos.

b) Identificar, para cada proyecto ejecutado por PNUD en cada sector, los productos programados y generados, los costos programados y ejecutados y su relación con los productos generados por proyectos ejecutados por otras instituciones.

c) Analizar los niveles de eficacia y eficiencia logrados por los proyectos ejecutados por PNUD y en la medida de lo posible, efectuar un análisis comparativo con respecto a los otros proyectos del sector.

d) Analizar los productos generados por el o los proyectos ejecutados por el PNUD e identificar – si fuera procedente – la existencia de logros de menor nivel que pudieran estar vinculados en forma directa y que jueguen como etapas intermedias hasta alcanzar el logro máximo contemplado en este ejercicio de evaluación. Asimismo, analizar la vigencia de estos logros para otros proyectos sectoriales.

e) Analizar la pertinencia de los proyectos ejecutados por PNUD respecto del logro establecido para este ejercicio de evaluación.

f) Analizar la sostenibilidad de los logros alcanzados, como así también la contribución al desarrollo de las capacidades.

Es importante destacar que cuando se va a hacer una evaluación de impacto o de logros, prácticamente es necesario remitirse al marco conceptual de la evaluación socio-económica de proyectos, aunque el mismo tenga ciertas limitaciones impuestas por el enfoque utilitarista.

Desde este punto de vista, al evaluar un proyecto, se realiza la comparación entre los costos sociales y los beneficios efectivamente captados por la sociedad. Es decir, lo importante no radica en los productos de cada proyecto, sino en su verdadera contribución a incrementar los beneficios sociales o el nivel de vida.

Con este enfoque, se trata de estimar los costos en términos de costos sociales de oportunidad y cuantificar los beneficios teniendo en cuenta no solamente los beneficios captados por las personas en forma individual, sino también las externalidades sociales positivas generadas por los proyectos. Vamos a ver este tema en detalle al analizar cada uno de los sectores.

3.3.1. Sector Infraestructura de Transporte

PROYECTO SECTOR	PAN/95/001 – Componente del MOP – Inversión en Infraestructura de Transporte TRANSPORTE
Análisis del componente e importancia relativa proyectos administrados por PNUD	Analizar el paquete de proyectos de pavimentación de caminos y construcción de puentes abarcados con este componente del PAN/95/001 y también otros posibles proyectos ejecutados por el MOP con financiamiento propio o de otras fuentes internas o externas. Con este análisis se identificará la importancia relativa de la ejecución por PNUD respecto del total ejecutado en el sector desde 1995 hasta el 2003. Asimismo, se realizará un análisis de la distribución de la cartera de proyectos por provincias y municipios y también, la estimación del impacto que ha tenido la ejecución por PNUD desde el punto de vista de costo de los contratos (comparación de presupuestos oficiales de las licitaciones y monto de contratos para una muestra de proyectos) y celeridad de las ejecuciones (posibilidad de comparar los plazos de ejecución de proyectos administrados por PNUD con proyectos ejecutados fuera del marco del PAN/95/001).
Productos generados por los proyectos	El segundo paso consistirá en el análisis de los productos generados por los proyectos ejecutados por PNUD (construcción, reparación y mantenimiento de caminos y puentes), estudiando las metas

PROYECTO SECTOR	PAN/95/001 – Componente del MOP – Inversión en Infraestructura de Transporte TRANSPORTE
	programadas y ejecutadas (indicadores de productos) en el período 1995-2003. Asimismo, se analizarán los costos programados y ejecutados. Este análisis se podrá realizar a partir del estudio de los informes de evaluación producidos anteriormente en el marco del proyecto y también, a través de la selección de una muestra de proyectos, tratando de representar adecuadamente la distribución espacial del total de los proyectos de este componente.
Pertinencia	Para analizar la pertinencia de los proyectos de este componente en relación con el logro a evaluar, es necesario tener en cuenta que estos proyectos están vinculados con la infraestructura de transporte, pero no con la prestación de un servicio de transporte. Por lo tanto, será necesario analizar – a partir de los censos de tránsito – en qué medida la construcción y rehabilitación de caminos y puentes está vinculada con los recorridos actuales de las líneas de transporte público de pasajeros.
Eficacia y eficiencia	Valoración de los niveles de eficacia (productos ejecutados vs productos programados) y eficiencia (costo por unidad de producto, y distribución espacial y por tipología de proyecto de este indicador) de los proyectos de este componente, administrados por PNUD. En función de la disponibilidad de la información, este análisis se podrá realizar cubriendo la totalidad de los proyectos o solamente una muestra representativa de la distribución regional de la cartera. Asimismo, en función de la disponibilidad de información para proyectos ejecutados por el MOP fuera del marco del PAN/95/001, se podrá hacer un análisis comparativo de los indicadores de eficiencia o de costos por unidad de productos similares.
Método de estimación de beneficios y logros	Respecto del análisis de los productos de los proyectos y su relación con logros de nivel primario, es importante tener en cuenta los conceptos antes mencionados sobre la metodología de evaluación social de proyectos. En un proyecto de vialidad los beneficios sociales son estimados por la reducción de los costos generalizados de viaje (compuestos por la reducción en los costos de operación de vehículos, más la reducción en los tiempos de viaje, más la reducción en las tasas de accidentes). Este análisis normalmente se realiza – para proyectos de vialidad interurbana – por medio de la aplicación del modelo HDM. En este caso, es de mencionar que un cierto porcentaje de los proyectos ejecutados en el marco del proyecto administrado por PNUD cuentan con una evaluación a nivel de prefactibilidad realizada antes del inicio de sus ejecuciones. En esa evaluación constan los datos de censos de tránsito, la clasificación de vehículos, la estimación de la ocupación promedio por tipología de vehículos, los costos operativos y la estimación del nivel de ingreso promedio de ocupantes de vehículos, para poder estimar el valor de los tiempos de viaje. Por lo tanto, se pretende tomar una muestra de los proyectos que cuentan con estudios de prefactibilidad (muestra seleccionada por región o área geográfica que haga suponer la existencia de patrones estables de comportamiento de tránsito) y para ellos, solicitar que el MOP realice nuevos censos de tránsito. De esta forma, los estudios previos servirán para establecer la línea de base y los nuevos censos de tránsito permitirán realizar una estimación proxy de los valores actuales de beneficios sociales. De esta manera, será posible estimar el valor del logro primario para este componente.
Equidad	A través de la estimación de la distribución de beneficios por ocupantes de distintas tipologías de vehículos, se podrá realizar una estimación preliminar del posible impacto sobre los niveles de equidad intrageneracional. Por su parte, para el análisis desde el punto de vista de la equidad intergeneracional se debería estudiar la correspondencia entre la transferencia de activos en buenas condiciones de mantenimiento y la transferencia de los costos a través del pago de los servicios de la deuda.
Sostenibilidad	De la muestra seleccionada se tomarán algunos proyectos terminados, con el propósito de realizar una evaluación rápida in situ, en relación con el tema de la sostenibilidad de los logros alcanzados. Asimismo, se analizarán las rutinas de mantenimiento definidas en el MOP y la disponibilidad de presupuesto normal de operación para atender las labores de mantenimientos y reparaciones.
Creación de capacidades	Se analizará si a través del proyecto administrado por PNUD se han generado en el MOP las capacidades técnicas y administrativas necesarias para asumir la conducción de las operaciones.

3.3.2. Sector Educación

PROYECTO SECTOR	PAN/95/001 – Componente Educación EDUCACION
Análisis del componente e importancia relativa proyectos administrados por PNUD	Se analizará el paquete de proyectos de construcción, rehabilitación y equipamiento de aulas escolares y el programa de nutrición escolar abarcados con este componente y también otros proyectos ejecutados por el Ministerio de Educación con financiamiento propio o de otras fuentes internas o externas. Con este análisis detallado se establecerá la importancia relativa de la ejecución por PNUD frente al total de desembolsos ejecutado en el sector desde 1995 a 2003 para lograr la prestación del servicio de educación (construcciones, equipamiento, impresión y distribución de textos escolares, nómina de docentes, costos operativos, etc.). Al igual que en el caso anterior, también se realizará un análisis de la distribución de la cartera de proyectos por provincias y municipios, como también la estimación del impacto que ha tenido la ejecución por PNUD desde el punto de vista de costo de los contratos (comparación de presupuestos oficiales de las licitaciones y monto de contratos para una muestra de proyectos) y celeridad de las ejecuciones (posibilidad de comparar los plazos de ejecución de proyectos administrados por PNUD con proyectos ejecutados fuera del marco del PAN/95/001).
Productos generados por los proyectos	Al igual que en el caso anterior, en el segundo paso se procederá a analizar los productos generados por los proyectos ejecutados por PNUD (construcción, rehabilitación y equipamiento de aulas escolares y el programa de nutrición escolar), analizando las metas programadas y ejecutadas (indicadores de productos) en el período 1995-2003. También se analizarán los costos programados y ejecutados y este estudio se podrá realizar a partir de la consideración de los informes de evaluación producidos anteriormente en el marco del proyecto y también a través de la selección de una muestra de proyectos, tratando de representar adecuadamente la distribución espacial del total de los proyectos de este componente.
Pertinencia	El análisis de pertinencia en este tipo de proyectos es claraente obvio. Los proyectos de este componente se encuentran estrechamente vinculados con el logro objeto de evaluación.
Eficacia y eficiencia	Valoración de los niveles de eficacia (productos ejecutados vs productos programados) y eficiencia (costo por unidad de producto, y distribución espacial y por tipología de proyecto de este indicador). de los proyectos de este componente, administrados por PNUD. En función de la disponibilidad de la información, este análisis se podrá realizar cubriendo la totalidad de los proyectos o solamente una muestra representativa de la distribución regional de la cartera. Asimismo, en función de la disponibilidad de información para proyectos ejecutados por el Ministerio de Educación fuera del marco del PAN/95/001, se podrá hacer un análisis comparativo de los indicadores de eficiencia o de costos por unidad de productos similares.
Método de estimación de beneficios y logros	En cuanto al análisis de los productos (aumento de la cobertura de los establecimientos educativos e incremento de los niveles de nutrición de la población estudiantil en pre-primaria y primaria) y su relación con logros de nivel primario, es importante tener en cuenta los efectos del programa de nutrición sobre talla, peso y rendimiento escolar. Además, también se analizará el impacto de la construcción y equipamiento de aulas escolares sobre los niveles de rendimiento escolar y años de escolaridad media.
Equidad	El análisis de equidad intrageneracional se realizará a través del estudio de la distribución espacial de las inversiones del componente y su relación con la distribución espacial de la pobreza. Por su parte, para el análisis de la equidad intergeneracional, es imprescindible tener en cuenta que la inversión en educación es – casi por definición – uno de los instrumentos más adecuados para la acumulalción de capital humano y el desarrollo de las capacidades.
Sostenibilidad	Se seleccionará una muestra de algunos proyectos terminados, con el propósito de realizar una evaluación rápida in situ, en relación con el tema de la sostenibilidad de los logros alcanzados. Asimismo, se analizarán las rutinas de mantenimiento y la disponibilidad de presupuesto normal de operación para atender las labores de funcioinamiento, mantenimientos y reparaciones.
Creación de capacidades	Se analizará si a través del proyecto administrado por PNUD se han generado en el Ministerio de Educación las capacidades técnicas y administrativas necesarias para asumir la conducción de las operaciones.

3.3.3. Sector Salud

PROYECTO SECTOR	PAN/95/001 – Componente del Ministerio de Salud PAN/01/001 – Reforma de los servicios de salud – Proyecto Piloto "San Miguelito" SALUD
Análisis del componente e importancia relativa proyectos administrados por PNUD	Se analizará el paquete de proyectos abarcados con el PAN/95/001 (construcción de hospitales y centros de salud, nuevo modelo de atención reformado y validado, descentralización regiones de salud, sistemas de apoyo gerencial, programa de nutrición para madres lactantes, niños y embarazadas) y aquellos cubiertos por el PAN/01/001 (Fortalecimiento sistema de salud en Región San Miguelito; Poblacion usuaria categorizada, carnetizada y capacitada en el nuevo sistema; Creación de CONSALUD, estructurada y en funcionamiento; Centros de cuidados primarios rehabilitados y dotados de equipos médicos, quirurjicos y de laboratorio; Plan de mercadeo social y campaña divulgada; Evaluación y mejoramiento del modelo de gestión del Hospital San Miguel Arcangel; MINSA adoptando el proyecto de reforma y apoyando su implementación; Edificio principal del MINSA rehabilitado y dotado con equipos de cómputo; Estudios para la implantación del nuevo modelo y funcionarios capacitados en el nuevo modelo de gestión; Hospital Santo Tomás fortalecido con el nuevo modelo; La Unidad Administrativa del Proyecto funcionando) y también otros proyectos ejecutados por el Ministerio de Salud con financiamiento propio o de otras fuentes internas o externas. Con este análisis detallado se establecerá la importancia relativa de la ejecución por PNUD frente al total de desembolsos ejecutado en el sector desde 1995 a 2003 para mejorar la prestación del servicio. Al igual que en el caso anterior, también se realizará un análisis de la distribución de la cartera de proyectos por provincias y municipios, como también la estimación del impacto que ha tenido la ejecución por PNUD desde el punto de vista de costo de los contratos (comparación de presupuestos oficiales de las licitaciones y monto de contratos para una muestra de proyectos) y celeridad de las ejecuciones (posibilidad de comparar los plazos de ejecución de proyectos administrados por PNUD con proyectos ejecutados fuera del marco del PAN/95/001).
Productos generados por los proyectos	Se procederá a analizar los productos generados por los proyectos ejecutados por PNUD, analizando las metas programadas y ejecutadas (indicadores de productos) en el período 1995-2003. También se analizarán los costos programados y ejecutados y este estudio se podrá realizar a partir de la consideración de los informes de evaluación producidos anteriormente en el marco del proyecto y también a través de la selección de una muestra de proyectos, tratando de representar adecuadamente la distribución espacial del total de los proyectos de este componente.
Pertinencia	El análisis de pertinencia en este tipo de proyectos es claraente obvio. Los proyectos de este sector se encuentran estrechamente vinculados con el logro objeto de evaluación.
Eficacia y eficiencia	Valoración de los niveles de eficacia (productos ejecutados vs productos programados) y eficiencia (costo por unidad de producto, y distribución espacial y por tipología de proyecto de este indicador). de los proyectos de este componente, administrados por PNUD. En función de la disponibilidad de la información, este análisis se podrá realizar cubriendo la totalidad de los proyectos o solamente una muestra representativa de la distribución regional de la cartera. Asimismo, en función de la disponibilidad de información para proyectos ejecutados por el Ministerio de Salud fuera del marco del PAN/95/001, se podrá hacer un análisis comparativo de los indicadores de eficiencia o de costos por unidad de productos similares. Se analizará la reducción del costo por consulta en áreas de salud y en hospitales, el incremento en el número de consultas, la reducción del porcentaje de referencia a otros niveles, reducción del promedio de días/estancia, aumento en el porcentaje de ocupación hospitalaria y reducción en el costo por día/cama.
Método de estimación de beneficios y logros	Se analizarán las relaciones entre las necesidades de atención en salud de la población en la región de San Miguelito (de qué se enferman, incapacitan o mueren las personas) y los recursos físicos, técnicos y humanos disponibles (instituciones según categorías y forma de organización, niveles de atención y los servicios finales, intermedios y generales evaluados con su estado de funcionamiento). Se determinarán las coberturas de las principales actividades de atención en salud, se seleccionarán indicadores para la evaluación de la calidad en salud y se obtendrá una base de comparación de la aplicación del nuevo modelo de gestión con respecto al modelo tradicional en términos de impacto sobre equidad, eficiencia, cobertura y calidad. Para todo esto será necesario disponer de información de por lo menos otras dos regiones de salud con modelos diferentes de prestación de servicios.

PROYECTO SECTOR	PAN/95/001 – Componente del Ministerio de Salud PAN/01/001 – Reforma de los servicios de salud – Proyecto Piloto "San Miguelito" SALUD
	Se propone el cálculo de los siguientes indicadores: a) Gasto per cápita en salud en cada una de estas regiones y desglose por servicios de consulta ambulatoria y de hospitalización; b) Tasas de mortalidad general, tasas de mortalidad infantil; c) Distribución porcentual de población por grupos de edad; d) Consultas y egresos hospitalarios.
Equidad	Incremento del gasto en relación al promedio en las áreas, de acuerdo con la distribución de la pobreza. Reducción en el rechazo de pacientes. Reducción en los casos de urgencia. Por su parte, para el análisis de la equidad intergeneracional, es imprescindible tener en cuenta que la inversión en salud es – casi por definición – uno de los instrumentos más adecuados para la acumulalción de capital humano y el desarrollo de las capacidades.
Sostenibilidad	Se seleccionará una muestra de algunos proyectos terminados, con el propósito de realizar una evaluación rápida in situ, en relación con el tema de la sostenibilidad de los logros alcanzados. Asimismo, se analizarán las rutinas de mantenimiento y la disponibilidad de presupuesto normal de operación para atender las labores de funcioinamiento, mantenimientos y reparaciones.
Creación de capacidades	Se analizará si a través del proyecto administrado por PNUD se han generado en el Ministerio de Salud las capacidades técnicas y administrativas necesarias para asumir la conducción de las operaciones.

3.3.4. Sector Vivienda

PROYECTO SECTOR	PAN/94/002 – Apoyo al Ministerio de Vivienda PAN/95/001 – Componente del Ministerio de Vivienda DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA
Análisis del componente e importancia relativa proyectos administrados por PNUD	Se analizará el paquete de proyectos (Plan Metropolitano, Coherencia entre Plan Regional, Plan Metropolitano del MIVI, y Plan Desarrollo Urbano de la ARI y Construcción soluciones habitacionales) abarcados con este componente y también otros proyectos ejecutados por el Ministerio de Vivienda con financiamiento propio o de otras fuentes internas o externas. Con este análisis detallado se establecerá la importancia relativa de la ejecución por PNUD frente al total de desembolsos ejecutado en el sector desde 1995 a 2003. También se realizará un análisis de la distribución de la cartera de proyectos por provincias y municipios, como también la estimación del impacto que ha tenido la ejecución por PNUD desde el punto de vista de costo de los contratos (comparación de presupuestos oficiales de las licitaciones y monto de contratos para una muestra de proyectos) y celeridad de las ejecuciones (posibilidad de comparar los plazos de ejecución de proyectos administrados por PNUD con proyectos ejecutados fuera del marco del PAN/95/001).
Productos generados por los proyectos	Se procederá a analizar los productos generados por los proyectos ejecutados por PNUD, analizando las metas programadas y ejecutadas (indicadores de productos) en el período 1995-2003 en especial, la construcción de soluciones habitacionales para poblaciones de menores niveles de ingresos. También se analizarán los costos programados y ejecutados y este estudio se podrá realizar a partir de la consideración de los informes de evaluación producidos anteriormente en el marco del proyecto y también a través de la selección de una muestra de proyectos, tratando de representar adecuadamente la distribución espacial del total de los proyectos de este componente.
Pertinencia	La pertinencia de este proyecto en relación con el logro, se desprende de su capacidad de unificar – a nivel de las vivendas – la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Desde este punto de vista, el proyecto es obviamente pertienente desde el punto de vista del logro de "Mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos". No obstante, cabe mencionar que a pesar que la vivienda no se encuentra directamente vinculada con los servicios públicos más entrechamente ligados con la creación de capacidades (educación, salud, nutrición, etc.) y que se prestan fuera de la vivienda, la existencia de patrones adecuados de desarrollo urbano y de oferta de viviendas constituye la base fundamental para potenciar la prestación y efectos de todos los servicios públicos.
Eficacia y eficiencia	Valoración de los niveles de eficacia (productos ejecutados vs productos programados) y eficiencia

PROYECTO SECTOR	PAN/94/002 – Apoyo al Ministerio de Vivienda PAN/95/001 – Componente del Ministerio de Vivienda DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA
	(costo por unidad de producto, y distribución espacial y por tipología de proyecto de este indicador). de los proyectos de este componente, administrados por PNUD. En función de la disponibilidad de la información, este análisis se podrá realizar cubriendo la totalidad de los proyectos o solamente una muestra representativa de la distribución regional de la cartera. Asimismo, en función de la disponibilidad de información para proyectos ejecutados por el Ministerio de Vivienda fuera del marco del PAN/95/001, se podrá hacer un análisis comparativo de los indicadores de eficiencia o de costos por unidad de productos similares.
Método de estimación de beneficios y logros	Los beneficios en este tipo de proyectos se estiman por el incremento en la calidad de vida de la población, medido a través del Indice de Condiciones de Vida (ICV), que combina variables como Calidad de la Vivienda, Posibilidad de Acceso a los Servicios Públicos Domiciliarios (acueductos, alcantarillados, recolección de basuras y combustibles), Composición del Hogar (hacinamiento y menores de 6 años), Capital Humano Presente y Potencial (educación del Jefe de Hogar, de los mayores de 12 años, de la asistencia escolar de niños de 7 a 11 años y jovenes de 12 a 17 años). De manera adicional, se podría medir a través del déficit de vivienda con servicios públicos domiciliarios. La medición de la Línea de Base y de los valores actuales se realizaría a partir del análisis del Censo de Población y Vivienda de 1990, de la Encuesta de Calidad de Vida de 1997, Censo de Población y Vivienda del 2000 y demás información disponible en la Dirección de Estadísticas y Censos y en el MIVI.
Equidad	El análisis de equidad se centrará en la evaluación de la oferta de viviendas para los sectores de más bajos ingresos y el sistema de subsidios para su acceso. Desde el punto de vista intergeneracional, se estima que la vivienda puede tener una relación directa con la inversión en capital social y la construcción de capacidades.
Sostenibilidad	La sostenibilidad estaría dada en términos de la incorporación al desarrollo productivo de las áreas
Creación de capacidades	Se analizará si a través del proyecto administrado por PNUD se han generado en el Ministerio de Vivienda las capacidades técnicas y administrativas necesarias para asumir la conducción de las operaciones.

3.3.5. Sector Energía

PROYECTO SECTOR	PAN/92/005 – Reforma del Sector Eléctrico PAN/97/003 – Reforma de los Sectores de Infraestructura Básica PAN/97/014 – Ente Regulador de los Servicios Públicos SECTOR ENERGIA
Análisis del componente e importancia relativa proyectos administrados por PNUD	Analizar el paquete de proyectos vinculados con la privatización del IRHE y la constitución y puesta en marcha del ERSP. Actividades de base para preparar la privatización del IRHE (Fortalecimiento institucional; Reevaluación activos fijos; Estructura tarifaria; Normas control ambiental; Actualización plan expansión; Marco regulatorio del sector), privatización del IRHE (Reforma IRHE, separación vertical y horizontal, venta de acciones, estatutos nuevas empresas) y creación y fortalecimiento del Ente Regulador de los Servicios Públicos (Creación ERSP, personal capacitado, con normas y marcos regulatorios, con regímenes tarifarios, estándares de calidad y procedimientos de control, Marco Institucional y Coordinación General del ERSP, Desarrollo y aplicación del marco normativo, metodológico y procedimental para todos los servicios). El análisis abarcaría la última década, tratando en primer lugar de idetificar la importancia relativa de los proyectos administrados por PNUD frente a otros proyectos ejecutados por otras instituciones y con otros recursos. En este caso también se analizará el impacto que ha tenido la ejecución por PNUD, desde el punto de vista de costo de los contratos, pero en especial respecto de la factibilidad otorgada a la realización de contratos de consultoría y en particular, de consultorías internacionales. Asimismo, se tratará de deconstruir el logro relevante para el sector energía, tratando de identificar realmente la trascendencia de las gestiones canalizadas a través de los proyectos administrados por PNUD.

PROYECTO SECTOR	PAN/92/005 – Reforma del Sector Eléctrico PAN/97/003 – Reforma de los Sectores de Infraestructura Básica PAN/97/014 – Ente Regulador de los Servicios Públicos SECTOR ENERGIA
Productos generados por los proyectos	En este caso, más que en los restantes, es necesario tener presente la estructura de la función de producción, en la cual los logros son dependientes de todos los proyectos en forma conjunta, pero no de ninguno de ellos en forma particular. Además, se deberá analizar cada uno de los proyectos administrados por PNUD e identificar con claridad los productos generados y el grado de complementariedad con los productos generados por los restantes proyectos de la función de producción.
Pertinencia	Si bien el servicio eléctrico es uno de los servicios públicos domiciliarios de mayor importancia, el mismo forma parte del grupo de servicios públicos vinculado con producción, competitividad y comodidad. Por ello, si bien este servicio es pertinente desde el punto de vista del logro que estamos evaluando, no debe olvidarse que el mismo no forma parte del primer grupo de servicios, de aquellos más ligados a la generación de capacidades.
Eficacia y eficiencia	Los niveles de eficacia (productos ejecutados vs productos programados) y de eficiencia (costo por unidad de producto) serán estimados a partir de la información disponible sobre la programación y ejecución de los proyectos de este sector.
Método de estimación de beneficios y logros	Si se adopta el esquema de la función de producción, en la cual todos los insumos tienen por igual una relación directa con los beneficios y logros generados por los proyectos, entonces todas las gestiones ejecutadas en el marco de proyectos administrados por PNUD tienen una total relación de causalidad con los indicadores de logros del sector, medidos en términos de cobertura, eficiencia (costos de la prestación del servicio) y equidad.
Equidad	La equidad intrageneracional se analizará estudiando en forma comparativa – en función de la disponibilidad de información estadística – la distribución del ingreso y la distribución del peso tarifario de la prestación del servicio según distintos tramos de consumo. Por su parte, la equidad intergeneracional será analizada en función de los componentes cubiertos por el esquema tarifario, en el sentido de la incorporación o no de las alícuotas vinculadas con la recuperación de las inversiones, y la expansión de las capacidades de prestación del servicio.
Sostenibilidad	El análisis de la sostenibilidad también se basará en la consideración de la estructura tarifaria y la incorporación de las alícuotas de recuperación de las inversiones y la expansión de las capacidades de prestación del servicio.
Creación de capacidades	Se analizará si a través del proyecto administrado por PNUD se han generado en el ERSP las capacidades técnicas y administrativas necesarias para asumir la conducción de las operaciones propias en el sector energía

3.3.6. Sector Telecomunicaciones

PROYECTO SECTOR	PAN/92/008 – Reestructuración del Sector Telecomunicaciones PAN/97/003 – Reforma de los sectores de infraestructura básica PAN/97/014 – Ente Regulador de los Servicios Públicos TELECOMUNICACIONES
Análisis del componente e importancia relativa proyectos administrados por PNUD	Analizar el paquete de proyectos vinculados con la privatización de INTEL y la constitución y puesta en marcha del ERSP. Actividades de base para preparar la privatización del INTEL (Fortalecimiento institucional; Reevaluación activos fijos; Estructura tarifaria; Normas control ambiental; Actualización plan expansión; Marco regulatorio del sector), la creación del ERSP (personal capacitado, con normas y marcos regulatorios, con regímenes tarifarios, estándares de calidad y procedimientos de control, como también el Marco institucional y coordinación general del ERSP, el desarrollo y aplicación del marco normativo, metodológico y procedimental para todos los servicios y el control de gestión y calidad de los servicio públicos). Al igual que en el caso de energía, el análisis abarcaría la última década, tratando en primer lugar de identificar la importancia relativa de los proyectos administrados por PNUD frente a otros proyectos ejecutados por otras instituciones y con otros recursos. En este caso también se analizará el impacto que ha tenido la ejecución por PNUD, desde el punto

PROYECTO SECTOR	PAN/92/008 – Reestructuración del Sector Telecomunicaciones PAN/97/003 – Reforma de los sectores de infraestructura básica PAN/97/014 – Ente Regulador de los Servicios Públicos TELECOMUNICACIONES
	de vista de costo de los contratos, pero en especial respecto de la factibilidad otorgada a la realilzación de contratos de consultoría y en particular, de consultoría internacionales. Asimismo, se tratará de deconstruir el logro relevante para el sector telecomunicaciones, tratando de identificar realmente la trascendencia de las gestiones canalizadas a través de los proyectos administrados por PNUD.
Productos generados por los proyectos	En este caso, más que en los restantes, es necesario tener presente la estructura de la función de producción, en la cual los logros son dependientes de todos los proyectos en forma conjunta, pero no de ninguno de ellos en forma particular. Además, se deberá analizar cada uno de los proyectos administrados por PNUD e identificar con claridad los productos generados y el grado de complementariedad con los productos generados por los restantes proyectos de la función de producción.
Pertinencia	Si bien el servicio de telecomunicaciones es uno más de los servicios públicos domiciliarios, el mismo forma parte del grupo de servicios públicos vinculado con producción, competitividad y comodidad. Por ello, si bien este servicio es pertinente desde el punto de vista del logro que estamos evaluando, no debe olvidarse que el mismo no forma parte del primer grupo de servicios, de aquellos más ligados a la generación de capacidades.
Eficacia y eficiencia	Los niveles de eficacia (productos ejecutados vs productos programados) y de eficiencia (costo por unidad de producto) serán estimados a partir de la información disponible sobre la programación y ejecución de los proyectos de este sector.
Método de estimación de beneficios y logros	Si se adopta el esquema de la función de producción, en la cual todos los insumos tienen por igual una relación directa con los beneficios y logros generados por los proyectos, entonces todas las gestiones ejecutadas en el marco de proyectos administrados por PNUD tienen una total relación de causalidad con los indicadores de logros del sector, medidos en términos de cobertura, eficiencia (costos de la prestación del servicio) y equidad.
Equidad	La equidad intrageneracional se analizará estudiando en forma comparativa – en función de la disponibilidad de información estadística – la distribución del ingreso y la distribución del peso tarifario – de telefonía fiija y celular – de la prestación del servicio según distintos tramos de consumo. Por su parte, la equidad intergeneracional será analizada en función de los componentes cubiertos por el esquema tarifario, en el sentido de la incorporación o no de las alícuotas vinculadas con la recuperación de las inversiones, y la expansión de las capacidades de prestación del servicio.
Sostenibilidad	El análisis de la sostenibilidad también se basará en la consideración de la estructura tarifaria y la incorporación de las alícuotas de recuperación de las inversiones y la expansión de las capacidades de prestación del servicio.
Creación de capacidades	Se analizará si a través del proyecto administrado por PNUD se han generado en el ERSP las capacidades técnicas y administrativas necesarias para asumir la conducción de las operaciones propias en el sector telecomunicaciones

3.3.7. Sector Agua Potable y Alcantarillado

PROYECTO SECTOR	PAN/97/003 – Reforma de los sectores de Infraestructura Básica PAN/97/014 – Ente Regulador de los Servicios Públicos AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Análisis del componente e importancia relativa proyectos administrados por PNUD	Analizar el proyecto vinculado con la privatización del IDAAN y la constitución y puesta en marcha del ERSP. En parte estos proyectos abarcaron la reforma IDAAN, y los planes sobre el otorgamiento de concesiones en el área metropolitana y del interior del país. El análisis abarcaría la última década, tratando en primer lugar de idetificar la importancia relativa de los proyectos administrados por PNUD frente a otros proyectos ejecutados por otras instituciones y con otros recursos. En este caso también se analizará el impacto que ha tenido la ejecución por PNUD, desde el punto

PROYECTO SECTOR	PAN/97/003 – Reforma de los sectores de Infraestructura Básica PAN/97/014 – Ente Regulador de los Servicios Públicos AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
	de vista de costo de los contratos, pero en especial respecto de la factibilidad otorgada a la realización de contratos de consultoría y en particular, de consultorías internacionales. Asimismo, se tratará de deconstruir el logro relevante para el sector agua potable y alcantarillado, tratando de identificar realmente la trascendencia de las gestiones canalizadas a través de los proyectos administrados por PNUD.
Productos generados por los proyectos	En este caso, al igual que en Energía y Telecomunicaciones, es necesario tener presente la estructura de la función de producción, en la cual los logros son dependientes de todos los proyectos en forma conjunta, pero no de ninguno de ellos en forma particular. Además, se deberá analizar cada uno de los proyectos administrados por PNUD e identificar con claridad los productos generados y el grado de complementariedad con los productos generados por los restantes proyectos de la función de producción.
Pertinencia	El servicio de agua potable y alcantarillado es obviamente uno de los servicios que presenta una pertinencia total con respecto al logro que estamos evaluando. Además, este servicio forma parte del primer grupo de servicios, altamente vinculado con el desarrollo de las capacidades humanas, ya que la dotación de un buen servicio de agua potable y alcantarillado está muy estrechamente ligado con los índices de morbilidad y mortalidad por enfermedades de transmisión hídrica.
Eficacia y eficiencia	Los niveles de eficacia (productos ejecutados vs productos programados) y de eficiencia (costo por unidad de producto) serán estimados a partir de la información disponible sobre la programación y ejecución de los proyectos de este sector.
Método de estimación de beneficios y logros	La prestación de un servicio adecuado de agua potable y alcantarillado, se expresa a través de la reducción de los indicadores de morbilidad y mortalidad por enfermedades de transmisión hídrica (fiebre tifoidea, hepatitis, etc.) para distintos estratos de la población, como así también los potenciales efectos de los proyectos de saneamiento desde el punto de vista del desarrollo urbano.
Equidad	La equidad intrageneracional se analizará estudiando en forma comparativa – en función de la disponibilidad de información estadística – la distribución del ingreso y la distribución del peso tarifario de la prestación del servicio según distintos tramos de consumo. Por su parte, la equidad intergeneracional será analizada en función de los componentes cubiertos por el esquema tarifario, en el sentido de la incorporación o no de las alícuotas vinculadas con la recuperación de las inversiones, y la expansión de las capacidades de prestación del servicio.
Sostenibilidad	El análisis de la sostenibilidad también se basará en la consideración de la estructura tarifaria y la incorporación de las alícuotas de recuperación de las inversiones y la expansión de las capacidades de prestación del servicio.
Creación de capacidades	Se analizará si a través del proyecto administrado por PNUD se han generado en el IDAAN y en el ERSP las capacidades técnicas y administrativas necesarias para asumir la conducción de las operaciones propias del sector.

3.3.8. Autoridad de la Región Interoceánica (ARI)

PROYECTO SECTOR	PAN/94/001 – Apoyo a la Autoridad de las Areas Revertidas PAN/94/002 – Apoyo al Ministerio de Vivienda PAN/99/005 – Apoyo al desarrollo de las áreas revertidas AUTORIDAD DE LA REGION INTEROCEANICA
Análisis del componente e importancia relativa proyectos administrados por PNUD	Analizar los proyectos vinculados con el fortalecimiento de la ARI y el desarrollo del área del canal (Fortalecimiento institucional de la ARI, Plan conservación recursos naturales de la cuenca del canal, Plan general de uso, conservación y desarrollo del área del canal, Plan Metropolitano para Colón y Panamá, Coherencia entre Plan Regional, Plan Metropolitano del MIVI, y Plan Desarrollo Urbano de la ARI) y también otros proyectos que se pudieran haber ejecutado o estar ejecutando con recursos adicionales de otras fuentes para planificar y administrar el desarrollo de las áreas metropolitanas de Panamá y Colón, en armonía con las necesidades del desarrollo de los bienes revertidos de la región interoceánica.

PROYECTO SECTOR	PAN/94/001 – Apoyo a la Autoridad de las Areas Revertidas PAN/94/002 – Apoyo al Ministerio de Vivienda PAN/99/005 – Apoyo al desarrollo de las áreas revertidas AUTORIDAD DE LA REGION INTEROCEANICA
	También se analizará el impacto que ha tenido la ejecución por PNUD, desde el punto de vista de costo de los contratos, pero en especial respecto de la factibilidad otorgada a la realilzación de contratos de consultoría y en particular, de consultoría internacionales. Se analizará el impacto del desarrollo de las áreas revertidas en la expansión de los servicios públicos urbanos.
Productos generados por los proyectos	Se analizarán en detalle los contenidos de los estudios producto del presente proyecto y el grado de cumplimiento respecto de la aplicación de las normas y la ejecución de los proyectos para el desarrollo de la zona. Asimismo, se analizarán estos estudios en relación con aquellos otros trabajos similares concretados en el área del Ministerio de Vivienda.
Pertinencia	La pertinencia de estos proyectos en relación con el objetivo sujeto a evaluación, viene dado por la naturaleza misma de la prestación de servicios públicos de energía, agua potable y alcantarillado, transportes, comunicaciones, etc. en el área del canal.
Eficacia y eficiencia	La identificación de los productos permitirá efectuar un análisis de la eficacia (productos ejecutados vs productos programados) y de la eficiencia (costos por unidad de productos).
Método de estimación de beneficios y logros	La esencia de esta evaluación es identificar los logros y las dificultades para alcanzarlos, construyendo saldos pedagógicos para los cuatro actores principales de este proceso de planeación, los habitantes de la región, las instituciones de dirección y regulación del territorio, los inversionistas públicos y privados y el PNUD como organismo administrador de los proyectos. Los logros de estos proyectos serán medidos a través de la contribución del área del canal al PBI nacional. También se tendrán en cuenta otros indicadores, tal como la generación de empleo, la oferta de servicios de educación y vivienda y en particular, el desarrollo en la prestación de servicios públicos en el área revertida.
Equidad	El tema de la equidad intrageneracional será considerado a partir de los proyectos de viviendas para poblaciones de bajos niveles de ingreso, concretados en base a transferencias de recursos generados en la zona del canal. Asimismo, desde este punto de vista se analizarán los efectos del desarrollo de la zona del canal sobre desarrollo productivo y empleo. Desde el punto de vista de la equidad intergeneracional, el análisis deberá orientarse hacia la consideración de las acciones de protección y conservación de los recursos naturales en la zona, la transformación de activos improductivos en activos productivos, y también la adopción de esquemas de financiamiento coherentes con el enfoque de equidad entre generaciones.
Sostenibilidad	El análisis de la sostenibilidad está estrechamente vinculado con el tema de la equidad intergeneracional. Por lo tanto, se impone que el tratamiento de activos (bienes disponibles y potencialidad) y pasivos (contaminación y otros factores adversos) y la adopción de esquemas financieros de fuentes y usos de fondos, resulte en escenarios protectores de esa equidad entre generaciones actuales y futuras.
Creación de capacidades	Se analizará el aporte de los proyectos en el fortalecimiento institucional de las entidades del área del canal y en particular, de la ARI. Por ello, deberá incorporarse en el análisis el nuevo proyecto PAN/99/005-Apoyo al desarrollo de las áreas revertidas.

3.3.9. Fortalecimiento de las Políticas Públicas

PROYECTO SECTOR	PAN/94/005 – Apoyo a la formulación e implementación de políticas públicas PAN/01/011 – Asistencia técnica a las políticas públicas PAN/02/003 – Asistencia preparatoria para la Dirección de Políticas Públicas POLITICAS PUBLICAS
Análisis del componente e importancia relativa proyectos administrados por PNUD	Analizar el paquete de proyectos de apoyo a la definición, promoción, divulgación, ejecución y seguimiento de las públicas públicas y el rol de los proyectos administrados por PNUD en este marco de referencia, en especial la UTPP (Fortalecimiento formulación y seguimiento políticas públicas, Sist Información y metodologías para seguim políticas púb, Indicadores y mecanismos de evaluación para seguimiento políticas públicas en el marco del Plan de Desarrollo, Información para hacer

PROYECTO SECTOR	PAN/94/005 – Apoyo a la formulación e implementación de políticas públicas PAN/01/011 – Asistencia técnica a las políticas públicas PAN/02/003 – Asistencia preparatoria para la Dirección de Políticas Públicas POLITICAS PUBLICAS
	seguimiento de avance, Informe sobre avance del plan de inversiones públicas, Estrategia de divulgación de las políticas públicas, Acuerdos con la OMC y nuevas funciones en patentes y marcas de fábrica, Fortalecer VICOMEX para negociar acuerdos comerciales, Reglamentar e implementar ley 29 de 1996 en aspectos de competencia, protección al consumidor y prácticas desleales de comercio, Estudio de factibilidad del plan de retiro de educadores, Modernización de la Dirección de Estadísticas y Censos, Fortalecimiento de la capacidad del MEF para análisis, diseño e implementación de estrategias de desarrollo, Realizada, analizada y publicada encuesta de niveles de vida, Diseñado sistema de seguimiento a las políticas públicas y fortalecida la Dcion de Política Social, Actualizacion y funcionamiento del sistema de contrataciones públicas y fortalecida la Dcion de Contrataciones, Diseño y operación del sistema electrónico de contrataciones públicas, Implementado y operando el proyecto). Con este análisis se identificará la importancia relativa de la ejecución por PNUD en la última década.
Productos generados por los proyectos	Se verificarán los productos previstos en los proyectos, en el tema de formulación de políticas públicas, sistemas de seguimiento y monitoreo de políticas, divulgación y promoción.
Pertinencia	La pertinencia de los proyectos de políticas públicas en relación con el logro bajo evaluación, viene dado no por la vinculación directa en el tema de prestación de servicios públicos, sino como proyectos básicos esenciales para otorgar direccionalidad y coherencia a la gestión de gobierno en la prestación de los servicios y en la conducción de las transformaciones que se han concretado en la última década.
Eficacia y eficiencia	Valoración de los niveles de eficacia (productos ejecutados vs productos programados) de los proyectos de este componente, administrados por PNUD. Con respecto al análisis de eficiencia, el estudio no estará orientado a la consideración de costos por unidad de producto, sino al análisis de la capacidad para la conducción coherente de las transformaciones concretadas en la última década.
Método de estimación de beneficios y logros	El análisis de los logros en el tema de políticas públicas vendrá dado por la evaluación del logro que se está evaluando, es decir la mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos. En otros términos, la evaluación no se basa en el análisis de la formulación de las políticas, sino en los resultados alcanzados con las transformaciones que fueron impulsadas desde la UTPP.
Equidad	Al analizar la orientación impuesta a las políticas públicas, se prestará especial atención al análisis de cómo fue incorporado en las mismas la consideración de los aspectos de equidad intrageneracional e intergeneracional.
Sostenibilidad	Se analizará la sostenibilidad de mantener un esquema fortalecido y centralizado en la formulación, conducción y seguimiento de políticas públicas, en un escenario en el cual ya se han producido gran parte de las transformaciones en las estructuras organizativas y modalidades operativas en la prestación de los servicios públicos.
Creación de capacidades	Se analizará si a través del proyecto administrado por PNUD se han generado en la UTPP las capacidades técnicas y administrativas necesarias para asumir la conducción de las operaciones.

3.4. LIMITACIONES Y REQUERIMIENTOS PARA LA EVALUACIÓN

SECTOR	REQUERIMIENTOS Y ACLARACIONES
Infraestructura de transporte	El trabajo de evaluación requeriría además de las labores de gabinete, el levantamiento de información de censos de tránsito para poder hacer una estimación de beneficios de algunos proyectos que fueron previamente evaluados a nivel de factibilidad con la aplicación del HDM. Si estos censos de tránsito los realizara el MOP, sería necesario partir la consultoría en dos etapas, la primera para recopilar y analizar la información, seleccionar la muestra de proyectos y organizar la realización de los censos de tránsito y la segunda para terminar el trabajo con la información censal disponible. Se contempla realizar una serie de visitas de campo a proyectos ejecutados.
Educación	No se preve el levantamiento de informaciones por censos o encuestas. Se contempla la realización de visitas de campo, para el conocimiento de algunos proyectos concretos. Se requerirá el suministro de una cantidad importante de información estadística, con el máximo nivel de desagregación territorial y por grupos de población. Esta información deberá ser suministrada tanto por el Ministerio de Educación, como también por la Dirección de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de la República. Se organizará de manera que gran parte de la información sea solicitada antes de la llegada de los consultores, a efectos de asignar el mínimo tiempo posible en la búsqueda y organización de datos. Sería conveniente que la información estadística fuera suministrada en medio magnético.
Salud	No se preve el levantamiento de informaciones por censos o encuestas. Se contempla la realización de visitas de campo, por lo menos a dos zonas de salud, San Miguelito y otra. Se requerirá el suministro de una cantidad importante de información estadística, con el máximo nivel de desagregación territorial y por grupos de población. Esta información deberá ser suministrada tanto por el Ministerio de Salud, como también por la Dirección de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de la República. Se organizará de manera que gran parte de la información sea solicitada antes de la llegada de los consultores, a efectos de asignar el mínimo tiempo posible en la búsqueda y organización de datos. Sería conveniente que la información estadística fuera suministrada en medio magnético.
Vivienda	No se preve el levantamiento de informaciones por censos o encuestas. Se contempla la realización de visitas de campo para el conocimiento de proyectos ejecutados. Se requerirá el suministro de una cantidad importante de información estadística, con el máximo nivel de desagregación territorial. Esta información deberá ser suministrada tanto por el Ministerio de Vivienda, como también por la Dirección de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de la República. Se organizará de manera que gran parte de la información sea solicitada antes de la llegada de los consultores, a efectos de asignar el mínimo tiempo posible en la búsqueda y organización de datos. Sería conveniente que la información estadística fuera suministrada en medio magnético.
Energía	No se preve el levantamiento de informaciones por censos o encuestas. Se requerirá el suministro de información estadística en relación con la prestación del servicio, con el máximo nivel de desagregación territorial. Se requerirá información detallada sobre estructura tarifaria (componentes de energía y potencia, recupero de las inversiones) Si estuviera disponible, se requerirá información sobre agrupación de consumidores por niveles de consumo de energía y categoría tarifaria y su relación con niveles de ingreso de los consumidores. Sería conveniente que la información estadística fuera suministrada en medio magnético.
Telecomunicaciones	No se preve el levantamiento de informaciones por censos o encuestas. Se requerirá el suministro de información estadística en relación con la prestación del servicio, con el máximo nivel de desagregación territorial. Se requerirá información detallada sobre estructura tarifaria (componentes de energía y potencia, recupero de las inversiones) Si estuviera disponible, se requerirá información sobre agrupación de consumidores por niveles de consumo y categoría tarifaria y su relación con niveles de ingreso de los consumidores, tanto para telefonía fija, como celular. Sería conveniente que la información estadística fuera suministrada en medio magnético.

SECTOR	REQUERIMIENTOS Y ACLARACIONES
Agua potable y alcantarillado	No se preve el levantamiento de informaciones por censos o encuestas. Se requerirá el suministro de información estadística en relación con la prestación del servicio, con el máximo nivel de desagregación territorial. Se requerirá información detallada sobre estructura tarifaria (componentes de energía y potencia, recupero de las inversiones) Se requerirá información detallada sobre facturación y cobranza. Si estuviera disponible, se requerirá información sobre agrupación de consumidores por niveles de consumo de energía y categoría tarifaria y su relación con niveles de ingreso de los consumidores. Sería conveniente que la información estadística fuera suministrada en medio magnético.
Autoridad de la Región Interoceánica	No se preve el levantamiento de informaciones por censos o encuestas. Se contempla la realización de visitas de campo para el conocimiento de proyectos ejecutados y a ejecutar. Se requerirá el suministro de una cantidad importante de información estadística, con el máximo nivel de detalle. Esta información deberá ser suministrada tanto por la ARI, el Ministerio de Vivienda y también por la Dirección de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de la República. Se organizará de manera que gran parte de la información sea solicitada antes de la llegada de los consultores, a efectos de asignar el mínimo tiempo posible en la búsqueda y organización de datos. Sería conveniente que la información estadística fuera suministrada en medio magnético.
Políticas Públicas	Se requerirá una cantidad importante de información sobre formulación y ejecución presupuestaria, de acuerdo a diversas clasificaciones, en especial por el lado de destino del gasto. Se organizará de manera que gran parte de la información sea solicitada antes de la llegada de los consultores, a efectos de asignar el mínimo tiempo posible en la búsqueda y organización de datos. Sería conveniente que la información estadística fuera suministrada en medio magnético.
Otros datos	Se requerirá información detallada sobre distribución del ingreso, tanto a nivel nacional, como también con detalle territorial. Sería conveniente tener la información relativa al coeficiente de Gini, tanto para la línea de base (1994), como en la actualidad (2003). Sería conveniente tener en medio magnético la información correspondiente a los censos de población y vivienda, la encuesta de calidad de vida 1997, la segunda encuesta de niveles de vida prevista para el 2003, el estudio del gasto social focalizado al 2002 y el mapa de pobreza actualizado al 2003.

Capítulo 2. El contexto regional y la evolución macroeconómica de Panamá

1. INTRODUCCION

Al considerar las políticas implantadas por Panamá durante la década del 90 y hasta el 2003, es imprescindible tener en cuenta la evolución de las cifras macroeconómicas del país. En varios años durante la década pasada, ese compotamiento económico afectó las posibilidades de ejecutar adecuadamente las políticas públicas, ya que las condiciones fiscales, los desequilibrios en balanza de pagos, la falta de dinamismo de varios sectores económicos, y las condiciones de desempleo y pobreza, obstaculizaron – en diferentes medidas – la concreción de las políticas públicas orientadas hacia el logro de mayor eficiencia en el sector público, redefinición del rol del Estado y el otorgamiento de mayor protagonismo al sector privado.

Por otra parte, ese direccionamiento de las políticas públicas en Panamá durante la década del 90, no fue un aspecto aislado que tuviera relevancia solamente en el plano nacional. Por el contrario, esa conducción debe ser vista como parte de un proceso de carácter global y regional, caracterizado por una mayor apertura comercial, liberalización de los mercados financieros nacionales y de los flujos de capitales con el exterior, y la promoción del papel protagónico de la iniciativa privada en la producción de bienes y en la provisión de servicios públicos y sociales.

De manera adicional, también es necesario tener en cuenta las principales características de la economía panameña. Una economía pequeña, con tipo de cambio absolutamente fijo, no formadora de precios internacionales, con una especialidad relativa en la prestación de servicios, con una orientación eminentemente exportadora de esos servicios y con una creciente apertura hacia el exterior, se ve necesariamente afectada por las crisis externas y estos efectos pueden perjudicar las posibilidades de implantación de nuevas políticas públicas que implican fuertes reorientaciones de la gestión de gobierno, como así también la redefinición del rol del Estado y el redimensionamiento del sector público.

Por lo expuesto, es absolutamente imprescindible conocer el comportamiento del contexto regional y también el comportamiento de las principales variables macroeconómicas de nivel nacional.

2. EL DESEMPEÑO REGIONAL EN LOS 90[21]

2.1. EL COMPORTAMIENTO ECONÓMICO REGIONAL

Con una sensación de optimismo generalizado se iniciaron los años noventa en América Latina y el Caribe, tras la "década perdida" de los ochenta, dominada por la crisis de la deuda externa. Sin embargo, hacia fines del decenio este clima – en varios países de la región – dejó paso al desánimo debido a las dificultades para alcanzar el crecimiento sostenido.

Cuadro Nº MACRO-1: América Latina y el Caribe: Evolución del producto interno bruto total y por habitante (En porcentajes, sobre la base de valores a precios de 1995)[22]

Regiones y Paises	PIB Total		PIB Por Habitante	
	Tasa Promedio Anual		Tasa Promedio Anual	
	Años Ochenta (a)	1990-1999 (b)	Años Ochenta (a)	1990-1999 (b)
Total América Latina y el Caribe (c)	1.0	3.2	-1.0	1.4
América Latina y el Caribe Excepto Brasil	-	3.6	-	1.7
Argentina	-0.7	4.7	-2.1	3.3
Bolivia	0.2	3.9	-1.9	1.4
Brasil	1.3	2.5	-0.7	1.0
Chile	3.0	6.0	1.3	4.4
Colombia (d)	3.7	2.5	1.6	0.5
Costa Rica	2.2	4.1	-0.6	1.2
Cuba (e)	3.7	-2.1	2.8	-2.6
Ecuador	1.7	1.9	-0.9	-0.2
El Salvador	-0.4	4.4	-1.4	2.3
Guatemala	0.9	4.2	-1.6	1.5
Haití	-0.5	-1.2	-2.4	-3.1
Honduras	2.4	3.1	-0.8	0.2
México	1.8	3.1	-0.3	1.3
Nicaragua	-1.5	3.2	-3.9	0.3
Panamá	1.4	4.7	-0.7	2.8
Paraguay	3.0	2.1	0.0	-0.6
Perú	-1.2	4.7	-3.3	2.9
República Dominicana	2.4	5.0	0.2	3.1
Uruguay	0.0	3.2	-0.6	2.4
Venezuela	-0.7	1.9	-3.2	-0.3
Subtotal Caribe (f)	0.1	2.0	-0.9	1.1

El avance de la globalización fue el elemento distintivo del contexto mundial en los últimos años. Los cambios registrados en la región durante el decenio se entienden mejor desde una perspectiva internacional. En materia política, si bien persisten múltiples e incluso crecientes fragilidades,

[21] CEPAL, Notas de la CEPAL Nro. 15 (un resumen del libro "Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa".

[22] Fuente:**CEPAL,** sobre la base de cifras oficiales expresadas en dólares a precios constantes de 1995. (a) Calculada sobre la base de cifras a precios constantes de 1990. (b) Estimación preliminar. (c) Excluye Cuba. (d) Los valores para el período 1997-1999 fueron estimados por la **CEPAL**, sobre la base de cifras provisionales proporcionadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (e) Calculado sobre la base de cifras en moneda constante del país. (f) Calculado sobre la base de cifras expresadas a costo de factores.

destaca la difusión de los regímenes democráticos. En el terreno económico, sobresalen las reformas centradas en la mayor apertura comercial, la liberalización de los mercados financieros nacionales y de los flujos de capitales con el exterior, y el papel protagónico de la iniciativa privada en la producción de bienes y en la provisión de servicios públicos y sociales.

América Latina y el Caribe experimentó profundas transformaciones económicas y sociales durante los años noventa. La apertura comercial, la liberalización de los mercados financieros nacionales y una creciente liberalización de los flujos de capital son las reformas más generalizadas en la región. La convergencia ha sido menor en otras áreas, como el sistema tributario y las privatizaciones.

Estas reformas contribuyeron a corregir los desequilibrios fiscales y abatir la inflación, además de acelerar el aumento de las exportaciones, atraer flujos de inversión extranjera directa y profundizar o crear nuevos procesos de integración económica dentro de la región y de acuerdos comerciales con otros países y regiones del mundo. Sin embargo, los progresos han sido frustrantes en materia de crecimiento económico, transformación productiva, aumento de la productividad y disminución de las desigualdades. Además de insuficiente, el crecimiento económico ha sido inestable. En el frente social se registraron aumentos del gasto público y se redujo la proporción de población que vive en la pobreza, aunque sin compensar el incremento del decenio anterior ni atenuar la falta de equidad en la distribución del ingreso.

Uno de los aspectos más destacables de la década de los noventa en América Latina y el Caribe es el papel fundamental que ha ocupado la descentralización en las políticas públicas de los países. Desde un punto de vista político, este hecho tiene su explicación en la necesidad de acercar el gobierno a los ciudadanos, mientras que desde una perspectiva económica la descentralización ha aparecido como una forma de incrementar la eficiencia en la provisión de servicios, especialmente los sociales, en el marco de los procesos de reestructuración del Estado.

2.2. LAS CRISIS QUE AFECTARON A LA REGIÓN[23]

La evaluación a lo largo del período no fue homogénea. Primero predominó una sensación de euforia debida al nuevo acceso a los mercados internacionales de crédito (caída de la tasa de interés y reanudación de los flujos de capital hacia la región), a la reestructuración de la deuda externa en el marco del "Plan Brady", al abatimiento de la inflación y a la recuperación económica.

Por ser una región sensible a los cambios y movimientos del sistema internacional, resultado esto de una deuda significativa contraída en épocas anteriores y de políticas monetarias y crediticias procíclicas (con auges y posteriores contracciones que restan estabilidad al crecimiento económico), las crisis en cualquiera de sus manifestaciones y ámbitos afectan en alto grado los sistemas nacionales de América Latina y el Caribe. La primera de la crisis a nivel financiero en la década, para la región, se dió en 1995; se tradujo en la baja del crecimiento del PIB, representando un retroceso considerable para las frágiles economías de América Latina y el Caribe .

[23] REYES, Giovanni E., Globalización y economías de América Latina y El Caribe (University of Pittsburgh, 2002)

La crisis mexicana (denominada efecto tequila) no llegó a ser global, se originó en México, país que representa aproximadamente el 45% de exportaciones de la región (para el año 2000). Se dio por la vía financiera luego que, en 1994 el peso, la moneda oficial mexicana, sufriese una devaluación que impulsó la salida de grandes capitales del país y la suspensión virtual del financiamiento externo voluntario; Argentina y Uruguay se vieron afectados seriamente por tal crisis. Gracias a una masiva ayuda financiera a México y Argentina, pudo superarse en relativo corto tiempo, pero la inestabilidad de los flujos de capital como resultado, no permitió que el PIB logrado por la región (4.15 % de 1990 – 1994) continuase en ascenso, sino se situó en un PIB del 2.8 % anual. Las crisis financieras que se dieron internamente en los países de la región afectaron por periodos largos los sistemas financieros y mermaron los recursos fiscales de los países latinoamericanos.

La segunda crisis que afectó la región de América Latina y el Caribe fue la originada en Asia en la segunda mitad de 1997, profundizándose en 1998 con la crisis rusa y sus efectos de moratoria y devaluación adoptada, impactaron fuertemente el sistema financiero, repercutiendo en la baja del precio de varias materias primas para la región de Sudamérica: como el petróleo, otros minerales y varios productos agrícolas.

La tercera crisis presentó un carácter global producto de la desaceleración de la economía mundial, su efecto comercial se sintió fuertemente en los precios de las materias primas que se reflejaron en México, Centroamérica y el Caribe economías altamente vinculadas a Estados Unidos. El escenario previo de crisis financieras, dificultó la aplicación de medidas efectivas en un intento de contrarrestar sus efectos y mejorar las condiciones de competitividad y reactivar las economías internamente.

A esta situación se suma la tragedia ocurrida en Estados Unidos, el país con la mayor influencia en la economía internacional, el 11 de septiembre del 2001, con los ataques terroristas al centro económico mundial, agudizando la situación de deterioro de las expectativas de consumidores e inversionistas tras el desplome de los mercados financieros en las principales plazas internacionales.

2.3. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DESTACABLES DEL PROCESO MUNDIAL Y REGIONAL[24]

2.3.1. Principales tendencias

El fin de la guerra fría provocó cambios tan profundos como rápidos en la economía mundial. Durante los años noventa, la primacía estadounidense se acentuó, los europeos avanzaron en la creación de su bloque para mantener el protagonismo en el nuevo escenario internacional, los países socialistas volcaron sus economías al mercado, China creció con asombrosa rapidez, América Latina se democratizó a la vez que realizó importantes reformas económicas y sociales.

[24] CEPAL, Notas de la CEPAL Nro. 15 (un resumen del libro "Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa".

En el terreno económico, la globalización evolucionó desde una suma de economías nacionales vinculadas por flujos de comercio, inversión y financiamiento, hacia la constitución progresiva de una red única de mercados y producción. Como consecuencia, la actividad económica de diversos estados nacionales experimentó grandes variaciones que dieron, alternativamente, impulso y freno a los países en desarrollo.

Durante la pasada década también ganaron espacio en la agenda multilateral algunos valores básicos, como expresión de esta tendencia hacia la globalización. Se produjo una generalización gradual de ideas y valores en torno a los derechos humanos, la democracia política, el desarrollo social, la equidad de género, el respeto de la diversidad étnica y cultural, y la sostenibilidad del medio ambiente. Contribuyeron a esto las cumbres mundiales organizadas por las Naciones Unidas, aunque todavía es incipiente la puesta en práctica de medidas concretas y efectivas.

La legitimación casi universal de la democracia como sistema político coincidió en América Latina y el Caribe con el proceso iniciado en los años ochenta y consolidado en los noventa. En 1930, había cinco gobiernos democráticos en la región, siete en 1948, los que disminuyeron a tres en 1976, mientras que ahora predominan ampliamente. Durante los años noventa, la región avanzó en la aceptación del pluralismo, respeto de los derechos civiles y políticos y en la dección de autoridades como base del funcionamiento del sistema político. Aun así, el fortalecimiento de la democracia continúa siendo un gran desafío.

2.3.2. Bajo crecimiento de la economía mundial

Una tasa media anual de sólo 2.4% alcanzó durante los noventa el crecimiento de la economía mundial, el nivel más bajo desde la posguerra. Los países desarrollados tuvieron un magro desempeño (2.2%), con la importante excepción de Estados Unidos en la segunda mitad del decenio (4%). A su vez, Europa oriental cayó (-3.6%) y África creció escasamente (2.2%). En cambio, Asia se expandió a tasas elevadas (6.5%) y mejoraron los ritmos de crecimiento en América Latina (3.2%) y Medio Oriente (3.3%). Se amplió la brecha que separa al mundo en desarrollo de los países desarrollados en términos de ingreso por habitante, excepto en Asia.

2.3.3. Aumento de la desigualdad

Las profundas disparidades existentes en la distribución mundial del ingreso se acentuaron en la primera parte del decenio, según revela un estudio sobre 91 países. La relación entre el ingreso promedio del 5% de mayores entradas y del 5% de menores ingresos en la distribución mundial cambió de 78 a 1 (1988) a 114 a 1 (1993).

La distribución del ingreso de las economías en transición de la ex Unión Soviética y de Europa oriental fue la que más empeoró, ya que prácticamente la totalidad de los países en ambos grupos mostró grados crecientes de desigualdad. La gran mayoría de la población (83.6%) de América Latina reside en países donde esta inequidad se acentuó entre 1975-1995, superando niveles que ya eran los peores del mundo.

2.3.4. Tendencias triunfadoras

En los años noventa triunfaron las políticas que propiciaban la internacionalización de las sociedades y en particular, de las economías. El comercio internacional se amplió a tasas cercanas al 7% anual, la inversión extranjera directa (IED) superó los 640 000 millones de dólares en 1999 - casi 20 veces más que en los años setenta- y las transacciones diarias en los mercados cambiarios alcanzaron 1.4 mil millones de dólares hacia el fin del decenio.

Una de las características de este proceso es el aumento de la relación entre el ritmo de crecimiento del comercio internacional y el del producto. La tasa de crecimiento de las exportaciones mundiales triplicó la del producto.

Cuadro Nº MACRO-2: Coeficientes de exportación e importación para América Latina, 1980-1981, 1989-1990, 1997-1998 y 1999[25] (Valores promedio con respecto al PIB, en dólares de 1995)

Paises	1980-1981		1989-1990		1997-1998		1999	
	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import
Argentina	5.0	8.0	8.2	4.0	11.7	14.9	10.9	13.1
Bolivia	15.1	20.4	18.7	24.4	20.6	31.4	19.0	27.2
Brasil	5.0	4.6	7.1	3.7	8.4	11.0	8.0	9.4
Chile	16.6	25.9	25.4	20.9	33.2	30.5	34.8	26.7
Colombia	8.7	10.2	11.0	7.7	14.5	18.6	16.8	14.9
Costa Rica	25.4	26.4	32.9	34.7	49.4	49.1	65.4	60.1
Ecuador	17.4	37.8	23.5	25.4	29.6	28.2	31.6	16.6
El Salvador	21.7	19.9	15.4	20.7	26.5	36.9	26.8	38.6
Guatemala	26.1	24.5	19.1	17.7	21.9	28.8	21.4	28.2
Haití	9.5	13.0	9.7	11.0	14.4	31.1	17.0	38.1
Honduras	56.7	57.0	48.2	45.0	43.3	44.8	39.9	52.1
México	9.0	16.6	15.1	16.9	31.3	32.0	35.5	36.3
Nicaragua	29.5	53.1	25.3	43.9	41.8	69.9	37.3	78.2
Panamá	106.9	94.1	104.3	93.5	93.1	100.6	72.8	79.6
Paraguay	11.3	17.1	22.7	23.5	29.1	44.8	20.3	30.2
Perú	10.8	12.0	10.5	8.8	13.1	17.0	13.4	14.0
Rep. Dominicana	17.4	32.1	18.8	25.0	54.0	62.4	55.4	67.0
Uruguay	12.1	14.6	15.9	12.8	21.5	23.1	19.2	22.2
Venezuela	19.9	29.4	26.4	18.0	32.6	26.0	42.0	25.3
América Latina	8.7	12.1	12.1	9.9	18.4	20.5	19.8	20.1

Los flujos más importantes de IED continuaron siendo los establecidos de manera recíproca entre los países industrializados. Sin embargo, también aumentó la participación de otras regiones, entre ellas, América Latina, el este y sudeste de Asia y, en especial, China. Asimismo, se expandieron los flujos financieros internacionales. Las emisiones internacionales de bonos

[25] Fuente: **CEPAL**, sobre la base de cifras oficiales.

treparon desde 1.8 mil millones de dólares a fines de 1991 hasta 5.1 mil millones en diciembre de 1999.

La influencia del comercio sobre el crecimiento se debilitó y la IED sólo influyó positivamente y de manera directa sobre el ritmo de expansión cuando se plasmó en nueva inversión. Además, el notable auge financiero propició situaciones de crisis, sin impactar sobre el dinamismo económico en la magnitud esperada.

2.3.5. Volatilidad y contagio

Dos características inherentes al rápido desarrollo financiero han sido la volatilidad y el contagio, que singularizan tanto los períodos de euforia como los de depresión de las expectativas de los agentes del mercado. Ellas revelan una de las mayores fragilidades en la situación regional que se deben, en parte a la dinámica global, pero también, complementariamente, a algunas de las políticas nacionales adoptadas.

El decenio muestra una mayor concentración de poder económico en manos de los acreedores financieros, en detrimento de los propios gobiernos.

2.3.6. Inserción internacional

Durante los años noventa, América Latina y el Caribe tuvo una de las más altas tasas de crecimiento del comercio mundial de mercancías, tanto en volumen como en valor. El proceso de integración subregional encontró una nueva y dinámica dirección y florecieron tanto el comercio como las inversiones intrarregionales. Múltiples acuerdos de libre comercio fueron suscritos con otros países y regiones. La transferencia neta de recursos fue positiva y la IED registró un movimiento continuo y ascendente. Aunque sujeta a nuevos patrones y mayores restricciones, también aumentó la movilidad de la fuerza de trabajo.

El crecimiento de los países de América Latina y el Caribe en el decenio pasó a depender más estrechamente de la intensidad y calidad de su inserción en la economía internacional. El comercio regional mostró una preocupante vulnerabilidad frente a las crisis financieras internacionales.

2.3.7. Aportes de la Inversión Extranjera Directa (IED)

En el decenio hubo una recuperación apreciable en las entradas de capitales a la región. Su promedio anual en 1991-1999 fue equivalente a 3% del PIB, contrastando con la salida del orden del 2% del PIB en 1983-1990.

Dos crisis financieras remecieron la región y la volatilidad fue una característica de los flujos de capital. Los más volátiles han sido la inversión de cartera, las emisiones de bonos y los créditos netos de los bancos comerciales. En contraposición, la IED y los fondos oficiales lo fueron mucho menos.

La IED fue el componente más cuantioso de la entrada de capitales. Los ingresos netos por este concepto pasaron de 9 000 a 86 000 millones de dólares, entre 1990 y 1999. Una parte importante se orientó a la compra de activos existentes de empresas públicas y privadas, pero, hacia el final del decenio, alrededor del 60% de la IED se destinó a la creación de activos nuevos. Los principales destinatarios fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México y, en los últimos años, la IED llegó también a Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Perú, República Dominicana y Venezuela.

Según su origen, los ingresos de IED se dividen aproximadamente por mitades entre Estados Unidos y Europa. En 1998, la participación de Europa sobrepasó por primera vez a la de Estados Unidos, a raíz de las grandes inversiones de empresas españolas.

A partir de 1989 los países de la región lograron un amplio acceso a los mercados institucionales de bonos, que mantuvieron una trayectoria de expansión. Los créditos de la banca comercial se recuperaron y, en 1997, alcanzaron un máximo de 30 000 millones de dólares, pero el monto se tornó negativo a partir de 1998. El capital accionario se dirigió principalmente hacia Argentina, Brasil, Chile y México.

La inversión intrarregional se incrementó en la pasada década. No obstante su modesta incidencia (entre 3% y 5% de la inversión extranjera total), esta inversión tiene atributos que le otorgan particular importancia para la efectiva integración regional de los aparatos productivos y comerciales. Originalmente fue impulsada por las privatizaciones, pero luego se orientó a buscar presencia en los mercados subregionales.

2.3.8. Desempeño en el área social

La situación social en los años noventa se caracterizó por la consolidación de la transición demográfica y el progresivo envejecimiento de la población, además de una insuficiente generación de empleo, una moderada reducción de la pobreza y el aumento de la desigualdad en varios países. Asimismo, se logró una mayor participación de la mujer en el mercado del trabajo, así como la recuperación en niveles de la inversión social y la realización de importantes reformas en las políticas y sectores sociales.

En este período en todos los países siguió consolidándose el proceso de transición demográfica, es decir, el "tránsito" de la población desde altos a bajos niveles de fecundidad y mortalidad. Asimismo, se detectó que el llamado "bono demográfico" – producto del crecimiento de la población en edad de trabajar y la económicamente activa a mayores tasas que la población total – no ha sido aprovechado en la región, fundamentalmente por la escasa generación de empleo, sobre todo de aquel con altos niveles de productividad.

En el conjunto de la región, el número medio de hijos por mujer ha disminuido de 3.4 a 2.7, la esperanza de vida aumentó de 66 a 69 años, la tasa de mortalidad infantil descendió de 48 a 36 por mil y la tasa de crecimiento demográfico total de 2% a 1.6%. Si se cumplen los supuestos actuales

sobre el futuro de la fecundidad en América Latina y el Caribe, es previsible que en la mayoría de los países ésta alcance el nivel de reemplazo, o se aproxime a él, en el quinquenio 2020-2025.

2.3.9. Aumento del gasto público social

Durante el decenio, el gasto público social tuvo una dinámica muy favorable, que se concretó en un aumento de 2.3 puntos porcentuales del PIB, de 10.1% a 12.4%, superando en muchos casos los niveles de principios de los años ochenta. Con diferencias entre países, ese aumento fue inducido tanto por la recuperación de los ingresos públicos a raíz del mayor crecimiento, como por la prioridad otorgada al gasto social en el presupuesto público. Resultó notable el ascenso del gasto social en educación y salud, actividades fundamentales para el desarrollo del capital humano. Por otra parte, la protección de la población en épocas de crisis ha exigido que los países cuenten con mecanismos, planes y recursos que puedan operar oportunamente ante situaciones imprevistas. Según la **CEPAL**, aquí se requiere desarrollar instrumentos de previsión, acción y ahorro que refuercen la capacidad de respuesta ante esas coyunturas.

En general, las reformas han dejado en claro la necesidad de profundizar en la formulación y gestión de la regulación y la supervisión, en especial en lo que respecta a prácticas de competencia y acceso, niveles y grados de protección, aseguramiento de la calidad, información pública y resolución de conflictos.

Cuadro Nº MACRO-3: América Latina: Desempleo, densidad ocupacional e importancia de las transferencias en el ingreso de los hogares en torno de la línea de pobreza, 1990-1997[26]

Paises	Año	Hogares en torno de la línea de pobreza			
		Densidad Ocupacional (a)	Tasa de Desempleo	Importancia de las transferencias en el ingreso famililar	
				Rural	Urbana
Se reduce marcadamente la pobreza					
Brasil	1990	0.45	4.0	11.1	8.6
	1996	0.49	6.9	15.1	24.8
Chile	1990	0.31	10.5	12.4	12.8
	1996	0.34	7.2	12.6	15.8
Panamá	1991	0.30	19.6	12.7	19.7
	1997	0.34	16.4	17.5	23.0
Uruguay	1990	0.31	14.1	20.2	-
	1997	0.34	17.8	21.1	-
Se reduce ligeramente la pobreza					
Argentina	1990	0.23	31.0	16.2	-
	1997	0.19	28.8	24.9	-
Costa Rica	1990	0.28	7.0	8.1	4.3
	1997	0.30	7.2	11.5	8.7

[26] Fuente: **CEPAL**, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. (a) Coeficiente de ocupados respecto del total de miembros del hogar.

Paises	Año	Hogares en torno de la línea de pobreza			
		Densidad Ocupacional (a)	Tasa de Desempleo	Importancia de las transferencias en el ingreso famililar	
				Rural	Urbana
Colombia	1990	0.35	13.5	11.1	-
	1997	0.35	11.2	11.3	6.1
Ecuador	1990	0.42	5.4	4.1	-
	1997	0.47	7.7	5.0	-
Aumenta la pobreza					
México	1989	0.33	3.4	9.1	8.7
	1996	0.38	4.0	10.7	17.4
Paraguay	1990	0.40	7.1	6.9	-
	1996	0.38	9.4	9.9	-
Venezuela	1990	0.27	10.0	5.4	-
	1997	0.35	12.6	8.5	-

2.3.10. Participación privada en los sectores de infraestructura básica

Los servicios de infraestructura fueron remecidos por profundos procesos de mutación estructural que abarcaron las telecomunicaciones, la energía, los servicios sanitarios y el transporte.

En todos estos sectores ingresaron nuevos agentes productivos del exterior, portadores de paquetes tecnológicos que propiciaron un rápido proceso de modernización de la infraestructura y de los servicios, así como una drástica transformación de sus procesos de producción.

Si bien el sector público aún mantiene un destacado papel como inversionista, aumentó el peso relativo de los agentes transnacionales, a veces empresas públicas de países desarrollados. Solo algunos pocos grandes conglomerados de capitales nacionales pudieron insertarse en la nueva matriz de agentes.

Estos cambios cobraron mayor importancia en el sector energético y sobre todo, en las telecomunicaciones, cuya privatización fue más temprana y muy valorada por los inversionistas. Por el contrario, en agua y saneamiento y en transporte, han prevalecido las concesiones de la infraestructura y de los servicios, al tiempo que se mantiene una destacada participación del sector público en las prestaciones y específicamente en el financiamiento.

Las reestructuraciones de los servicios han dado origen a una diversidad de modelos que difieren tanto entre sectores, como entre países incluso para un mismo sector. Esta variedad obedece, entre otros aspectos, a las marcadas diferencias del tamaño y estructura de los mercados, al grado real de competencia que fue posible introducir, a los procesos de formación de los precios, a la cobertura y calidad de los servicios y a sus impactos ambientales.

Entre los aspectos positivos de estos procesos, vale destacar la mayor diferenciación que se estableció entre la formulación de políticas sectoriales, de regulación y de operación de los servicios.

No obstante, la transición ha encontrado tropiezos y no ha sido fácil puesto que los marcos regulatorios no han sido siempre los más adecuados y competitivos en el concierto internacional. En ocasiones los países quedaron en desventaja relativa y ha derivado en el aprovechamiento de rentas monopólicas y efectos de riqueza que han limitado una distribución más equitativa del bienestar.

3. LA EVOLUCION ECONOMICA DE PANAMA

3.1. EL MODELO DE CRECIMIENTO 1950-1990

El modelo de crecimiento económico seguido por Panamá desde los años 50, consistió en desarrollar simultáneamente actividades para el mercado de exportación y para el mercado interno.

Para fomentar las actividades de exportación, el Gobierno ejecutó algunas medidas explícitas de política económica, dos ejemplos claros son el desarrollo del Centro Bancario y la Zona Libre de Colón. Sin embargo, existen otras actividades que se desarrollaron al margen de una política expecífica de parte del Estado, como son aquellas que utilizaron las ventajas comparativas de Panamá, tal como el Canal, el Oleoducto Transístmico, la pesca, los camarones y las plantaciones de banano.

Una característica importante en las actividades mencionadas es la poca o nula intervención del Estado en la fijación de precios o la aplicación de medidas para la protección de empresas panameñas de la competencia externa.

En cambio, las actividades orientadas hacia el mercado local fueron desarrolladas mediante un esquema de protección contra la competencia externa y gozaron de incentivos fiscales. Este es el esquema que se utilizó para el desarrollo de la agricultura, de la industria y de los servicios.

A diferencia de las actividades de exportación donde el Estado no intervino en el establecimiento de los precios, en algunos sectores orientados hacia el mercado interno, el Gobierno sí estableció directamente controles de precios, mientras que en otros casos, debido a la aplicación de normas o reglamentos, se establecieron mercados no competitivos a nivel mayorista o minorista en artículos de consumo o utilizados como insumos en actividades productivas, como es el caso de medicamentos, agroquímicos y agropecuarios.

El establecimiento de precios en mercados no competitivos a lo largo de los años, encareció el costo de vida y también los costos de producción, tanto de las actividades de exportación, como de las dirigidas al mercado local.

Los sobrecostos en que incurría la economía, producto del establecimiento de precios, erosionaron la competitividad internacional de Panamá, al tiempo que ejercieron presión en el mercado de trabajo por aumentos salariales.

Asimismo, como los precios locales eran superiores a los precios internacionales, se redujeron las posibilidades de exportar e integrarse al resto del mundo. Esto contrastaba con las actividades orientadas hacia la exportación, donde los precios y la calidad de los productos o servicios ofrecidos eran competitivos con los internacionales.

El desarrollo de este esquema de crecimiento, con políticas diferenciadas entre ambos sectores, fue satisfactorio mientras crecían anualmente las exportaciones y con ellas el ingreso de divisas.

Sin embargo, al reducirse la tasa de crecimiento anual de las exportaciones, ya sea por madurez de la actividad, limitaciones físicas de los recursos o mayor competencia internacional, era necesario encontrar nuevas actividades orientadas hacia el mercado externo o realizar medidas de política específicas para abrir al mercado internacional las actividades que hasta el momento estaban cerradas al mismo, con el propósito de mantener el flujo de ingreso de divisas.

3.2. LA SITUACIÓN EN LOS 90

Al inicio de los 90 el Gobierno democrático se enfrentó con una economía desacelerada y con una elevada deuda pública. Conciente de que el modelo económico seguido estaba agotado, se dio inicio a la ejecución de una estrategia económica similar a la implantada en el resto de los países de la región, encaminada a lograr dos objetivos básicos: la estabilización de las finanzas públicas y una reforma estructural de la economía.

El proceso de transformación que se produjo en la República de Panamá durante los años 90, fue un proceso de mucha mayor envergadura y profundidad. Todo se inició con la estrategia de reconstrucción del país puesta en marcha a partir de 1990 por el gobierno del Presidente Dr. Guillermo Endara, tras la profunda crisis política, económica y social que soportó el país como resultado de la ruptura institucional, la violación de los principios democráticos y constitucionales, la aguda crisis económica y fiscal y el aislamiento internacional reinante en 1989, tras los ocho años de ejercicio del poder como "hombre fuerte" del país por parte del General Manuel Noriega, así como de las graves consecuencias derivadas de la invasión a Panamá por parte de tropas de los Estados Unidos, el 20 de diciembre de 1989.

La estrategia de reconstrucción del país encarada por el gobierno del Presidente Endara, se apoyó en la atención prioritaria de los siguientes tres objetivos[27]:

- recuperar tanto la estabilidad como el crecimiento económico de Panamá,
- normalizar las relaciones del país con los organismos financieros internacionales, y

[27] Referecia al documento de gobierno que lanza la reconstrucción

- recuperar la legitimidad del Estado y sus instituciones ante la población nacional y ante la comunidad internacional.

La intensa negociación del gobierno con los organismos financieros internacionales permitió, con la activa colaboración de varios países, integrar el paquete de recursos necesarios para cancelar la deuda con los mismos, que ascendía a U$S 540 millones en diciembre de 1989, lo que normalizó la situación del país en el circuito financiero internacional.

Esta negociación en el frente externo, se complementó en el frente interno con la discusión y búsqueda de consenso alrededor de los principales cambios que había que emprender para que el país reactivara su economía y recuperara la condición de sujeto de crédito con los organismos internacionales.

El objetivo esencial de esta estrategia era retomar, en el mediano plazo, un alto patrón de crecimiento, de manera de reducir paulatinamente el nivel de desempleo en el marco de unas finanzas públicas saneadas y en balance.

Durante el primer quinquenio se realizó una reforma fiscal y se desarrolló exitosamente un esquema financiero, en el cual participaron el Departamento del Tesoro junto con las Instituciones Financieras Internacionales (lFIS), el cual culminó con el pago de los atrasos incurridos en el servicio de la deuda con las IFIS.

Simultáneamente se dió inicio a una amplia reforma económica que fue continuada por el siguiente Gobierno. El programa económico tenía como elementos básicos una reforma comercial, un programa de privatizaciones, el desarrollo del marco legal e institucional que apoyaría la apertura comercial y la promoción de un mayor grado de competencia en los mercados.

En 1996 y luego de un proceso de negociación con la Banca Privada, el Gobierno logró el pago de los atrasos de su deuda y la cancelación de la misma, por medio de la emisión de bonos respaldados por el Tesoro norteamericano.

El proceso de privatización transfirió al sector privado las principales empresas en manos del Estado - ingenios de azúcar, cemento, el ferrocarril, puertos y el control y manejo de las empresas eléctricas y de teléfono. Este proceso fue particularmente exitoso en el desarrollo del eje puertos - ferrocarril, que será la base del desarrollo del concepto de transporte multimodal, el cual será uno de los motores de generación de crecimiento económico durante los próximos años.

La reforma comercial sirvió al propósito de reducir los costos de algunas actividades, especialmente en la industria de la construcción. No obstante, en el agro, la reforma se efectuó de manera acelerada y no estuvo acompañada de un programa financiero adecuado de asistencia a la reconversión de actividades o apoyo tecnológico. Por esta razón, a finales de la década se elevaron los aranceles agrícolas y se diseñó y puso en práctica un programa financiero de apoyo a la modernización de las actividades agrícolas

3.3. LA COORDINACIÓN Y COHERENCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA[28]

Como síntesis de ese objetivo y como referencia de las actividades y los esfuerzos que había que llevar a cabo para contar con un programa económico de gobierno compatible con los intereses del país y aceptable en el marco de la comunidad internacional, el equipo técnico de la Secretaría General del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), elaboró un documento denominado "Directrices para el Desarrollo y la Modernización de la Economía", que finalmente fue aprobado por el Consejo de Gabinete en setiembre de 1990.

En ese marco, en mayo de 1991 el gobierno constituyó, sobre la base de ese equipo técnico, la Unidad Técnica de Coordinación del Programa Económico (UTCPE), la que desde el año 1994 adoptó el nombre de Unidad Técnica de Políticas Públicas (UTPP). Inicialmente, su tarea consistió en asistir y apoyar al gobierno en la elaboración del Programa de Desarrollo y Modernización de la Economía, tarea que finalizó en octubre de 1991 con la publicación del documento respectivo.

En este documento se definió la estrategia de gobierno para abordar el proceso de modernización económica del país, centrada en la apertura y liberalización de la economía panameña y se definieron también las primeras orientaciones para la reforma de sectores estatales clave, tales como los de electricidad, telecomunicaciones, agua y saneamiento, puertos y aduanas.

La debilidad estructural en que, durante e inmediatamente después de la crisis, quedaron sumidas las instituciones del Estado a las que tradicional y legalmente les correspondía asumir responsabilidades vinculadas con la promoción del desarrollo nacional, así como su incapacidad para asumir e impulsar las reformas planteadas, llevó a que, progresivamente, la UTCPE (luego UTPP) debiese asumir aquellos roles que no eran cubiertos y, de esa forma, convertirse en la unidad funcional del Estado encargada de impulsar y promover todos aquellos proyectos concretos de reforma que, en el marco del Programa de Desarrollo y Modernización de la Economía, se consideraba que tenían carácter estratégico y urgente. Además, se potenció la utilidad de la UTCPE/UTPP aprovechando su dinamismo estructural para convertirla en uno de los dos componentes claves de un nuevo esquema de contratación de bienes y servicios para los proyectos estratégicos del Estado.

3.4. LOS PROGRAMAS ECONÓMICOS

3.4.1. El Programa de 1991[29]

En 1990 el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) inició la formulación de un Programa para el Desarrollo y Modernización de la Economía Panameña, que fue luego aprobado en 1991.

[28] INDESTRA, El mecanismo UTPP/PNUD: Una sistematización de su desempeño (Panamá, Noviembre 2000)
[29] REPUBLICA DE PANAMA, Ministerio de Planificación y Política Económica, "Programa de desarrollo y modernización de la economía", Octubre de 1991.

Este Programa Económico fue negociado con el Fondo Monetario Internacional, con el Banco Mundial y con el Banco Interamericano de Desarrollo.

La filosofía del Programa correspondía a una economía basada en los principios de mercado, donde el sector privado fuera el productor y se liberara la economía de restricciones e intervenciones del Estado. El Programa así elaborado, se orientaba a captar la aprobación de las IFI´s, con el propósito de lograr el respaldo necesario para generar un ambiente de confiabilidad y así, poder atraer inversión extranjera.

Un beneficio importante de haber logrado un acuerdo con las IFI´s era que Panamá volvía a convertirse en sujeto de crédito. El primer paso era solucionar el problema de la deuda externa, normalizando la situación con los organismos financieros internacionales y utilizando los mecanismos de reducción previstos en la Iniciativa de las Américas del Presidente Bush de los Estados Unidos de Norteamérica.

El objetivo fundamental del Programa Económico de 1991 consistía en encaminar el país hacia un mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Y este objetivo abarcaba varios aspectos, tales como el mejoramiento educativo, una vida cultural más rica, mejores niveles de nutrición y salud, reducción del grado de pobreza, un ambiente sano, igualdad de oportunidades y amplia libertad para las personas. Todas estas acciones sustentadas en los valores de una sociedad libre, justa, solidaria y participativa, con la convicción que el desarrollo integral va mucho más allá de la Modernización del Sistema Económico, requiriendo el pleno desarrollo de la capacidad productiva nacional, por medio de un proceso profundo de transformación de las estructuras económicas y sociales.

Este Programa comprendía también la redefinición del rol del Estado, buscando no solamente potenciar el papel del mercado, sino también proveer el marco legal y judicial apropiado, integrar y fortalecer los sistemas regulatorios, ampliar y proteger los derechos de propiedad, mejorar la eficiencia del servicio civil y proteger el medio ambiente.

En el Anexo 1 se resumen los principios fundamentales del Plan, como así también los componentes principales.

3.4.2. Desarrollo Social con Eficiencia Económica - 1994

También durante la Presidencia del Dr. Pérez Valladares, el Gobierno de Panamá dio a conocer un nuevo programa económico titulado "Desarrollo Social con Eficiencia Económica".[30]

En este documento, luego de efectuar una presentación resumida de los principales problemas en los temas de pobreza, distribución del ingreso, empleo, desaceleración del PIB, competitividad, estrechez fiscal, educación, salud y estructura legal, el Gobierno hace una presentación de las causas más destacables, resaltando la ineficiencia de la economía, el alto costo de los servicios

[30] REPUBLICA DE PANAMA, Ministerio de Planificación y Política Económica, "Políticas Públicas para el Desarrollo Integral. Desarrollo Social con Eficiencia Económica" (Panamá, Septiembre 1994)

públicos (en especial, energía, telecomunicaciones, agua potable, alcantarillado y puertos), el proteccionismo excesivo, las distorsiones microeconómicas y la infraestructura deficiente.

En el Anexo 2 se presentan en detalle los objetivos y las políticas específicas sectorialistas previstas en el Programa Económico.

3.4.3. Desarrollo Social con Eficiencia Económica (1997-1999)

Durante el Gobierno del Dr. Ernesto Perez Valladares también se formuló un programa de "Desarrollo Social con Eficiencia Económica" que cubría el período 1997-1999. Este plan fue aprobado por Resolución de Gabinete Nº 222 del 19 de Septiembre de 1997 y se publicó en la Gaceta Oficial Nº 23.393 del 7 de Octubre de 1997.

La primera ronda de reformas del Programa de Políticas Públicas con Eficiencia Económica se inició a finales de 1994, ante una economía que había agotado la breve recuperación que siguió a la invasión americana y que mostraba tasas de crecimiento cada vez menores.[31]

En este plan se destacaba la convivencia en Panamá de sectores de crecimiento dinámico, abiertos al comercio internacional de bienes y servicios, operando casi sin regulación restrictiva alguna, como es el caso de la Zona Libre de Colón, las operaciones del Canal de Panamá y del Centro Bancario Internacional; junto con sectores de crecimiento lento, altamente protegidos de la competencia internacional (como es el caso de la agricultura y la industria), donde además existían controles de precios, restricciones a la entrada (de hecho) y exclusividades de ventas de productos en la cadena de comercio.[32]

En 1994 se señalaban como los principales problemas de la economía y la sociedad panameña una amplia pobreza, mala distribución del ingreso, elevado desempleo estructural, desaceleración den el crecimiento del PIB, falta de nuevas fuentes de generación de divisas, poca competitividad de la economía, estrechez fiscal, deterioro de los niveles de salud y calidad de la educación, así como un marco legal inadecuado.

Las políticas públicas implementadas en Panamá desde inicios de la década, estaban orientadas a transformar el sistema económico del país en una verdadera economía de mercado competitivo y vincular todos los sectores a los mercados internacionales. Y a estos objetivos se agregaba la necesidad de redefinir el rol del Estado, buscando un Gobierno que pueda brindar iguales oportunidades de desarrollo a todos los sectores de la economía.

Por ello, el plan del 1997-1999 abarca una evaluación del avance logrado en la implementación del plan de 1994 "Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica". En esa evaluación se destacan la aprobación de la Ley de Universalización a los Incentivos Tributarios (Ley 28 del 20 de Junio de 1995); la reducción de los niveles arancelarios y eliminación de las cuotas de importación; la aprobación de la Ley de Defensa de la Competencia

[31] REPUBLICA DE PANAMA, Desarrollo Social con Eficiencia Económica 1997-1999 (Panamá, Septiembre 1997)
[32] Ibidem

(Ley 29 del 1 de Septiembre de 1996) y la creación de la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC); la eliminación de los controles de precios en alimentos y medicamentos; la eliminación de privilegios para la importación de productos alimenticios; el inicio del programa de privatizaciones y concesiones de servicios públicos[33]; la modificación de la legislación que permite que operadores privados puedan generar y vender electricidad; la creación del Ente Regulador de los Servicios Públicos (Ley 26 del 29 de Enero de 1996); la concesión a la empresa Hutchinson de los puertos de Balboa y Cristóbal y a las empresas Evergreen y Petro Terminales de Panamá el desarrollo de nuevos sitios portuarios en el norte del puerto de Cristóbal y en Bocas del Toro; la aprobación de la ley para regularizar y modernizar las relaciones laborales (Ley 44 del 12 de Agosto de 1995); la adhesión de Panamá a la Organización Mundial de Comercio; el fortalecimiento de la posición fiscal del gobierno; la transformación del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de Servidores Públicos; el acuerdo con el Comité de Bancos para reestructurar la deuda y los intereses vencidos; el acuerdo para el pago de la deuda petrolera con México y Venezuela; la emisión y colocación de valores en el mercado de Eurobonos; la reforma de la administración financiera del Estado; y la aprobación de la ley de la carrera administrativa.

En este marco de referencia, luego de la evaluación de las acciones concretadas, el plan contiene una especificación de políticas que hacen a la segunda ronda de reformas.

En el Anexo 3 se presentan en detalle las políticas previstas para el cambio estructural en cada sector, como también las políticas sociales y la política adoptada para el medio ambiente y el desarrollo en ciencia y tecnología.

3.4.4. Plan de Desarrollo Económico Social y Financiero con Inversión en Capital Humano (1999/2004)

Poco después de asumir sus funciones la Presidente Mireya Moscoso, se aprobó y puso en vigencia el "Plan de Desarrollo Económico Social y Financiero con Inversión en Capital Humano".

En este plan, la política económica del Gobierno se fundamenta en los principios de una economía de mercado libre con solidaridad social. Esto significa – de acuerdo al concepto del Gobierno – que se aplicarán medidas que tiendan a eliminar distorsiones y barreras a la competencia, con el fin de permitir la entrada de nuevos empresarios e inversión en las diferentes actividades económicas.

El Estado continua con su papel de facilitador y promotor de la actividad económica. Al mismo tiempo, las entidades reguladoras y de promoción de competencia profundizan su papel, de

[33] Se vendió a la empresa Cable and Wireless Panamá S.A. el 49% de las acciones del Instituto Nacional de Telecomunicaciones y se firmó un contrato para su administración con la misma empresa. También se dio la concesión al sector privado para la operación de la Banda B de telefonía celular. Además, también se inició la reestructuración del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación Nacional y del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, con el fin de privatizarlas y ofrecerlas en concesión al sector privado.

manera que la competencia favorezca la equidad y 1os beneficios del desarrollo lleguen a toda la sociedad.

Conjuntamente con la aplicación de las políticas contenidas en el Plan, se decide ejecutar un amplio programa de proyectos y programas sociales con el objetivo de incorporar los beneficios del desarrollo a la población y áreas marginadas del mismo. Además, se trata de mitigar cualquier efecto adverso en el proceso de integrar la economía a los mercados internacionales.

En este contexto, el plan identifica tres conjuntos de políticas fundamentales:

a) La Política Económica se orienta a generar un mayor crecimiento y reducir el desempleo, como una plataforma para disminuir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. El futuro crecimiento se sustenta en un crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios, en un marco de competencia y libertad de acción de la empresa privada y con reglas de mercado libre.

b) La Política Social enfatiza la inversión social para promover el crecimiento a través del incremento y acumulación de capital humano. Los proyectos en educación, salud, vivienda, aumentos en capital y tecnología productiva agropecuaria, así como las inversiones en caminos de penetración y obras de infraestructura, mejorarán la capacidad productiva de los sectores campesinos y urbanos pobres.

c) La Estrategia Financiera se orienta a reducir el nivel de deuda externa e incrementar la disponibilidad de recursos para financiar el Programa de Inversiones Sociales, reformulación del sistema tributario.

Se identifican como principales desafíos el desempleo, amplios niveles de pobreza, mala distribución de la riqueza y un alto nivel de endeudamiento.

Y los principales objetivos:

- Promover el crecimiento económico y del empleo, manteniendo disciplina fiscal.
- Establecer un balance entre los objetivos de eficiencia, reducción de precios al consumidor y promoción de la producción agropecuaria e industrial.
- Lograr una sustancial reducción de la pobreza y extrema pobreza.
- Incorporar a los beneficios del desarrollo a las áreas y grupos marginados.
- Preparar a todos los sectores económicos para el proceso de integración al ALCA, a partir del año 2005.

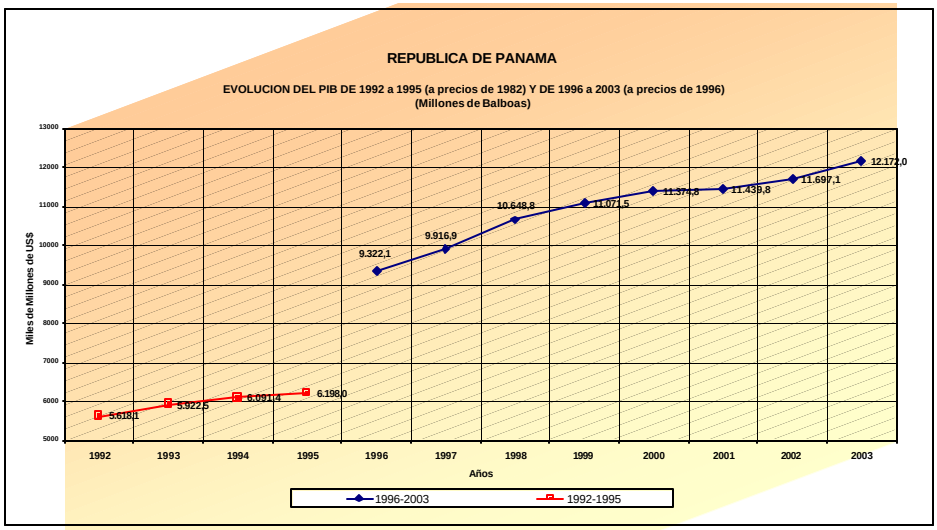
En el Anexo 4 se presenta el detalle de las políticas públicas para los sectores productivos y para el área social.

3.5. LA EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA DE PANAMÁ EN LOS 90

3.5.1. El comportamiento del PIB

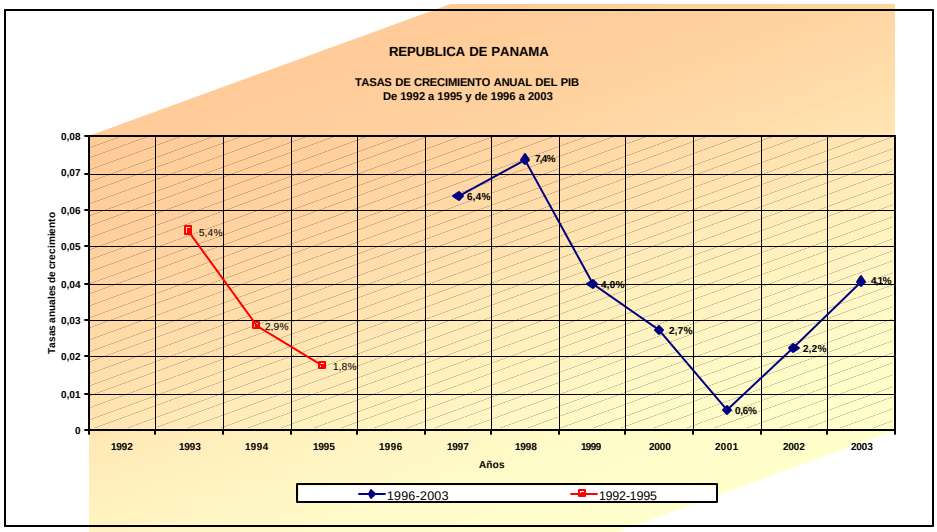
Para analizar el comportamiento del PIB durante la década 1994 al 2003, se tomaron como referencia las cifras publicadas por la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República. Sin embargo, estas informaciones ponen de manifiesto la inexistencia de una serie homogénea para todo el período mencionado. Los datos desde 1988 a 1991 están a precios de 1970, los del período 1992 a 1995 se disponen a precios de 1982 y finalmente, la información desde 1996 al 2003 se encuentra expresada a precios de 1996. Por ello es que el análisis debe realizarse por períodos parciales.

Gráfico Nº MACRO-1: Evolución del PIB



Si bien el PIB total muestra un permanente crecimiento en estos períodos, las tasas de crecimiento anual refleja un comportamiento con tendencias cambiantes. Tal como se aprecia en los datos del Cuadro Nº 1 (Anexo 5) y en el gráfico siguiente, en el período 1993/1995 el PIB mostró un descenso constante en sus tasas de crecimiento anual y luego, en el período 1997/2003, se observa un aumento en la tasa de crecimiento entre 1996 y 1997, pero desde este último año la tasa decrece fuertemente hasta llegar casi a cero (0.6%) en el 2001. Con posterioridad, se verifica una recuperación en el 2002 y también en el 2003.

Gráfico Nº MACRO-2: Tasas de crecimiento anual del PIB



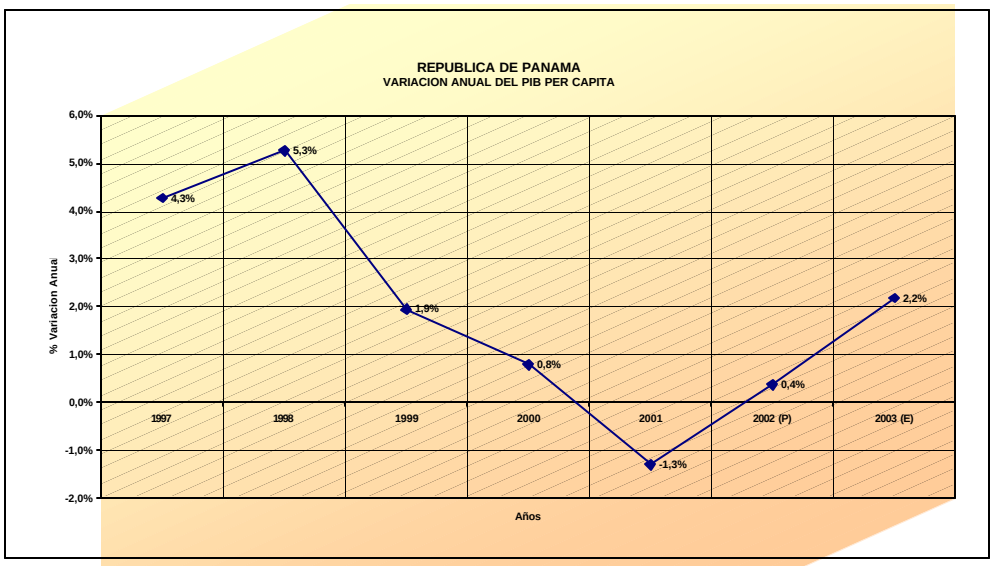
Un aspecto importante a destacar es el comportamiento del PIB per cápita. Tal como se muestra en el cuadro y gráfico siguientes, esos descensos en las tasas de crecimiento del PIB total se han reflejado en descensos mucho más pronunciados en las tasas de variación del PIB per cápita, e incluso en una variación negativa en el 2001.

Cuadro Nº MACRO-4: Producto Interno Bruto a precios de comprador, total, per-cápita y sus variaciones porcentuales: años 1996-2003[34]

Año	Producto interno bruto		Variación porcentual anual	
	Total (en millones de Balboas de 1996)	Per-cápita 1/ (en Balboas de 1996)	P. I. B. Total	P. I. B. Per-cápita
1996	9.322.1	3.421.3		
1997	9.916.8	3.567.2	6.4	4.3
1998	10.648.8	3.755.0	7.4	5.3
1999	11.071.4	3.828.2	4.0	2.0
2000	11.374.8	3.858.5	2.7	0.8
2001	11.439.9	3.808.3	0.6	-1.3
2002 (P)	11.697.1	3.822.5	2.2	0.4
2003 (E)	12.172.1	3.906.0	4.1	2.2

[34] REPUBLICA DE PANAMA, CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Informe del Contralor (1 de Marzo de 2004). Con base en la estimación de la Población total de la República al 1º de julio de cada año, elaborada con los resultados del Censo Nacional de Población del año 2000 (Hipótesis III Media). (P) Cifras preliminares. (E) Cifras estimadas.

Gráfico Nº MACRO-3: Tasas de crecimiento anual del PIB-Per Cápita



Es necesario tener en cuenta la exposición de Panamá al comportamiento de las economías de América Latina y el Caribe. Tal como antes se mencionó, las crisis del 94/95 ("Efecto Tequila"), la crisis asiática del 97/98 y la posterior desaceleración de la economía mundial y las consecuencias de la tragedia del 11 de Septiembre del 2001, afectaron totalmente el desempeño de la economía panameña.

Al analizar con mayor detenimiento este comportamiento económico de Panamá, se puede destacar que en el período 1992/1996, se dio un crecimiento promedio anual del 3,34% mientras que en los años 1996/2003 el crecimiento promedio fue un poco superior, llegando al 3,88% anual. Lógicamente, estas tasas resultan de promediar por ejemplo, una tasa del 6,4% en 1997, con el 7,4% de 1998 y los descensos posteriores al 4% en 1999, al 2,7% en el 2000, al 0,6% en el 2001 y la recuperación posterior con el 2,2% en el 2002 y el 4,1% en el 2003.

En 1997 y 1998 el desempeño fue positivo, gracias al buen ritmo de comportamiento de algunas economías latinoamericanas, como México, Argentina, Venezuela, Ecuador, Brasil, Colombia y Perú. Además, en 1998 se suman los efectos de la ejecución de una serie de megaproyectos viales, con un importante ingreso de capitales por la privatización del IRHE, Casinos, Ferrocarril y del Hipódromo Nacional y también por el mejoramiento del sector telecomunicaciones (incorporación de telefonía móvil, internet y otros servicios) y el potenciamiento de las actividades portuarias de Manzanillo y Evergreen. Todos estos hechos dan como resultado una tasa máxima de crecimiento anual del 7,4%.

En 1999 se inicia la caida en el crecimiento del PIB (solo un 4%), como consecuencia en parte, de la disminución de los niveles de actividad de la Zona Libre de Colón por un bajo desempeño de algunas economías de América Latina (Venezuela, Colombia y Ecuador), el aumento de las

importaciones de petróleo, la reducción de las exportaciones de camarón afectadas por la "mancha blanca" y la desinversión extranjera al pasar el Canal a jurisdicción panameña a finales de 1999. Si bien estos factores negativos fueron compensados en parte por el ingreso de capitales por algunos megaproyectos (Corredores Norte y Sur y Autopista Panamá-Colón), no pudieron ser cubiertos plenamente y el resultado fue una tasa de crecimiento del PIB menor a la de 1998.

En el 2000, la tasa de crecimiento del PIB sigue decreciendo, llegando al 2,7%. Esto como consecuencia de la disminución de las inversiones en obras viales y portuarias, la caida en las exportaciones de banano (problemas en la comercialización en el mercado europeo y conflictos laborales que afectaron el mantenimiento de las plantaciones), y la disminución del aporte del Departamento de Defensa de los Estados Unidos de Norteamérica para las pensiones de los extrabajadores de la Zona del Canal. En parte estos factores negativos fueron parcialmente compensados por un incremento en la IED por avances en la reconstrucción del ferrocarril, las mejoras en el Puerto de Balboa y la terminación de la 1ra Etapa de la construcción del Corredor Sur.

La tendencia decreciente de la tasa de aumento del PIB continuó, llegando casi a cero (0,6%) en el 2001. Ello como consecuencia de las consecuencias económicas de la tragedia del 11 de Septiembre en USA, la caida de la IED, la disminución del nivel de actividad de la Zona Libre de Colón por la crisis que afectó a varios países de América Latina, la reducción del nivel de actividad del Canal y también, por la baja en la inversión en megaproyectos públicos y proyectos privados. Todos estos factores impactaron en la tasa de crecimiento del PIB, determinando fuertes impactos sobre la recaudación impositiva, el déficit fiscal y la inversión pública y también, impulsando un crecimiento de los niveles de deuda externa. Asimismo, este crecimiento casi nulo del PIB, determinó una variación negativa de – 1,3% en el PIB per cápita.

En el 2002 comienza a observarse una leve recuperación y la tasa de crecimiento del PIB llega al 2,2%. Esto como consecuencia de una recuperación económica regional y mundial, que se traduce en un aumento de los niveles de actividad del Canal y de los puertos y un incremento en las actividades de hoteles y restaurantes. Estos efectos positivos se ven parcialmente compensados por la disminución de las actividades de construcción, pesca, industria manufacturera, agricultura y también la caida en las inversiones en grandes obras viales y portuarias.

Finalmente, en el 2003 el proceso de recuperación continúa llegando a una tasa de crecimiento del PIB del 4,1%. Esto como consecuencia del dinamismo del sector externo, el incremento de las actividades de producción y exportación de la pesca, el comportamiento positivo de la construcción, hoteles y restaurantes, transporte, almacenamiento y telecomunicaciones y también, el aumento de la IED vinculada a los proyectos del puerto de Balboa, Multicentro y el proyecto ESTI. En parte estos movimientos positivos se ven parcialmente afectados por las disminuciones en agricultura, industria manufacturera y los procesos de intermediación financiera.

Es importante tener en cuenta este comportamiento del PIB y del PIB per cápita, ya que el mismo se manifiesta de varias maneras, entre ellas, a través del movimiento contrario de las tasas de desempleo (crecimiento frente a reducciones en el ritmo de expansión del PIB, llegando al nivel

máximo del 14,4% en el 2001) y en los niveles de endeudamiento. Estos efectos lógicamente repercuten en los niveles de bienestar de la población, generan enfrentamientos políticos y discusiones sobre la bondad de las políticas públicas y en consecuencia, se llega a comprometer la ejecución coherente y estable de los programas de gobierno. En parte, este escenario es el que ha vivido Panamá durante la década pasada.

3.5.2. Presupuesto Público y Ejecución Presupuestaria

Al analizar las cifras de ejecución presupuestaria, las mismas constituyen otra forma de ver el comportamiento económico de Panamá. Mientras el PIB muestra movimientos dinámicos ascendentes, la recaudación fiscal también es creciente, se logran situaciones de ahorro corriente y se minimizan los crecimientos anuales de la deuda pública; por el contrario, si el desempeño económico nacional es decreciente, la recaudación impositiva se resiente, la necesidad de mantener la prestación de servicios se expresa a través de déficits en cuenta corriente, y con tales fines también se incrementan los niveles anuales de endeudamiento público.

Así, por ejemplo, en 1996 se alcanzó un fuerte dinamismo, como consecuencia de la Ley 56 que regula la contratación de obras públicas a través del Proyecto PAN/95/001 (Dinamización de la ejecución del presupuesto de inversiones públicas) y la puesta en marcha de una serie de medidas de desburocratización de la gestión pública. Este proceso se intensifica en 1997, logrando un aceptable nivel de ahorro en cuenta corriente y un crecimiento muy bajo en la deuda pública (US$ 170 millones).

En 1998, como consecuencia del desfase que existe entre la recuperación de los niveles de actividad económica y el impacto de esa recuperación sobre las cifras de recaudación tributaria, se presentan desahorros en cuenta corriente y un incremento mayor en los niveles de deuda pública (US$ 336,5 millones). Este proceso se revierte en 1999, logrando superavit en cuenta corriente y un incremento muy bajo en la deuda pública, de solo US$ 148,5 millones.

En el 2000 hay un comportamiento muy favorable en las finanzas públicas, se llega a ejecutar el 67% del presupuesto de inversiones y se ponen en vigencia una serie de medidas muy extrictas de control del gasto y de disciplina en el manejo de las finanzas fiscales. Este nivel de ejecución de las inversiones públicas es un valor máximo, ya que en el período solo se alcanzaron el 56,2% en 1996 y se llegó con el 47,4% al año 2003.

En el 2001 se produce una caida importante en los ingresos tributarios y también se llega a un incremento destacable en la deuda pública (US$ 653 millones). También en este año se llega a un nivel muy alto en la relación entre Deuda y PIB, logrando un 62% entre Deuda Externa y PIB y un 74% entre Deuda Pública Total y PIB.

Por su parte, en el 2002 se enfrenta el problema de la no aprobación del presupuesto y la necesidad de poner en vigencia el presupuesto del año anterior. Esto condujo a la necesidad de ejecución de gastos en base al concepto contable de compromiso presupuestario y en función de las asignaciones mensuales. La deuda pública se incrementó en US$ 117 millones.

Finalmente, en el 2003 se puso en vigencia la Ley 20 (7 de Mayo del 2002), que establece en detalle una serie de medidas de reactivación económica y de responsabilidad fiscal. El presupuesto, elaborado bajo las normas de la Ley 20, se formuló bajo el principio de caja, consignando solamente el gasto real o pagos que debían realizar cada una de las instituciones del sector público.

También es importante destacar la variación en las participaciones relativas de los distintos sectores en los totales del gasto presupuestario. Este tema es importante exponerlo, por cuanto uno de los objetivos fundamentales para llevar a cabo una política de privatización en los sectores de infraestructura básica, era precisamente el logro de una reorientación de recursos hacia los sectores sociales.

Cuando se analizan las cifras de ejecución presupuestaria en el período 1994/2003[35], se observan las siguientes variaciones en importancias relativas:

Cuadro Nº MACRO-5: Panamá – Evolución de los totales de presupuesto y ejecución presupuestaria del Gobierno Central

Sectores	Presupuesto Total		Presupuesto de Inversiones	
	1994	2003	1994	2003
Servicios Sociales	41.0%	47.0%	33.1%	40.0%
Desarrollo Infraestructura	15.3%	4.9%	35.1%	14.3%
Desarrollo y Fomento de la Producción	12.7%	15.3%	31.4%	44.1%
Servicios Generales	11.9%	10.2%	0.4%	1.7%
Servicios de la Deuda	19.1%	22.4%	0.0%	0.0%

En los dos gráficos siguientes se muestran estas participaciones relativas de los sectores en la ejecución presupuestaria.

[35] REPUBLICA DE PANAMA, MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS, Dirección General de Presupuesto.

Gráfico Nº MACRO-4: Distribución por finalidad de la ejecución del Presupuesto del Gobierno Central (1996)

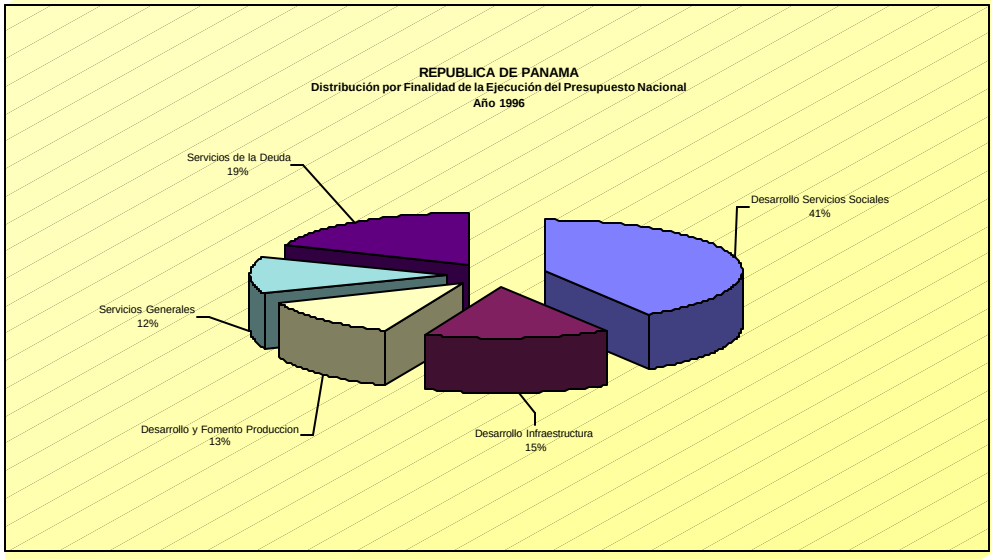
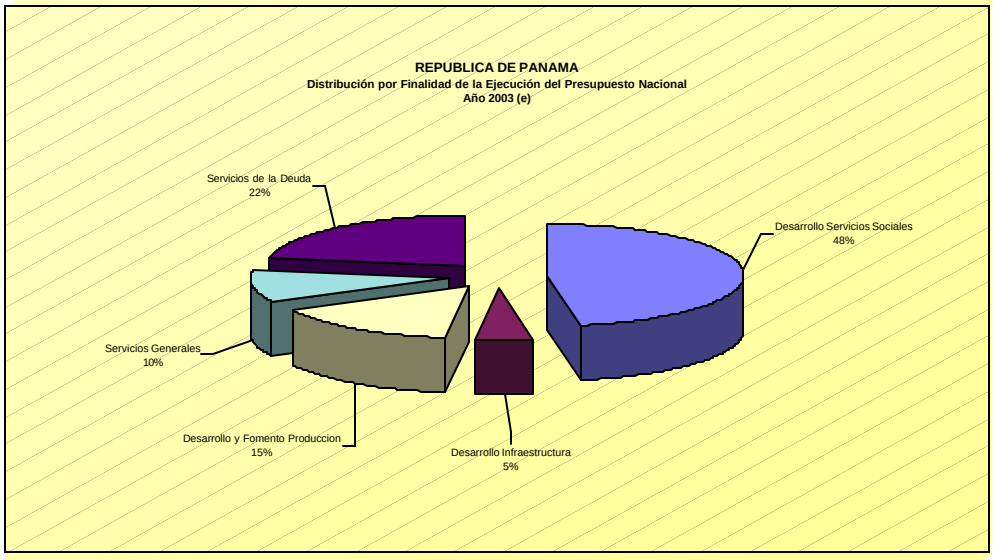


Gráfico Nº MACRO-5: Distribución por finalidad de la ejecución del Presupuesto del Gobierno Central (2003)



Además, en el gráfico siguiente se presentan las variaciones anuales de esas participaciones relativas sectoriales.

Gráfico Nº MACRO-6: Distribución por finalidad del Presupuesto del Gobierno Central ejecutado por año (1994/2003)

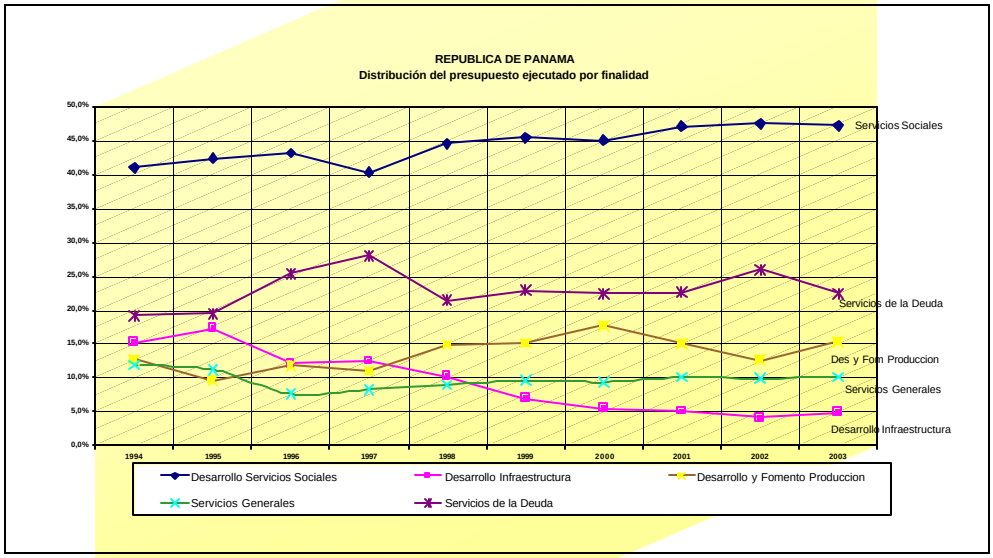
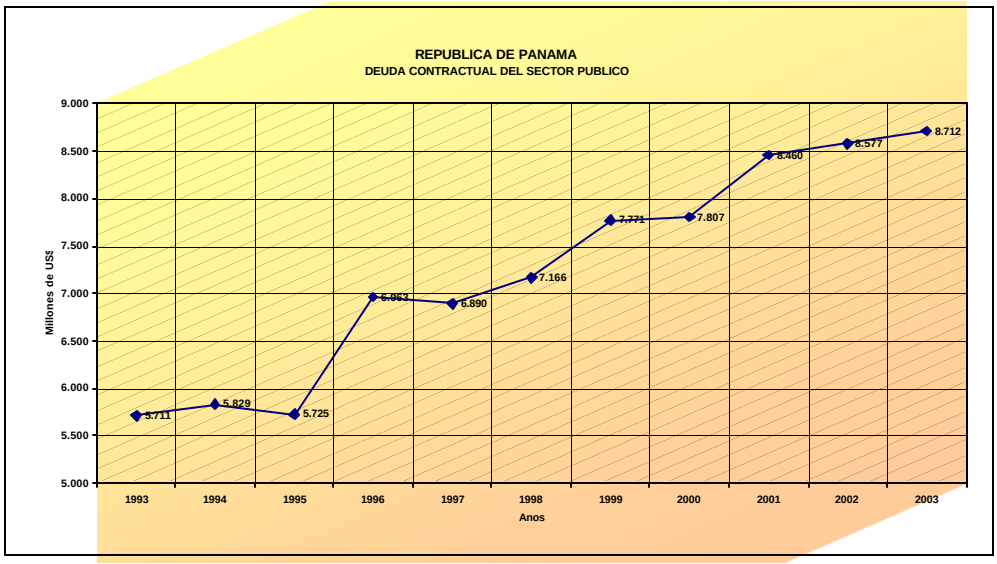


Gráfico Nº MACRO-7: Deuda contractual del Sector Público (1994/2003)



3.5.3. Deuda Pública

Tal como se mencionó en el título anterior, los incrementos anuales en los niveles de endeudamiento público van de la mano con las caidas en las tasas de crecimiento en el PIB y en el comportamiento de las finanzas públicas.

En el Cuadro y Gráficos siguientes se muestra el comportamiento del total de la Deuda Contractual del Sector Público y las tasas de variación anual.

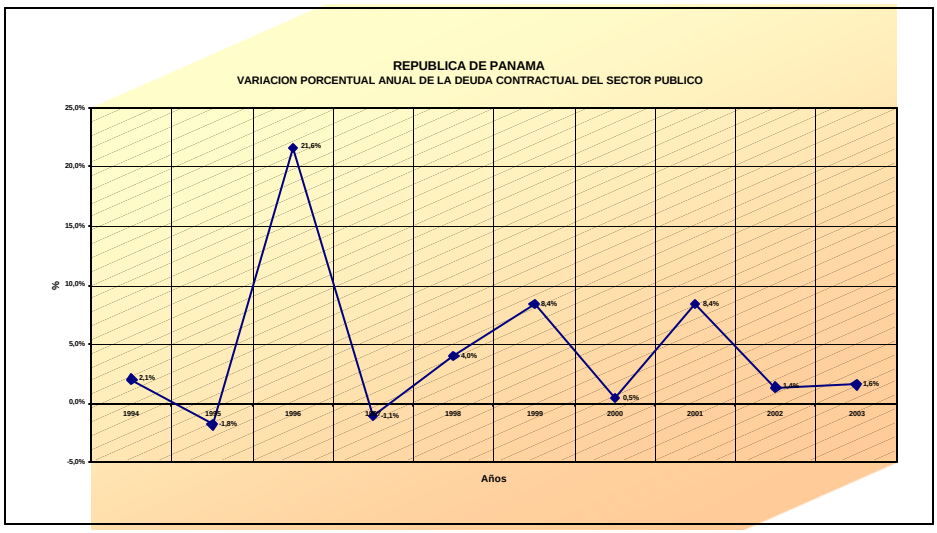
Cuadro Nº MACRO-6: Evolución de la deuda contractual del sector público

REPUBLICA DE PANAMA
DEUDA CONTRACTUAL DEL SECTOR PÚBLICO
(En millones de Balboas)

TIPO DE DEUDA	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
EXTERNA											
Gobierno Central	2.804	2.958	3.002	4.569	4.623	5.044	5.459	5.522	6.193	6.288	6.449
Sector Descentralizado	991	948	937	500	388	287	100	84	70	61	54
Sub total (1)	**3.795**	**3.906**	**3.939**	**5.069**	**5.011**	**5.331**	**5.560**	**5.606**	**6.263**	**6.349**	**6.503**
INTERNA											
Gobierno Central	1.799	1.795	1.668	1.768	1.736	1.736	2.107	2.089	2.088	2.121	2.094
Sector Descentralizado	117	128	118	126	143	99	104	112	110	107	116
Sub total (2)	**1.916**	**1.923**	**1.786**	**1.894**	**1.879**	**1.835**	**2.211**	**2.201**	**2.198**	**2.228**	**2.210**
TOTAL	**5.711**	**5.829**	**5.725**	**6.963**	**6.890**	**7.166**	**7.771**	**7.807**	**8.460**	**8.577**	**8.712**

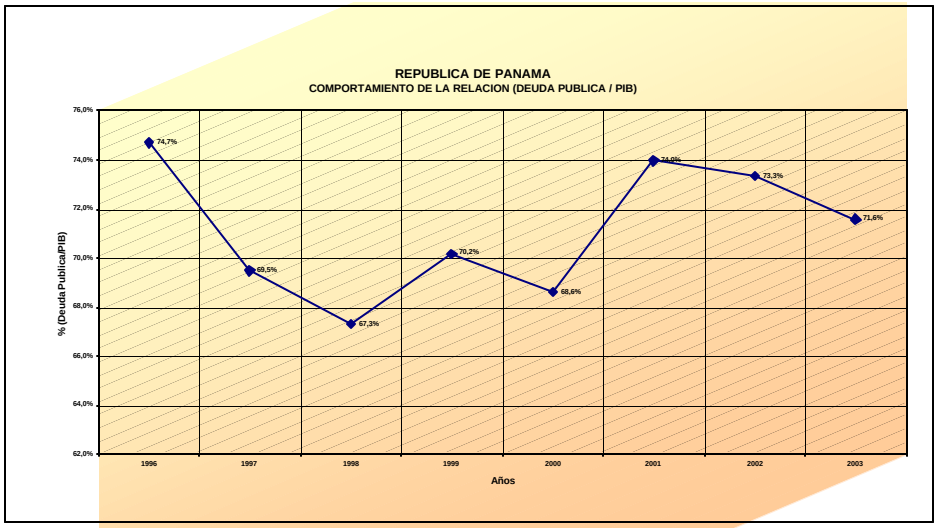
Fuente: Informe del Contralor General de la República. República de Panamá 1997-2004

Gráfico Nº MACRO-8: Variación porcentual anual de la deuda contractual del Sector Público (1994/2003)



En el gráfico siguiente se muestra el comportamiento de la relación entre la Deuda Contractual del Sector Público y el PIB. En el 2001 se llega al 74%, comparable a la cifra que se tenía en 1996.

Gráfico Nº MACRO-9: Comportamiento de la relación "Deuda Pública/PIB" (1994/2003)



Un aspecto importante consiste en analizar la distribución de la deuda pública por sectores de destino, es decir según la finalidad de cada préstamo gestionado. Esta importancia viene de considerar cómo se han asignado los recursos obtenidos a través del endeudamiento, con el propósito de verificar si realmente se dió una reorientación de recursos hacia los sectores sociales.

Este es un efecto que muchas veces no se tiene en cuenta. Los procesos de privatización en los sectores de infraestructura básica – normalmente ejecutores de proyectos de gran magnitud y generalmente financiados con deuda externa – tradicionalmente han comprometido gran parte de la capacidad de endeudamiento público, sin permitir a veces el direccionamiento de recursos externos hacia los sectores sociales. En el Cuadro siguiente se muestra por año la participación relativa de los sectores en los financiamiento externos contratados y en proceso de desembolso.[36]

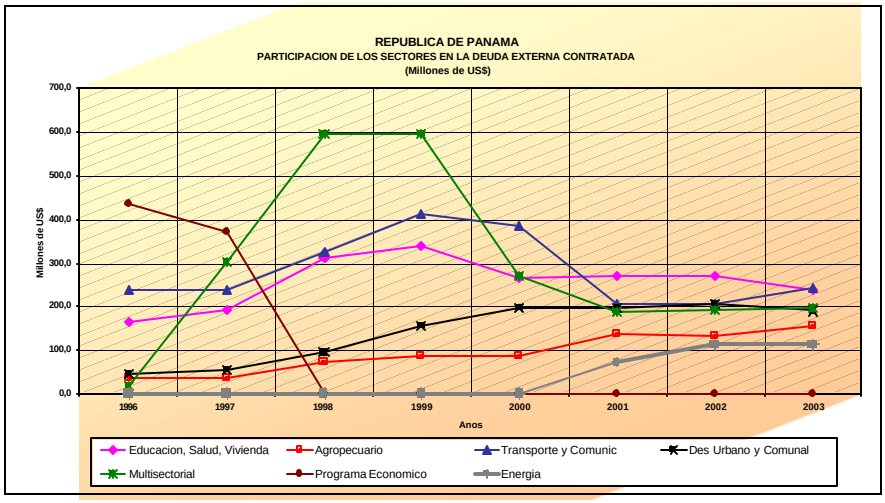
[36] Datos obtenidos a partir de la información oficial brindada por la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Cuadro Nº MACRO-7: Participación relativa de los distintos sectores en los financiamientos externos contratados y en proceso de desembolso

Sectores	Participación porcentual 1996	2003	Observaciones
Educación	7.1%	13.1%	
Salud	7.1%	5.9%	El máximo en 2002 con 9.8%. En el 2003 se termina BID 803-OC/PN
Vivienda	3.3%	2.0%	El máximo en 1997 con 4.8%
Desarrollo Urbano y Comunal	5.0%	16.8%	El salto en participación se dio en el 2000
Energía	0.0%	9.9%	Se mantuvo en 0% después de la privatización, hasta 2001 cuando se contrató el préstamo BID 1113-OC/PN
Agropecuario	3.9%	13.7%	El salto relativo se dio en el 2001 cuando se contrató el préstamo BIRF 7045-PAN
Multisectorial	1.9%	17.2%	El máximo se logró en 1997 con 25,2%
Transporte y Comunicaciones	25.5%	21.4%	
Programa Económico	46.1%	0.0%	En 1998 se llegó a 0% y se mantiene desde entonces

En el Gráfico siguiente se muestra la evolución de esas participaciones relativas de los sectores en el período 1996/2003.

Gráfico Nº MACRO-10: Participación de los sectores en la deuda externa contratada (1996/2003)



En este contexto y con el propósito de verificar la potencial reorientación del endeudamiento hacia los sectores sociales, se estima conveniente realizar una presentación muy resumida de cuáles son las principales operaciones de financiamiento por sector.

Cuadro Nº MACRO-8: Principales operaciones de financiamiento externo por sector

a) Educación

Año	Operaciones
1998	BID 1013-OC/PN "Modernización de la Educación" (US$ 58 millones) Instituto de Crédito Oficial de España "Radio y televisión educativa" ABN AMRO Bank "Radio y televisión educativa"
1999	Argentina (Caja Postal y BH) "Equipamiento Universidad de Panamá" Instituto de Crédito Oficial de España "Equipamiento Universidad de Panamá"
2001	BIRF 7032-PAN "Mejoramiento de la Educación Básica 2da Etapa"
2003	Instituto de Crédito Oficial de España 50% "Equipamiento laboratorios Enseñanza Media" Banco Santander España 50% "Equipamiento laboratorios Enseñanza Media"

b) Salud

Año	Operaciones
1998	Instituto de Crédito Oficial de España 50% "Adquisición de Ambulancias" Banco C. Hispanoamericano "Hospital Regional de Santiago"
1999	BIRF 4375-PAN "Plan piloto de reforma del sector salud"
2001	Korea Import/Export Bank "Bienes para dotación de hospitales"
2002	BID 1350-OC/PN "Transformación institucional de Salud" (35 millones)

c) Vivienda

Año	Operaciones
	Desde años anteriores ya venían dos operaciones con el BID, 782-SF/PN y 220-IC/PN, ambas orientados hacia lotes con servicios
1997	BID 949-OC/PN "Mejoramiento de la eficiencia del Sector Vivienda"

d) Desarrollo Urbano y Comunal

Año	Operaciones
1997	FIDA 331-PM "Desarrollo rural de comunidades Ngobe" FIDA 385-PM "Desarrollo rural sostenible del Darién" BID 855-OC-PN "Programa de inversión social" BID 778-OC/PN "Desarrollo de la Región Interoceánica" BID 854-OC/PN "Programa de inversión social"
1998	BIRF 4191-PAN "Programa de inversión social" FIDA 466-PM "Reducción pobreza rural"
1999	BID 1160-OC/PN "Desarrollo sostenible del Darién"
2000	BID 1226-OC/PN "Alivio pobreza y desarrollo de comunidades" (US$ 48,9 millones)
2002	The ICBC-Taiwan "Programa de inversión social"
2003	BID 1439-OC/PN

e) Energía

Año	Operaciones
2001	BID 1113-OC/PN "Expansión de la transmisión eléctrica" (US$ 72 millones)
2002	BID 1371-OC/PN "Interconexión eléctrica con América Central" (US$ 30 millones) BID 006-SQ/PN "Interconexión eléctrica con América Central" (10 millones)

Es necesario recordar que al privatizar las empresas del sector, el Estado mantuvo la empresa de transmisión (ETESA) y estos nuevos préstamos están orientados hacia proyectos de transmisión y de interconexión.

f) Agropecuario

Año	Operaciones
1998	BIRF 4158-PAN "Pobreza rural y recursos naturales" Bank Leumi Le Israel "Sistema de riego para Boquete" B/Water Inf. Ltd Inglaterra "Construcción y modernización sistemas de irrigación"
1999	Bank Leumi Le Israel "Programa irrigación Arco Seco"
2001	BIRF 7045-PAN "Programa de Administración de Tierras" (US$ 47,9 millones)
2003	BID 1427-OC/PN "Programa de Administración de Tierras" (US$ 27 millones)

g) Multisectorial

Año	Operaciones
1997	BID 969-OC/PN "Reforma del sector de infraestructura básica" (US$ 120 millones) FMI EF-1997 "Apoyo al Presupuesto de la Vigencia" (US$ 160 millones)
1998	BID 1029-OC/PN "Apoyo a la reestructuración del IDAAN" BID 1073-OC/PN "Programa sectorial financiero e importaciones" (US$ 120 millones) BID 1074-OC/PN "Asistencia técnica del Programa sectorial financiero" BID 1099-OC/PN "Fortalecimiento de la administración de justicia" (US$ 18,9 millones) BID 1108-OC/PN "Apoyo competitividad de sectores productivos" (US$ 14,2 millones) BIRF 4274-PAN "Asistencia técnica Reestructuración Servicios Básicos" BIRF 4410-PAN "Reforma de Políticas Públicas" (US$ 61 millones)
1999	BID 1132-OC/PN "Programa de apoyo al turismo"
2000	BID 930-OC/PN "Cooperación técnica Reforma Infraestructura" BID 1222-OC/PN "Programa Ambiental Nacional" (US$ 15,8 millones)
2002	BID 1403-OC/PN "Sistema de capacitación y empleo" BIRF 4635-PAN "Asistencia técnica Reforma de Políticas Públicas"
2003	BID 1410-OC/PN "Apoyo a la competitividad del sector empresarial" (US$ 7 millones) BID 1430-OC/PN "Modernización de la gestión fiscal" (US$ 10 millones)

h) Transporte y Comunicaciones

Año	Operaciones
1998	CAF "Infraestructura vial Corredor Interoceánico" (US$ 60 millones) Mabey & Johnson Ltd Inglaterra "Adquisición pasos elevados vehiculares" (US$ 25,5 millones)
1999	BID 1116-OC/PN "Rehabilitación y administración vial" (US$ 85 millones)
2003	BID 1468-OC/PN "Corredor Pacífico" (US$ 37 millones)

En síntesis, las cifras antes expuestas ponen de manifiesto que la privatización de algunas empresas públicas en los sectores de infraestructura básica, ha liberado capacidad de endeudamiento del Estado, la cual ha sido reorientada hacia los sectores sociales. Por ejemplo, las inversiones realizadas en el sector energía (se estima un valor mínimo de US$ 500 millones) y en telecomunicaciones después de las privatizaciones, no han comprometido la capacidad de endeudamiento público, sino que han sido afrontadas por las empresas privadas prestadoras de los servicios. Esto ha permitido pasar en el sector educación, de US$ 67,2 millones de deuda en 1996 a US$ 147,8 millones en el 2003 y algo similar se puede apreciar en el resto de los sectores sociales e incluso, con los recursos destinados a los temas de pobreza y en especial, a pobreza rural.

Capítulo 3. Población y pobreza

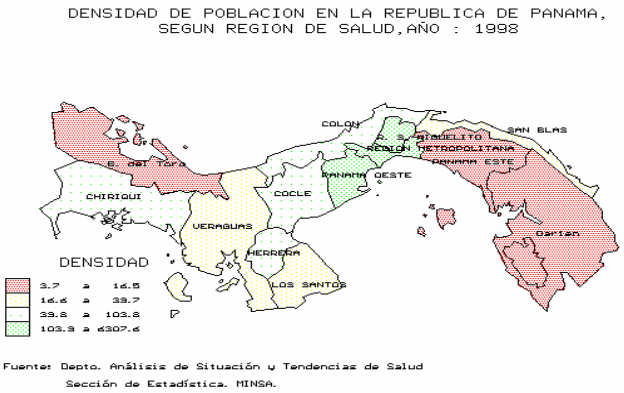
Panamá tiene una superficie de 75.517 km^2 y está dividido en 9 provincias, 67 distritos o municipios, 3 comarcas indígenas y 512 corregimientos. El Canal de Panamá, vía interoceánica de 80 Km. de longitud, comunica el Atlántico con el Pacífico a través de uno de los lugares más estrechos del istmo continental[37].

De acuerdo con el Informe "Análisis conjunto del País", efectuado por el sistema de Naciones Unidas en el año 2000, Panamá es un país de contrastes. Por una lado, existe un Panamá muy dinámico y moderno, fuertemente integrado a la economía global, que disfruta de altos niveles de ingresos y calidad de vida, y que participa activamente de la vidas social, económica y cultural que caracteriza al mundo de hoy, crecientemente globalizado. Pero por otro lado, está un Panamá cuya población es terriblemente pobre, atrasada, excluida tanto de la economía global como de la propia economía nacional, con ingresos y niveles de vida extremadamente bajos y sin acceso a oportunidades.

1. LOS CENSOS DE POBLACIÓN

La República de Panamá, al igual que muchos países Latinoamericanos levanta censos de población cada 10 años, el último se realizó en el año 2000. A partir de cada uno de ellos, se revisan las estimaciones y proyecciones de población vigentes y su estructura y demás componentes demográficos.

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda, realizado en 1990, la población era de 2,3 millones y tuvo una tasa de crecimiento anual estimada de 2,6% en la década de los años ochenta. La densidad de población era de 34,9 habitantes/km^2[38]. Para 1998 la población llegó a 2,76 millones, con una tasa de crecimiento de 2,65% con respecto al año anterior y una densidad de



[37] ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, Panamá: Resumen del Análisis de Situación y Tendencias de Salud, Resumen del Capítulo de país de Salud en las Américas (1998)
[38] ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, Panamá: Resumen del Análisis de Situación y Tendencias de Salud Resumen del capítulo de país de Salud en las Américas (1998)

población de 36.6 habitantes/Km^2, siendo la Ciudad de Panamá la más densamente poblada con 110,3 habitantes/Km^2 , de los que 49,5% eran mujeres y 50,5% hombres, proporción que se había mantenido en los últimos años.[39] Las cifras del Censo de Población y Vivienda del 2000 indican, por otra parte que la Población de Panamá se situa en unos 2.840.000 habitantes aproximadamente. Estos datos muestran un incremento de 512.886 habitantes durante la década de 1990, a una tasa anual promedio de 2.2%

Además de los datos anteriores sobre las cifras de población y las tasas de crecimiento intercensal, en el caso de Panamá es sumamente importante destacar la evolución que viene experimentando la estructura de la pirámide de población.

En 1990, la población menor de 4 años de edad representaba el 12,5% de la población total y esta importancia relativa se redujo al 11,5% en 1996 y al 11,2% en el 2000. Algo semilar ocurrió con el grupo de población entre 5 y 14 años, cuya importancia se redujo del 22,7% en 1990, al 21,5% en 1996 y al 20,7% en el 2000.[40] Esta disminución relativa de los grupos más jovenes, contrasta con el aumento de importancia de los grupos de mayores edades.

En la década de los años 90, la evolución de la estructura de la pirámide de población, mostraba que el comportamiento de la población tenía rasgos de envejecimiento, debido a la disminución de la tasa de fecundidad y al aumento significativo de la esperanza de vida al nacer[41].

En el Gráfico Nº POB-1 se muestra esa evolución de la pirámide de población desde 1960 al 2000.

Por otra parte, la revisión de los dos últimos censos indica – como se mencionó anteriormente – que el ritmo de crecimiento de la población en Panamá ha disminuido, como efecto de los cambios operados en la fecundidad y la mortalidad, pero sus valores absolutos han aumentado en el periodo de esta evaluación.

La relación de dependencia era de 583 por cada 1,000 habitantes. Panamá contaba en 1998 con 1,432,177 hombres y 1,406,611 mujeres, el índice de masculinidad era de 101.8 hombres por cien mujeres. En la década de los 90 se ha aumentado la población en edad productiva (60.3% en el año 1999), con una tendencia a disminuir de los menores de 15 años, pasando del 32.5% en 1997 al 31.7% en el año 1999 y un leve aumento de los mayores de 60 años, con una proporción de 7.8% al 8.0% en el mismo período.[42]

---

[39] REPUBLICA DE PANAMA, CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Dirección de Estadística y Censo, Indicadores Sociales (1994-1998)

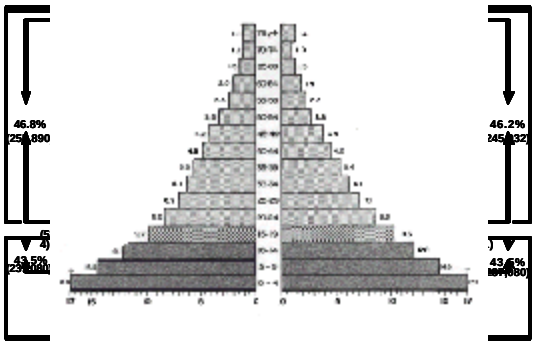
[40] REPUBLICA DE PANAMA, CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Dirección de Estadística y Censo, Indicadores Sociales (1994-1998)

[41] REPUBLICA DE PANAMA, MINISTERIO DE SALUD, Políticas y estrategias de salud 2000-2004

[42] ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud, División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud, "Perfil del Sistema de Servicios de Salud de Panamá" (1ra. Ed. 2 de Noviembre de 1998) (Revisado 29 de Julio de 1999) (2da. Ed. 25 de Junio de 2001)

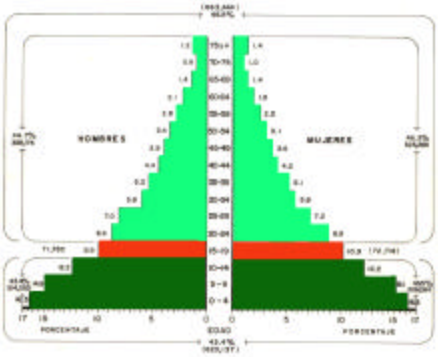
Gráfico Nº POB-1 : Evolución de las pirámides de población

ESTRUCTURA DE POBLACION DE LA REPUBLICA, POR SEXO Y EDAD
AÑO 1960



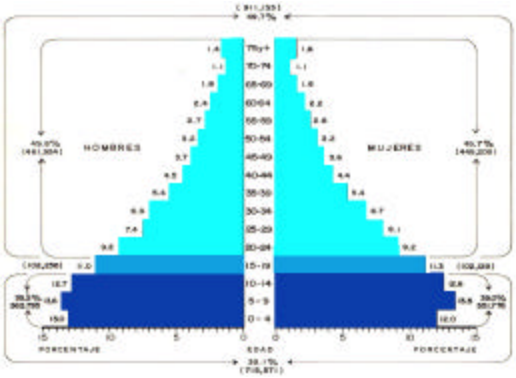
Fuente:
Elaborado por: Departamento de Análisis de Situación y Tendencias de Salud, Sección de Estadísticas.

ESTRUCTURA DE POBLACION DE LA REPUBLICA, POR SEXO Y EDAD
AÑO 1970



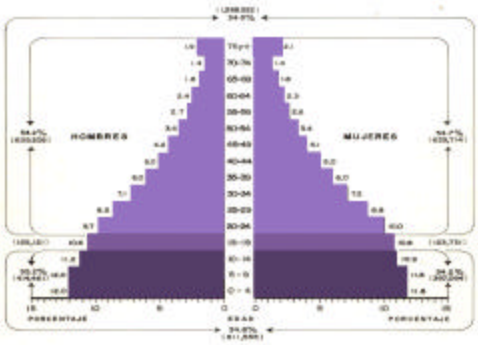
Fuente: Contraloría General de la República.Censos Nacionales de Población y Vivienda.
Elaborado por: Departamento de Registros Médicos y Estadísticas de Salud.

ESTRUCTURA DE POBLACION DE LA REPUBLICA, POR SEXO Y EDAD
AÑO 1980



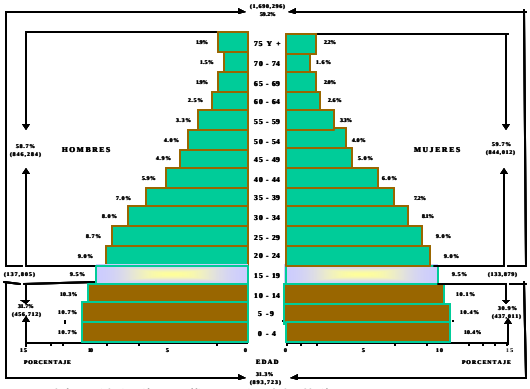
Fuente: Contraloría General de la República.Censos Nacionales de Población y Vivienda.
Elaborado por: Departamento de Registros Médicos y Estadísticas de Salud.

ESTRUCTURA DE POBLACION DE LA REPUBLICA, POR SEXO Y EDAD
AÑO 1990



Fuente:Contraloría General de la República.Censos Nacionales de Población y Vivien da.
Elaborado por: Departamento de Registros Médico y Estadísticas de Salud.

ESTRUCTURA DE POBLACION DE LA REPUBLICA, POR SEXO Y EDAD
AÑO 2000



Fuente: Boletin Especial, Situación Demográfica, Proyecciones d e la Población total del país, por sexo y según grupos de edad. Años 1990 - 2025
Contraloría General de la República
Elaborado por: Departamento de Análisis de Situación y Tendenci as de Salud, Sección de Estadística

Cuadro Nº POB-1: Indicadores de la estructura de la población

Estructura de la Población	1990	2000
Población total	2.410.916	2.948.023
Población Masculina	1.220458	1.488568
Población femenina	1.190458	1.459455
% de población de 0-14 años	35.3%	31.3%
% de población de 15-64 años	59.7%	63.2%
% de población de mas de 65 años	5.0%	5.5%

Las migraciones internas, motivadas por un incremento en la urbanización, han influido en el crecimiento demográfico y asentamiento de la población en áreas urbanas, pasando en 1970 de un 45.3% de población urbana al 55.5% en 1997. Anualmente están emigrando internacionalmente unas 2000 personas, cifra que no ha afectado el crecimiento poblacional en forma significativa en la última década.[43]

2. INDICADORES DEMOGRÁFICOS VITALES

La evolución favorable de las variables demográficas: mortalidad, fecundidad y migración han contribuido a una caída de la tasa de crecimiento de la población total Panameña. Actualmente, a partir del año 2000, se estima que la tasa de crecimiento está en 1.9% anual y según los cambios en estos indicadores, se espera una disminución sostenida de la tasa de crecimiento de la población a un valor del 1,17% en la segunda mitad de la década del 2020.

Los principales indicadores demográficos, establecidos a partir del Boletín No 7 de Noviembre del 2002 de la Dirección de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de la República "Estimaciones y proyecciones de la población total del País, por sexo y edad 1950-2050", refleja que durante la década del 90 tuvieron el siguiente comportamiento:

Cuadro Nº POB-2: Algunos indicadores demográficos (1990/2000)

	1990	2000
Tasa de fecundidad 1990-1995 (hijos por mujer)	2,87	2,79
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	28,6	22,0
Tasa de mortalidad población masculina de 1 a 4 años (por mil habitantes)	7,4	7,0
Tasa de mortalidad población femenina de 1 a 4 años (por mil habitantes)	6,8	6,5
Esperanza de vida al nacer (años)	72,42	74,23

La tasa bruta de natalidad disminuyó de 24,2 por 1.000 habitantes en 1994 a 22,3 por 1.000 en 1998, siendo la provincia de Coclé la que tenía la más alta tasa de natalidad, con 33,1

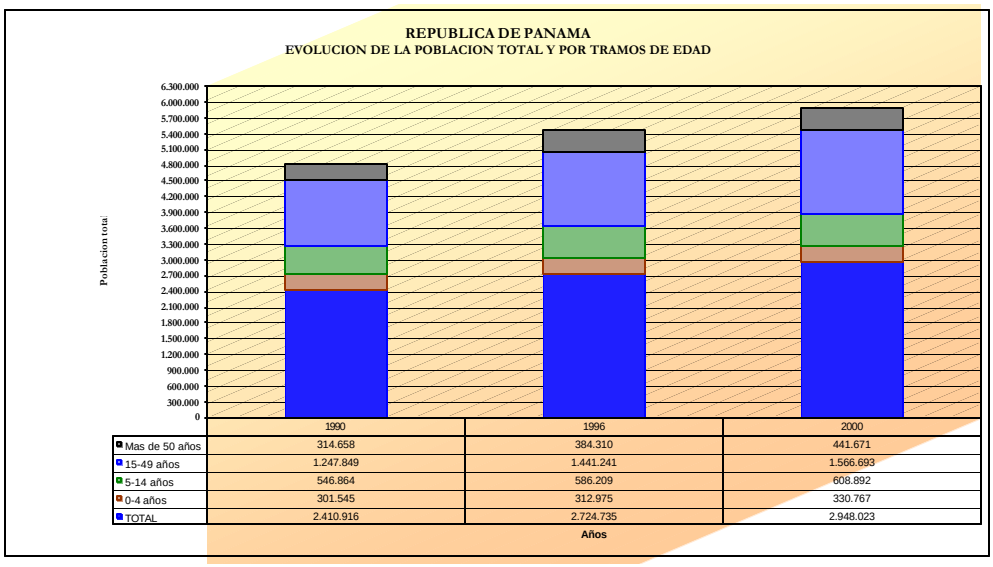
[43] ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud, División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud, "Perfil del Sistema de Servicios de Salud de Panamá" (1ra. Ed. 2 de Noviembre de 1998) (Revisado 29 de Julio de 1999) (2da. Ed. 25 de Junio de 2001)

nacimientos/1.000 habitantes y la Provincia de Los Santos la más baja, con 15,5 nacimientos por 1000 habitantes. La tasa global de fecundidad era de 2,7 hijos por mujer.[44]

La esperanza de vida ha tenido un incremento significativo en los últimos 20 años, pasando de 70,1 años en 1980, 72,4 en 1990, 73,4 en 1995[45], 74,1 en 1998 y 74,23 para el año 2000, encontrando diferencias por sexo, de 71,9 años para los hombres y 76,4 años para las mujeres.

Al igual que la tasa de crecimiento total, se han registrado variaciones en las tasas de crecimiento por edad. En el grafico Nº 1 se observa la evolución del crecimiento de la población total por grandes grupos de edad. Las tendencias de las tasas suponen que a medida que la tasa de crecimiento total disminuye, la tasa de crecimientos de los menores de 15 años también y la de la población mayor de 65 años aumenta.

Gráfico Nº POB-2: Panamá - Evolución y estructura de la población (1990-2000)



La tendencia de mejoramiento que se observa en los indicadores vitales, indica que Panamá avanza hacia el envejecimiento de la estructura de población. El grupo de edades potencialmente activas tiene una proyección futura hacia la disminución; y crece a un mayor ritmo que la población joven. Este aumento de la población, trae por consecuencia mayor presión sobre el ambiente, ya sea en el ambiente natural, especialmente en las fuentes de agua y vegetación o en el parque habitacional e infraestructuras sociales que dan respuesta a las demandas de educación, salud, recreación, etc.

[44] Indicadores Sociales (1994-1998)
[45] ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, Resumen del Análisis de Situación y Tendencias de Salud, Resumen del capítulo de país de Salud en las Américas (1998)

Aunque satisfactorios, los indicadores que resumen el bienestar generalizado del conjunto de la población Panameña, estos promedios resultan de considerar situaciones diferenciadas en términos de menores condiciones de bienestar de provincias como Bocas del Toro y Darien, y la situación histórica de desigualdad en las comarcas Indígenas.

3. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN Y DINÁMICA DEMOGRÁFICA REGIONAL

El comportamiento de la población en términos regionales muestra que la mayor concentración de población urbana esta en la Provincia de Panamá, que equivale al 68% y 70% de la población total urbana entre 1990 y el 2000 respectivamente.

Tal como se muestra en el Cuadro Nº 2, las 5 provincias remarcadas en gris – de las 9 Provincias del País – tienen la mayoría de su población en áreas rurales, indicando que el grado de urbanización sin Panamá, es tan solo del 17% y 19% para los años 1990 y 2000 respectivamente.

Cuadro Nº POB-3: Distribución geográfica de la población (1990/2000)[46]

Provincia	1.990	Urbana	Rural	2.000	Urbana	Rural
Bocas de Toro	66.868	27.832	39.036	89.269	35.234	54.035
Cocle	173.190	44.748	128.442	202.461	61.912	140.549
Colon	167.846	98.785	69.061	204.208	137.496	66.712
Chiriqui	318.854	125.503	193.351	368.790	164.028	204.762
Darien	34.463	1.502	32.961	40.284	1.741	37.410
Herrera	93.681	40.963	52.718	102.465	48.140	54.325
Los Santos	76.847	15.974	60.973	83.495	18.145	65.350
Panamá	1.067.728	859.922	214.806	1.388.357	1.238.591	146.461
Veraguas	196.799	43.186	153.613	209.076	59.484	149.592
Comarca Kuna Yala	34.044		34.044	32.446		32.446
Comarca Embera	7.970		7.970	8.246		8.246
Comarca Ngobe Bugle	84.693		84.693	110.080		110.080
		54%	46%		62%	37%
Grado de urbanización sin Panamá		17%			19%	

En relación con el comportamiento de los indicadores vitales en las Provincias y Comarcas del País (esperanza de vida, tasa de mortalidad infantil, tasa global de fecundidad, tasa bruta de mortalidad), se observa que, con excepción de la Provincia de Panamá, Coclé, Los Santos y Herrera, las demás provincias están por debajo del promedio nacional entre los años 1990 y 2000, mostrando una gran disparidad de los indicadores de bienestar, sobre todo en las provincias con mayor población ubicada en las áreas rurales. Las explicaciones estructurales, en algunos casos vinculadas a las inequidades existentes en relación con los indicadores vitales, están asociadas a la

[46] PNUD, Panamá: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2002

dispersión y dificultades de acceso geográfico que caracteriza la población Panameña (Ver cuadro Nº 3.)

Cuadro Nº PO B-4: Indicadores demográficos vitales por Provincias (1990/2000)

Indicador	Nacional	Bocas del Toro	Cocle	Colon	Chiriqui	Darien	Herrera	Santos	Panama	Veraguas
Esperanza de vida al nacer										
1990	72.2	66.9	71.9	70.7	71.1	61	73	74.3	75.0	67.8
2000	74.5	70.2	74.2	73.2	73.5	65.5	75	76.1	76.5	71.0
Tasa de mortalidad infantil por 1000 nacidos vivos										
1990	27.4	47.0	26.3	32.0	33.8	52.1	20.5	19.2	20.8	28.3
2000	20	38	20.0	24.4	25.7	42.2	13.8	12.7	14.2	20.8
Tasa global de fecundidad										
1990	3.0	5.0	3.7	3.5	3.3	5.5	3.0	2.5	2.5	4.3
2000	2.5	3.8	3.0	2.9	2.6	4.1	2.5	2.1	2.1	3.3
Tasa bruta de Mortalidad por 1000 hab										
1990	5.4	6.0	6.1	6.0	5.8	8.4	6.1	6.6	4.3	7.2
2000	5.1	4.6	5.7	5.4	5.4	6.3	6.1	7.3	4.4	6.7

La mortalidad infantil es uno de los indicadores más utilizados para medir las condiciones socioeconómicas de la población y en tal sentido, se ha observado una tendencia decreciente entre las décadas de los sesenta y los noventa (de 56,9 muertes infantiles por cada mil nacidos vivos en 1960, a 27,4 en 1990 y 20,0 en el 2000). El impacto sobre la mortalidad infantil es un reflejo de la ampliación de cobertura en redes de saneamiento ambiental e infraestructura de servicios básicos (agua potable, alcantarillado y electrificación), así como también la ampliación de la cobertura en el sistema educativo y el sistema de salud.

Las más altas tasas de mortalidad infantil en 1997 se encontraron en la Comarca Kuna Yala (29,8 muertes por mil nacidos vivos), con riesgo de morir 1,5 veces más que el promedio nacional. Las provincias que tienen menor esperanza de vida, como Darién, Bocas del Toro y Kuna Yala, tienen además indicadores deficientes de saneamiento básico (agua potable, disposición sanitaria de excretas y basuras).

Las menores tasas de mortalidad infantil están en las Provincias de Panamá con (14,2 muertes por 1000 nacidos vivos), Los Santos (12.7 por mil) y Herrera (13,8 por mil).

El mejoramiento de todos estos indicadores, según el Boletín 7 de la Dirección de Estadísticas y Censos "Estimaciones y proyecciones de la población total por sexo y edad 1950-2050", señala entre algunas conclusiones que "La estructura de la población Panameña por sexo y edad estimada para el 2000 y comparada con las de 1950 da cuenta de que la base ha disminuido y se ha engrosado en las edades adultas y en los grupos de la población adulta mayor, lo que implica que la población tiene una tendencia incipiente hacia el envejecimiento. Si las variables demográficas continúan su curso de evolución actual se supone que habrá una menor presión sobre la educación básica y la atención en

salud infantil, pues la disminución del peso relativo de los menores de 15 años con respecto a la población total, sugiere que los recursos ya no deben ser invertidos mayormente en cobertura, sino en calidad.

Desde otro punto de vista, se tendrán que reorientar los recursos y examinar prioridades ya que se debe atender la demanda de seguridad social de la creciente y más longeva población de 65 años y más edad.De igual manera señala que en el índice de masculinidad para el año 2000 ya no se observa mayores desigualdades por cuenta de la migración y la mortalidad mayor en este grupo que en las mujeres y que hacia el 2020 el índice será menor con las consecuentes acciones a tener en cuenta en la atención social diferenciada: mayor cantidad de mujeres envejecidas que hombres

4. POBLACIÓN Y POBREZA

La pobreza en Panamá toma distintas características según se trate de áreas urbanas o rurales. En las áreas urbanas la pobreza esta representada por grupos pobres dentro de un medio en general mas próspero. Se caracterizan por su bajo ingreso, malas condiciones habitacionales, la mayoría de sus miembros están ocupados en actividades de servicios de baja calificación y tienen un bajo nivel de educación. La pobreza rural se presenta en un medio de pobreza más generalizado. La mayor parte de esta población son trabajadores por cuenta propia. Las principales manifestaciones de la pobreza de estos grupos son el subempleo, la desnutrición, la escasa atención médica, y el bajo nivel educacional. El origen de la pobreza rural se desprende principalmente del régimen de tenencia de la tierra, del bajo nivel educativo de estos grupos, del aislamiento de los grupos pobres de los centros de consumo y aprovisionamiento y del desconocimiento y falta de medios para aplicar nuevas técnicas de explotación y nuevos cultivos

El reciente Estudio del Banco Mundial sobre la pobreza en Panamá (Junio del 2000) registra lo siguiente: "A pesar del nivel relativamente alto del PIB per cápita en Panamá (US$ 3.080 en 1997), más de un millón de personas (el 37% de la población) viven bajo la línea de pobreza y de éstos, más de medio millón (el 19%) viven en condiciones de extrema pobreza (Ver Cuadro Nº 4).

Cuadro Nº POB-5: Distribución de la pobreza por área geográfica (1997)

Área Geográfica	% de la población Nacional	Pobreza general	Pobreza extrema
Total Panamá	100	37%	18.8%
Urbana	55.6%	15.3%	3.1%
Total Rural	44.4%	64.9%	38.5%
Rural no indígena	36.9%	58.7%	28.7%
Indígena	7.6%	95.4%	86.4%

En el estudio mencionado del Banco Mundial, se destacan los siguientes aspectos:

- La población en pobreza y con pobreza extrema vive en las áreas rurales.

- En términos absolutos, para 1997 la mayor parte de los pobres – casi 600.000 personas – están concentradas en las áreas rurales no indígenas, que se completa para 1997 con 200.000 indígenas pobres, que representan un 19% del total de la pobreza en Panamá
- Si bien los residentes indígenas son sólo el 8% de la población total del País, la caracterización de la pobreza en los grupos indígenas se describe como alarmante, donde más del 95% de los residentes en estas áreas vive por debajo de la línea de pobreza y un 86% debajo de la línea de extrema pobreza.. El nivel mas alto de pobreza esta focalizado en la comarca Ngobe-Bugle. Estos grupos representan el 19% y 35% de los pobres y extremadamente pobres de la Nación respectivamente. Se identifica que el factor geográfico – lejanía y difícil acceso – es una limitante que potencia su situación de pobreza, aunado a la calidad de las tierras y la falta de insumos para una explotación productiva adecuada, así como la carencia de infraestructura económica y de acceso a los servicios sociales básicos, que es particularmente deficiente en las poblaciones indígenas.
- En las ciudades Panameñas se concentra una gran parte de los pobres 23% y de éstos, cerca del 40% de los pobres urbanos viven en el área de la Ciudad de Panamá-San Miguelito
- En Panamá, los pobres están dispersos en todo el país. Pese a que los índices de pobreza son sustancialmente mas altos en las áreas alejadas de la capital, los índices de pobreza mas altos se dan en la Comarca de San Blas y en las provincias de Darién, Bocas del Toro, Coclé y Chiriquí y los más bajos, en las provincias de Panamá y Colón. Sin embargo, en estas 2 provincias se concentra aproximadamente la tercera parte de los pobres de Panamá
- Más del 16% de todos los niños menores de 5 años estan afectados por alguna forma de desnutrición. Cerca del 85% de estos niños son pobres. La incidencia de la desnutrición es un reflejo de los patrones geográficos y étnicos de la pobreza, donde más de la mitad de los niños indígenas sufren de desnutrición.

5. DESIGUALDAD EN PANAMÁ

Panamá es uno de los países con mayor desigualdad en el mundo. Con un Índice de Gini de consumo de 49 y un índice de Gini de ingresos de 60, la desigualdad de Panamá se encuentra entre las mas altas, a la par de Brasil y solo levemente inferior a Sudáfrica. Los más pobres de Panamá son muy pobres y los ricos muy ricos.

Los mayores saltos en el consumo y el ingreso se dan en los dos extremos: abajo entre el primero y segundo quintil y arriba entre el cuarto y quinto quintil. Mientras el quintil más bajo consume 3,5 % del consumo total, el quintil mas alto consume el 53%. Así mismo, el quintil más bajo recibe el 1,5% del ingreso total, mientras que el quintil más rico recibe el 63% del ingreso total.

La desigualdad mas alta se da en las áreas rurales, donde el Gini de consumo es de 45 y en las áreas urbanas es de 41, siendo más evidente esta desigualdad en el área urbana de Colón.

Según el censo de Población del 2000, se estimó la pobreza según el nivel de ingreso, por ser en Panamá uno de los ítems de mayor deterioro dentro del Análisis del Índice de Pobreza Humana (IPH)

Según el Informe de Desarrollo Humano para el 2002[47], la línea de pobreza general por ingresos en Panamá se estima en B/.76,4 por mes y para la pobreza extrema en B/43,8. Con base en esta estimación, se considera que para el año 2000 la pobreza de ingreso alcanzó a 237.316 hogares, cifra que representa un 34,3% del total de los hogares. La población afectada abarca un total de 1.131.439 personas, equivalente al 40,5% de la población nacional

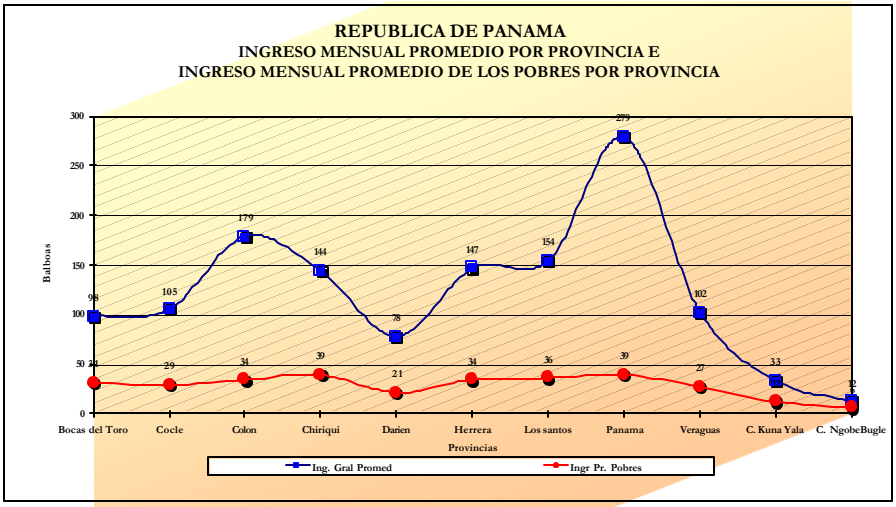
Esta situación de pobreza según el nivel de ingresos, tiene expresiones diferentes según el área geográfica (urbana, rural o indígena) y según el nivel donde se encuentre (pobreza general o extrema). En el contexto urbano, según indica el IDH/2002, el acceso a los servicios esta mas condicionado por el poder adquisitivo que por la existencia o disponibilidad de los mismos. En contraste, en el contexto rural e indígena, el acceso a los servicios básicos esta dado en función de la limitada disponibilidad de los mismos.

Según los análisis del IDH/2002, se indica que las provincias con mayores porcentajes de pobreza extrema según nivel de ingresos en el año 2000, fueron Darién, que tiene un 53,0% de pobreza extrema, Veraguas con un 45,2% y Coclé que registra un 39%, situadas después de las comarcas indígenas, que alcanzan los porcentajes de pobreza extrema más altos.

No obstante el análisis del comportamiento de la pobreza con base en valores relativos, en términos absolutos la cifra más grande de hogares en pobreza extrema es la de la provincia de Panamá, donde alcanza a 38.105 hogares que dan cobertura a 163.410 personas, situación que obedece a que las áreas oeste y este de la Provincia de Panamá son receptores históricos de migrantes provincianos e indígenas. Es así como la provincia de Panamá concentra la mayor parte de la pobreza extrema por ingresos en términos absolutos, seguida por el conjunto de Comarcas Indígenas.

[47] PNUD, Panamá: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2002

Gráfico Nº POB-3: Ingreso promedio de los pobres vs Ingreso promedio general por provincias (2000)



Asociados a problemas de pobreza y desnutrición, se encuentran disparidades en las oportunidades económicas entre los grupos no pobres y los pobres, que también se manifiestan por área geográfica en la cantidad y calidad de los servicios públicos disponibles.

En el caso del sector educativo, estas disparidades son más evidentes en la baja cobertura en educación preescolar y media, que afecta fundamentalmente a la población pobre del campo y la ciudad. Esta situación se refleja en que, mientras la educación preescolar llega al 48% en las áreas urbanas, solo cubre un 22% en las áreas rurales y apenas un 11% en las áreas indígenas.

Por su parte, si bien la educación media llega a cubrir el 80% en las áreas urbanas, solo llega a la mitad de la población de las áreas rurales y apenas a un 18% de la población indígena. Estas disparidades son mas marcadas entre la población en pobreza y pobreza extrema, en las que la cobertura de la educación secundaria solo llega al 37% y al 19%, respectivamente

En el área de salud y específicamente en sus diferentes instituciones según grado de complejidad, se observa que la disponibilidad de camas varia según la región del País. En promedio se tiene 2,7 camas por cada 1000 habitantes, sin embargo para Panamá y Colón es de 7,5 y 6,1 mientras que en Veraguas y Coclé es de 1,7 y 1,4 camas por mil habitantes.

Varios estudios han identificado que, a pesar de los logros alcanzados, existen dos factores muy significativos que dificultan ampliar la cobertura de estos servicios al 25% de la población de las comunidades pobres de difícil acceso en las áreas rurales: i) Se trata de la dispersión de las viviendas y ii) la distancia o lejanía existente entre las viviendas y el centro de salud más cercano. En lo que respecta a los servicios de salud, son las familias más pobres las que están excluidas de los mismos, tanto por factores de costos como de dispersión y distancia

En vivienda, en 1999 se estimaba un déficit de 187.000 soluciones de vivienda, que significaría que aproximadamente un millón de panameños no cuentan con vivienda adecuada para vivir. Pero el problema trasciende al tema de la vivienda, para relacionar las condiciones de pobreza con entornos con características físicas y ambientales deficientes, y en general deficiente infraestructura y servicios necesarios para la vida y el trabajo.

Las inequidades existentes se remiten igualmente a aquellas asociadas a la dispersión que caracteriza a la población panameña, entre las que se destacan los costos de transporte, ya sea entre regiones del País o al interior de las áreas urbanas, cada vez mas asfixiadas. Este problema tiene un costo social y un costo económico, ya que absorbe porciones importantes de los ingresos y el tiempo de la población y tiene su influencia directa en el encarecimiento de la prestación de los servicios sociales básicos. Elementos adicionales se reflejan en el acceso diferencial a algunos servicios básicos para la calidad de vida, como los de energía y agua potable.

En el Gráfico Nº 4 se aprecia la gran cobertura del servicio de energía eléctrica en las áreas urbanas, donde prácticamente toda la población urbana no pobre y el 92% de los pobres urbanos tienen acceso a energía eléctrica. En las áreas rurales, la cobertura de electricidad para los pobres alcanza solo el 60% y en las zonas indígenas solo se tiene una cobertura no mayor al 10%.

En relación con el acceso a los servicios de agua y saneamiento en las áreas rurales e indígenas, el comportamiento es igualmente una condición de disparidad. Como se aprecia en el Gráfico Nº 5, solo el 72% de los pobres rurales tienen acceso y menos de dos terceras partes de los habitantes rurales que viven en pobreza extrema y apenas dos quintos de los indígenas, llegan a tener agua potable, con las obvias consecuencias para su salud y la calidad del entorno.

Gráfico Nº POB-4: Porcentaje de la población con acceso al servicio de energía eléctrica según distintos estratos socio-económicos

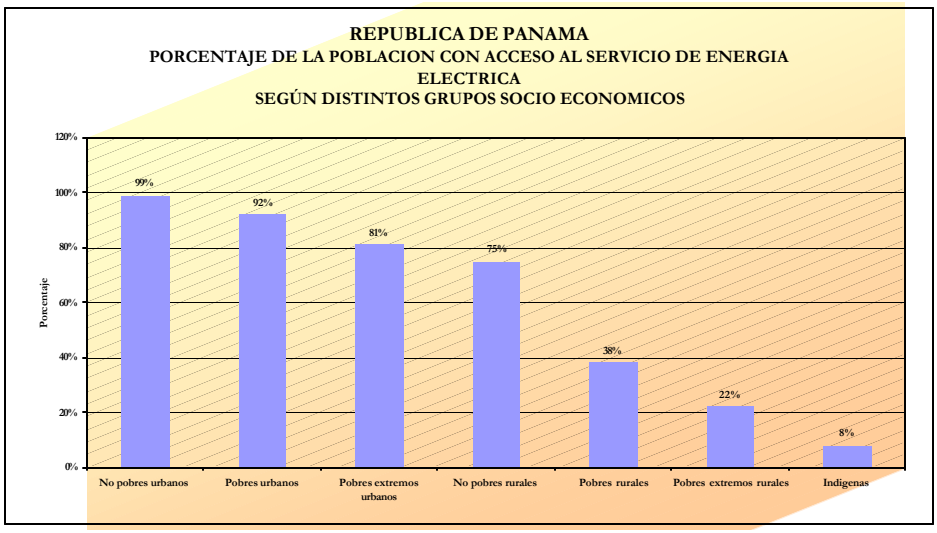
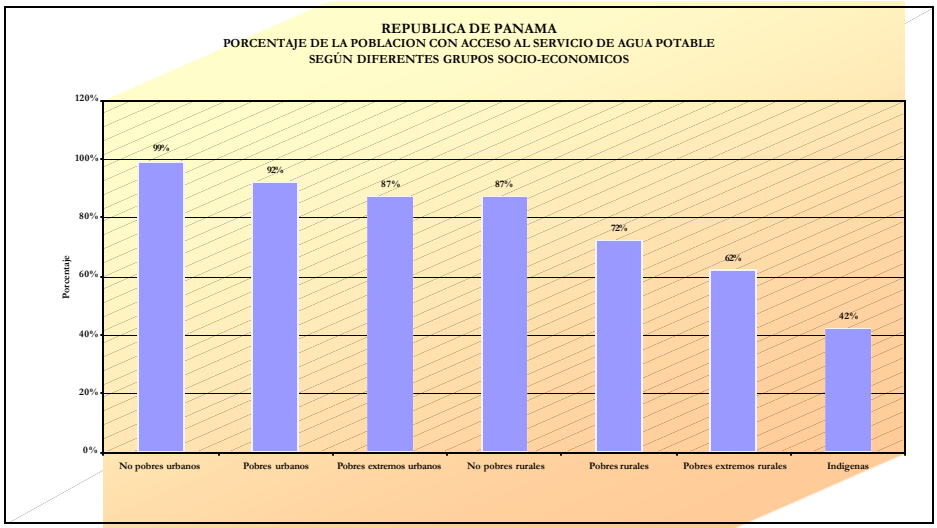


Gráfico Nº POB-5: Porcentaje de la población con acceso al servicio de agua potable según distintos estratos socio-económicos



6. INDICE DE POBREZA HUMANA EN PANAMA

El índice de pobreza humana definido por el PNUD para Panamá, permite resumir el problema de la pobreza mediante la cuantificación de la vulnerabilidad respecto a las oportunidades y necesidades básicas insatisfechas de la población. Este indicador mide la privación en cuanto a las dimensiones más necesarias para hacer posible alcanzar el desarrollo humano: la longevidad, el acceso al conocimiento y el acceso a los servicios básicos. El Indicador de Pobreza Humana apunta hacia los grupos que tienen una situación de pobreza mas crítica, con múltiples carencias.

Cuadro Nº POB-6: Componentes del Índice de Pobreza Humana - Países en desarrollo

DIMENSION	IPH ADAPTADO PARA PANAMA
Longevidad	% de personas que sobreviven hasta los 40 años
Conocimiento	% de adultos alfabetos
Nivel decente de vida	% de personas sin acceso a servicios de agua potable % de hogares con ingreso inferior a la canasta basica % de hogares sin acceso al servicio sanitario

Por considerarlo de importancia para complementar la evaluación del logro "Mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos", se muestran los valores del Índice de Pobreza Humana (IPH) obtenidos del IDHP/2002 del PNUD, comparativos entre 1990 y el año 2000. Del comportamiento de este indicador a nivel de las diferentes provincias y comarcas del País, se concluye que a pesar de los avances logrados en el País durante la última década, la pobreza

humana persiste con diferente magnitud, en todas las zonas del País. Incluso, existe una especial concentración en algunas de ellas, lo cual es indicativo de la existencia de situaciones criticas para el desarrollo humano, que trascienden las opciones culturales (Ver cuadro Nº 6)

Cuadro Nº POB-7: Comportamiento del Indice de Pobreza Humana (1990/2000)

Provincia	% Carencia promedio de servicios[48]		Indice de pobreza humana IPH/	
	1990	2000	1990	2000
Nacional	20.8	14.5	15.3	10.8
Bocas del Toro	22.8	28.4	20.2	21.3
Coclé	27.9	18.4	19.8	13.1
Colon	16.8	12.2	12.4	9.2
Chiriqui	23.4	16.2	17.1	12.0
Darien	61.4	45.9	44.0	33.0
Herrera	25.7	13.7	18.8	10.9
Los Santos	14.3	6.4	16.4	10.1
Panama	7.2	5.6	7.0	4.8
Veraguas	41.5	10.1	31.8	19.2
C. Kuna Yala	58.9	68.9	50.5	12.5
C. Ngobe. Bugle	89.8	78.9	58.2	-12.4

Con base en la información censal de 1990, el Ministerio de Planificación y Política Económica elaboró un perfil y un mapa de la pobreza para conocer la distribución espacial de los niveles de bienestar e identificar las comunidades más pobres y vulnerables del país en función del concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas, con el fin de orientar las prioridades del gasto público y de prestación de los servicios de atención básica a la población.

Ese documento revela-en el orden nacional- mayores niveles de pobreza en las zonas rurales, y alta concentración de población en las áreas metropolitanas, principalmente de la provincia de Panamá, con una mayor concentración de la pobreza urbana.

Cuadro N° POB-8 : Probabilidad de ser pobre – Por Persona y por Provincia[49]

Provincia	Orden de Pobreza	Probabilidad estimada de ser pobre
Comarca de San Blas (Kuna Yala)	1	0.98
Darién	2	0.83
Bocas del Toro	3	0.75
Veraguas	4	0.74
Coclé	5	0.68
Chiriquí	6	0.60
Herrera	7	0.53

[48] Condensa el% de muertes antes de los 40 años, % de analfabetismos, % sin agua potable, % sin saneamiento básico, % de ingreso bajo canasta básica, y % desnutrición infantil

[49] MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS, Dirección de Políticas Sociales, Censo Nacional de Población 1990 y Encuesta de Niveles de Vida 1997

Provincia	Orden de Pobreza	Probabilidad estimada de ser pobre
Los Santos	8	0.51
Colón	9	0.48
Panam	10	0.28

El cuadro anterior ha sido elaborado por la Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas, en base a la Encuesta de Niveles de Vida de1997 y el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1990. Este muestra una desigualdad claramente marcada siendo que mientras que en Panamá la probabilidad de ser pobre es de 0.28, en la Comarca de San Blas alcanza 0.98.

Estos dos análisis muestran la situación estructural en términos de niveles de pobreza de las Comarcas Indígenas y de las Provincias de Darien, Bocas del Toro y Veraguas principalmente

Capítulo 4. La Unidad Técnica de Políticas Públicas

1. ANTECEDENTES

Como consecuencia de la crisis política vivida por Panamá, el gobierno del Presidente Endara asumio el desafío de estabilizar y reactivar la economía, renovar el aparato institucional, recuperar la confianza de la comunidad financiera internacional, y recobrar la legitimidad del Estado ante los ciudadanos, para lo cual se planteó la necesidad y conveniencia de crear un grupo técnico de alto nivel, con cierta independencia de la estructura burocrática formal, pero con acceso directo a las autoridades políticas, para liderar procesos de cambio que requerían de agilidad, capacidad, sentido de equipo y motivación.

El gobierno hizo una alianza estratégica con el PNUD en el año 1991 para crear el mecanismo UTCPE-PNUD. Dentro de ese acuerdo, el PNUD apoyó a la UTCPE con asistencia técnica, en el marco de un proyecto del PNUD diseñado específicamente para ese propósito, "Fortalecimiento Técnico-Administrativo de la UTCPE" -PAN 92/002. Este proyecto empezó a ejecutarse a principios de 1992 y contó con un aporte del PNUD de más de US$ 1.3 millones..

Se crea la estructura organizativa de la UTCPE el 27 de Diciembre de 1991, en el cual se le define como una unidad asesora de carácter temporal, adscrita al MIPPE, que cumpliría sus funciones mientras durara la ejecución del Programa de Desarrollo y Modernización de la Economía. Asimismo, se estableció que la UTCPE respondiera directamente ante el CENA

Un factor fundamental en la creación del mecanismo radicó en la necesidad que tenían los organismos financieros internacionales – Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – de contar con una adecuada contraparte técnico política en sus relaciones con el gobierno, para canalizar sus aportes financieros a los proyectos de reforma institucional de una manera ágil y confiable.

A la vez, el fortalecimiento de la UTCPE se constituyó en una de las condiciones previas para la presentación al Banco Mundial de un préstamo destinado a apoyar la modernización económica de Panamá, y también se le incluyó como condición para la canalización del préstamo de asistencia técnica del BID que respaldaría la estrategia de reforma de empresas públicas del gobierno. Por otra parte, en el Convenio de Cooperación Técnica Reembolsable suscrito entre el país y el BID (690/OC-PN), se estipula la contratación del PNUD para prestar los servicios de administración general de todos los subprogramas de cooperación técnica acordados con el BID.

Entre 1992 y 1994, la UTCPE jugó un papel crucial al acompañar los primeros esfuerzos dirigidos a reformar los sectores de telecomunicaciones, electricidad, agua y saneamiento, puertos, y aduanas. Los considerables avances alcanzados permitieron crear condiciones necesarias para

materializar varias de esas reformas específicamente, las de electricidad, telecomunicaciones, y puertos

En 1994, se aprobó un nuevo proyecto por parte del PNUD denominado "Asistencia y Ejecución del Programa de Políticas Públicas" el PAN/94/005, que buscaba fortalecer la unidad. Este proyecto, por un monto de $5,4 millones provenientes de aportes del Banco Mundial, el BID, el PNUD y el propio Gobierno, tenía entre sus objetivos los de apoyar el cumplimiento de las tareas de la UTPP, definir indicadores de seguimiento de esas tareas, fortalecer los mecanismos de coordinación intra e interinstitucional de la UTPP, y apoyar la función que tiene la unidad como contraparte de las instituciones financieras internacionales.

La UTPP participó activamente en las tareas relacionadas con la coordinación y formulación de la estrategia de desarrollo diseñada por el nuevo gobierno, y en ese sentido, elabora el documento "Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica", publicado en septiembre de 1994. De igual manera, le correspondió apoyar el proceso de ejecución de las reformas económicas, así como dar seguimiento a los préstamos contraídos con los organismos financieros internacionales y velar por su correcta ejecución.

Desde su creación, y lo largo de la década de los noventa, la Unidad Técnica de Politicas Publicas brindó asesoría al más alto nivel político, y se fue consolidando como la contraparte gubernamental ante los diferentes organismos financieros internacionales y las agencias de cooperación internacional. Sobresalió además como ente responsable de la ejecución y seguimiento de los programas de asistencia técnica y financiera diseñados para apoyar las reformas económicas.

Destaca en este sentido el apoyo a las reformas relacionadas con la transformación de las empresas públicas en sectores estratégicos: electricidad, telecomunicaciones, agua y alcantarillado, puertos, aduanas y sistema financiero. También participó en el desarrollo del marco regulador para orientar la prestación de los servicios públicos. En el cumplimiento de esas funciones, a la UTPP le correspondió coordinar la contratación de expertos nacionales e internacionales, velar por la correcta ejecución de los términos de referencia, analizar y valorar los estudios derivados de las consultorías, y remitir esos estudios a las autoridades políticas con las respectivas recomendaciones..

El alcance de los proyectos PNUD/UTPP

El mecanismo PNUD/UTPP se convirtió en un instrumento valioso para la movilización de los recursos de asistencia técnica aportados por cuatro fuentes: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno.

El rol inicial del PNUD fue apoyar al Gobierno en garantizar la transparencia en el proceso de selección de las firmas que llevaron a cabo los estudios (lo cual amplió la participación de las

firmas) y administrar los fondos de los empréstitos negociados por el Gobierno con este propósito, (lo cual conlleva una disminución de los costos por la agilidad de los pagos).

El objetivo y rol del PNUD se concentró en crear la capacidad técnica y administrativa dentro del Gobierno y brindar el apoyo necesario para sustraer del ámbito institucional una iniciativa de transformación que podía encontrar resistencia dentro de las instituciones, por considerarse como una amenaza para sus propios funcionarios.

Con posterioridad, mediante Resolución N° 18 del 14 de Diciembre de 1993, las funciones de esta Unidad se ven ampliadas y se centran en la función de apoyo para la institucionalización del proceso de modernización del Estado; la coordinación de la formulación de estrategias, políticas y programas para la modernización del Estado; cooperación técnica a las distintas instituciones del Estado en proceso de modernización; diseño de estrategias para la divulgación del programa con las IFI´s. En esa misma disposición se estructura de forma interna, aumentando el personal y el alcance de los temas, de manera que pueda responder técnicamente acorde con sus nuevas funciones.

Los proyectos de asistencia técnica administrados por el PNUD, los cuales constituyen el marco de referencia para el análisis de las reformas promovidas por la UTPP durante la década de los años noventa, incluidos los relacionados con el fortalecimiento del mecanismo fueron los siguientes:

Proyectos PNUD/UTPP 1992-1999		
1	PAN/92/002	Fortalecimiento Técnico y Administrativo de la Unidad Técnica de Coordinación del Programa Económico.
2	PAN/92/003	Fortalecimiento de la Entidad Reguladora y Privatización del INTEL.
3	PAN/92/004	Programa de Reformas del Sector Portuario.
4	PAN/92/005	Programa de Reformas del Sector Eléctrico.
5	PAN/92/006	Mejoramiento Operativo e Institucional del Sistema de Aduanas.
6	PAN/92/007	Programa de Reformas del IDAAN.
7	PAN/92/008	Reestructuración legal del Sector Telecomunicaciones.
8	PAN/92/009	Sistema Aduanero Sistematizado.
9	PAN/94/005	Apoyo a la formulación e implementación de las políticas públicas, como continuación del proyecto de Apoyo a la Unidad para la Coordinación del Plan Económico, esta vez con la participación financiera del BID.
10	PAN/95/007	Reorganización del Sector Agua.
11	PAN/97/003	Apoyo al Programa Sectorial de reforma de los sectores de infraestructura básica.
12	PAN/97/014	Desarrollo de la gestión del ente regulador de los servicios públicos.
13	PAN/98/002	Reforma del Sector Financiero

Eficacia de la asistencia técnica a la UTPP

Durante la década de los noventas, el gobierno de Panamá fue muy exitoso en el proceso de concepción y desarrollo del mecanismo UTCPE/UTPP-PNUD. Entre los principales resultados obtenidos en el proceso, se pueden destacar los siguientes:

- El desarrollo y fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa de la UTPP, que se expresó en su participación en las tareas de formulación de los programas de gobierno, la coordinación interinstitucional, el seguimiento y materialización de las principales reformas económicas de la década de los noventa, y en la ejecución de los programas de asistencia técnica y financiera que acompañaron estas reformas.
- La consolidación de la UTPP como una instancia técnica de alto nivel, reconocida como la contraparte gubernamental con los organismos financieros internacionales y las agencias de cooperación internacional.
- La aplicación y consolidación de un mecanismo ágil, flexible y transparente, que conjuga el soporte técnico de la UTPP con la capacidad administrativa-financiera del PNUD, con el fin de garantizar la adecuada ejecución de los programas de asistencia técnica y financiera que apoyaron las principales reformas, así como el seguimiento sistemático de los préstamos y convenios suscritos con los organismos financieros internacionales y las principales agencias de cooperación.
- El fortalecimiento de la capacidad institucional local, tanto de la unidad técnica como de las entidades ejecutoras, en el marco del proceso de reforma del Estado y modernización de la gestión pública

Los éxitos y fracasos en las reformas que se promovieron con el apoyo de la UTCPE/UTPP en el período 1994-1999 indican la existencia de factores condicionantes de la labor de la UTPP. Es posible dividir estos condicionantes en dos tipos:

- las que son externas a la acción de la UTPP y
- las que tienen que ver con el uso que sus integrantes hicieron de los grados de libertad que esa unidad tiene para actuar

En cuanto al primer tipo de limitantes, se mostró que las posibilidades del mecanismo UTPP-PNUD de acompañar las reformas hacia el éxito **dependen de una forma determinante, de las condiciones existentes en las instituciones en las que se aplica la reforma** y en los procesos de decisión que generan las autoridades gubernamentales.

En los casos de electricidad y telecomunicaciones, por ejemplo, hubieron dos factores esenciales para que las reformas fueran exitosas: i) la existencia de un mínimo de condiciones favorables en el IRHE y en el INTEL para someterlos a un proceso de privatización, como son contar con un nivel considerable de desarrollo técnico y organizacional y ser instituciones rentables; y ii) una clara estrategia de modernización

En el caso de los puertos, aunque las características de la reforma tuvo la peculiaridad de haber sido promovida desde la misma Autoridad Marítima Portuaria y no desde el Poder Ejecutivo, también se muestra la existencia de ambos tipos de condiciones: una clara estrategia de concesión de los principales puertos estatales y unas instalaciones portuarias en Balboa y San Cristóbal que, a pesar de su relativo rezago tecnológico y organizacional, eran suficientemente atractivas para los inversionistas privados.

En el campo de la política económica, es claro que la UTPP funcionaba en completa sintonía con la visión y las prioridades que prevalecían en el gobierno y, en particular, en el MIPPE. Esto se hace evidente en el área de la política de liberalización comercial, donde la UTPP juega un papel importante en la definición y en la propia ejecución de las políticas.

En este sentido, destaca el apoyo brindado por la UTPP como 'incubadora' para la creación de nuevas instituciones que se hacían necesarias en un contexto de liberalización y promoción de la competencia, como ocurrió en los casos del Ente Regulador de los Servicios Públicos, de la oficina del Sistema de Ahorro y Capitalización Individual (SIACAP), de la Superintendencia de Bancos, y de la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC).

En cambio, el acompañamiento de la UTPP a los intentos de reforma en los sectores de aguas y aduanas estuvo fuertemente marcado por las referidas **limitaciones de indefinición política y deterioro institucional,** las que, más allá de la existencia de otros obstáculos, impidieron su avance exitoso.

El segundo tipo de condiciones que afectaron la acción del mecanismo UTPP-PNUD durante su segunda etapa, es decir aquellas que se generaron – en particular – en el propio estilo de gestión de la UTPP sobre los diferentes grados de iniciativa para asesorar los procesos de reforma, se presentaron dos situaciones contrastantes:

- En el proceso de toma de decisiones que condujo a crear el Ente Regulador de los Servicios Públicos, la UTPP parece haber **llevado la iniciativa no sólo en el planteamiento estratégico** que condujo a escoger la opción del ente multisectorial, sino también en el diseño del proyecto de ley que finalmente fue aprobado y en la puesta en operación de la nueva institución (actuó incluso como institución nodriza de la nueva organización). En este caso, la UTPP operó no solamente como contratador de servicios de consultoría externa, sino también como asesor estratégico directo del proceso. Este tipo de participación de la Unidad parece haber sido determinante para el éxito de esa reforma.
- Por otra parte, en el proceso de búsqueda de un esquema de modernización **para el IDAAN,** la UTPP acompañó al gobierno sin lograr evitar la acumulación de desaciertos y fracasos que se dieron **y que se caracterizó por la insuficiente claridad política del gobierno acerca de la orientación de la reforma, por las dificultades del gobierno para aprovechar los apoyos de los consultores externos en el sentido de generar una estrategia de reforma exitosa**, y por la adopción de opciones de reforma que tenían deficiencias estructurales detectables desde el mismo momento del diseño (propuesta de creación de IDAAN Metro S. A.).

En este proceso y ante el cúmulo de consultorias contratadas bajo su orientación, hay aspectos que se consideran pueden haber influido (aspectos políticos, culturales, falta de afinar el timing del proceso) para que la participación de la UTPP hubiera podido generar el análisis propio necesario para ayudar a las autoridades de gobierno a formular una mejor opción de reforma, para aprovechar mejor las consultorías externas y al menos, para evitar algunos de **los costosos errores estratégicos** en los que se incurrió. Ello hubiera implicado que la UTPP actuara como ente asesor – y no solo como ente facilitador – de la reforma.

Se ha aludido a estas dos situaciones, con el propósito de ilustrar sobre la conveniencia y la posibilidad de que la UTPP aproveche los márgenes de acción que le han sido conferidos, para ***desplegar iniciativas constructivas y oportunas*** *que le permitan asesorar al gobierno en momentos clave de las reformas. En el período estudiado, la UTPP ha tenido ese tipo de actuaciones.*

Sin embargo, conviene preguntarse si en el futuro cercano la unidad podría hacer más sistemáticas y frecuentes esa clase de intervenciones, y preguntarse también sobre el tipo de mejoras organizacionales que podrían ayudarle a profundizar su condición de ente asesor en cuestiones estratégicas.

El mecanismo UTPP-PNUD: sus características más sobresalientes

Al valorar en perspectiva la labor realizada por el mecanismo UTPP-PNUD, se encuentra que este ha mostrado un conjunto de características positivas, entre las que sobresalen las siguientes:

1. **Conducción y acompañamiento a uno de los procesos de reforma de mayor cobertura en la historia de Panamá.** En el corto período transcurrido entre 1992 y 1999, el mecanismo fue vital para el inicio y el desarrollo de uno de los procesos de reformas institucionales más ambiciosos que ha emprendido Panamá durante su existencia como país independiente y cuyos resultados y efectos han mostrado en terminos agregados beneficios economicos, sociales , tecnologicos.

2. **Apoyar el retorno a la normalidad y legitimidad institucionales.** Desde su doble papel de asesor de las políticas de estabilización y reactivación económica y de promotor de reformas institucionales estratégicas, el mecanismo ha brindado aportes excepcionales al proceso de reconstitución del tejido institucional y la vida democrática de Panamá.

3. **Contribución a la recuperación de la estabilidad y el crecimiento económico.** Los logros relativos a la rápida estabilización de la economía panameña y a la recuperación de las tasas de crecimiento son particularmente significativos cuando se ubican en el contexto de la gravedad y profundidad de la crisis que las precedió. La importancia de un cuerpo técnico de alto nivel como la UTPP, que apoyara tanto la definición como la continuidad de las políticas, fue vital para alcanzar estos logros.

4. **Dinamizar la capacidad operativa del Estado**. El mecanismo fue capaz de permitirle al Estado un funcionamiento eficiente y eficaz en lo relacionado con contrataciones de bienes y servicios que eran necesarias para impulsar las reformas prioritarias.

5. **Un papel protagónico en el fortalecimiento institucional.** Además de las contribuciones que el mecanismo brindó al fortalecimiento institucional de Panamá al cumplir con sus funciones, generó aportes adicionales de amplio valor nacional, como los que se derivaron de haber jugado como incubadora de varias instituciones públicas (Ente Regulador de los

Servicios Públicos, SIACAP, CLICAC, Superintendencia de Bancos) y el haber servido como semillero para la formación de funcionarios de alto nivel para diversas entidades estatales.

6. **Facilitar la modernización de sectores económicos claves.** El quehacer oportuno del mecanismo facilitó una acelerada modernización y reactivación de sectores económicos tan vitales para el desarrollo económico y social, como los de electricidad, telecomunicaciones, y puertos.

7. **Normalizar y reactivar las relaciones con organismos internacionales.** El mecanismo coadyuvó a normalizar y profundizar las relaciones de Panamá con los organismos financieros internacionales y con el Sistema de las Naciones Unidas, lo cual fue esencial para legitimar la democracia panameña ante la comunidad internacional, y para recuperar la economía nacional.

8. **Promover una mayor y más agil movilización de recursos externos.** La existencia del mecanismo permitió contar con un canal institucional nacional e internacionalmente legítimo que fuera capaz de captar y aprovechar la excepcional oferta de recursos de cooperación internacional que le fueron ofrecidos a Panamá durante la crítica situación que enfrentaba después de la invasión, para emprender la recuperación de la economía e impulsar el proceso de reformas.

9. **Aumentar la capacidad para administrar recursos de manera transparente y eficiente.** La agilidad y la transparencia que han caracterizado la administración de los recursos por parte del mecanismo han implicado un aumento notorio de la confianza puesta en este por parte de los organismos financieros internacionales y de las instituciones del gobierno de Panamá. Como consecuencia, el volumen de recursos que se maneja por medio del mecanismo ha aumentado sostenidamente.

10. **Evitar los sesgos partidarios en la ejecución de tareas de alto contenido político.** A pesar de la naturaleza política de las reformas impulsadas por el mecanismo y de haber operado en gobiernos de signo partidario distinto, este logró desplegar sus acciones sin verse afectado por sesgos partidarios.

11. **Constituir un instrumento significativo de gobernabilidad.** A diferencia de tantas unidades de administración de proyectos de reforma institucional en América Latina, el mecanismo llegó a fungir como un instrumento clave para la gobernabilidad del Estado panameño. Pudo contribuir en este sentido, tanto por las peculiares circunstancias que rodearon su origen – es decir, el haber alcanzado una fuerte legitimidad social al surgir en medio de una situación de ruptura política, y el haber sido legitimado formalmente por la Contraloría General de la República — , como por su desempeño como un actor técnico-político decisivo en el proceso de reformas, que no se restringió a los aspectos administrativos de la gestión de los proyectos sino que también participó en el proceso de toma de decisiones acerca de la orientación y la materialización de las reformas, desde su papel de asesor de las autoridades políticas encargadas de dirigirlas.

2. LOS RECURSOS ADMINISTRADOS POR EL MECANISMO PNUD/UTPP

En la tabla siguiente se presenta un resumen – por fuente de financiamiento – de todos los recursos adminstrados en el marco de la alianza PNUD/UTPP.

PROYECTOS PNUD/UTPP: RECURSOS SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO[50]

PROYECTO	TITULO	N° DE PRÉSTAMO		APORTES: US $					ESTADO ACTUAL
		BID	BM	BID	GOB	BM	PNUD	TOTAL	
PAN/92/002	Fortalecimiento Técnico, Administrativo de la Unidad Técnica del Prog. Económico						1.310.206	1.310.206	Concluido (3)
PAN/92/003	Fortalecimient o de la Entidad Reguladora y Privatización del INTEL	690/OC/PN		674.693	92.174			766.867	Concluido (3)
PAN/92/004	Programa de Reformas al Sector Portuario	690/OC/PN		467.368				467.368	Concluido (3)
PAN/92/005	Programa de Reformas del Sector Eléctrico	690/OC/PN		2.700.914				2.700.914	Concluido (3)
PAN/92/006	Mejoramiento Operativo e Institucional del Sistema de Aduanas	690/OC/PN		515.041				515.041	Concluido (3)
PAN/92/007	Programa de Reformas al IDAAN	690/OC/PN		2.192.621				2.192.621	Concluido (3)
PAN/92/008	Reestructuración del Sector Telecomunicaciones	690/OC/PN		297.500	335.050		19.691	652.241	Concluido (3)
PAN/92/009	Sistema Aduanero Sistematizado	690/OC/PN		837.784				837.784	Concluido (3)
PAN/94/005	Apoyo a la formulación e implementación de las políticas públicas	690/OC/PN	3438-PA	1.034.669	2.012.811	1.397.640	899.069	5.344.189	Concluido (3)
PAN/95/007	Reorganización del Sector Agua y Saneamiento	690/OC/PN		468.522				468.522	Concluido (3)
PAN/97/003	Apoyo al Programa Sectorial de Reforma de los Sectores de Infraestructura Básica.			29.501.513	2.150.760	0	0	31.652.273	En ejecucion
		690/OC/PN (1)		2.189.532	2.150.760			4.340.292	
		1029/OC-PN (1)		9.552.000				9.552.000	
		970/OC-PN (1)		3.272.650				3.272.650	

[50] Fuente: informe extraido de la evaluacion por Indestra del Mecanismo PNUD-UTPP con base en la información financiera del PNUD/2000

PROYECTO	TITULO	N° DE PRÉSTAMO		APORTES: US $					ESTADO ACTUAL
		BID	BM	BID	GOB	BM	PNUD	TOTAL	
		ATN/MT-5417 (1) (*)		1.787.331				1.787.331	
			4274-PA (1)	11.052.000				11.052.000	
			323-PA (1)	1.648.000				1.648.000	
PAN/97/014	Desarrollo de la gestión del ente regulador de los servicios públicos				12.340.542			12.340.542	En ejecucion
PAN/98/002	Reforma del Sector Financiero			10.229.000	1.460.470			11.689.470	En ejecucion
		1074/OC/PN (2)		9.079.000	1.460.470			10.539.470	
		ATN/MT-5785-PN (2) (*)		1.150.000				1.150.000	
TOTAL				**48.919.625**	**18.391.807**	**1.397.640**	**2.228.966**	**70.938.038**	

(1) Operaciones que integran el proyecto PAN/97/002
(2) Operaciones que integran el proyecto PAN/98/002
(3) Cierre financiero pendiente
(*) Asistencia técnica no reembolsable

Al sumar los montos de recursos asignados a los 13 proyectos de asistencia técnica que fueron incluidos en los términos de referencia (véase el Anexo 3), resulta un total de $70.9millones, de los cuales el 69,0% fueron aportados por el BID ($48,9 millones), un 26% por el Gobierno ($18,4 millones), un 1,9% por el Banco Mundial ($1.4 millones) y un 3,1% por el PNUD ($2,2 millones).

De los 13 proyectos considerados, solamente 3 se encuentran actualmente en ejecución. Los restantes 10 proyectos han concluido, pero su ci erre financiero está pendiente.

El mecanismo UTPP-PNUD jugó un papel estratégico como apoyo de las reformas impulsadas por el gobierno. En la actualidad, sin embargo, el mecanismo se encuentra en lo que se podría caracterizar como una situación de transición, que se corresponde con el inicio de una nueva etapa en la vida institucional de Panamá.

Las preguntas que surgen ahora son: ¿hacia dónde conduce esa transición? ¿cuáles son las prioridades de esta nueva etapa a las que puede coadyuvar un mecanismo como éste? ¿cuáles son las tareas y el papel que puede y debe desempeñar el mecanismo UTPP-PNUD?

Si no se clarifican estas tareas, el mecanismo podría seguir siendo útil, pero correría el riesgo de desaprovechar su potencial y limitarse a atender tareas de tipo coyuntural que, si bien pueden ser importantes y hasta urgentes, estarían lejos de tener la relevancia que ha caracterizado a la mayor parte de las tareas que se le han asignado en el pasado – y que ha desempeñado con buen éxito.

A partir de la evaluación realizada, es claro que este mecanismo mantiene las potencialidades que desarrolló durante su existencia, y que lo llevaron a constituirse en un instrumento para la gobernabilidad. Es por ello que, en esta sección, se proponen varias líneas de acción y varias áreas temáticas que buscan ofrecer sugerencias para renovar el carácter de instrumento para la gobernabilidad del mecanismo y enrumbarlo hacia una nueva etapa de contribuciones estratégicas al desarrollo sostenible de Panamá. Estas sugerencias se presentan en dos grandes categorías. La primera, referida a aquellas líneas de acción que permitirían mejorar el mecanismo y adecuarlo al tipo de retos que podría enfrentar en esta nueva etapa; la segunda, refiere – a manera de ejemplo – a algunas áreas que podrían ser particularmente adecuadas para el aprovechamiento de este mecanismo.

Líneas de acción para mejorar el mecanismo

Capacidad para identificar prioridades estratégicas. Para que el mecanismo pueda adquirir un grado de independencia provechoso en la identificación de prioridades estratégicas para la acción gubernamental, es esencial que cuente en su interior con capacidades para la evaluación periódica del avance de las acciones de gobierno, para interpretar los cambios que se sucitan en la acción gubernamental y en el proceso de desarrollo panameño, y también para proponer las correcciones o reorientaciones requeridas para alcanzar los objetivos y metas propuestos por el gobierno. Esas capacidades son esenciales para que el mecanismo pueda desarrollar un ejercicio periódico y oportuno de definición de prioridades para apoyar los procesos gubernamentales de toma de decisiones

Capacidad e instrumentos para evaluar el avance de las políticas y programas relevantes. Una de las limitaciones más típicas de los gobiernos en América Latina – y Panamá no es la excepción – es la escasa capacidad técnica y política para impulsar procesos sistemáticos y confiables de evaluación de las políticas y programas que el gobierno considera estratégicos para el éxito de su gestión. Por su conformación y su ubicación institucional, este mecanismo está especialmente posicionado para apoyar al gobierno en el desarrollo de esta tarea evaluativa sobre

la cual, además, puede montarse un sólido sistema de rendimiento de cuentas y los esquemas de incentivos necesarios para impulsar tanto la eficiencia como la orientación al usuario que deben caracterizar a la función pública moderna.

Acueductos y alcantarillados: *La modernización de los servicios de abastecimiento y evacuación de aguas, que se intentó sin éxito en los períodos anteriores, sigue siendo un reto básico de la política social panameña, dado que la calidad y cobertura de estos servicios están aún lejos de los niveles deseados. Esto plantea retos particularmente complejos en las zonas rurales.*

Electrificación rural: *Una de las reformas que avanzó con paso firme durante la década inicial del mecanismo UTPP-PNUD fue la relativa al sector eléctrico. Sin embargo, uno de los retos pendientes de estas reformas radica en la extensión de estos servicios a las zonas rurales de Panamá, que siguen estando excluidas de los principales servicios básicos, tanto en términos de su calidad de vida, como en términos de sus opciones productivas. La electrificación rural constituye uno de los retos primordiales para la integración geográfica de la sociedad panameña.*

Telefonía rural: *Al igual que en el caso de la electrifricación, el sector de las telecomunicaciones vivió una profunda y acelerada reforma durante la década de los noventa y, sin embargo, no llegó a extenderse hacia las zonas rurales, que mantienen serios problemas de acceso a las telecomunicaciones que, a su vez, inciden en problemas de integración económica y social. Este, también, es un reto a enfrentar para completar las reformas iniciadas con un sentido no sólo económico sino social.*

Sectores Sociales*: El papel jugado por la UTPP en relación con los sectores con mercados fue realmente trascendente. Sin embargo, las conclusiones más importantes en los sectores sociales, hacen aconsejable que la UTPP pueda focalizar su atención y su acción en la política social. Solo de esta manera – con un ente de excelente nivel técnico y muy cercano al nivel de decisión – será factible avanzar en la reducción de las cifras de pobreza en Panamá.*

Acompañamiento de las reformas concretadas*: Tal como se expresa posteriormente en este informe, es imprescindible que las transformaciones logradas en los distintos sectores de prestación de servicios, sean acompañadas técnicamente para ir gradualmente logrando un "fine tunning" que asegure el incremento de los niveles de eficiencia y equidad. Solo de esta forma se podrá garantizar que las reformas del pasado vayan logrando niveles destacables de aceptación social.*

Capítulo 5. Resumen Evaluativo

1. INTRODUCCION

Tal como se expresa en el marco de referencia regional, en la década del 90 el avance de la globalización fue el elemento distintivo del contexto mundial y por ello, los cambios registrados en la región durante el decenio se entienden mejor desde una perspectiva internacional. Casi todos los países de América Latina y del Caribe experimentaron profundas transformaciones económicas y sociales durante los años noventa. La apertura comercial, la liberalización de los mercados financieros nacionales y una creciente liberalización de los flujos de capital fueron las reformas más generalizadas en la región. Si bien la convergencia ha sido menor en otras áreas, como el sistema tributario y las privatizaciones, las reformas implementadas contribuyeron a corregir los desequilibrios fiscales y abatir la inflación, además de acelerar el aumento de las exportaciones, atraer flujos de inversión extranjera directa y profundizar o crear nuevos procesos de integración económica dentro de la región y de acuerdos comerciales con otros países y regiones del mundo.

Durante la pasada década también ganaron espacio en la agenda multilateral algunos valores básicos, como expresión de esta tendencia hacia la globalización. Se produjo una generalización gradual de ideas y valores en torno a los derechos humanos, la democracia política, el desarrollo social, la equidad de género, el respeto de la diversidad étnica y cultural, y la sostenibilidad del medio ambiente. Contribuyeron a esto las cumbres mundiales organizadas por las Naciones Unidas, aunque todavía es incipiente la puesta en práctica de medidas concretas y efectivas.

Esta mayor preocupación por los derechos humanos, el desarrollo social, la equidad geográfica, por estratos y de género y la sostenibilidad del medio ambiente, condujo a la toma de decisiones de incremento del gasto social y focalización de la acción de gobierno en la prestación de servicios sociales básicos orientados hacia los grupos más desprotegidos. En consecuencia, esta reorientación de la atención del aparato estatal, condujo al planteamiento de profundas transformaciones en el tamaño y rol de los Gobiernos, debilitando su participación en los sectores de infraestructura básica, con el propósito de fortalecer su presencia en los sectores sociales.

Todas estas tendencias a nivel mundial y regional fueron poniendo en evidencia que el principal problema a afrontar era la configuración del Estado, por cuanto la misma no se correspondía con las exigencias, desafíos y procesos de cambio que se comenzaron a concretar en la década del 90.

El pensamiento predominante concebía que la modernización del Estado debía obedecer a un enfoque integral, incorporando en una sola agenda de desarrollo los temas de Transformación del Estado, la Consolidación del Estado de Derecho y la potenciación de la Participación de los Agentes Económicos y Sociales. En definitiva, casi todas las reformas de los Estados que se

encararon en la década del 90, trataron de incorporar en una sola agenda integrada de desarrollo, la reforma económica, la reforma social y la reforma del Estado.

Hacía falta que el Estado asumiera más seriamente la función de llevar el timón y marcar el rumbo, dejando para otras instituciones privadas la tarea de remar. Esto requería cambiar el estilo de gobierno, preocupándose más por la visión de mediano plazo y el planeamiento estratégico, evitando la concentración en los problemas diarios de prestación de servicios, los cuales en el pasado insumían la mayor parte del tiempo disponible de los niveles superiores de decisión.[51]

Esta transformación, no pasaba por hacer más o hacer menos de lo mismo, sino por un cambio radical en la conceptualización del rol del Estado. El problema no sólo radicaba en el logro del equilibrio fiscal. Actuar de esa manera, no solamente podría implicar el incumplimiento de las funciones esenciales del Estado dentro de un rol subsidiario del mismo, sino también contribuir a potenciar el circuito recesivo, sin contar con un marco de referencia que otorgara organicidad y coherencia a todas estas acciones. Cuáles son las funciones esenciales del Estado y cuáles no? Esta era la pregunta básica que requería una respuesta, pero no una respuesta enmarcada solamente en la situación vigente a fines de los 80, en base a un mero criterio del balance de la caja fiscal.

Dentro de este marco de referencia, era necesario redefinir o reinventar el Estado, en función de aquellos sectores que fueran cruciales para el desarrollo económico y social futuro. Lógicamente, como antes se mencionó, no se buscaba un Estado responsable del tiempo económico, sino un Estado que creara las condiciones adecuadas para permitir el desarrollo de las actividades privadas, focalizando el accionar del Gobierno en los sectores sociales y en especial, en las necesidades de los grupos más desposeídos. Dentro de esta redefinición, la participación en los sectores vinculados con el desarrollo del capital humano adquiría una importancia fundamental, sin que ello implicara una actividad directa por parte del Estado.

En síntesis, el marco institucional de la nueva estrategia de desarrollo planteaba – de acuerdo con el pensamiento dominante en los 90 – la necesidad tanto de un redimensionamiento del Estado como de un cambio en su papel. Se trataba de pasar de un Estado tradicionalmente fuerte por su tamaño y áreas de actividad, incluso productivas, a un Estado más acorde con el desarrollo de una economía de mercado, y por tanto fuerte en su eficiencia, por el ejercicio de funciones regulatorias bien definidas, por su capacidad de formular y ejecutar políticas públicas adecuadas, y por su habilidad y capacidad para promover la competencia y la equidad.

Se trataba de re-inventar el Estado buscando consolidar las capacidades del Gobierno para coordinar e imprimir un sentido estratégico a la acción y a la cooperación entre los distintos agentes económicos y sociales; crear un gobierno catalítico, que no hiciera directamente todas las cosas sino que las estimulara; un gobierno que asumiera la responsabilidad de "llevar el timón" y dejara para otros agentes económicos y sociales las funciones de "remar"; un gobierno eficiente y competitivo, que introdujera ese espíritu en la provisión de sus servicios así como también en los

[51] OSBORNE, David y GAEBLER, Ted, La reinvención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el Sector Público (Paidós, 1994)

contratos con sus proveedores; un gobierno descentralizado que reemplazara las jerarquías burocráticas, por un sistema participativo.

Dentro de todo este marco de referencia compuesto por las tendencias intelectuales vigentes en los 90 y las transformaciones acometidas por casi todos los países de la región, el Gobierno democrático de Panamá se enfrentó a inicios de la década con una economía desacelerada y con una elevada deuda pública. Conciente de que el modelo económico seguido estaba agotado, se dio inicio a la ejecución de una estrategia económica similar a la implantada en el resto de los países de la región, encaminada a lograr dos objetivos básicos: la estabilización de las finanzas públicas y una reforma estructural de la economía.

El proceso de transformación que se produjo en la República de Panamá durante los años 90, fue un proceso de mucha mayor envergadura y profundidad que el concretado en otros países de América Latina y el Caribe.

Los programas económicos que impulsaron los sucesivos gobiernos tenían como elementos básicos una reforma económica basada en los principios de mercado, donde el sector privado fuera el productor y se liberara la economía de restricciones e intervenciones del Estado, una reforma comercial, un programa de privatizaciones, el desarrollo del marco legal e institucional que apoyaría la apertura comercial y la promoción de un mayor grado de competencia en los mercados. Todo esto buscando – como objetivo esencial – el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, abarcando varios aspectos, tales como el mejoramiento educativo, una vida cultural más rica, mejores niveles de nutrición y salud, reducción del grado de pobreza, un ambiente sano, igualdad de oportunidades y amplia libertad para las personas.

Tal como se expresaba en uno de los Planes del Gobierno de Panamá, "cada vez más la globalización amenaza con dejar por fuera a aquellas sociedades que no sean capaces de participar activamente en la era del conocimiento, lo que supone niveles crecientes de productividad y flexibilidad ante el cambio, niveles cada vez más complejos de educación y formación. Por ello la política social no sólo tiene sentido en sí misma, en la medida que contribuye a elevar el bienestar y la calidad de vida de los habitantes del país, sino que constituye un elemento central de cualquier estrategia de desarrollo económico que pretenda ubicar al país de manera favorable y sostenible en las tendencias que prevalecen hoy en la economía mundial. Por otro lado, una política social capaz de producir ese capital humano debe tener un sustento real en la base económica de la sociedad, en su capacidad de aprovechar efciente y productivamente esos recursos, ese capital. En otras palabras, la política económica se convierte en un elemento central de la política social en la misma medida que ésta se constituye, a su vez, en un aspecto vital de la política económica: no son más que dos caras de la misma moneda".[52]

[52] GOBIERNO DE PANAMA, MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS, Plan de Desarrollo Económico, Social y Financiero con Inversión en Capital Humano (Pánama, 13 de Marzo de 2000), pág. 10, citado en Naciones Unidas, Análisis conjunto del País – Panamá 2000.

2. DISTINTOS SECTORES Y ENFOQUES DE LAS REFORMAS

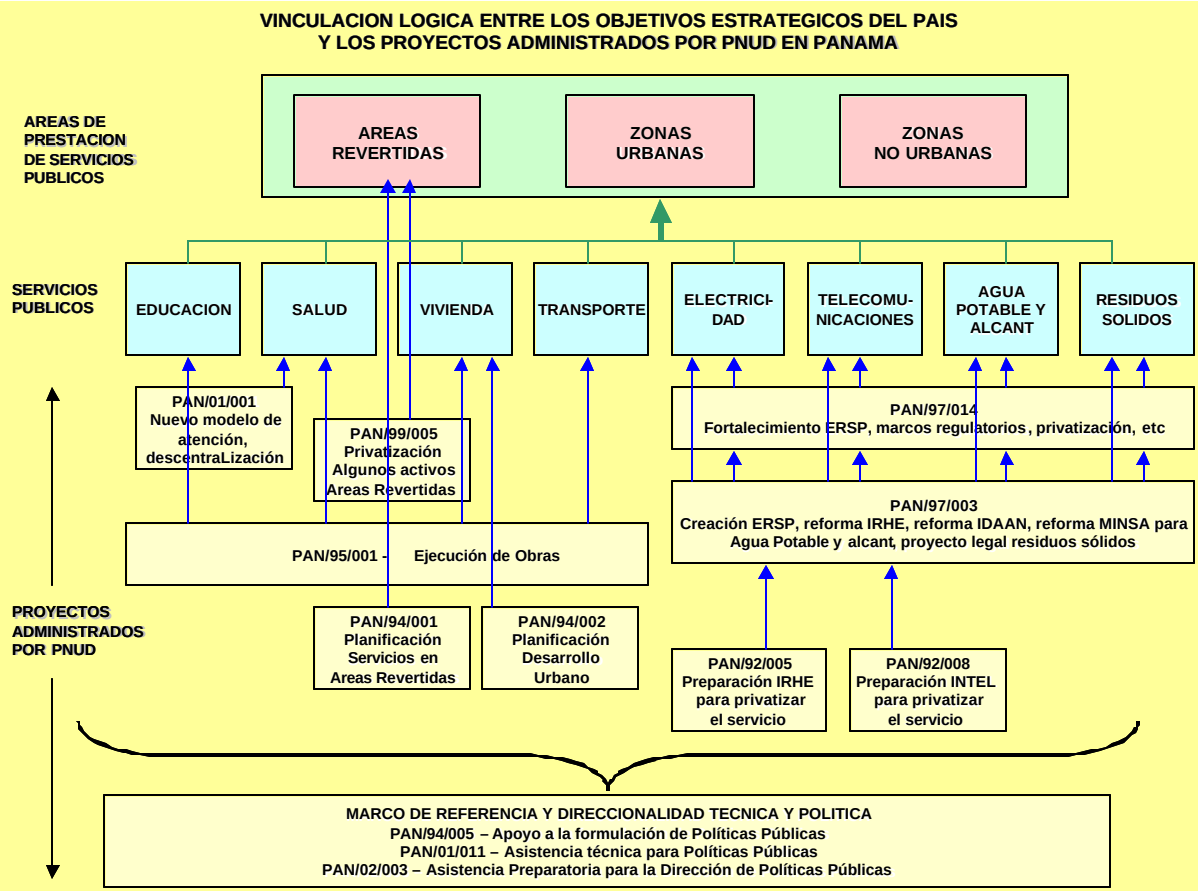
La prestación de los servicios básicos fue remecida por profundos procesos de mutación estructural que abarcaron las telecomunicaciones, la energía, los servicios sanitarios y el transporte.

En todos estos sectores ingresaron nuevos agentes productivos del exterior, portadores de paquetes tecnológicos que propiciaron un rápido proceso de modernización de la infraestructura y de los servicios, así como una drástica transformación de sus procesos de producción.

Estos cambios cobraron mayor importancia en el sector energético y sobre todo, en las telecomunicaciones, cuya privatización fue más temprana y muy valorada por los inversionistas. Por el contrario, en agua y saneamiento y en transporte, han prevalecido las concesiones de la infraestructura y de los servicios, al tiempo que se mantiene una destacada participación del sector público en las prestaciones y específicamente en el financiamiento.

Por otra parte, la combinación de los objetivos de equilibrio fiscal y principios de economía de mercado, también se adaptaron a los sectores sociales, tratando de formular e implantar reformas que impulsaran el logro de mayores niveles de cobertura y eficiencia en la prestación de los servicios, junto con la posibilidad de conocer y monitorear los costos, establecer sistemas de incentivos y asignar tarifas o precios en función de las capacidades de pago de los distintos estratos socio-económicos.

En el caso de Panamá, tal como se expone en la metodología, existió una sucesión de proyectos que durante casi tres períodos presidenciales se fueron enlazando unos con otros, con el propósito de lograr los objetivos de desarrollo en cada sector. El gráfico siguiente muestra esas vinculaciones



Al considerar los distintos servicios públicos sobre los cuales se estuvo actuando con los proyectos administrados por el PNUD, junto con los conceptos de "desarrollo de capacidades" presentado por Sen y Anand, el enfoque resultante nos lleva al planteamiento de dos tipos de servicios públicos. Aquellos servicios que maximizan el desarrollo de las capacidades de las generaciones presentes y futuras (educación, salud, vivienda, consumos básicos de agua potable y saneamiento, nutrición, etc.) y aquellos otros servicios que afectan más la redistribución de la renta y la comodidad de la vida presente (energía, telecomunicaciones, transporte, etc.).

Además, esta distinción – tal como se explicó en la metodología – nos plantea otras distinciones también importantes:

- Mientras que las necesidades atendidas por los servicios del primer grupo pueden ser satisfechas en forma privada a través de decisiones individuales, las necesidades atendidas por los servicios del segundo grupo – servicios por redes – no pueden satisfacerse sino a través de inversiones cuantiosas y enfoques de cobertura masiva.

- Mientras los servicios del segundo grupo normalmente se enfrentan con la existencia de mercados, donde existen demandas (a través de la exteriorización de la disposición a pagar de los usuarios) y ofertas y formación de precios, en los servicios del primer grupo por lo general no existe esa exteriorización de la disposición a pagar (por parte de los usuarios de bajos niveles de ingresos) o el nivel de externalidades es tan alto que esa disposición no es relevante al momento de asignar recursos.

Esta última reflexión nos permite efectuar una distinción con fines analíticos entre los "sectores con mercado" y los "sectores sociales", los primeros factibles de ser privatizados y los segundos no. Esta distinción nos permite construir un esquema de agrupamiento de las transformaciones impulsadas a través de los proyectos administrados por el PNUD.

		Existencia de mercados con revelación de la disposición a pagar de los consumidores	
		Si	No
Transformaciones Sustantivas	Si	Energía Telecomunicaciones Agua Potable y Alcant Obras Públicas (parcial)	Salud Educación
	No		Salud Obras Públicas Educación Vivienda

Las diferentes características de los sectores, determinaron diferencias en la forma de enfoques. Estas diferencias también están basadas entre aquellos sectores en los cuales hace falta una red física para la prestación de los servicios y los sectores en los cuales no existe esa red física.

2.1. SECTORES CON MERCADO

Para los "sectores con mercado" se planteó una transformación muy profunda, vinculada con la reforma del Estado y la necesidad de retirar el Gobierno de estos sector y en cambio, focalizar su acción en los "sectores sociales".

En síntesis, en los "sectores con mercado" se buscó:

- Diferenciación entre los roles de fijación de políticas, regulación y prestación de los servicios
- Participación del sector privado en la prestación de los servicios, manteniendo el Estado el dominio de los roles de regulación y fijación de políticas
- Evitar la existencia de subsidios cruzados y por ello se efectuó la división entre los sectores urbanos y los rurales

Dentro de este enfoque, se abarcaron los sectores de Energía, Telecomunicaciones y Agua Potable y Saneamiento, aunque también existió alguna reforma sustantiva en el sector vial, al entregarse en concesión por sistema de peaje la construcción y explotación de los Corredores Norte y Sur. En este último caso, existe una manifestación de la disposición a pagar de los usuarios y un análisis costo/beneficio intuitivo, al comparar los valores del peaje con los costos de oportunidad que se dejan de incurrir, tanto en términos de costos de operación de vehículos, como también los costos de tiempos de viaje.

En estos sectores, el objetivo del PNUD se concentró en crear la capacidad técnica y administrativa dentro del Gobierno y brindar el apoyo necesario para acelerar los procesos de transformación y superar las posibles resistencias que pudieran originarse en el seno de las mismas instituciones públicas.

De tal manera, el rol del PNUD se focalizó en fortalecer la capacidad técnica para formular políticas, diseñar estrategias y conducir el proceso de modernización de la economía, mediante la contratación de profesionales de alto nivel y el apoyo al Gobierno para garantizar la transparencia en los procesos – primero – de convocatoria y selección de firmas consultoras para los estudios[53] y segundo, la convocatoria y selección de las empresas adjudicatarias de los procesos de privatización. En este contexto, el PNUD también tuvo a su cargo la administración de los fondos de los empréstitos negociados por el Gobierno con estos propósitos, hecho que se tradujo en una disminución de los costos y una mayor agilidad en la ejecución de los productos.

2.2. SECTORES SOCIALES

En los otros sectores, el objetivo esencial fue la dinamización de las inversiones públicas, a través del Proyecto PAN/95/001, con el fin de abordar la problemática del deterioro sostenido en los niveles de ejecución del presupuesto de inversiones públicas, en especial en la instituciones del gobierno central, resultado de múltiples factores entre los cuales se destacaban los siguientes:

- Desestructuración institucional y técnica dentro del sistema de planificación nacional de la función de programación de la inversión
- Los atrasos en los desembolsos de créditos aprobados con recursos provenientes – en especial – del BID y del Banco Mundial, como consecuencia de la mora que el país había acumulado en el pasado en el servicio de la deuda con dichas instituciones, y
- Demoras excesivas en los procesos de contratación de obras y pagos a los contratistas, resultantes de la aplicación de la legislación vigente en materia de compras y contrataciones del Estado panameño.

En este proyecto se consideró que, para solucionar los problemas apuntados y mientras se fortalecieran y modernizaran las actividades de programación de la inversión pública, era necesario incrementar los niveles de ejecución de la inversión a efectos de cumplir con los objetivos y metas de la política social de las entidades gubernamentales

[53] Este rol convocante del PNUD se tradujo en una participación muy ampliada de firmas consultoras, que aseguró un proceso más competitivo y resultó en productos de una alta calidad técnica.

En estos sectores agrupados como "sectores sociales" hubieron algunos casos en que los objetivos fueron un poco más lejos que la mera dinamización de la inversión. En el caso de Salud, las inversiones ejecutadas dentro del PAN/95/001 estuvieron complementando la transformación sustantiva de la administración del sistema de salud y su aplicación en un área piloto como San Miguelito (PAN/01/001). En Educación, las inversiones concretadas en el marco del PAN/95/001 también estuvieron vinculadas con cambios muy profundos realizados en la curricula y estructuración del sistema educativo panameño, aunque estas acciones no fueron abarcadas por proyectos administrados por PNUD. Por último, las inversiones realizadas en el sector vial y en vivienda, estuvieron muy orientadas hacia los objetivos de recuperar la red vial y reducir el déficit habitacional, en especial de los estratos socio-económicos de menores ingresos.

En este marco de referencia, el proyecto de asistencia del PNUD – PAN/95/001 – se estructuró bajo un esquema de normalización y coordinación centralizada (concertada) a través del MIPPE y de ejecución descentralizada por parte de cada una de las instituciones asociadas: Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud.

El PNUD, en estrecha coordinación con el Gobierno y a solicitud de éste, circunscribió su participación y responsabilidad a los procesos de: (a) Emisión de contratos y pagos mensuales de expertos y consultores internacionales y reembolso de gastos de viaje y viáticos; (b) Emisión de contratos de personal de apoyo administrativo; (c) Emisión de contratos de consultores nacionales y supervisores de obras y pagos finales de honorarios; (d) Establecimiento de pagos de subcontratos; (e) Emisión de pagos en relación con la compra de equipos; y (f) Reembolso y/o cancelación de gastos varios.

2.3. DISTINTOS ENFOQUES DE EVALUACIÓN

Esta distinción entre los dos tipos de sectores y los dos tipos de enfoques adoptados en los proyectos administrados por el PNUD, también plantea diferencias de importancia a la hora de realizar la evaluación de Resultados y Logros.

En los sectores con mercados, las acciones se orientaron hacia la privatización de las empresas y con tal motivo, la mayor parte de las contrataciones estuvieron relacionadas con estudios de consultoría para valuación de activos empresarios, análisis de sistemas tarifarios, caracterización de la situación de los sectores, auditoría de estados contables, valuación de las empresas, preparación de pliegos para las licitaciones de privatización, etc. Por lo tanto, desde el punto de vista de los Resultados, los mismos se circunscriben a documentos e informes de consultoría, y por ende solamente se pueden concretar análisis de eficacia, pero no de eficiencia o de equidad. No obstante, se ha considerado que – en el caso de Energía y Telecomunicaciones – han existido dos resultados que pueden ser analizados desde el punto de vista de la eficiencia, y que son los procesos de venta o privatización propiamente dichos.

En estos sectores con mercados, se ha considerado que el "segundo escalón" el de los impactos de los Resultados conseguidos, es el nivel que debe ser analizado en detalle en cuanto a la eficacia, eficiencia y equidad. Este segundo nivel, que abarca los impactos sobre el funcionamiento del

sector en cuanto a la prestación de los servicios, es el que debe evaluarse desde el punto de vista de los logros de las acciones concretadas en los proyectos administrados por PNUD.

Por su parte, en los sectores sociales la acción de PNUD se concentró casi totalmente en la dinamización de inversiones a través del PAN/95/001. En estos casos, existen Resultados concretos en términos de caminos, escuelas, centros de salud y viviendas y por lo tanto, estas acciones pueden ser evaluadas tanto en su eficacia, como también en relación con su eficiencia y equidad. Sin embargo, en estos sectores también existe un "segundo escalón" constituido por los impactos que estas construcciones han tenido sobre el funcionamiento de los respectivos sectores y por lo tanto, también se realiza la evaluación de eficacia en cuanto a logros, eficiencia y equidad.

En síntesis, si bien en los sectores con mercado el ejercicio de evaluación se focaliza un poco más en el análisis de los Logros, en los impactos que las privatizaciones han tenido sobre el funcionamiento de los servicios, en el caso de los sectores sociales, la evaluación abarca – casi con la misma intensidad – los dos aspectos, el de Resultados y también el de Logros.

3. EVALUACION – SECTORES CON MERCADOS

3.1. RESUMEN DE LOS PROCESOS

En este primer grupo se incluyen los tres sectores de energía, telecomunicaciones y agua potable y saneamiento. Estos tres servicios estaban siendo prestados por "empresas públicas" o "Institutos" sin una adecuada autonomía empresaria y además – aunque con ciertas diferencias de grado – en los tres casos, estas empresas estaban enfrentando serios problemas económicos y financieros, ya sea para prestar el servicio adecuadamente, o para asegurar las inversiones necesarias que permitieran continuar con la prestación sostenible del servicio en los años futuros.

Los parámetros empresarios del IRHE presentaban altas tasas de morosidad de los clientes públicos y privados; robo de electricidad; deficiencias en el mantenimiento de las plantas de generación y de las redes de transmisión y distribución, reducción de la capacidad y de la confiabilidad del sistema; una estructura tarifaria inadecuada; un esquema no transparente de subsidios cruzados que impedía una regulación efectiva del servicio; y serias dificultades para garantizar la actualización tecnológica del sector. Además, el Gobierno determinaba los niveles de inversión del IRHE por debajo de los requerimientos institucionales y utilizaba parte de los ingresos del IRHE para financiar gastos en otros sectores[54]. Además, en el marco del Proyecto PAN/92/005, se puso en evidencia que el esquema estatal de prestación vertical del servicio no permitiría financiar en el mediano y largo plazo la necesaria expansión del sistema, debido a su rigidez y a lo inadecuado de su estructura tarifaria.

[54] A pesar de que el IRHE aportaba a las arcas gubernamentales unos U$S 45 millones anuales, la empresa no disponía de recursos suficientes para satisfacer el crecimiento de la demanda y modernizar el servicio, lo que requería una inversión del orden de los U$S 1.525 millones en los siguientes 10 años, sobre un valor de libros del orden de los U$S 2.000 millones.

Por su parte, el Instituto Nacional de Telecomunicaciones – INTEL – era el monopolio estatal encargado de brindar los servicios de telecomunicaciones; presentaba un proceso de contratación complejo y lento que impedía la adquisición oportuna de los bienes y servicios requeridos para el mantenimiento y la expansión del sistema de telecomunicaciones; las tarifas de larga distancia, nacional e internacional, eran mucho mayores que las de países similares de América Latina y operaban como un subsidio a las tarifas locales, que eran de US$10 por usuario/mes, independientemente del consumo y se había establecido a partir de un modelo de costo fijo; la inadecuada estructura tarifaria propició el uso intensivo del sistema, provocando la saturación de la red telefónica y al mismo tiempo debilitaba la capacidad financiera de INTEL.

De esta manera, no eran viables los planes para aumentar la cobertura del servicio; buena parte de la población no contaba con servicio de telefonía; en la práctica existía un racionamiento en el servicio, el cual afectaba más intensamente a las regiones no urbanizadas y a los usuarios de menores ingresos; los subsidios cruzados incentivaron un uso inapropiado de la infraestructura; las altas tarifas de la telefonía de larga distancia nacional e internacional eran un subsidio cruzado a la telefonía local o, lo que es lo mismo, un subsidio de las zonas no urbanas a las áreas metropolitanas, en donde se concentraba la mayor parte de los usuarios; las altas tarifas de larga distancia internacional afectaban negativamente la marcha de los negocios, especialmente aquellos enfocados hacia el sector externo; la tarifa plana que prevalecía para la telefonía local era una fuente de subsidios de los consumidores moderados hacia los mayores consumidores como el comercio y las entidades estatales; el establecimiento de una tarifa que no recuperaba los costos y unas contribuciones arbitrarias para el fisco nacional, servían para trasladar a las generaciones futuras los costos de reposición y modernización de los activos.

Al igual que en el caso de energía, el Gobierno determinaba los niveles de inversión del INTEL por debajo de los requerimientos institucionales y utilizaba parte de los ingresos de INTEL para financiar gastos en otros sectores. Aunque INTEL no tenía problemas de liquidez, enfrentaba restricciones financieras para acometer proyectos de inversión para atender oportunamente la demanda insatisfecha, garantizar la modernización y extensión del sistema de telecomunicaciones y la prestación de nuevos servicios.

En cuanto al IDAAN, si bien se ha desempeñado relativamente bien en cuanto a la producción de agua potable, ha mostrado deficiencias en cuanto a la distribución y comercialización de la misma. Tradicionalmente la Institución no ha sido efectiva en la generación de sus ingresos ordinarios y los mismos sólo cubren parte de sus costos operativos, no así los requeridos para un adecuado mantenimiento y para nuevas inversiones. La ausencia casi total de mantenimiento y control de consumos, aunados al hecho de no dedicar los suficientes fondos al desarrollo tanto de la comercialización como de una capacitación gerencial acorde al requerimiento de los sistemas, ha contribuido al deterioro de éstos por la falta de recursos, provocando que los mismos no logren satisfacer adecuadamente la demanda exigida por los usuarios.

A principios de los 90 se estimaba que el agua no contabilizada era superior al 45%, solo el 37% de las conexiones contaban con medidor, la tasa de cobro no alcanzaba el 50% de lo facturado y

la tarifa de agua tenía en 1999 un valor promedio de US$ 0.32/m3, precio que ha estado congelado en este nivel en términos nominales desde 1982[55].

Dada la situación de estas tres empresas prestadoras de servicios y además, considerando la existencia de mercados y la expresión de una disposición a pagar por parte de los consumidores, el Gobierno de Panamá tomó la decisión de diseñar e implantar una serie de reformas orientadas a la atracción del capital privado a la prestación de los servicios.

En el sector eléctrico, la privatización dispuesta consistió en la incorporación de capital privado a través de un mecanismo de empresas mixtas, pues en las distribuidoras y en la termoeléctrica de Bahía Las Minas, se asignó al inversionista privado el 51% de las acciones (frente al 39% del Estado y el 10% de los trabajadores). En la empresa de transmisión, el Estado conservó el 100%. En las hidroeléctricas Bayano, La Estrella, Los Valles y Fortuna, se privatizó el 49% de la empresa, el Estado mantuvo otro 49% y los trabajadores accedieron al 2% de participación.

Con la creación de tres empresas de características similares en el área de distribución de la energía eléctrica, se procuró que el sistema eléctrico contase con un modelo de competencia por comparación en el nivel interno, además de un mecanismo de benchmarking. En cuanto a la actividad de transmisión de energía eléctrica, por su carácter estratégico y su condición de monopolio natural, la Ley reservó su ejercicio a una empresa que actuase bajo pleno y exclusivo control del Estado. Finalmente, para la actividad de generación se permitió la libre participación del sector privado, sin restricciones en cuanto al tamaño de planta, fuente de energía o naturaleza de la inversión, dentro del contexto de un plan indicativo de expansión de la demanda.

Este proceso de privatización del IRHE se produjo en Septiembre de 1998 para las distribuidoras (de las regiones Noreste, Metro Oeste y Chiriquí) adjudicando a Unión FENOSA y Constellation Power y en Noviembre de 1998 para las centrales generadoras de Bahía Las Minas (Térmica, Enron Caribe III), de Fortuna (Hidroeléctrica, Americas Generation Corporation), de Bayano y de Chiriquí (Hidroeléctrica, AES Panamá Energy).

En el sector Telecomunicaciones se recomendó la apertura del sector a la competencia, lo que implicaba tres tareas complementarias: la privatización de INTEL, la expedición de un marco jurídico que auspiciara la vinculación de inversionistas privados a la prestación de los servicios de comunicación en un ambiente de competencia y la creación de un organismo regulador.

El 9 de febrero 1995, se aprueba la Ley 5, por medio de la cual se reestructura el Instituto Nacional de Telecomunicaciones. Esta ley convierte al INTEL en una sociedad anónima por acciones y autoriza al Ejecutivo para abrir una licitación para la venta del 49% de las acciones. Además, de acuerdo a las Leyes 5 y 31, se otorga a INTEL la concesión de los servicios de telecomunicación básica local, básica nacional y básica internacional; terminales públicos y

[55] OMS, OPS, CEPIS, Evaluación de los servicios de agua potable y saneamiento 2000 en las Américas (www.cepis.ops-oms.org). Si se considera el promedio ponderado, la misma llega a B/. 1,419 por mil galones, cuando debiera ser de B/. 2,11 por mil galones para cubrir costos y a esto podría agregarse que los costos de operación del IDAAN son en promedio 30% más altos que los requeridos por un operador privado.

semipúblicos y servicios de alquiler de circuitos dedicados de voz. También se le otorga a INTEL un periodo de exclusividad de cinco años para prestar esos servicios en el territorio panameño y se establecen unas metas de expansión y calidad del servicio y unos topes tarifarios. La licitación es ganada por la firma británica Cable & Wireless –CWP– y es adjudicada en mayo de 1997.

Si bien en estos dos sectores el proceso de incorporación de capitales privados llegó a buen término, no ocurrió lo mismo con el tema de agua potable y alcantarillado. En este sector, el proceso de decisión de la alternativa a seleccionar tomó mucho tiempo más e implicó varios avances y retrocesos con el propósito de analizar esquemas alternativos de configuración. Se partió con una concepción similar a la adoptada en energía, es decir separando la zona de Panamá Metro y Colón (IDAAN Metro) respecto del resto del país (Chiriquí por un lado y Provincias Centrales por otro) y pensando en la venta del 51% de las acciones en el primer caso y dos concesiones de largo plazo en el segundo. Luego se pasó a considerar un posible modelo de concesión para el área metropolitana y empresa mixta para las zonas provinciales. Y finalmente, se adoptó el criterio de una única concesión para todas las áreas atendidas por IDAAN, con el propósito de concretar un solo proceso licitatorio, posibilidad de tener una tarifa uniforme y acceder a las economías de escala que reducirían costos y tarifas.

De esta forma, aunque en 1998 se concretaron los procesos de precalificación, los sucesos posteriores al Referendum de Agosto de ese año, generaron la oposición de varios sectores de la población a la privatización del IDAAN y por lo tanto el proceso se terminó sin ningún resultado en este aspecto.

Como parte de estos tres procesos de incorporación del capital y gerenciamiento privados en la prestación de los servicios públicos, se concretaron dos logros de real importancia, por un lado la separación de las funciones de fijación de políticas, prestación de servicios y regulación y por otro, la creación y puesta en marcha del Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP).

Las reformas incorporaban la separación institucional de las funciones de fijación de políticas, regulación y prestación del servicio y la reorganización institucional para la prestación del servicio, privilegiando los criterios de reducir o eliminar la prestación monopólica y maximizar la competencia y la recuperación de costos mediante tarifas que reflejaran los costos económicos de la prestación de los servicios.

En el Sector Energía se confió la función de fijación de políticas a la Comisión de Política Energética (COPE) que opera en el ámbito del MEF y la función de regulación al ERSP. De manera adicional, en Agua Potable y Alcantarillado la fijación de políticas se confió al MINSA (DISAPAS), mientras que la regulación también fue confiada al ERSP. Y finalmente, en el sector de telecomunicaciones la función de regulación se asignó al ERSP y hasta el momento no existe ninguna entidad responsable por la fijación de políticas sectoriales.

De esta manera, en Febrero de 1996 se aprueban la Ley 26 de creación del ERSP y la Ley 31 que establece el Marco Regulatorio General de las Telecomunicaciones. En Agua Potable y Alcantarillado es el Decreto Ley 2 del 7 de enero de 1997 y en Energía la Ley 6 de 1997 las

disposiciones que establecen los respectivos Marcos Regulatorios para la prestación de los servicios.

Finalmente, como resultado de las privatizaciones, el Gobierno de Panamá llegó a conformar un Fondo Fiduciario.Este Fondo fue creado para administrar los ingresos obtenidos por el Estado panameño en los procesos de privatización realizados a partir de 1996. La idea es que los ingresos fueran trasladados a este Fondo, que es administrado por Banco Nacional de Panamá, y sólo sus rendimientos fueran usados para financiar el presupuesto del gobierno y especialmente, los sectores sociales. Se calcula que el fondo ha canalizado alrededor de US$ 2.000 millones durante los últimos 7 años. El siguiente cuadro presenta el producido de los principales negocios de concesión o privatización realizados por el Gobierno panameño.

Año	Contrato	Valor
1996	Concesión de vías y autopistas	325,0
1996	Concesión telefonía celular	72,6
1997	Venta 49% INTEL	599,2
1997	Concesión telefonía celular	72,6
1998	Concesión Panamá Canal Railroad	75,0
1998	Capitalización empresas distribución eléctrica	604,0
	Total	**1.748,4**

3.2. EL ROL DEL PNUD

Las actividades desarrolladas en estos tres sectores con miras a la incorporación del capital y gerenciamiento privado, fueron ejecutadas en el marco de proyectos concretados por el PNUD, los cuales administraron recursos provenientes del Gobierno de Panamá, del BID, del Banco Mundial y del propio PNUD.

Sector	Proyectos
Energía	PAN/92/005 "Programa de Reforma del Sector Eléctrico"
Telecomunicaciones	PAN/92/003 "Establecimiento de la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones y Privatización del INTEL" PAN/92/008 "Reestructuración legal del Sector de Telecomunicaciones"
Agua Potable y Saneamiento	Este sector fue abarcado a través del PAN/97/003 y también, del PAN/97/014
Ente Regulador de los Servicios Públicos	PAN/97/014 "Desarrollo de la Gestión del Ente Regulador de los Servicios Públicos"
Proyectos multisectoriales	PAN/97/003 "Apoyo al Programa Sectorial de Reforma de los Sectores de Infraestructura Básica" (con objetivos referidos a los sectores Eléctrico y Agua Potable y Saneamiento y al fortalecimiento del ERSP)

Todos estos proyectos fueron coordinados a través de la participación de las propias empresas involucradas y en especial, de la Unidad Técnica de Políticas Públicas (UTPP) del MEF .

Esta Unidad, creada con el apoyo directo del PNUD, fue conformada por un grupo técnico de alto nivel, con cierta independencia de la estructura burocrática formal, pero con acceso directo a las autoridades políticas, para liderar procesos de cambio que requerían de agilidad, capacidad, sentido de equipo y motivación. Desde su creación y a lo largo de la década de los noventa, la UTPP brindó asesoría a los niveles de decisión y se fue consolidando como la contraparte gubernamental ante los diferentes organismos financieros y de cooperación técnica internacional. Además, la UTPP también estuvo a cargo de la formulación y seguimiento de los programas de asistencia técnica y financiera diseñados para apoyar las reformas económicas.

Destaca en este sentido el apoyo de la UTPP a las reformas relacionadas con la transformación de las empresas públicas en sectores estratégicas: electricidad, telecomunicaciones, agua y alcantarillado, puertos, aduanas y sistema financiero. También participó en el desarrollo del marco regulador para orientar la prestación de los servicios públicos. En el cumplimiento de esas funciones, a la UTPP le correspondió coordinar la contratación de expertos nacionales e internacionales, velar por la correcta ejecución de los términos de referencia, y analizar y valorar los estudios derivados de las consultorías contratadas.

Para tales fines, esta Unidad técnica contó con otros proyectos de apoyo administrados por el PNUD, entre los cuales se mencionan:

- PAN/94/005 Apoyo formulación e implementación políticas públicas
- PAN/01/011 Asistencia técnica políticas públicas
- PAN/02/003 Dirección de Políticas Públicas

Es importante destacar que estos largos y complicados procesos de transformación, reforma y modernización de los tres sectores, constituyeron desde el principio un conjunto único e íntegro, desarrollado ordenadamente en el tiempo mediante la ejecución de sucesivos proyectos, que abordaron diferentes instancias, en procura de desarrollar e implementar instituciones, estructuras y métodos adecuados y coherentes. En gran parte, este resultado es atribuible al trabajo de la UTPP en coordinación con el PNUD.

3.3. EVALUACION DE RESULTADOS

3.3.1. Pertinencia

Con respecto a la Pertinencia, cabe destacar dos aspectos de importancia. En primer lugar, la situación en que se encontraban las tres empresas mencionadas requería la ejecución urgente de sendos programas de modernización, dinamización de inversiones y actualización tecnológica, mejoramiento de los sistemas de costos y en especial la estimación de costos marginales de largo plazo, capacitación de recursos humanos, ajuste y dinamización de la gestión comercial, actualización tarifaria, el logro de una mayor autonomía empresaria, la implantación de nuevos esquemas de gerenciamiento y la disponibilidad de información transparente sobre los procesos y las principales variables económicas y financieras. Estas metas surgían como necesarias, urgentes e inevitables para mejorar los niveles de eficacia, eficiencia y sostenibilidad en la prestación de los

servicios, aún cuando entre los objetivos no se hubiese incluido la preparación de las organizaciones para la incorporación del capital privado, o aún cuando se hubiesen elegido procedimientos y mecanismos de privatización distintos a los finalmente adoptados. En segundo término, dada la complejidad y duración de estos procesos de modernización y adecuación empresaria, era necesario que todas las acciones que se fueran concretando a través de los años, guardaran una total y absoluta coherencia entre sí y con respecto a las metas perseguidas.

Dentro de este marco de referencia, los proyectos administrados por el PNUD fueron completamente pertinentes para atender – en forma secuencial – los desafíos planteados por las metas de ajuste y transformación.

3.3.2. Eficacia en la obtención de los resultados

En relación con la eficacia alcanzada en la ejecución de los proyectos administrados por PNUD, es necesario distinguir dos niveles de análisis. En primer lugar, considerar hasta qué punto los productos obtenidos fueron los que se habían previsto en los proyectos y en segundo término, si esos productos lograron transformar la situación vigente en cuanto a la prestación de los servicios. Este tema se encuentra absolutamente vinculado con el tema de pertinencia, es decir si los productos planteados en la formulación de los proyectos eran pertinentes – eran los adecuados – para lograr los objetivos y superar la problemática existente al inicio de los 90´s.

Si se consideran los estudios sectoriales realizados en la presente consultoría, se puede verificar que en el caso de los sectores de Energía y Telecomunicaciones, los productos planteados en los proyectos se concretaron en su totalidad.

En Energía, los Resultados previstos en el PAN/92/005 "Programa de Reformas en el Sector Eléctrico" se lograron plenamente, tanto en cuando al fortalecimiento institucional y operativo del IRHE (Objetivo 1), la metodología de revaluación de activos (Objetivo 2), la estructura tarifaria (Objetivo 3), el fortalecimiento para la administración ambiental de proyectos (Objetivo 4), el fortalecimiento para la programación de expansiones futuras del sistema energético nacional (Objetivo 5) y el marco regulatorio para el sector eléctrico que permitiera la participación del sector privado (Objetivo 6). También se consiguió el Objetivo planteado para el Subprograma 2 del Proyecto PAN/97/003 "Programa Sectorial de Reforma de los Sectores de Infraestructura Básica", ya que se logró la reestructuración del IRHE y su segmentación vertical (generación, transmisión y distribución) y horizontal (empresas comerciales, venta de las acciones).

En las tablas siguientes se muestran – para cada proyecto vinculado con el Sector Energía – los objetivos y resultados y también la situación en cuanto a la consecución de los mismos.

Nro Proyecto	**PAN/92/005 - PROGRAMA DE REFORMAS DEL SECTOR ELECTRICO**	
Breve descripción del proyecto	Modernización del sector eléctrico y del IRHE	
OBJETIVOS Y RESULTADOS ESPERADOS SEGUN DOCUMENTO DE PROYECTO		

Nro Proyecto	PAN/92/005 - PROGRAMA DE REFORMAS DEL SECTOR ELECTRICO	
Objetivo 1	Fortalecer el marco institucional y operacional del IRHE Propuesta de ajuste de la estructura organizativa del IRHE y sistemas de información diseñados y aprobados. Propuesta planeamiento de recursos humanos Propuesta sobre metodología para evaluar la productividad de la institución. Propuesta sobre administración de inventario. Propuesta sobre políticas de mercadeo Propuesta sobre seguridad industrial y política de seguros. Propuesta sobre automatización de sistemas y equipamiento.	Ejecutado 100%
Objetivo 2	Metodología de revaluación de activos del IRHE Metodología de revaluación de activos fijos y con costos estimados de valores de mercado.	Ejecutado 100%
Objetivo 3	Estructura de la tarifa de electricidad basada en costos marginales de largo plazo Estructura tarifaría basada en costos marginales, diseñada y aprobada por el IRHE.	Ejecutado 100%
Objetivo 4	Fortalecer al IRHE para la administración ambiental de proyectos de energía eléctrica actual y futura Normas de control ambiental en instalaciones de generación, transmisión y distribución eléctrica elaborados y aprobados. Propuesta de organización de la unidad administrativa	Ejecutado 100%
Objetivo 5	Fortalecer al IRHE en el planeamiento de la expansión futura del sistema de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica Actualización del plan de expansión del sistema de generación panameño	Ejecutado 100%
Objetivo 6	Establecer un marco regulatorio para el s ector eléctrico que permita la inversión del sector privado Propuesta de marco regulatorio del sector eléctrico, incluyendo la participación del sector privado y asegurando un servicio confiable de energía eléctrica.	Ejecutado 100%

En el caso del proyecto PAN/97/003 debe tenerse en cuenta que el mismo abarcó acciones vinculadas con el ERSP, con el Sector Energía y con Agua Potable y Alcantarillado.

Nro Proyecto	**PAN/97/003 - COOPERACIÓN TECNICA DE APOYO AL PROGRAMA SECTORIAL DE REFORMA DE LOS SECTORES DE INFRAESTRUCTURA BASICA (PRIBA)**	
Breve descripción del proyecto	Apoyo a la organización y capacitación del ERSP, el establecimiento de un marco legal institucional y regulatorio para promover la participación del sector privado en la expansión y prestación eficiente de los servicios públicos de agua potable y saneamiento, electricidad y telecomunicaciones.	
OBJETIVOS Y RESULTADOS ESPERADOS, SEGUN DOCUMENTO DE PROYECTO Y ASOCIADOS CON CADA SUBPROGRAMA EN PARTICULAR		
SUBPROGRAMA 01: ENTE REGULADOR		
Objetivo 1	Dotar al ERSP de estructura organizativa y operacional, con recursos	Ejecutado 100%

Nro Proyecto	PAN/97/003 - COOPERACIÓN TECNICA DE APOYO AL PROGRAMA SECTORIAL DE REFORMA DE LOS SECTORES DE INFRAESTRUCTURA BASICA (PRIBA)	
	humanos idóneos y de los reglamentos generales que le permitan ejecutar las funciones establecidas en la Ley 26 de 1996 Estructura organizativa funcional evaluada. Estructura organizativa y operacional justificada desde el punto de vista jurídico -organizacional. Sistemas y procedimientos administrativos para que el ERSP pueda ejercer las funciones señaladas por la Ley 26 de 1996 y las leyes de los servicios regulados. Personal necesario clasificado según perfil y políticas de selección y promoción. Personal directivo, profesional y técnico del ERSP y de las instituciones relacionadas, capacitados sobre regulación de servicios públicos. Documentos de desarrollo de instrumentos técnicos, administrativos y jurídicos para aplicar las normas generales comunes a los sectores de infraestructura básica.	
Objetivo 2	Brindar al Gobierno asistencia para el desarrollo de reglamentos específicos del sector de telecomunicaciones con responsabilidades y obligaciones para el ERSP Propuesta de reglamentos de servicios de telecomunicaciones, en especial el plan inicial de atribución de frecuencias de telecomunicaciones Plan Nacional Técnico de Telecomunicaciones	Ejecutado 100%
Objetivo 3	Dotar al ERSP de instrumentos, mecanismos y procedimientos para la Reglamentación del Sector Eléctrico. Estudios y recomendaciones para los reglamentos de los servicios de electricidad. Reglamento del Servicio Público de Electricidad. Plan de Capacitación. Sistema de Información para Normas de Calidad del Servicio eléctrico implementado como parte de la función reguladora del ERSP en el sector eléctrico. Mecanismos de supervisión en las operaciones de transmisión eléctrica adoptados.	Ejecutado 100% Excepto en procedimientos y actividades asociadas a la gestión regulatoria, de control o fiscalización, en que a Dic 2002 aún no se había completado (90%)
Objetivo 4	Dotar al ERSP de instrumentos, mecanismos y procedimientos para Reglamentar el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario Propuesta sobre mecanismos e instrumentos para el desarrollo de los reglamentos del sector Reglamento del Servicio Público de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario	Ejecutado 100%
SUBPROGRAMA 02: REFORMAS SECTOR ELECTRICO		
Objetivo 5	Reestructuración del IRHE, su segmentación vertical (generación, transmisión y distribución) y horizontal (empresas comerciales, venta 51% de acciones) Plan estratégico para reorganización del IRHE en actividades separadas vertical y horizontal: Estudio sobre compra y venta electricidad y operación integrada: Pactos sociales y estatutos de las nuevas empresas: Contratación asesoría en inversiones para la venta de acciones Contratación asesoría jurídica para el proceso de venta de acciones	Ejecutado 100%
SUBPROGRAMA 03: AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO SANITARIO Y DESECHOS SOLIDOS		

Nro Proyecto	PAN/97/003 - COOPERACIÓN TECNICA DE APOYO AL PROGRAMA SECTORIAL DE REFORMA DE LOS SECTORES DE INFRAESTRUCTURA BASICA (PRIBA)	
Objetivo 6	Asistencia técnica para incorporar al sector privado en la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado sanitario tanto para el área metropolitana como en el interior del País Asistencia tecnica para preparación TDR para contratación socio estratégico de IDAAN metropolitano y establecimiento IDAAN METRO S.A Servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado sanitario en los centros urbanos provinciales (Chiriqui y Provincias Centrales) concesionados	Si bien se hicieron los TDR, no se logró incorporar al sector privado en la prestación del servicio (0%)
Objetivo 7	Asistencia técnica para el fortalecimiento del MINSA para la formulación y coordinación de políticas del sector de agua potable y saneamiento Propuesta de fortalecimiento del MINSA, incluyendo estructura administrativa, sistemas y mecanismos para adecuarse al anteproyecto de ley para el sector	Las propuestas se elaboraron, aunque no han sido implementadas (20%)
Objetivo 8	Propuestas de marco legal e institucional para la recolección y tratamiento de desechos sólidos Estudios y diagnósticos sobre prestación servicios de recolección y tratamiento de desechos sólidos Alternativas y programa de recolección de desechos sólidos y normativa administrativa y legal	Ejecutado 100%

Por su parte, en Telecomunicaciones también se consiguieron los objetivos establecidos en el proyecto PAN/92/003 "Establecimiento de la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones y Privatización del INTEL", que perseguía la implementación del Plan Sectorial de Telecomunicaciones, con el ánimo de establecer la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones para todo el sector, la apertura a la competencia de varios servicios, la conversión del INTEL en una empresa de participación mixta y su privatización posterior. Algo similar ocurrió con el logro de los objetivos propuestos en el proyecto PAN/92/008 "Reestructuración legal del sector de Telecomunicaciones", por medio del cual se contemplaba la preparación y aprobación legal del Plan Sectorial de Telecomunicaciones. Finalmente, también se concretaron los objetivos establecidos en el proyecto PAN/97/003 (antes mencionado) vinculados con el fortalecimiento del Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP), para el desarrollo y aplicación de los reglamentos del sector.

PAN/92/008	REESTRUCTURACIÓN LEGAL DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES	
Descripción	Consiste en la preparación para su presentación a la Asamblea Legislativa, de los anteproyectos de leyes necesarios para la reestructuración del sector.	
Objetivos Resultado	Anteproyectos de leyes que deberán ser presentados ante la Asamblea Legislativa durante la legislatura de 1992 Aprobación de los anteproyectos en la Asamblea Legislativa para que se conviertan en el marco legislativo para la implementación del plan Sectorial de Telecomunicaciones del país Adopción del nuevo marco legal por el Órgano Ejecutivo y ejecución de las acciones necesarias para completar la privatización del INTEL Legislación general de Telecomunicaciones que reglamente las concesiones, los niveles de competencia permitidos, el marco de regulación del sector y establezca el proceso de privatización de INTEL	Ejecutado 100%

PAN/92/003	ESTABLECIMIENTO DE LA COMISIÓN REGULADORA DE TELECOMUNICACIONES Y PRIVATIZACIÓN DEL INTEL	
Descripción	El Proyecto pretende la implementación del Plan Sectorial de Telecomunicaciones preparado con el apoyo de proyectos precedentes (PAN/91/012 y PAN/92/008), el cual contempla el establecimiento de la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones para todo el sector, la apertura a competencia de varios servicios y la conversión del INTEL en una empresa de participación mixta y su privatización	
Objetivos	Implementación del Plan Sectorial de Telecomunicaciones del país, aprobado por el Órgano Ejecutivo Ejecución de las acciones necesarias para completar la privatización del INTEL	Ejecutado 100%

Asimismo, también se cumplieron los objetivos establecidos específicamente para el ERSP. Cabe mencionar el Objetivo 1 (Dotar al ERSP de estructura organizativa y operacional, con recursos humanos idóneos y de los reglamentos generales que le permitan ejecutar las funciones establecidas en la Ley 26 de 1996), el Objetivo 2 (Brindar al Gobierno asistencia para el desarrollo de reglamentos específicos del sector de telecomunicaciones con responsabilidades y obligaciones para el ERSP), el Objetivo 3 (Dotar al ERSP de instrumentos, mecanismos y procedimientos para la Reglamentación del Sector Eléctrico), y el Objetivo 4 (Dotar al ERSP de instrumentos, mecanismos y procedimientos para Reglamentar el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario) del Subprograma 01 del Proyecto PAN/97/003. También se dio cumplimiento al Objetivo 1 (Mejorar la capacidad del ERSP), al Objetivo 2 (Programa de selección, asignación, desarrollo y capacitación de los recursos humanos) , al Objetivo 3 (Aplicar normas, metodologías y procedimientos que impriman certeza y seguridad en la regulación de los servicios de telecomunicaciones, electricidad, agua y alcantarillado sanitario que promuevan la competencia y la participación del sector privado e incrementen eficiencia y confiabilidad en la prestación de los mismos) y al Objetivo 4 (Garantizar los niveles de calidad de los servicios públicos), del Proyecto PAN/97/014 "Desarrollo de la gestión del Ente Regulador de los Servicios Públicos".

Nro Proyecto	PAN/97/014 - DESARROLLO DE LA GESTION DEL ENTE REGULADOR DE SERVICIOS PUBLICOS	
Breve descripción del proyecto	Dotar al ERSP de sistemas gerenciales y administrativos, de la formativa jurídica y procedimental, de criterios técnicos y metodológicos y de los recursos humanos debidamente calificados.	
OBJETIVOS Y RESULTADOS ESPERADOS SEGUN DOCUMENTO DE PROYECTO		
SUBPROGRAMA 01: MARCO INSTITUCIONAL Y COORDINACION GENERAL		
Objetivo 1	Mejorar la capacidad del ERSP Organigrama formal del ERSP, aprobado desarrollado y debidamente documentado. Estructura, mecanismos e instancias formales de coordinación del ERSP con otras entidades públicas y privadas que participarán en la prestación de los servicios públicos sujetos a regulación. Instalaciones adecuadas y equipadas para el funcionamiento de la estructura administrativa del ERSP. Sistemas uniformes de cuentas de contabilidad, administración de recursos humanos, de administración financiera, de informática, información y publicidad y procesos de planificación estratégica debidamente diseñados y en funcionamiento.	Ejecutado 100%
Objetivo 2	Programa de selección, asignación, desarrollo y capacitación de los recursos humanos Cursos, seminarios, conferencia y visitas de información y pasantías para directivos, mandos medios y profesionales y técnicos de acuerdo al estudio de organización y capacitación del ERSP Seminarios sobre experiencias y temas relacionados con la regulación de servicios públicos, Consultorías necesarias en áreas de especialización del ERSP, de acuerdo con los perfiles y términos de referencias previamente elaborados.	Se encuentra ejecutado casi en su totalidad, aunque todavía se continúa con las actividades de capacitación (90%)
SUBPROGRAMA 02: DESARROLLO Y/O APLICACIÓN DEL MARCO NORMATIVO, METODOLOGICO Y PROCEDIMENTAL		
Objetivo 3	Aplicar normas, metodologías y procedimientos que impriman certeza y seguridad en la regulación de los servicios de telecomunicaciones, electricidad, agua y alcantarillado sanitario que promuevan la competencia y la participación del sector privado e incrementen eficiencia y confiabilidad en la prestación de los mismos Concesiones, licencias y autorizaciones otorgadas por el Consejo de Gabinete o el ERSP para la prestación de los servicios públicos según normas vigentes. Régimen tarifario de los servicios públicos Audiencias públicas organizadas y realizadas cuando lo fija la normativa o convocadas por el ERSP Autorizaciones sobre expropiación y constitución de limitaciones de dominio y servidumbres necesarias para prestación de servicios públicos Lineamientos, reglamentos, medidas, procedimientos y prácticas específicas a cada uno de los servicios regulados, debidamente aprobados y aplicados.	En relación con los sectores Energía y Telecomunicaciones el cumplimiento puede calificarse por encima del 90%. En Agua y Saneamiento, el cumplimiento es casi nulo, al no haberse efectuado la privatización del servicio.
SUBPROGRAMA 03: CONTROL DE GESTION Y DE CALIDAD DE LOS SERVICIOS PUBLICOS		

Nro Proyecto	PAN/97/014 - DESARROLLO DE LA GESTION DEL ENTE REGULADOR DE SERVICIOS PUBLICOS	
Objetivo 4	Garantizar los niveles de calidad de los servicios públicos Informes sobre el grado de cumplimiento de niveles de calidad, de metas de mejoramiento y de condiciones básicas en la prestación de los servicios públicos. Reglamento de Derechos y Deberes de los Usuarios de los Servicios Públicos de Agua y Alcantarillado, Telecomunicaciones y Electricidad Sanciones aplicadas a los infractores	En ejecución. En Energía y Telecomunicaciones su cumplimiento se califica encima del 90%. En Agua el cumplimiento es muy reducido (30%)

Si bien los objetivos y resultados previstos en relación con el ERSP y con los sectores energía y telecomunicaciones se lograron plenamente, no ocurrió lo mismo con el sector de agua potable y saneamiento. En este sector no se consiguieron las metas establecidas a nivel del Objetivo 6 (Asistencia técnica para incorporar al sector privado en la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado sanitario tanto para el área metropolitana como en el interior del País), y del Objetivo 7 (Asistencia técnica para el fortalecimiento del MINSA para la formulación y coordinación de políticas del sector de agua potable y saneamiento) del Proyecto PAN/97/003. Por el contrario, se podría decir que sí se consiguieron los propósitos expresados en el Objetivo 3 (Aplicar normas, metodologías y procedimientos que impriman certeza y seguridad en la regulación de los servicios de telecomunicaciones, electricidad, agua y alcantarillado sanitario), y en el Objetivo 4 (Garantizar los niveles de calidad de los servicios públicos) del proyecto PAN/97/014 vinculado con el fortalecimiento del ERSP.

En resumen, desde el punto de vista de la Eficacia en la Obtención de los Resultados, se puede destacar que se consiguieron los siguientes Resultados:

a) *El mejoramiento institucional en el IRHE y en INTEL, con el propósito de mejorar la gestión empresaria e incrementar los antiguos niveles de eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios y en especial, en la gestión comercial*
b) *La separación de las funciones de Prestación de los Servicios, Regulación y Fijación de Políticas Sectoriales en Energía y en Agua Potable y Saneamiento. En el caso de Telecomunicaciones no existe todavía un órgano encargado de la fijación de políticas.*
c) *La elaboración de los Reglamentos para la prestación de los servicios de Energía, Telecomunicaciones y Agua Potable y Saneamiento y su aprobación y puesta en vigencia por Leyes de la República*
d) *La creación, puesta en marcha, dotación y fortalecimiento del Ente Regulador de los Servicios Públicos, con las funciones de regular los tres sectores considerados*
e) *La incorporación de capital y gerenciamiento privado en los sectores de Energía y Telecomunicaciones. En Agua Potable y Saneamiento este proceso no llegó a conseguir los resultados establecidos.*

3.3.3. Eficiencia en la obtención de los Resultados

Al analizar eficiencia, se está haciendo referencia a la transformación óptima de los insumos en productos, teniendo en cuenta si los objetivos se cumplieron al menor costo posible.

En este caso, es necesario recordar que – en estos tres sectores – la mayor parte de las actividades ejecutadas en los proyectos administrados por PNUD, estuvieron relacionados con consultorías, con estudios técnicos, con el desarrollo de sistemas de administración, cuyo costo muy dificilmente se puede llegar a comparar con otros trabajos similares realizados en otros países. Esto depende en gran medida del país, del tamaño de las empresas bajo análisis y del grado de convocatoria logrado en los llamados a licitación.

Por lo tanto, resulta prácticamente imposible referirse a la eficiencia de los estudios de consultoría realizados en el marco de los proyectos administrados por el PNUD. Sin embargo, al analizar los Resultados conseguidos con los proyectos en los sectores Energía y Telecomunicaciones, se identifica uno de ellos que puede ser analizado desde el punto de vista de la eficiencia. Este es el Resultado de los procesos de privatización.

a) Energía

Con respecto al Resultado del proceso de privatización, en la tabla siguiente se pueden observar los valores pagados por las empresas privadas y también esos mismos valores una vez ajustados con los aspectos de deuda e inversiones comprometidas.

Unidad de Negocio	Indicador	Valores Sin Ajustes	Valores Ajustados
Conjunto de Distribuidoras (Unión FENOSA - Constellation Power)	U$S/cliente	1.329,08	2.295,15
Chiriquí – Bayano (C Hidroeléctrica - AES Panamá Energy)	U$S/kW	791,73	1.680,86
Fortuna (C Hidroeléctrica - Americas Generation Corporation)	U$S/kW	791,73	734,02
Bahía Las Minas (C Térmica - Enron Caribe III)	U$S/kW	642,35	1.061,00

Estos valores (Valores Sin Ajustes) estuvieron dentro del rango de valores estándar producidos durante esa época para negocios de servicios públicos de características similares, por lo que debe considerarse en este aspecto, que la eficiencia económica fue adecuada.

No obstante, estos valores se deben ajustar (Valores Ajustados) con la consideración de otros pagos que quedaron por fuera del precio. A los casi U$S 302 millones obtenidos en la privatización, debería sumarse la deuda transferida[56], la inversión que deberían realizar las Distribuidoras[57], y la inversión pendiente de realización[58]. Además, deberían descontarse los

[56] La deuda transferida a las generadoras fueron de U$S 200 millones para la central de Lago Fortuna, U$S 70 millones para la central de Bahía Las Minas, U$S 15 millones para la central de Lago Bayano y en el caso de las centrales de Chiriquí (Centrales Hidroeléctricas Estrella y Los Valles), si bien no se transfirió ninguna deuda como tal, sí se le impuso al comprador la obligación de construir la Central de Está, cuyo contrato de construcción había sido adjudicado por el Estado y ascendía en 1998 a la suma de U$S 221 millones

[57] Se preveía en ese momento que la inversión necesaria para mejorar la calidad de servicio técnico y la calidad de la atención a los clientes, les exigiría, en conjunto, una inversión del orden de U$S 250 millones durante los dos primeros años de su prestación

aproximadamente U$S 50 millones destinados a la planta de personal del IRHE y los casi U$S 11,3 millones destinados al proceso de Reforma y Transformación del Sector Eléctrico en el marco del Acuerdo UTPP/PNUD. En los dos últimos casos, se debieran considerar los costos distribuidos por partes iguales entre las distribuidoras y las generadoras. A estas cifras debe agregarse que por ejemplo, al 30 de diciembre de 2002, la UTPP del MEF informó[59] que, desde el punto de vista financiero, durante el periodo fiscal 2002 las empresas eléctricas privatizadas contribuyeron al Tesoro Nacional con US$ 48,30 millones.

Dado que los modelos de privatización aplicados en Argentina y Panamá han sido bastante similares, en la próxima tabla se presenta una comparación de los precios pagados por el conjunto de las distribuidoras en Panamá y por algunas empresas distribuidoras en Argentina. En esta tabla se presentan los precios pagados (US$ por Usuario) sin deuda y esos mismos precios ajustados con la incorporación de las deudas asumidas.

Empresas	Ubicación y fecha de privatización	Usuarios	Valor Pagado (Sin Deuda)		100% del Valor	US$ por Cliente	Valor Pagado (Con Deuda)	
			%	US$			Deuda (US$)	US$ por Cliente
EDEA S.A.	B. Aires, Argentina (2 Junio 1997)	391.000	90%	404.001.000	448.890.000	1.148,06		1.148,06
EDEN S.A. + EDES S.A.	B. Aires, Argentina (2 Junio 1997)	399.000	90%	565.430.000	628.255.556	1.574,58		1.574,58
EDEMSA	Mendoza, Argentina (1 Junio 1998)	290.000	51%	237.700.000	466.078.431	1.607,17	30.000.000	1.810,01
Distribuidoras de Panamá						**1.329,08**		**2.295,15**

Como puede observarse, si bien los precios – sin deuda – pagados en Panamá se encuentran ligeramente por debajo del promedio de los precios pagados en Argentina, cuando se realiza el ajuste con deudas e inversiones asumidas, el precio pagado en Panamá supera ampliamente los valores pagados en Argentina.

b) Telecomunicaciones

En el caso de Telecomunicaciones, además de los pagos realizados por CWP por la compra del 49% de las acciones de INTEL (U$S 652 millones) y los pagos recibidos por la concesión de telefonía celular (U$S 145,2 millones), la empresa emprendió un importante plan de inversiones. Se estima que durante el período 1997-2003 la compañía realizó inversiones por US$ 600 millones, es decir un promedio de US$ 86 millones al año. Si se comparan los ingresos del fisco y las inversiones del sector con los volúmenes de facturación anual que tenía el INTEL en 1997, unos US$ 250 millones, se concluye que la reforma también corrigió parcialmente las distorsiones que imponía el modelo de monopolio público en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, tanto para la financiación y modernización del sector, como para la estabilidad y solvencia de las finanzas públicas. Además los rendimientos del Fondo Fiduciario atribuibles a Telecomunicaciones han significado alrededor de US$ 256 millones durante el período 1997-2003. De manera adicional, el Estado panameño recibe como ingreso regular parte

[58] Como es el caso de los U$S 200 millones de la Central Estí
[59] "PROGRAMA DE REFORMA DE LOS SECTORES DE INFRAESTRUCTURA BASICA", Informe de Avance al 30 de diciembre de 2002, UTPP, MEF.

de los dividendos pagados por CWP a sus accionistas. Durante el período 1997-2003, CWP giró al tesoro público US$ 164 millones de utilidades.

En síntesis, durante este periodo, el fisco contó, en promedio, con US$ 60 millones anuales derivados directamente de la reforma adelantada en el sector de las telecomunicaciones. En realidad, el efecto ha sido mucho mayor, puesto que también se han obtenido otros ingresos no cuantificados como el pago por el uso del espectro electromagnético, el aumento en el impuesto de renta y la tasa de contribución al ERSP.

Además cabe destacar que los US$ 744,4 millones (valor neto)[60] no fueron utilizados para financiar los presupuestos de gastos ordinarios, sino que pasaron a hacer parte del Fondo Fiduciario.

c) Agua Potable y Saneamiento

En este sector no se pueden emitir opiniones aceptables técnicamente sobre el nivel de eficiencia con el cual se consiguieron los Resultados.

Como se expuso anteriormente, en Agua Potable y Saneamiento se concretaron una gran cantidad de consultorías – muchas veces superpuestas o sobre los mismos temas – como consecuencia de la indefinición respecto del rumbo a tomar. En este sector, el proceso de decisión de la alternativa a seleccionar tomó mucho tiempo e implicó varios avances y retrocesos con el propósito de analizar esquemas alternativos de configuración. Y cada uno de estos esquemas alternativos implicaba la contratación de consultorías para analizar escenarios diversos, para la constitución de nuevas empresas, para analizar distintos cuadros tarifarios factibles, etc.

Por lo tanto, en este sector se podría decir que – además de no haberse logrado el objetivo esencial de todo el proceso de privatización – las indefiniciones sobre el curso de acción a seguir resultaron en un uso no eficiente de los recursos previstos en el proyecto. De todas formas, es necesario tener en cuenta que el presente ejercicio de evaluación está abarcando un período muy prolongado (casi una década) y por lo tanto, las apreciaciones que se captan en la actualidad a través de documentos y entrevistas con funcionarios, pueden no coincidir acertadamente con las situaciones vigentes en los momentos en que se contrataron los estudios de consultoría antes referidos.

Por otra parte, cabe también destacar que varios de los estudios de consultoría contratados en relación con el IDAAN (normas ambientales, normas de descarga de efluentes, normas técnicas de calidad del servicio, regulación del sector, estudios de caracterización del sector, etc.), aunque no hayan sido aún aplicados en su totalidad no implican un desperdicio ineficiente de recursos, ya que muchos de ellos están siendo utilizados por el IDAAN, ANAM y otras instituciones y seguramente van a ser adoptados ampliamente en el futuro cercano.

[60] Durante el proceso de privatización, se debieron pagar US$ 52,8 millones en concepto de indemnizaciones a los trabajadores de INTEL.

Un aspecto de importancia en relación con el nivel de eficiencia logrado en la obtención de Resultados, se vincula con el mejoramiento de la gestión empresaria del IDAAN. A pesar que en el marco de los proyectos se contrataron las consultorías específicas, no se pudo modificar la organización institucional del sector y todos los factores continuaron siendo responsabilidad del Estado, específicamente del IDAAN. En el proceso con el IDAAN no se siguieron los pasos cumplidos en Energía, es decir modernizando primero la empresa pública, incremento su nivel de eficacia y eficiencia, dotándola de instrumentos modernos de gestión empresaria, etc., con el ánimo de llegar posteriormente a la incorporación del capital privado. En el proceso seguido con el IDAAN, prácticamente no se logró ningún resultado. Basta considerar algunos indicadores que dan cuenta de la evolución de esa gestión empresaria:[61]

- Cuentas por Cobrar vs Facturación: la eficiencia recaudadora del IDAAN es terriblemente baja, se observa que este indicador pasó de 55,9% en 1994 a 81,3% en el 2000 y a 92,8% en el 2003, lo cual pone de manifiesto el deterioro de la capacidad de cobranza de la empresa.

- Recaudación por millar de galones vendidos: el valor se incrementó de US$ 0,3802 (US$ 0,100 por m3) en 1994 a US$ 0,3867 (US$ 0,102 por m3) en el 2000, pero descendió abruptamente en el 2003 a US$ 0,2971 (US$ 0,078 por m3).

- Recaudación menos gasto[62] por millar de galones: también sufrió un descenso importante en los últimos años. De US$ 0,00002 en 1994 subió a US$ 0,000036 y luego en el 2003 descendió a - US$ 0,000005.

- Porcentaje de agua no facturada: también tuvo el mismo comportamiento. De 44,6% en 1994 bajó al 40% en el 2000 y luego subió al 56% en el 2003.

- Diferencia entre las Cuentas por Cobrar y las Cuentas por Pagar muestra un comportamiento similar. De US$ 5.369 miles en 1994, aumentó a US$ 10.887 miles en el 2000 y luego descendió rápidamente a - US$ 12.980 miles.

- Pérdida contable: se mantuvo más o menos constante entre 1994 y el 2000, se produjo un gran incremento de esa pérdida en el 2003. Así, la pérdida fue de US$ 4.923 miles en 1994, pasó a US$ 4.806 en el 2000 y luego aumentó hasta US$ 13.747 en el 2003. Si a esa pérdida se agrega el interés devengado sobre las inversiones en activos fijos, tomando una tasa anual equivalente a la tasa que el IDAAN está pagando por la deuda de largo plazo (7,8%), los valores se incrementan a US$ 32.577 miles en 1994, US$ 33.291 en 2000 y US$ 44.871 en 2003.

- Cobertura del servicio de la deuda (generación de efectivo vs servicios de la deuda): los valores también se deterioraron pasando de 1,04 en 1994 a 2,40 en el 2000 y a sólo 0,40 en el 2003.

[61] Indicadores calculados en base a información suministrada por el IDAAN, que se encuentra adjunta como Anexo del informe sectorial.
[62] Se consideran solamente los gastos de operación y mantenimiento, administración y gastos por compra de agua.

En relación con la deuda, el promedio ponderado de pago para la deuda de largo plazo se ha reducido de 6 años en 1994 a 4,7 años en el 2000 y a 4,3 años en el 2003. Y también en relación con la deuda de largo plazo, la tasa de interés promedio pasó de 5,3% en 1994 a 3,4% en el 2000 y a 7,8% en el 2003. Estos valores muestran el deterioro que se va produciendo en relación con la situación y condiciones del endeudamiento del IDAAN.

- Número promedio de días de las cuentas por cobrar: las mismas pasaron de 223,9 días en 1994 a 332,1 en el 2000 y a 384,5 días en el 2003.

- Micromedición: Mientras en 1994 la micromedición llegaba al 31% y luego se aumentó al 49% en el 2000, se produjo un descenso muy pronunciado haciendo bajar el índice a 43% en el 2003. Los gráficos siguientes muestran los valores de micromedición por regiones.

Conclusión: En el caso de Energía y Telecomunicaciones, con la participación de PNUD se alcanzó una notoria eficiencia en la ejecución de los proyectos, que no solo resultó en el fortalecimiento de las instituciones, en la separación de roles institucionales y en la creación del ERSP, sino también en la obtención de valores pagados por las empresas privadas absolutamente comparables a los precios logrados en procesos similares concretados en otros países e incluso quizás estos pagos podrían estar por encima de los valores de comparación, si los mismos se ajustan por la transferencia de deuda y los compromisos de inversión[63].

En el caso de Agua Potable y Saneamiento, los resultados alcanzados en comparación con los recursos utilizados, ponen de manifiesto una total ineficiencia en el desempeño de las actividades. En este sector no fue factible mejorar los niveles de gestión empresaria del IDAAN y por el contrario, casi todos los índices muestran un deterioro desde el 2001.

3.4. EVALUACIÓN DE LOGROS

3.4.1. Energía

a) Energía – Logros alcanzados

- A nivel de la prestación del servicio, en el Sector Energía se logró un incremento notable de potencia en el periodo 1990/2002. Entre 1990 y 1997, en el periodo de gestión estatal, sólo se incorporaron 63 MW de origen térmico en los años 1990 y 1993. A partir de ese momento, no hubo incorporación de potencia hasta el año 1997, cuando se inicia un proceso de incorporación de máquinas tanto de origen térmico como hidroeléctrico, habiéndose incorporado en el periodo 1997/2002 un total de 499,60 MW (149,60 MW hidroeléctricos y 350 MW térmicos). Este incremento de potencia representa un aumento neto del orden del 54,10% respecto de la potencia total instalada en el año 1996 (923,40MW).

[63] A título de comparación se pueden mencionar los precios pagados por empresas distribuidoras en Argentina.

- Además, debe considerarse como altamente positiva la cantidad de concesiones y licencias ya solicitadas al ERSP por diversos inversores privados para llevar adelante distintos proyectos, tanto hidroeléctricos como térmicos[64]. En particular, en el corto y mediano plazo, se contempla para 2006 la incorporación del proyecto hidroeléctrico Bonyic de 30 MW y para el año 2008 el proyecto hidroeléctrico Changuinola 75 de 158 MW, ambos con concesión ya otorgada por el ERSP.

- Desde 1990 hasta 1997, se produce una sensible declinación de los niveles de reserva que parte desde niveles cercanos al 90% de reserva hasta llegar a porcentajes de excedencia inferiores al 40% en 1997 para, a partir de ese año, iniciar una recuperación de la capacidad disponible que llevó el nivel de reserva a valores cercanos al 70% en 2002.

- La población servida alcanzó en 2002 el 70% del total de las viviendas del país y continúa en crecimiento. Este crecimiento experimentó una leve aceleración entre 1997 y 2000, se estancó en 2001 y ha vuelto a crecer en 2002 y 2003.

b) Energía – Eficiencia en el alcance de los Logros

Sin embargo, es necesario destacar la escasa reducción de las pérdidas, frente a lo esperable como resultado de la gestión privada que desde 1998 está al frente de las compañías de distribución de energía eléctrica. El parámetro de pérdidas que registra el sistema reúne todos los atributos para ser considerado como una ineficiencia desde todos los puntos de vista del análisis de eficiencia. Las pérdidas registradas en el año 2002, ascienden a un total de 739 GWh, equivalente al 15,47% del total de la energía vendida y en el 2001 llegaron al 15,49%.[65]

En cuanto a la medición del desempeño tarifario y de calidad, el IRHE no contaba con normas de calidad de servicio y mucho menos con procedimientos sistemáticos para el control de esa calidad que le garantizasen al usuario parámetros mínimos de confiabilidad.

Por otra parte, un aspecto importante vinculado con la eficiencia en la prestación del servicio, se relaciona con las características de las nuevas centrales térmicas incorporadas al parque de generación de energía. Desde el punto de vista del volumen de combustible consumido, en el 2002 el mismo ha crecido respecto del promedio 90/97, en un 31,88%, valor inferior al crecimiento de la energía térmica generada (del 113,06%), efecto que solo se explica como resultado del formidable incremento en el rendimiento que presentan las nuevas máquinas térmicas disponibles en el mercado y cuyo ingreso en Panamá implicó la salida de servicio de máquinas obsoletas lo que resultó en una mejora neta del rendimiento global de un 60,13%. Debe destacarse asimismo que este reemplazo tecnológico no solo ha beneficiado a la industria eléctrica, pues las nuevas máquinas operan en condiciones mucho más benéficas para el ambiente que las antiguas.

---

[64] Desde 1998 en adelante, el Ente Regulador de los Servicios Públicos ha otorgado 9 concesiones hidroeléctricas por 359 MW y 5 licencias eólicas por 103 MW y tiene actualmente en trámite concesiones hidroeléctricas por más de 426 MW.
[65] ERSP, Anuario 2002

c) Energía – Tarifas

Antes de la privatización, si bien las tarifas aparecían alineadas con tarifas internacionales eficientes, esa situación era ficticia, pues la recaudación, más allá de la derivación de dividendos al Tesoro Nacional, no alcanzaba para cubrir las mínimas obligaciones de calidad ni soportaba la ejecución de inversiones de mediana o gran envergadura. Por el contrario, en estos momentos, el nivel tarifario de Panamá, expresado a través de su Cuadro Tarifario, muestra valores que en general aparecen como similares a los valores internacionales estándar.

Dentro de un concepto de eficiencia, es importante analizar si las mejoras logradas en la prestación del servicio tuvieron alguna repercusión en la tarifa cobrada. Al respecto, se puede concluir que como consecuencia del proceso de privatización, la tarifa media promedio de la energía eléctrica aplicable a los usuarios regulados del sistema se mantuvo un poco por debajo de los valores previos. La tarifa media para el 2002 es, en promedio, sensiblemente menor que los valores históricos registrados durante la administración estatal, aunque se observan diferencias significativas entre las distintas distribuidoras, posiblemente como resultado del impacto producido por la ejecución del modelo de contratación de potencia a largo plazo en el Mercado de Contratos.

Luego de la privatización los precios promedio del KWh bajaron con respecto a la tarifa del IRHE un 11,47% para los clientes de EDEMET, 9,48% para ELEKTRA y 11,31% para EDECHI. Sin embargo, el vertiginoso escalamiento de los precios del petróleo a nivel mundial de hasta 215% durante el período 1999 - 2000, se hizo sentir en el mercado eléctrico, y por ende, en el precio que pagó el consumidor. Para el segundo semestre de 2003 las tarifas quedaron igual al semestre anterior, que con respecto al segundo semestre de 2002 habían variado de la siguiente manera: EDEMET aplicó un aumento en la tarifa al usuario final del 4,80%, ELEKTRA aumentó 5,50% y EDECHI aumentó 3,49%, lo que se traduce en una variación neta con respecto a la tarifa del IRHE (sin tomar en cuenta inflación), de +7.09% para EDEMET, +6.75% para ELEKTRA y de +0.36% para EDECHI.

En este aspecto entonces, los proyectos involucrados han logrado un aceptable nivel de eficiencia social, en la medida en que el sistema permite que la iniciativa privada tenga incentivo, interés y capacidad para invertir en generación, aumentando así los niveles de oferta (e incrementando a la par la reserva de potencia del sistema) y, dada la diversidad de fuentes de producción adoptadas, logrando también un muy razonable nivel de equilibrio entre las tecnologías disponibles para generar en condiciones competitivas.

En cuanto a la calidad de servicio, la privatización incorporó un modelo permanente de control y fiscalización de la gestión técnica de la transportista estatal y de las empresas distribuidoras por parte del ERSP, a través de un sistema de medición de indicadores de los niveles de calidad alcanzados en la prestación del servicio.

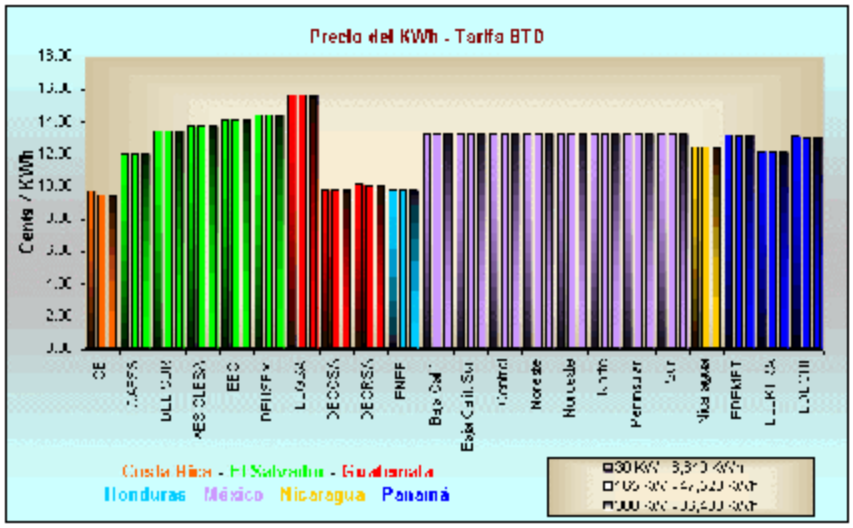
d) Energía – Equidad intrageneracional en la prestación del servicio

Equidad entre distintos estratos socio-económico

Con respecto a las tarifas de energía, parecieran ser válidas las observaciones que efectúa el ERSP respecto de la situación relativa de las tarifas medias de las distintas categorías, en cuanto a que sitúan a Panamá con valores por encima de la tarifa promedio del conjunto de los países sudamericanos y centroamericanos, lo que implica la conveniencia de que este organismo avance decididamente en la identificación y determinación de costos que reflejen fielmente los requerimientos de los servicios prestados y que resulten suficientemente ajustados a las exigencias del sistema regulatorio y a la realidad del mercado panameño.

Sin embargo, si se analizan algunos gráficos presentados por la COPE en su página web, se llega a resultados bastante diferentes.

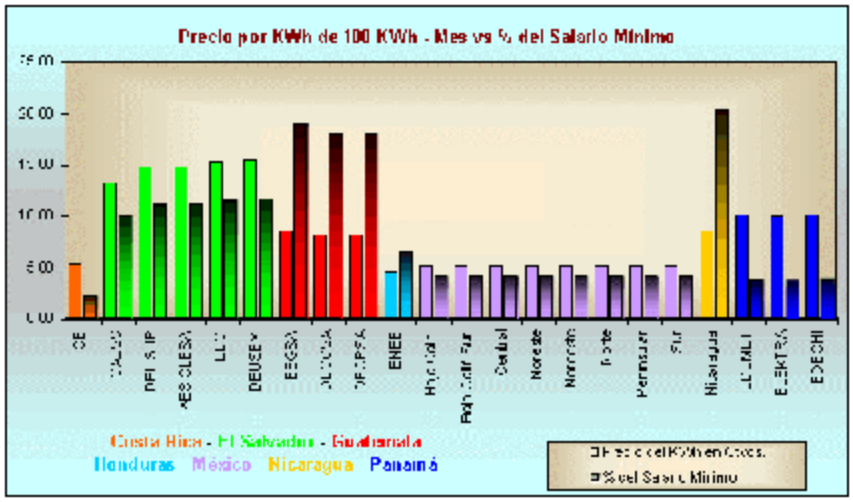
En el primer gráfico se muestra una comparación del Precio del Kwh en BTD (Cents U$S por Kwh) para Panamá, México y los países de Centro-américa.[66]



Como puede observarse, Panamá se encuentra entre los países que tienen tarifas más elevadas, siendo superado solamente por México y algunas distribuidoras de Guatemala y El Salvador. Sin embargo, esta comparación de precios – para ser correcta – debería tener en cuenta las diferencias existentes en los niveles de salarios mínimos entre los países considerados.

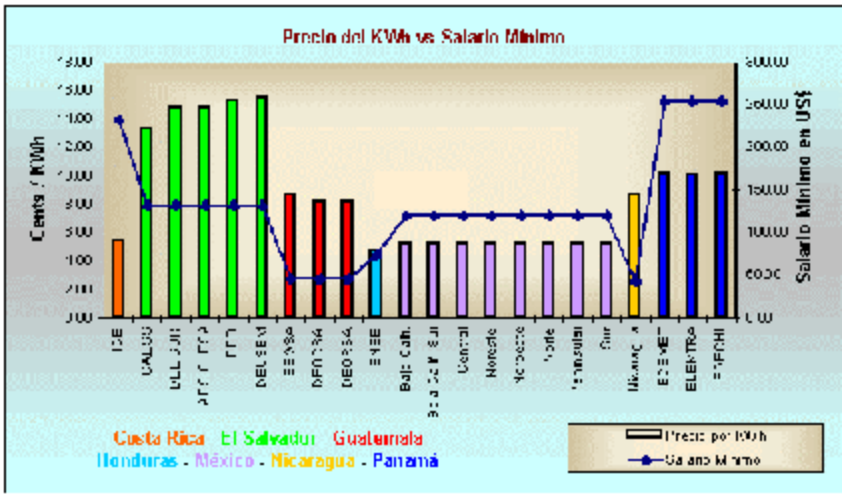
El segundo gráfico muestra esa relación entre el precio del Kwh y el salario mínimo. Puede apreciarse que en Panamá se da la relación más ventajosa entre los niveles de los salarios mínimos y los precios de la energía.

[66] COPE



El tercer gráfico muestra más claramente este aspecto. Se comparan los precios de 100 Kwh/Mes en términos absolutos y como porcentajes del Salario Mínimo.

Si bien el precio absoluto de los 100 Kwh/Mes en Panamá es sólo superado por El Salvador, al expresarlo como porcentaje del salario mínimo, Panamá es superado por todos los otros países, excepto Costa Rica.



En síntesis, si bien Panamá presenta una tarifa de energía eléctrica residencial (para un consumo de 100 Kwh/Mes) superior a la vigente en México y en el resto de los países de Centroamérica, su posición relativa desciende abruptamente cuando se considera el valor de ese consumo mensual como porcentaje del salario mínimo. En este caso, Panamá es el país donde el consumo mensual de energía tiene menor peso relativo respecto del salario mínimo.

Por otro lado, cabe mencionar que en base a la Ley 15 de 2001 de Subsidio Eléctrico, los usuarios que consumen menos de 100 kWh/mes que representan más del 38% de los usuarios residenciales, tienen un subsidio de hasta 20% de la tarifa básica y los jubilados y personas de la tercera edad, mediante la Ley 37 de 2001, tienen un subsidio de 25% por los primeros 600 kWh/mes consumidos. En base al subsidio del 20% de la tarifa básica hasta los 100 kWh referido, la relación del porcentaje del salario mínimo de un usuario residencial requerido para cubrir la cuenta de energía eléctrica representó – durante el año 2003 – el 4%, colocando a Panamá favorablemente en el cuarto lugar a nivel latinoamericano con respecto a este segmento de usuarios.[67]

Equidad entre distintas zonas geográficas

Con respecto a la equidad en el tratamiento de distintas regiones o provincias, es necesario destacar que la atención de la demanda en las zonas rurales no fue incluida dentro de los "paquetes" privatizados a las distribuidoras, sino que la misma debe ser atendida directamente por el Estado, a través de un programa estatal específico financiado con recursos del presupuesto del Gobierno Central y de la cooperación internacional y administrado por la Oficina de Electrificación Rural (OER), que actúa en el ámbito de la Presidencia de Panamá, a través del Fondo de Inversión Social (FIS).

La gestión de la Oficina de Electrificación Rural aparece fuertemente condicionada por su fuerte dependencia de la asignación de partidas presupuestarias y la escasa disponibilidad de recursos con que cuenta anualmente. Tampoco parece haber sido una actividad que se considerara de interés relevante al momento de la privatización y en consecuencia, tampoco se asignaron partidas para atender esta actividad a través del Fondo Fiduciario de Desarrollo.

Pero también en este plano se han observado fuertes signos de interrogación sobre la eficiencia del desempeño de esa oficina. En particular, se han recibido observaciones referidas a la existencia de dudas sobre si el mecanismo adoptado por la OER para llevar adelante la transferencia de las instalaciones rurales que construye en el interior en favor de las Distribuidoras, es el más conveniente para los intereses del país y de su población.

Por lo expuesto, no parece haberse adoptado previsiones suficientes en el diseño del Proceso de Reforma y Transformación del Sector Eléctrico para satisfacer en un plazo más reducido y con mayor eficiencia el objetivo de promover un acceso más equitativo de la totalidad de la población panameña a los servicios de electricidad. En nuestra opinión, ésta constituye una apreciable debilidad en cuanto a la eficacia con que ha sido cumplido el proceso, considerado de manera integral, pues no parece haberse dado pleno cumplimiento al que hemos identificado como Componente 3 del Objetivo de Desarrollo del Proceso de Reforma y Transformación del Sector Eléctrico en Panamá[68].

---

[67] COPE, Noticias de la COPE.

[68] Componente 3 ejecutar políticas públicas encaminadas a ampliar los beneficios de la política social aumentando la cobertura de los servicios públicos, mejorando la calidad de su prestación y asegurando su expansión sustentable, para que el Gobierno

e) Energía – Equidad intergeneracional en la prestación del servicio

Para considerar el tema de la equidad – dentro del marco de referencia propuesto por Sen y Arnand[69] - es necesario analizar analizar el mismo en forma conjunta con el tema de sostenibilidad. En este sentido, la sostenibilidad es una cuestión de equidad distributiva entendida en forma amplia, es decir, de compartir la capacidad de acceder al bienestar entre las generaciones presentes y futuras de un modo que ninguna de ambas generaciones pudiera rechazar. Asimismo, los autores reconocen que la obligación moral de preservar dicha capacidad de la generaciones futuras debe verse acompañada por la obligación moral de ensanchar las oportunidades y proteger el bienestar de las generaciones presentes. Sin embargo, los autores muestran cómo la redistribución a los pobres de hoy puede resultar desventajosa desde el punto de vista de la sostenibilidad, ya que puede interpretarse como conducente a un aumento del consumo actual y no a la inversión. Así pues, gran parte depende de qué forma cobre la redistribución.

Dentro de este marco de referencia proporcionado por Sen y Arnand, la situación vigente en el sector Energía antes de la privatización era absolutamente inequitativa desde el punto de vista intergeneracional. La existencia de tarifas que no alcanzaban a cubrir adecuadamente los costos de mantenimiento ni reposición de activos fijos, las dificultades para financiar las inversiones necesarias para enfrentar la actualización tecnológica del sector, la transferencia de recursos al Gobierno Central – sacrificando inversiones y costos de mantenimiento – para financiar posiblemente gastos de funcionamiento de la administración o de otros sectores, eran todas prácticas que atentaban contra esa "obligación moral de preservar dicha capacidad de la generaciones futuras".

Esas prácticas de gestión en Energía, los mismo que en Telecomunicaciones y en Agua Potable y Saneamiento, implicaban que las generaciones presentes prácticamente "se consumían" los bienes de capital, entregando a las generaciones futuras bienes degradados por un uso intensivo e ilógico impulsado por tarifas ficticiamente reducidas, equipamiento obsoleto tecnológicamente y además – en muchos casos – también se transfería el peso de las deudas externas contraidas para financiar las inversiones que disfrutaba la generación presente.

A partir de este esquema de razonamiento, se puede afirmar que los logros conseguidos en el sector Energía son absolutamente positivos como parte del objetivo de mayor equidad intergeneracional. La existencia de cuadros tarifarios basados en costos marginales de largo plazo y la aplicación de sistemas de financiamiento genuino para el sector, aseguran la consecución de una equidad intergeneracional mayor a la vigente antes de la privatización.

---

disponga de mejores condiciones que le permitan dirigir el gasto del sector público prioritariamente hacia la población en riesgo *(como resultado de la participación del sector privado en la expansión y prestación eficiente de los servicios de electricidad).*

[69] Anand, S., y Sen, A., 2000. "Human Development and Economic Sustainability" en World Development Vol. 28, No. 12, pp. 2034.

3.4.2. Telecomunicaciones

a) Telecomunicaciones – Logros alcanzados

Durante los años 1978-1996 se presenta un sostenido crecimiento en el número de usuarios de telefonía fija, pasando de una cobertura de 6 líneas por cada 100 habitantes a una de 12,2. A partir de ese año, con la concesión de los sistemas de telefonía móvil y la privatización de INTEL, se presenta una expansión del servicio que logra, en el lapso de 7 años, triplicar los índices de cobertura. Estos aumentos de cobertura están asociados fundamentalmente a la creciente expansión de la telefonía celular, dándose en Panamá un proceso similar al verificado en el resto de los países de América Latina.

La penetración de la telefonía móvil se ha concentrado en los planes prepago, lo cual está muy relacionado con los altos cargos fijos que soporta la telefonía local y porque, de acuerdo con la regulación panameña, en telefonía celular sólo son cobradas las llamadas salientes.

La evolución de la cobertura de telefonía local tiene particularidades regionales. Se observa que, durante los años en que el servicio ha sido prestado por CWP, las regiones diferentes a Ciudad de Panamá han incrementado su cobertura de 4,6 a 8,5 líneas por cada 100 habitantes. A su vez, el descenso del número de abonados está explicado fundamentalmente por el comportamiento de los usuarios de Ciudad de Panamá, pues la cobertura en la capital se redujo entre 1999 y 2003 de 31 a 20 líneas por cada 100 habitantes. Esta reducción está relacionada con la competencia de la telefonía móvil y con la adopción del nuevo sistema de tarifas que se implantó para la concesión de CWP.

b) Telecomunicaciones – Tarifas

Una mención especial corresponde al tema de las tarifas del servicio telefónico. El aumento de las tarifas como consecuencia de la privatización, implicó una reducción en los patrones de demanda de los usuarios de la telefonía local. De este modo, antes de la privatización de INTEL (con tarifa plana de US$ 10 por mes), se calculaba que cada usuario realizaba en promedio unas 500 llamadas mensuales, cantidad que se redujo a cerca de la mitad con la implantación del cargo variable por consumo.

En contraste, la demanda de telefonía de larga distancia nacional presentó un aumento, pues cada usuario pasó – en promedio – de realizar 64 a 90 llamadas mensuales de este tipo. Esta variación está asociada tanto a la reducción de las tarifas de larga distancia, como a la expansión de los usuarios del interior del país. La apertura de la larga distancia a la competencia introdujo, además de alternativas para los usuarios, disminuciones en las tarifas. Así, los contratos de exclusividad de CWP contenían la obligación de establecer como tope de precios para la larga distancia nacional US$ 0,15 por minuto. Durante el 2003 los operadores que ingresaron al mercado ofrecían el servicio a US$ 0,12 por minuto (Clarocom) y a US$ 0,10 por minuto (Telecarrier).

En larga distancia internacional, los operadores que se han vinculado a la prestación de este servicio también han ofrecido a los usuarios tarifas más favorables que las que estableció el operador exclusivo durante los años 1997-2002.[70]

Con respecto al efecto neto sobre tarifas, cabe destacar que durante la consultoría se realizó un análisis específico para estimar el impacto que las nuevas tarifas y planes tarifarios pudieran haber tenido sobre la facturación del servicio, en el caso de telefonía fija. Para este análisis se tuvieron en cuenta los datos de usuarios, las cifras de tráfico de llamadas locales, llamadas de larga distancia nacional y llamadas internacionales y la información sobre la duración promedio y costo por minuto de cada tipo de llamadas telefónicas.[71]

En la metodología aplicada, se asume el cambio en los patrones de consumo de los usuarios, desde los niveles excesivos previos a la privatización (2553 minutos promedio mensual por usuario) a valores normales de consumo, compatibles con los niveles que se observan internacionalmente. Por lo tanto, para este estudio se asumen cuatro categorías de usuarios residenciales (de bajo consumo, con 150 minutos por mes; de consumo moderado, con 400 minutos por mes; de consumos medios, con 600 minutos por mes; y de consumo elevado, con 1.000 minutos por mes) y cuatro categorías de usuarios comerciales (de bajo consumo, con 250 minutos por mes; de consumo moderado, con 800 minutos por mes; de consumos medios, con 1.500 minutos por mes; y de consumo elevado, con 3.000 minutos por mes) y además, se supone que la composición de la factura mensual (mezcla de llamadas locales, larga distancia nacional e internacional) se mantiene constante.

De este análisis, surgen las siguientes conclusiones:

- Las tarifas internacionales tuvieron una reducción promedio de casi el 80%
- Las tarifas de larga distancia nacional tuvieron una reducción promedio del 57%
- Como máximo, para un usuario residencial la tarifa local se incrementó en 2,7 veces.
- Antes de la reforma, el consumo promedio de llamadas locales era de 2.500 minutos mes por usuario. Este consumo es elevadísimo, respecto de los patrones internacionales.
- Para un usuario residencial de consumos muy bajos, esto es de menos de 150 minutos mes, la factura por telefonía local permaneció inalterada. Los pagos totales por telefonía se disminuyen en el 38%.
- Para un usuario residencial de consumo moderado, esto es de hasta 400 minutos mes, la factura por telefonía local se elevó en 80%. No obstante, la factura total disminuye en un 10%

[70] Recientemente, la Asamblea Legislativa aprobó la ley 98 que transforma un impuesto que recaía sobre las llamadas internacionales. Con anterioridad a esta ley, toda llamada internacional realizada desde Panamá debía pagar un impuesto de US$1, independientemente de su destino o duración. Ahora, el impuesto será equivalente al 12% del costo de la llamada, lo cual beneficia a los usuarios que realicen llamadas de corta duración (menores de 10 minutos, aproximadamente).
[71] Gran parte de esta información ha sido obtenida de la UIT.

- Para un usuario residencial de consumo normal, esto es de hasta 600 minutos mes, la factura por telefonía local se multiplicó por 2,2. No obstante, la factura total aumenta en un 5%
- Si un usuario residencial continuo con el elevado patrón de consumo, es decir consumiendo más de 825 minutos al mes, la factura por llamadas locales se incrementó en 2,7 veces. No obstante, con la reducción de las tarifas de larga distancia, la factura telefónica total sólo aumentó en 21%
- Para un usuario comercial de consumos bajos, esto es de menos de 250 minutos mes, la factura por telefonía local permaneció inalterada. Los pagos totales por telefonía se disminuyen en el 55%.
- Para un usuario comercial de consumo moderado, esto es de hasta 800 minutos mes, la factura por telefonía local se elevó en 58%. No obstante, la factura total disminuye a casi la mitad.
- Para un usuario comercial de consumo normal, esto es de hasta 1200 minutos mes, la factura por telefonía local se multiplicó por 2,25. No obstante, la factura total disminuye en un 40%.
- Para usuarios comerciales de alto consumo, cerca de 3000 minutos al mes, el alza de la telefonía local es de 3,8 veces. No obstante, las reducciones en las tarifas de larga distancia permiten que la factura total presente un ahorro del 22%.
- En general, la reforma desincentiva los consumos locales excesivos que imponenían un sobredimensionamiento de la red de telefonía y generaban fallas y reducciones en la calidad del servicio

En síntesis, es necesario destacar dos efectos de la nueva estructura de tarifas de telefonía fija. En primer lugar, se ha producido un incremento en el recaudo promedio mensual, pasando desde /B. 57 en 1995, a /B. 68 en el 2000, incluyendo las llamadas locales y la larga distancia nacional e internacional. Estos mayores ingresos provienen de los mayores consumidores de telefonía local.

En segundo término, si los usuarios residenciales ajustaran sus niveles de consumo a valores normales de nivel internacional, las variaciones en las facturas mensuales podrían variar – dependiendo del consumo – entre una reducción del 38% (consumos bajos) y un aumento del 21% (consumos elevados). Por su parte, si los usuarios comerciales ajustan sus niveles de consumo, las facturas mensuales podrían mostrar una reducción desde el 55% (consumo bajo) hasta el 22% (consumo elevado)

Por otra parte, al contrastar los recaudos mencionados con la situación de otros países, se encuentra que Panamá ocupa un lugar intermedio, y registra ingresos similares a los de Honduras, El Salvador, Belice y México.

Si el ejercicio de comparación se limita a la telefonía local, en Panamá las tarifas que se cobran son superiores a las de Costa Rica y Colombia, similares a las cobradas en Brasil, pero inferiores a las de Argentina, México, El Salvador y Estados Unidos. En algunos casos, como Guatemala y Honduras, la comparación es imprecisa porque depende del consumo observado.

Otro de los objetivos perseguidos por la reforma era mejorar la calidad en la prestación de los servicios. Por ello, al igual que en el caso de Energía, el ERSP ha impuesto metas precisas de calidad en la prestación del servicio.

De forma paralela, el ERSP ha contratado, desde 1997, cinco encuestas sobre calidad del servicio con la firma Sistemas de Información. Estas encuestas de calidad del servicio también fueron contratadas en el marco de los proyectos de cooperación con el PNUD. Como la primera encuesta se realizó en el año 1997, es posible analizar el cambio en la percepción de los usuarios sobre la calidad del servicio entre la compañía privatizada y el monopolio estatal.

En términos generales, las encuestas registran un continuo mejoramiento en la prestación del servicio en temas como la facilidad de pago, calidad de la atención a los clientes y rapidez en la atención de daños y quejas. A pesar de estos avances, es notoria la percepción de que la calidad del servicio es mala. En realidad, el descontento de los usuarios se concentra en el precio pagado por el servicio.

d) Telecomunicaciones – Equidad intrageneracional en la prestación del servicio

Desde el punto de vista regional, a pesar de los aumentos de coberturas observados durante la década de los 90, se presentan importantes disparidades en el acceso de la población al servicio de telefonía fija. En la provincia de Darién, y por extensión en las comarcas indígenas, el servicio es prácticamente nulo. En las provincias de Bocas del Toro, Coclé, Chiriquí y Veraguas, las coberturas son bajas.

Uno de los objetivos de la nueva política era corregir la distorsión que se creó con la existencia de los subsidios cruzados entre telefonía de larga distancia y telefonía local. Además, se requería adecuar la estructura tarifaria a los patrones de consumo de los usuarios. Por eso, el contrato de concesión contempló la adopción de unos topes de precios para la telefonía local. Los topes establecieron, entonces, crecientes alzas en las tarifas de algunas tipologías de usuarios.

El menú tarifario implica que, para un usuario residencial del plan básico, un consumo mensual de 120 minutos equivale a una factura mensual de US$10, por lo que este tope es favorable para los usuarios de muy bajos consumos. Este tipo de usuarios se ha asociado a los habitantes de menores ingresos, por lo que claramente la nueva política tiene un efecto progresivo y redistributivo. En cambio, para un gran consumidor residencial, el nuevo precio implica un alza de tres veces, respecto a la que históricamente había establecido INTEL. Los efectos del alza de tarifas son, en consecuencia, una función directa del nivel de consumo del usuario, que era justamente uno de los propósitos de la reforma.

- *El aumento general de cobertura en la prestación de los servicios de telecomunicaciones con toda seguridad operó fundamentalmente en los sectores de la población de menores ingresos. De esta forma, se logró una mayor equidad social al incorporar la población más pobre a los servicios de telecomunicaciones.*

- *A su vez, las coberturas aumentaron más que proporcionalmente en las regiones diferentes a las áreas metropolitanas de Ciudad de Panamá y Colón, con lo que se obtuvo mayor equidad regional en la prestación del servicio.*
- *El establecimiento de diferentes opciones tarifarias para la telefonía local, la facturación por minutos y la reducción en las tarifas de larga distancia minimizan los subsidios cruzados entre usuarios con distintos hábitos de consumo*
- *La posibilidad de que los usuarios residenciales, ajustando sus niveles de consumo a valores normales internacionalmente, puedan minimizar el incremento potencial en la facturación mensual e incluso poder lograr reducciones.*
- *La relativa independencia entre la financiación del sector y el fisco reduce la competencia por recursos presupuestales con otros servicios brindados o garantizados por el Estado.*

e) Telecomunicaciones – Equidad intergeneracional en la prestación del servicio

Al igual que en el caso de Energía, el tema de la equidad debe considerarse dentro del marco de referencia propuesto por Sen y Arnand[72], es decir analizando el mismo en forma conjunta con el tema de sostenibilidad.

Dentro de ese marco de referencia, la situación vigente en el sector Telecomunicaciones antes de la privatización era absolutamente inequitativa desde el punto de vista intergeneracional. La existencia de tarifas de larga distancia, nacional e internacional muy superiores que las de países similares de América Latina; la utilización de esos excedentes como subsidio cruzado para cubrir parcialmente las tarifas locales; la existencia de tarifas locales de US$10 por usuario/mes, independientemente del consumo y establecidas a partir de un modelo de costo fijo; el impulso – por las tarifas locales fijas – de un uso intensivo del sistema, provocando la saturación de la red telefónica; tarifas que no alcanzaban a cubrir adecuadamente los costos de mantenimiento ni reposición de activos fijos, las dificultades para financiar las inversiones necesarias para enfrentar la actualización tecnológica del sector, la transferencia de recursos al Gobierno Central – sacrificando inversiones y costos de mantenimiento – para financiar posiblemente gastos de funcionamiento de la administración o de otros sectores, eran todas prácticas que debilitaban la capacidad financiera de INTEL y atentaban contra esa "obligación moral de preservar dicha capacidad de la generaciones futuras".

Esas prácticas de gestión – como antes se mencionó – implicaban que las generaciones presentes prácticamente "se consumían" los bienes de capital, entregando a las generaciones futuras bienes degradados por un uso intensivo e ilógico impulsado por tarifas ficticiamente reducidas, equipamiento obsoleto tecnológicamente y además – en muchos casos – también se estaba transfiriendo el peso de las deudas externas contraidas para financiar las inversiones que disfrutaba la generación presente.

A partir de este esquema de razonamiento, se puede afirmar que los logros conseguidos en el sector Telecomunicaciones son absolutamente positivos como parte del objetivo de mayor

[72] Anand, S., y Sen, A., 2000. "Human Development and Economic Sustainability" en World Development Vol. 28, No. 12, pp. 2034.

equidad intergeneracional. La existencia de cuadros tarifarios basados en costos marginales de largo plazo y la aplicación de sistemas de financiamiento genuino para el sector, aseguran la consecución de una equidad intergeneracional mayor a la vigente antes de la privatización.

El establecimiento de tarifas que garantizan el cubrimiento de los costos marginales de largo plazo del servicio, no traslada a generaciones futuras la responsabilidad de la financiación de los excesos de consumo frente al pago realizado por la generación presente.

3.4.3. Agua Potable y Saneamiento

a) Agua Potable y Saneamiento – Logros alcanzados

El Programa de Reforma de las Empresas Públicas no tuvo resultados favorables en relación con el IDAAN. Se avanzó con la creación, aprobación y puesta en vigencia de la ley que dicta el Marco Regulatorio e Institucional del sector, sin embargo la participación del sector privado no llegó a concretarse. En síntesis, a pesar de todos los esfuerzos, los intentos de reforma del sector de aguas a partir de 1994 resultaron infructuosos.

Con relación al fortalecimiento institucional del IDAAN, la implementación de las medidas requeridas, no fue del todo efectiva, producto de una serie de elementos que gravitan sobre la capacidad operativa y gerencial de la empresa pública. Por lo tanto, prácticamente no hubieron impactos sobre los indicadores de eficacia en la prestación del servicio[73] o por lo menos, si han existido cambios, no han sido consecuencia de los proyectos bajo análisis.

Al analizar la evolución de la cobertura de los servicios de agua potable en el período objeto de la evaluación (década del 90), notamos que se ha dado un pequeño incremento, al aumentar ésta de un 81.6% (año 1990) a un 86.9% (año 1996). Sin embargo esta cifra global esconde significativas realidades ya que, en el caso de las áreas urbanas se ha sufrido un desmejoramiento en cuanto a cobertura, ya que la misma ha disminuido de 98.5% a 97.7% aún cuando la población servida ha aumentado de 1.233,3 miles a 1.294,4 miles de habitantes. Esta situación es comprensible, si vemos que el proveedor del servicio en las zonas urbanas, el IDAAN ha dirigido, durante la pasada década, sus mayores esfuerzos y limitadas inversiones a mantener los sistemas existentes.

Aún así los esfuerzos no han sido suficientes. En la actualidad aún persisten y se han agravado los problemas que aquejaban a esta Institución y que limitan significativamente el desarrollo del sector (vulnerabilidad de los sistemas por falta de un adecuado mantenimiento; desbalances entre la oferta y la demanda producto de los altos consumos; falta de medición; altos porcentajes de agua no contabilizada; tarifas inadecuadas; falta de un adecuado desarrollo comercial; fuga de personal profesional y técnico especializado, y falta de autonomía funcional y financiera, entre otros).[74]

[73] BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), Informe de terminación de proyecto. Préstamo 969/OC-PN
[74] OMS, OPS, CEPIS, Evaluación de los servicios de agua potable y saneamiento 2000 en las Américas (www.cepis.ops-oms.org)

Incluso el proceso de reestructuración del sector ha incidido en las condiciones de la institución, ya que esta cayó en los últimos años de la década del 90, en un letargo tanto administrativo como ejecutor, al tenerse como visión la incorporación del sector privado en el suministro del servicio. Solamente se invirtieron alrededor de US$ 31 millones en los años posteriores a 1995, los cuales representan alrededor del 33% de la totalidad invertida en acueductos urbanos en la década del 90, la cual se estima en US$ 93 millones.

La deficiencia en cuanto al suministro de agua potable en las zonas urbanas, se da primordialmente en las áreas periféricas de las grandes ciudades, en las que en algunos casos estas áreas no reciben el servicio o éste es intermitente. El caso de intermitencia se da en un 27,1 % de los sistemas urbanos, afectando a un 25,4% de la población servida por los sistemas.

Con relación al área rural, cuya responsabilidad de atención es del Ministerio de Salud, la cobertura se ha incrementado desde principios de la década del 90 al año 1996, del 61,9% a un 85,9%, como consecuencia del inicio – a partir de 1995 – de un programa de Salud Rural que ejecuta el Ministerio con la colaboración del Banco Mundial[75], que cuenta con un importante componente en el sector de agua potable y saneamiento; la construcción de alrededor de 425 nuevos acueductos, 250 extensiones y/o mejoras de acueductos rurales existentes y la perforación de aproximadamente 450 pozos.

Con relación al subsector saneamiento, éste ha mejorado en cuanto a su cobertura, ésta en el año 1990 era de 86,9% y según los últimos datos disponibles la misma alcanza el 93,2%, lográndose un incremento de 6,3 %. La cobertura a nivel urbano se ha mantenido estable con un 98,7%. Sin embargo, si bien es cierto que existen servicios de recolección de aguas negras en gran parte de las áreas urbanas, éstas aguas servidas son dispuestas en los cursos de agua y quebradas, con tratamiento primario en el mejor de los casos, produciéndose la contaminación de los mismos. En el caso de la Ciudad de Panamá todas las descargas del sistema sanitario van directamente a la Bahía. Solamente un 18,3% del volumen de aguas residuales recolectadas por los sistemas de alcantarillado están conectados a un sistema de tratamiento funcionando en operación. Cabe señalar que el IDAAN, institución encargada de estos sistemas, no cobra tarifa alguna por el servicio brindado.

La inversión en alcantarillados sanitarios en la década del 90 prácticamente ha sido nula si se toma en cuenta las necesidades. En el área rural, la cobertura en saneamiento se incrementó de un 73,2% en el año 1990 a un 86,5% en el año 1996.

b) Agua Potable y Saneamiento – Tarifas

En la actualidad aún se sigue con el mismo esquema tarifario de 1982, el cual solo alcanza a cubrir un 65% de los costos y a este valor es necesario agregar que – de acuerdo con el estudio de la OPS – los costos operativos del IDAAN son en promedio un 30% más altos que los requeridos por un operador privado.

[75] Este proyecto también recibe apoyo del PNUD

c) Agua Potable y Saneamiento – Equidad intrageneracional en la prestación del servicio

Aún cuando las coberturas son aceptables cabe señalar que en saneamiento existen marcadas diferencias entre las poblaciones rurales. Aquellas más alejadas o de difícil acceso presentan serios problemas, como es el caso, por ejemplo de las situadas en la Provincia de Darién y en la Comarca de Kuna Yala (San Blas)

Las enfermedades diarreicas son consideradas en las áreas rurales como la segunda causa de morbilidad. Ejemplo de ello lo es el hecho de que al presentarse el cólera en Panamá durante 1991 y 1992, los casos se dieron básicamente en las regiones anteriormente mencionadas.

En el caso del sector urbano se cuenta con la identificación de las necesidades futuras de inversión para los próximos 30 años. Se estima que la inversión requerida para mantener los sistemas y/o aumentar la cobertura en los próximos 30 años asciende aproximadamente a US$ 516.0 millones. Un gran porcentaje de esta inversión se deberá realizar en el periodo comprendido entre el año 2000 y 2010, estimándose la necesidad de invertir en sistemas de agua potable aproximadamente US$ 103.43 millones y en sistemas de alcantarillado sanitario la suma de US$ 207.89 millones, lo que representa un total de US$ 311.32 millones.

Si se toma como correcta esta cifra, la inversión total requerida en esta década (2000 al 2010) sería de US$ 365.42 millones, que representaría un monto de inversión promedio anual en el sector de US$ 36.5 millones, que equivaldría a casi tres veces el monto promedio anual que se dió en la pasada década, aproximadamente US$ 13.1 millones.

d) Agua Potable y Saneamiento – Equidad intergeneracional en la prestación del servicio

Al igual que en los casos de Energía y Telecomunicaciones, el tema de la equidad debe considerarse dentro del marco de referencia propuesto por Sen y Arnand[76], es decir analizando el mismo en forma conjunta con el tema de sostenibilidad.

Dentro de ese marco de referencia, la situación vigente en el sector Agua Potable y Saneamiento – no solamente antes de la privatización, sino también en los momentos actuales – es absolutamente inequitativa desde el punto de vista intergeneracional. La ausencia casi total de mantenimiento y control de consumos, aunados al hecho de no dedicar los suficientes fondos al desarrollo tanto de la comercialización como de una capacitación gerencial acorde al requerimiento de los sistemas, ha contribuido al deterioro de éstos por la falta de recursos, provocando que los mismos no logren satisfacer adecuadamente la demanda exigida por los usuarios. Esta imagen se complementa al considerar que a principios de los 90 se estimaba que el agua no contabilizada era superior al 45% (en el 2003 llegó al 56%), sólo el 37% de las conexiones contaban con medidor (en el 2003 se llegó al 43%), la tasa de cobro no alcanzaba el 50% de lo facturado y la tarifa de agua tenía en 1999 un valor promedio de US$ 0,32/m3 (US$ 1,21 por millar de galones), precio

[76] Anand, S., y Sen, A., 2000. "Human Development and Economic Sustainability" en World Development Vol. 28, No. 12, pp. 2034.

que ha estado congelado en este nivel en términos nominales desde 1982[77]. Todas estas son prácticas que están debilitando la capacidad financiera del IDAAN y atentan contra la capacidad de inversión, el mantenimiento de las instalaciones y en síntesis, contra esa "obligación moral de preservar dicha capacidad de la generaciones futuras".

Estas prácticas de gestión – como antes se mencionó – implican que las generaciones presentes prácticamente "se consumen" los bienes de capital, entregando a las generaciones futuras bienes degradados por un uso intensivo e ilógico impulsado por tarifas ficticiamente reducidas, equipamiento obsoleto tecnológicamente y además – en muchos casos – también se esta transfiriendo el peso de las deudas externas contraidas para financiar las inversiones que disfruta la generación presente. De todas formas, también debe aclararse que aunque las inversiones no se financien con endeudamiento externo, sino con recursos transferidos desde el Fondo Fiduciario – tal como viene sucediendo – todos estos recursos tienen un costo de oportunidad medido por la máxima rentabilidad social perdida por no asignar esos recursos a otros usos alternativos.

Dado que en el IDAAN no se ha conseguido ninguna mejora en sus niveles de gerenciamiento ni de prestación del servicio, tampoco se ha tenido ningún impacto sobre la equidad inter-generacional.

3.4.4. Ente Regulador de los Servicios Públicos

El ERSP cuenta actualmente con una estructura organizativa y operacional razonable que se está consolidando en todo el territorio nacional. Este modelo de organización, hasta el momento ha mostrado dimensión suficiente para atender con razonable capacidad de respuesta el conjunto de actividades encomendadas a este Organismo. En cuanto a la organización y estructuración funcional del ERSP, se ha logrado un nivel razonable de cumplimiento, toda vez que tras más de 6 años de funcionamiento normal del organismo, están implementados y en operación los procedimientos y reglamentos de funcionamiento interno, así como las instalaciones, equipos y dispositivos asociados a la infraestructura y la logística necesarios para el normal desempeño de sus actividades.

3.5. SOSTENIBILIDAD

Por **Sostenibilidad** debemos entender la posibilidad de prolongar los efectos o resultados positivos alcanzados con los programas y proyectos. Por lo tanto, esta posibilidad de perpetuar los efectos o resultados de los proyectos, no solo depende de la existencia de las instituciones idóneas, de la consistencia técnica de las soluciones implementadas y de la disponibilidad de los recursos financieros necesarios, sino – con mayor importancia – de la existencia de un aceptable nivel de recepción y aprobación social.

[77] OMS, OPS, CEPIS, Evaluación de los servicios de agua potable y saneamiento 2000 en las Américas (www.cepis.ops-oms.org). Si se considera el promedio ponderado, la misma llega a B/. 1,419 por mil galones, cuando debiera ser de B/. 2,11 por mil galones para cubrir costos y a esto podría agregarse que los costos de operación del IDAAN son en promedio 30% más altos que los requeridos por un operador privado.

En América Latina existen varias experiencias de procesos de transformación que no pudieron mantenerse en el tiempo, por la carencia de participación y aceptación social.

a) Energía

En el caso de energía, existen cinco aspectos que actúan en contra de la sostenibilidad del modelo adoptado. Estas cinco amenazas tienen que ver con

- La credibilidad social del ERSP
- El nivel de pérdidas y sus efectos sobre los niveles tarifarios,
- La expansión del sistema en las zonas rurales del interior del país,
- La participación social a nivel del ERSP y
- La transparencia en la información vinculada con la prestación del servicio, el desempeño de las empresas privadas y la gestión del ERSP

En primer lugar, el análisis de la sostenibilidad está relacionado con la solidez del nuevo esquema institucional para la prestación de los servicios y con la fortaleza del ERSP en sus tareas de regulación. En este sentido, las leyes expedidas y las resoluciones del ERSP trasmiten seguridad jurídica a los operadores que se vinculan al sector.

En segundo término, las pérdidas ya se mencionaron como un aspecto que impacta negativamente en la eficiencia y en la equidad del sistema. Sin embargo, con eso no se terminan los efectos de las pérdidas, sino que las mismas también tienen que ver con la sostenibilidad en el lago plazo de las transformaciones concretadas en el sector. Las pérdidas no son insignificantes, ya que aún tomando el menor valor estimado – según la información de la COPE – en el 2002 eran equivalentes a 370 GWh, que según la valorización que surge de los valores indicados por la COPE para ese año (U$S 0,102/kWh), representan un monto total del orden de los U$S 38 millones.[78]

Resulta poco claro que situaciones de esta naturaleza no merezcan una decidida acción por parte de las empresas, del poder concedente y de los reguladores a fin de normalizar gradualmente los niveles de pérdidas en valores que resulten comparables con los estándares internacionales medios (entre un 9% y un 10%). No parece razonable esperar que se alcancen niveles de pérdidas menores que éstos, por lo que el esfuerzo debiera orientarse a alcanzar escalonadamente, los niveles posibles en la realidad panameña.

En tercer lugar se encuentra el tema de la expansión del sistema a las zonas rurales del interior del país. En nuestra opinión la alternativa seleccionada de privatizar solamente las zonas de alta densidad de población, no constituye una solución ética, equitativa, ni sostenible en el tiempo. Todos estos servicios prestados por redes son rentables solamente en los sectores con alta

[78] Según el ERSP, las pérdidas registradas en el año 2002, ascendieron a un total de 739 GWh, equivalente al 15,47% del total de la energía vendida y en el 2001 llegaron al 15,49%.

densidad de población o de otra forma, de alta densidad de usuarios por km de red. Por lo tanto, producir una escisión en el país, separando las zonas rentables privadamente de aquellas que no lo son, no constituye – a nuestro parecer – una solución aceptable.

Este tipo de corte también se ha implantado en otros países de América Latina, con el propósito de "generar una zona rentable financieramente" que pudiera ser privatizada y quedando el Estado con la obligación de atender las áreas del país que no son rentables desde el punto de vista financiero. Este tipo de decisiones se ha fundamentado en argumentos ligados con costos, tarifas y el principio básico de eliminar la existencia de subsidios cruzados entre los usuarios de los servicios públicos. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, siempre existen subsidios cruzados entre los usuarios, tales como el subsidio a los usuarios de la tercera edad, o el subsidio a los usuarios que consumen menos de 100 Kwh/mes, o el cobro de la misma tarifa a usuarios que se encuentran a diferente distancia de los centros de generación y que – por lo tanto – implican diferentes niveles de pérdidas en la conducción, o los diferentes planes tarifarios para las distintas caterorías de usuarios.

Cuando se trata de eliminar los subsidios cruzados, ello no es otra cosa que pretender eliminar la compensación entre usuarios a nivel de la o las empresas prestadoras de los servicios. Sin embargo, la compensación y por lo tanto la transferencia, sigue existiendo a nivel del país y a través del presupuesto público.

Por lo tanto, a nuestro criterio es más conveniente incorporar las zonas menos rentables dentro de los "paquetes" de privatización, lo cual no necesariamente debe implicar la igualdad de tarifas. Con ello, se logra un beneficio muy importante, tal como la incorporación de la prestación del servicio en todo el país, dentro del control del ERSP y dentro de pautas claramente establecidas para las metas de cobertura y calidad. Por el contrario, la separación entre "zonas rentables" y "zonas no rentables", deja a las primeras – ya privatizadas – dentro de esquemas rigurosos de control y a las segundas dentro de un enfoque "voluntarista" de la gestión de gobierno.

No obstante, tal como antes se mencionó, en Panamá la obligación de atender la expansión del servicio en las zonas rurales se entregó a la Oficina de Electrificación Rural (OER), que actúa en el ámbito de la Presidencia de la República, a través del Fondo de Inversión Social (FIS). Respecto de la gestión, durante la consultoría ha sido posible captar fuertes signos de interrogación referidos tanto a la eficiencia del desempeño de la OER como, en especial, a los mecanismos de implementación de los planes de montaje y equipamiento de instalaciones rurales. Gran parte de estos interrogantes – de gran trascendencia para el futuro del proceso de transformación sectorial – provienen de las dudas sobre el mecanismo adoptado por la OER para concretar la transferencia de las instalaciones rurales construidas a favor de las Distribuidoras. El cuestionamiento tiene que ver con la aceptabilidad técnica de los procesos adoptados y con la conveniencia de los mismos para los intereses sociales.

Principalmente, los objetores señalan que los costos de las licitaciones parecen elevados frente a costos de instalaciones similares en el orden internacional y que, adicionalmente, una vez incorporadas las instalaciones al patrimonio de las empresas, esos costos pasan a formar parte de

la Base de Capital de la Distribuidora, la que opera como Base Tarifaria en el proceso de cálculo de las tarifas al momento de las revisiones tarifarias cuatrianuales.

También es importante señalar que al quedar en manos del Estado el tema de electrificación rural, el mismo no se encuentra bajo un control tan riguroso como el aplicado para las empresas privadas que prestan el servicio en otras áreas de mayor densidad. Parecería que el ERSP es solamente el Ente Regulador de los Servicios Públicos Privatizados y que su accionar no abarca – con el mismo nivel de rigurosidad – a los servicios públicos no privatizados (a excepción del IDAAN, que si bien no ha sido privatizado, también es regulado por el ERSP).

En cuarto lugar esta el tema de la participación social en el ERSP. Es importante resaltar que el ERSP no cuenta en su estructura, con ninguna instancia de participación de la sociedad a través de distintos canales representativos, ya sean ONG, gremios, cámaras empresarias, asociaciones profesionales, etc. En nuestra opinión, esta falta de integración y participación puede jugar en contra de la sostenibilidad del proceso de transformación. Es necesario generar las instancias y canales adecuados para asegurar una participación social formal y estructurada a nivel del ERSP.

Por último, un tema de gran transcendencia en relación con la sotenibilidad del proceso de modernización es el vinculado con la transparencia y el acceso a la información por parte de distintos grupos sociales.

En ese sentido, entendemos que desde el Estado se debiera realizar un esfuerzo especial para encontrar legalmente, la forma en que tanto el ERSP como los demás organismos vinculados con el sector, puedan poner a disposición de los legítimos interesados al menos aquella información que no resulte crítica ni tenga carácter estratégico para los intereses de las empresas, así como toda aquella información que haga al conocimiento de los aspectos técnicos, operativos, económicos y patrimoniales que resultan esenciales para la prestación del servicio público. Esto contribuiría a transparentar fuertemente el estado de situación de las empresas, su desempeño y su gestión, disminuyendo el marcado nivel de desconfianza que en este plano hemos observado por parte de los usuarios de los servicios privatizados, que se manifiesta tanto privada como públicamente a través de los medios de difusión.

En el mismo sentido, la escasa disposición a proveer información puesta de manifiesto por los funcionarios de la OER, así como el no contar con información de acceso público que pueda servir de base para el análisis, ha impedido conocer en detalle el funcionamiento de la OER y por lo tanto nos abstenemos de emitir juicio de valor respecto de las objeciones recibidas y los demás aspectos señalados.

Debe hacerse un serio esfuerzo por transparentar la gestión de las empresas privadas que están prestando los servicios, pues sus efectos no resultan neutros ni son indiferentes para la sociedad.

b) Telecomunicaciones

En este sector son aplicables gran parte de las consideraciones antes expuestas para el caso de Energía.

Al igual que en Energía, en Telecomunicaciones el análisis de la sostenibilidad está estrechamente relacionado con la solidez del nuevo esquema institucional para la prestación de los servicios y con la fortaleza del ERSP en sus tareas de regulación. En este sentido, las leyes expedidas y las resoluciones del ERSP trasmiten seguridad jurídica a los operadores que se vinculan al sector. Para ilustrar esta situación se puede mencionar que de la situación inicial, INTEL como operador único, se paso a otra en donde participan numerosos prestadores de servicios. Por ejemplo, en enero de 2004, el ERSP había otorgado concesiones de operación a 15 empresas para telefonía local, 25 para larga distancia nacional, 54 para larga distancia internacional, 15 para teléfonos públicos y 11 para alquiler de circuitos dedicados de voz.

A pesar de lo anterior, es notoria la ausencia de una dependencia estatal que se ocupe de la formulación de políticas estratégicas para el sector de la telecomunicaciones. Este vacío ya fue identificado por las principales autoridades gubernamentales y seguramente será subsanado en el futuro inmediato.

Son totalmente aplicables en Telecomunicaciones los conceptos vertidos para el sector Energía en relación con la incorporación en el ERSP las instancias y canales necesarios para asegurar la participación social en la regulación de los servicios. Asimismo, también son aplicables los conceptos mencionados en cuanto a la necesidad de lograr transparencia en la información del sector, el desempeño de las empresas privatizadas y las acciones concretadas por el ERSP para impulsar los niveles de eficacia y eficiencia social en la prestación del servicio.

c) Agua Potable y Saneamiento

Es importante destacar que cuando se analiza la prestación de los servicios públicos y en particular, cuando se tratan de identificar los diferentes factores de producción o recursos que participan en la "función de producción", se destaca la presencia de los recursos humanos vinculados con el funcionamiento de las empresas, las inversiones en activos fijos, el mantenimiento adecuado de las instalaciones, etc. Sin embargo, existe un "factor de producción" que desempeña un rol de fundamental importancia, tal como la organización institucional del sector en base a la cual se realiza el ordenamiento y coordinación de la participación de los distintos recursos. Es este factor – la organización institucional – la que determina los roles que le competen al sector público y al sector privado, en la prestación de los servicios, en la regulación sectorial y en la fijación de las políticas de desarrollo de los sectores. Se podría expresar de la siguiente manera:

$$a = f\,(b, f, d, ...p)$$

Dónde α es el nivel de producción o prestación de servicios, β es la cantidad de inversión en activos fijos, ϕ es la cantidad de recursos humanos, δ son los gastos de mantenimiento y al final, π representa la organización institucional del sector a nivel macro.

Algunas veces, se pueden pensar en lograr un incremento de la producción o del nivel de prestación de servicios aumentando la cantidad de los recursos, pero dejando constante la organización institucional del sector. Este no fue el caso de Energía y Telecomunicaciones, en los cuales el Estado decidió modificar la organización institucional del sector y prácticamente eliminar su responsabilidad de continuar aportando los recursos de inversión, recursos humanos, gastos de mantenimiento etc, los cuales pasaron a ser responsabilidad del sector privado.

Por el contrario, en agua potable y saneamiento, este no fue el caso. El IDAAN – a pesar de estar bajo la regulación del ERSP – no ha logrado prácticamente ninguna mejora en la prestación del servicio, ni tampoco en sus capacidades institucionales, ni mucho menos un fortalecimiento que le hubiera permitido concretar esas mejorías de manera sostenible.

3.6. DESARROLLO DE CAPACIDADES

Finalmente, el concepto del Desarrollo de Capacidades, implica básicamente indagar sobre la posibilidad de que, tanto el conjunto como cada una de las diferentes etapas por las que han atravesado los procesos de reforma y transformación de los servicios públicos, hayan permitido o facilitado a los diferentes grupos identificados como destinatarios directos e indirectos del mismo, alcanzar y desarrollar un conjunto de conocimientos, habilidades y potencialidades fundamentales que les permita ser autosuficientes para resolver sus problemas en forma adecuada y consistente.

a) Energía

Desde ese punto de vista, por un lado el Proceso ha cumplido en desarrollar y llevar adelante un amplio programa destinado a la formación y capacitación de aquellos funcionarios y agentes directamente vinculados con oficinas estatales tales como el ERSP, la COPE y la OER En tal sentido, podemos afirmar que el Proceso de Reforma y Transformación ha sido altamente eficaz y eficiente y ha contribuido al Desarrollo de Capacidades en ese ámbito y nivel.

Pero en otro sentido, consideramos que no se han desarrollado, tanto en lo institucional como en lo operativo, condiciones para apuntalar el Desarrollo de Capacidades en los destinatarios directos de este proceso, como son los usuarios, sean de las categorías residenciales o de las categorías comerciales e industriales.

Desde lo institucional, el diseño y desarrollo del Proceso de Reforma y Transformación no ha previsto ninguna forma de inclusión y participación de la sociedad, como podría haber sido, por ejemplo, la conformación y funcionamiento en el ámbito del ERSP de una organización específica, con carácter exclusivamente consultivo, que incluya, forme y capacite a todas o a la mayoría de las organizaciones representativas de los distintos estamentos comunitarios vinculados con la cuestión energética o de los servicios públicos, tales como representantes de ONGs

dedicadas a la defensa de usuarios y consumidores, representantes de organizaciones profesionales de empresarios, industriales y comerciantes, representantes de ONGs dedicadas al problema ambiental, representantes de las Universidades y organismos educacionales superiores, etc.

Desde lo esencialmente operativo, los significativos problemas que hemos detectado alrededor del tratamiento de la información, tanto en lo que se refiere a su confiabilidad como a su accesibilidad, justifican afirmar que el sistema implementado no ha tenido suficiente capacidad como para prever y adoptar políticas de difusión y de comunicación que aseguren suficiente transparencia.

En resumen, consideramos que es necesario que el Estado desarrolle políticas activas de participación de la comunidad como una herramienta de control social, pues la experiencia indica que, generalmente, ellas resultan mucho más eficientes que la sola existencia de controles estatales.

b) Telecomunicaciones

El proceso de transformación sectorial incluyo desde el comienzo, como parte intrínseca, el desarrollo de una entidad que pudiera de forma independiente y autónoma, es decir con sus propios recursos humanos, realizar estudios y análisis para el sector de las telecomunicaciones. Esta entidad es el ERSP. En este contexto, hacia el futuro, el ERSP es la entidad pública más importante para garantizar que el sector de las telecomunicaciones se desarrolle de forma armónica.

Además de lo anterior, se debe mencionar que existen otras dos condiciones favorables para una labor adecuada del ERSP: tiene una fuente de financiación estable y tiene cierta independencia del poder ejecutivo. No obstante lo anterior, la existencia de una fuente de sus recursos que es estable e independiente de su actividad puede ocasionar dos fenómenos opuestos en el ERSP: si los ingresos superan a los requerimientos habrá una tendencia a la burocratización o hacia los gastos superfluos. Por el contrario, si los ingresos son insuficientes, se puede generar ineficiencia en las labores de regulación.

La generación de capacidades ha ido más allá de la esfera estatal. Como se mencionó, múltiples operadores han incursionado en la prestación de servicios, lo que ha obligado, así sea de forma empírica, a que muchas personas se capaciten en todos los temas relacionados con la telecomunicaciones, incluidos los aspectos técnicos y administrativos. De forma paralela, se fortalece el mercado laboral en este sector, pues se generan incentivos para los profesionales más capacitados.

c) Agua Potable y Saneamiento

En este sector, el Gobierno decidió abandonar las actividades de fortalecimiento institucional del IDAAN con el propósito de pasar directamente a la incorporación de capital y gerenciamiento privado y luego, una vez iniciado el proceso de precalificación de empresas, las operaciones

fueron abandonadas. Por lo tanto, ni se logró el fortalecimiento del IDAAN, ni tampoco la privatización.

Por lo tanto, desde el punto de vista de la generación de capacidades, los proyectos no fueron exitosos en relación con el IDAAN, institución que sigue mostrando indicadores que reflejan una gran debilidad, en especial en el desempeño comercial de la institución.

El otro aspecto, vinculado con la separación de las funciones de prestación de los servicios, regulación y fijación de políticas, tampoco fue conseguido a cabalidad. El objetivo de fortalecer al Ministerio de Salud para que desempeñara sus funciones como ente responsable de la fijación de políticas, solo se logró a nivel de propuesta, aunque sin que hasta el momento se hayan implantado las recomendaciones formuladas.

Respecto al ERSP y a la disponibilidad del marco regulatorio, son dos resultados que si se han logrado. En la actualidad – al igual que en Energía y Telecomunicaciones – se cuenta con el marco regulatorio legalmente sancionado y el ERSP en pleno ejercicio de sus funciones de regulación en relación con el sector agua potable y saneamiento.

En síntesis, si bien se han logrado las capacidades institucionales a nivel de las funciones de regulación, no ha ocurrido lo mismo con respecto a las funciones de prestación del servicio y de fijación de políticas. Estos son aspectos en los cuales deberían continuar los trabajos, tratando de alcanzar resultados en el corto plazo.

4. EVALUACION – SECTORES SOCIALES

4.1. RESUMEN DE LOS PROCESOS

Cuando se consideran los sectores sociales y el MOP, la participación del PNUD toma un carácter absolutamente diferente de aquél demostrado con los sectores con mercados, disposición a pagar y formación de precios en condiciones competitivas.

Al inicio de los 90´s la situación de estos sectores sociales presentaba un nivel de deterioro bastante similar a los sectores Energía, Telecomunicaciones y Agua Potable y Saneamiento.

Después de 4 años de suspensión de desembolsos, en 1992 se reanudaron las relaciones con el BID y el BIRF y en esos momentos, la infraestructura de transporte, las escuelas, los hospitales y centros de salud mostraban un alto nivel de destrucción y los valores del déficit de vivienda se había elevado considerablemente. Frente a esta situación, estos sectores enfrentaban una desestructuración institucional y técnica, en especial en sus sistemas de planificación y programación, se evidenciaban importantes atrasos en los desembolsos de los créditos aprobados por las IFI´s – en particular el BID y el BIRF – y se producían demoras excesivas en los procesos de contratación de obras y pago a los contratistas, como resultado de la aplicación de la legislación vigente y del deterioro institucional recibido como herencia de los 80´s.

a) Educación

En Panamá se asigna – en promedio – un poco más del 6% del PIB al gasto publico en educación, lo que lo ubica entre los países de América Latina con un mayor gasto en el sector.

En este sector, además de la debilidad institucional para impulsar un proceso acelerado de ejecución, la estrategia decenal de la educación buscaba introducir reformas al sector educativo, con el fin de hacerlo más eficiente, equitativo y pertinente a las necesidades del desarrollo económico y social del País y su propuesta se enfocó a modificar la estructura de los niveles educativos, introduciendo el Nivel de Básica General y el nivel de Premedia y Media con una oferta diversificada de modalidades de estudio[79]. Esta transformación, requería del ajuste de los distintos factores del proceso productivo (los cuales fueron y están siendo apoyados por préstamos externos)[80] y ello demandaba una mayor capacidad de ejecución de los préstamos externos para mantener y adecuar la infraestructura escolar, el equipamiento, adaptar los materiales al nuevo currículo, las dotaciones de los talleres para los nuevos bachilleratos, el mobiliario y el suplemento nutricional.

Para poder encarar esa transformación del sector, se enfrentaban una serie de limitaciones básicas de real importancia:

- En el sector educación la ejecución del presupuesto apenas llegaba al 50%
- En cuanto al estado de las escuelas (sin distinguir entre prebasica, basica y media) se observaba que, de un total de 2703, habían 139 funcionando en ranchos y 328 en edificios semipermanentes[81].
- No obstante la mejoría de muchos de los indicadores de eficiencia interna definidos para el sector, no se ha logrado atender plenamente a la población, ya que aún persiste el analfabetismo en un importante sector de la población panameña, particularmente en la población rural e indígena del País, donde este problema tiene expresiones alarmantes.
- Se mantienen los altos índices de reprobación y deserción escolar particularmente en los primeros grados del sistema.
- El tema de nutrición en la población escolar ha sido definido como una política del Estado Panameño, en consideración a los múltiples problemas de pobreza asociada con desnutrición experimentados en las anteriores décadas. A partir de 1996 se institucionaliza por Ley de la República el Programa de Nutrición y Salud Escolar, lo que le da un carácter sostenible y asegura los recursos necesarios para su desarrollo a través del Ministerio de Educación. Se ha realizado estudios y censos que indican que en Panamá se presenta en los niños menores de

[79] El 6 de Julio de 1995 se promulga la Ley 34 que impulsa una transformación estructural del sistema educativo. Se establece la Educación Básica General como el primer nivel de enseñanza constituido de 11 grados gratuitos y obligatorios; la descentralización administrativa, una nueva estructura administrativa en el nivel central, la responsabilidad del Estado de aportar al presupuesto educativo una suma no inferior al 6% del PIB y los municipios del 20% para financiar la Educación Básica y el reconocimiento de los padres de familia a organizarse en asociaciones y la creación de la comunidad educativa.

[80] En abril del año 1996 el Banco Mundial aprobó el Proyecto Educación Básica (3994-PA) que tiene como principal objetivo elevar la calidad y mejorar la equidad de la educación desde el nivel preescolar hasta el noveno grado del sistema.

[81] Memorias del Ministerio de Educación 1996

9 años, una talla inferior a la normal. El retardo en la talla de escolares de 6 a 9 años abarca el 23,9% del total, pero en su distribución representa el 9,9% de la población a nivel urbano, el 33,8 a nivel rural y el 68,4% de la población indígena.

- En 1996 se comienzan los esfuerzos para implementar la Ley 34, incluyendo la formación, capacitación y actualización de los docentes, la distribución gratuita de libros de texto, el suplemento nutricional en todas las escuelas públicas, la incorporación de la informática y el uso de Internet en escuelas primarias y secundarias.

b) Salud

En las dos últimas décadas, la República de Panamá tuvo un incremento significativo de los recursos para la atención en salud de su población, pasando de un 5.4% del PIB en 1980 a un 6.7% en 1998, lo que representó aproximadamente el 12% del gasto público total. Este valor, ubica a Panamá entre los países que más recursos destina a la salud[82].

No obstante, a pesar de la cuantía de recursos destinados, en los primeros años de los 90´s el sector Salud presentaba algunos problemas de importancia, concentrados en tres aspectos, algunos de indicadores epidemiológicos, aspectos institucionales para la prestación de los servicios y la atención inequitativa de las zonas rurales e indígenas. Con respecto al primer grupo de problemas, se pueden mencionar los siguientes indicadores:

- El perfil de morbilidad muestra la coexistencia entre las enfermedades crónicas y degenerativas y las enfermedades infecciosas y transmisibles, éstas últimas principalmente en las áreas urbanas marginales y el sector rural
- Como consecuencia del déficit sanitario se encuentran las enfermedades transmitidas por aguas contaminadas, las cuales afectan principalmente a los menores de cinco años y los adultos jóvenes, lo cual se refleja en la parasitosis como una de las principales causas de consulta. En el período de 1992 a 1997 se incrementaron las causas de defunción por infecciones intestinales mal definidas, en un 66% y las enfermedades infecciosas y parasitarias presentaron también un incremento de 1.680 casos en el período.[83]
- Problemas de accesibilidad a los servicios de salud, que se ven reflejados en las muertes de menores de un año entre las cinco primeras causas de mortalidad.
- Es llamativa la presencia – en los niños y adultos – de la anemia como una de las primeras causas de morbilidad, lo que está demostrando las condiciones socioeconómicas de la población que asiste a los servicios de salud del Ministerio de Salud.
- Panamá está clasificado a nivel internacional en el grupo III de países con una tasa alta de mortalidad materna. Esta representa el 5,7% del total de defunciones en la población femenina en edad fértil y el 13,9% del total de muertes en la población femenina.

Con respecto a los problemas de tipo institucional y de prestación de los servicios, se destaca:

[82] ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, Panamá: Resumen del Análisis de Situación y Tendencias de Salud, Resumen del Capítulo de país de Salud en las Américas (1998)
[83] REPUBLICA DE PANAMA, MINISTERIO DE SALUD, Documento ASIS (Agosto de 2000)

- La existencia de un divorcio funcional entre el MINSA[84] y la CSS[85] que se inicio en 1992, cuando los dos componentes comenzaron a funcionar en forma independiente, cada uno con infraestructura para la prestación de los servicios de salud, generando una serie de problemas[86], tales como la indefinición e incumplimiento de la política de salud, relacionada con la organización del Sistema de Salud; la falta de un Plan de Desarrollo de la red de servicios de atención y de normas que establezcan las formas de organización y acreditación; escaso desarrollo en el Sistema de Referencia y Contrarreferencia; estructura vertical con poca participación del nivel regional y de la comunidad; diferencias en los modelos de atención del MINSA y la CSS; falta de equidad en la cobertura de salud; limitaciones financieras para inversión y funcionamiento; pérdida de la capacidad operativa institucional; déficit de recursos humanos capacitados; y problemas de oferta de servicios, obsolescencia funcional y falta de mantenimiento. El Banco Mundial en el 2000 opinaba que *"La falta de integración en el financiamiento y la entrega de los servicios de salud entre estos tres actores (Ministerio de Salud, Caja de Seguro Social y sector privado) promueve la duplicación y subutilización de los servicios, lo que impide las economías de escala y crea aumentos innecesarios en el costo de los servicios. Además, el MINSA tiene una inadecuada capacidad de formulación de política, financiamiento y regulación, una infraestructura deteriorada y sistemas de gestión e información obsoletos."*[87]
- Con relación al equipamento en salud, a pesar de contar con indicadores aceptables por habitante en lo que respecta a camas e instituciones de salud, las instalaciones estaban deterioradas y en deficientes condiciones ambientales, tecnología obsoleta y carecían de mantenimiento a nivel de infraestructura y equipos, lo que iba en detrimento de la calidad en el servicio prestado
- El deterioro de las condiciones de trabajo, escasez de aplicación de tecnología apropiada, los procesos centralizados, fragmentados y aislados no daban respuesta a las necesidades de desarrollo de los recursos, bajo desarrollo gerencial, desigual distribución de la carga de trabajo, resistencia al desarrollo tecnológico, y no existencia de evaluación del desempeño del recurso humano[88] ha conducido a la falta de preocupación por los niveles de eficiencia, calidad y productividad de los recursos alcanzada en la prestación de los servicios de salud

Por último, a pesar de los logros alcanzados en el sector, se evidencian desigualdades que afectan el mundo rural, en especial porque alrededor del 30% de la población reside en comunidades pobres de difícil acceso de las áreas rurales, por la dispersión de las viviendas y la distancia o

---

[84] El Ministerio de Salud (MINSA) es el ente rector de la salud en Panamá, tiene como responsabilidad dirigir la política del sector y se encarga de la prestación de los servicios de salud de la población pobre y vulnerable, no afiliada a la seguridad social, en el primer nivel de atención, no contando con medicina especializada en las regiones.

[85] La Caja del Seguro Social (CSS) tiene la misión de garantizar servicios de salud integral frente a los riesgos y daños biopsicosociales, ambientales y laborales de los asegurados, según los principios de universalidad, solidaridad, integridad y equidad, con calidad y de manera eficiente, en el marco de una filosofía de empresa social, atiende a la población trabajadora. El 62.4% del total de la población del país está protegida por la Caja de Seguro Social en el año 1997. El 37% de la población panameña no está asegurada, por lo tanto solo recibe servicios a cargo del MINSA.

[86] Informe Final, evaluación del programa PR-803

[87] Banco Mundial, 2000

[88] ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud, División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud, "Perfil del Sistema de Servicios de Salud de Panamá" (1ra. Ed. 2 de Noviembre de 1998) (Revisado 29 de Julio de 1999) (2da. Ed. 25 de Junio de 2001)

lejanía existente entre las viviendas y el centro de salud más cercano. Estas situaciones se expresan a través de los siguientes indicadores:

- Al interior del País se encontraron diferencias en la última década, donde las Provincias de Santos y Herrera tienen la mayor esperanza de vida entre 72 y 75.8 años, Coclé, Chiriquí y Colón con 70 y 73, Bocas del Toro con 65 y 70 años y El Darién con 62 a 65 años, que es donde se encuentra la población indígena rezagada del país.
- Las más altas tasas de mortalidad infantil en 1997 se encontraron en la Comarca Kuna Yala (29,8 muertes por mil nacidos vivos), con riesgo de morir 1,5 veces más que el promedio nacional. Las provincias que tienen menor esperanza de vida, como Darién, Bocas del Toro y Kuna Yala, tienen además indicadores deficientes de Saneamiento básico: Agua potable, disposición sanitaria de excretas y basuras. Las menores tasas de mortalidad infantil están en las Provincias de Panamá con 15.2 muertes por 1000 nacidos vivos, Los Santos (13.7 por mil y Herrera (11.1 por mil)
- Desigualdad en la distribución de los médicos para el área rural, puesto que aquí solo existía el 14.6% de los médicos cuando los habitantes del área rural representaban el 44.2% de la población[89].

Finalmente, la Región de San Miguelito reviste fundamental importancia por los alcances de uno de los proyectos administrados por PNUD. Esta Región comprende el Distrito de San Miguelito y los Corregimientos de Las Cumbres y Chilibre del Distrito de Panamá. La misma está densamente poblada, la estructura de la población es joven y está constituida por población pobre y vulnerable; el 63% de la población no está asegurada, y aunque se mantienen indicadores de natalidad y mortalidad por debajo de la media general del país, la población infantil está afectada por enfermedades infecciosas y parasitarias y la mortalidad por afecciones del parto y período perinatal hace parte de las primeras causas de mortalidad en la región. Además, existe una alta tasa de embarazo en adolescentes.

En esta Región el Sistema de Salud funcionaba igual que en el resto del país, es decir que no había articulación entre los Centros de Atención de MINSA y la CSS, había centralización administrativa y financiera dependiente del Nivel Central del MINSA, no había medición de calidad y oportunidad en la prestación de los servicios de salud, no existía un hospital de segundo nivel de complejidad en la zona que permitiera la atención de los usuarios en la región, debiendo ser remitidos al Hospital del Niño y el Hospital Santo Tomás, no se tomaban decisiones territoriales en el ámbito de salud pública, con un bajo desarrollo organizativo y gerencial de la región y de las instituciones de salud. [90]

c) Obras Públicas

A principios de los 90´s la red vial interurbana mostraba un alto nivel de deterioro: 3.160 km pavimentados únicamente, 1.316 km o 41 % estaban en buen estado y el resto estaba en

[89] Indicadores Sociales (1994-1998)
[90] Plan Regional de Salud, Región de San Miguelito.

condición mala y regular. Con respecto a la red urbana de 2.617 Km. de calles y avenidas en las ciudades principales (1.598 km o 61% del total, pavimentadas), presentaba problemas de seguridad por falta de señalización, la existencia de intersecciones peligrosas y la ausencia generalizada de medidas efectivas de gestión y ordenamiento del tránsito vehicular.

En 1992, cuando se reanudaron las relaciones con el BID y el BIRF, el Gobierno dio su prioridad a la formulación de un proyecto de inversión pública de gran magnitud para reconstruir y mejorar la situación de las carreteras principales de la deteriorada red vial nacional y fortalecer y modernizar las instituciones del sector, como estrategia principal para reactivar la economía en el corto plazo, que se lograría con la ejecución del denominado Plurianual de Inversiones y Mantenimiento del MOP para 1994-1997.

El Programa Plurianual (1994 – 1997), se estimó en US$ 692,2 millones que incluían el costo del Programa de Rehabilitación y Administración Vial (PN-022), con inversiones estimadas en US$ 406 millones, y otras inversiones viales prioritarias que serían ejecutadas con recursos de otras fuentes de financiamiento, incluyendo las concesiones a privados de los Corredores Norte y Sur en la Ciudad de Panamá. Esos US$ 406 millones, abarcaban US$ 8 millones para el componente de asistencia técnica para estudios de Reforma Sectorial y Fortalecimiento Institucional.

El Proyecto se financiaría con el préstamo 769/OC-PN del BID por US$ 180 millones; US$ 60 millones con el préstamo 3686-PA del BIRF y con un Aporte Local de US$ 166 millones.

El Programa fue diseñado y supervisado conjuntamente por el BID y el BIRF, bajo la modalidad "por etapas", con programas plurianuales que cubrieran todas las actividades viales del MOP, incluyendo el mantenimiento.

d) Vivienda

Las cifras del Censo de Población y Vivienda del 2000, indican que la población de Panamá se sitúa en unos 2.840.000 mil habitantes aproximadamente. Estos datos muestran un incremento de 512.886 habitantes durante la década de 1990, a una tasa anual promedio de 2,2%.

En 1990, en la Provincia de Panamá se concentraba el 45,9% de la población, en tanto que en el año 2000 se acentúa esta situación, llegando al 48,8%. Si se suman los residentes en la provincia de Colón, se observa que el 55% de la población se encuentra concentrada en las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico. En 1990 en estas provincias se concentraba el 53.2% de la población, lo cual está indicando que esta tendencia se fortalece cada año. Además, esta tendencia ha ido aparejada con un aumento de la población urbana con respecto a la rural, ya que en 1980 la población urbana representaba el 50,4%, y luego pasó en 1990 al 54% y en el 2000 al 62,16%, poniendo en evidencia un proceso creciente de migración del campo hacia la ciudad.

Este hecho permite caracterizar la situación de pobreza y ausencia de equidad social en que viven importantes segmentos de la población panameña localizada en los principales centros urbanos del país, donde el 43% vive en la pobreza y el 25% en pobreza extrema.

En cuanto al déficit, de acuerdo a cifras del Ministerio de vivienda, en 1990 el déficit habitacional alcanzaba las 195.244 unidades. Esta cifra esta formada por datos de deterioro parcial, total y de hacinamiento (3 personas por habitación). Desglosando los datos del censo, resulta que en todas las provincias el porcentaje de hogares con situaciones de hacinamiento era considerablemente mayor que aquellos de deterioro parcial y total, siendo crítica la situación de la provincia de Panamá, con 134.809 hogares en condiciones de hacinamiento, en comparación con el deterioro parcial que presentaba 31.107 casos y 20.244 con deterioro total.

El déficit no solo está asociado a la capacidad de inversión del presupuesto nacional en soluciones habitacionales, sino también a la del mercado inmobiliario, de ofertar proyectos de viviendas para los grupos de bajos ingresos, que es donde se concentra mayoritariamente el déficit de viviendas.[91] En 1997 se presentaba un déficit habitacional de 57.661 viviendas en el sector de menores ingresos que, sumado a los sectores con ingresos entre B/.100 y B/.300 indicaba que 116.810 hogares del país no cumplían con las normas mínimas de habitabilidad.

Otros problemas de importancia eran los siguientes:

- En el año 1990 el promedio nacional de viviendas con materiales aceptables era de un 77,1%, siendo Panamá la provincia con mayor cantidad de hogares en buenas condiciones (90,7%), y Veraguas, junto con Darién las que en peor situación se encontraban (aprox. 40%).
- El promedio de viviendas a nivel nacional presentaba un bajo porcentaje de apenas 46,9% que poseían dotación de servicios básicos, estando Panamá en mejores condiciones, Veraguas y Darién con porcentajes muy por debajo de lo normal, y por último las comarcas indígenas con valores que no superaban el 3%.
- En la década del 80 se habían dado varios procesos de ocupación ilegal de tierras tanto estatales como privadas, donde se habían establecido nuevas localidades urbanas conocidas como asentamientos espontáneos o informales
- Más del 90% de las casas categorizadas como condenadas[92] se ubican en las provincias de Panamá y Colón, sumando más de 5.671 familias, 3.331 en Panamá y 2.340 en Colón. Esta situación estaba acompañada de la falta de mantenimiento de los edificios o casas de alquiler y del rechazo de los moradores a trasladarse a áreas fuera del centro de la ciudad.
- En la década de los 80 el Gobierno no construyó la cantidad necesaria de viviendas para disminuir el problema de las casas condenadas, posiblemente por la falta de financiamiento internacional, hecho que estaba relacionado con la situación política que vivía el país.

En este marco de referencia y dado el alto costo de los terrenos, en la década del 80 se cambiaron los proyectos de viviendas unifamiliares por proyectos de viviendas colectivas o edificios

[91] SOZA INTERNATIONAL LTD, Consultoría sobre políticas de vivienda. Componente de costos de producción de la vivienda. Programa de Vivienda de Interés Social (VIS), Ministerio de la Vivienda, Préstamos BID 949-OC/PN, 2201-OC/PN y modificaciones 1 y 2, Panamá (1999)

[92] El problema de las casas condenadas en Panamá, concentradas en su gran mayoría en las ciudades de Panamá y Colón, surge después de la construcción del Canal, cuando las viviendas construidas para el uso y alojamiento de obreros, dejan de recibir mantenimiento.

construidos bajo el régimen de propiedad horizontal, con el objeto de abaratar los costos y ofrecer un producto más accesible a la población de bajos recursos. De esta manera, a diferencia de los años 70, cuando se construyeron viviendas unifamiliares, en los 80 la construcción se concentró en edificios de propiedad horizontal.

De tal manera, el Ministerio de Vivienda había formulado una serie de programas de apoyo social para poder brindar una solución adecuada para los distintos tipos de problemas habitacionales de las familias. Entre estos programas se pueden mencionar la Construcción de Viviendas y Lotes Servidos, el Programa de Asistencia Habitacional, el Programa de Vivienda Subsidiada, el Programa de Financiamiento Conjunto (PROFINCO), el Fondo de Ahorro Habitacional (FONDHABI), el Programa de Apoyo Rápido para Viviendas de Interés Social (PARVIS), el Programa de Vivienda con Subsidio y Ahorro (PROVISA), el Programa de Mensura y Legalización y el Programa de Mejoramiento Habitacional.

4.2. El rol del PNUD

En 1995 y con el ánimo de acelerar la ejecución de los proyectos de inversión pública, el Gobierno de Panamá y el PNUD acordaron la suscripción del Proyecto PAN/95/001 para la "Dinamización de la Ejecución del Presupuesto de Inversiones en Instituciones prioritarias del Sector Público".

La ejecución del Proyecto PAN/95/001 tenía originalmente una duración de 18 meses, el organismo de ejecución era el Ministerio de Planificación y Política Económica en coordinación con los Ministerios sectoriales y su fecha de iniciación – en principio – fue pactada para Febrero del 1995.

La última revisión presupuestaria y sustantiva del PAN/95/001 fue la Revisión "AF", a través de la cual el presupuesto total del proyecto quedó fijado en US$ 746.315.048 incluyendo US$ 10.930.868 correspondientes a gastos de administración. Además, con esta revisión se extendió la duración del proyecto hasta el año 2005.

En el caso del Proyecto PAN/95/001, el esquema de participación adoptado, limita la gestión del PNUD a la contratación de consultores (excluye la contratación de obras, en cuyo caso el contrato es firmado por la entidad ejecutora y el MEF, mientras el PNUD solo administra los pagos durante la ejecucion) y al trámite y seguimiento de pagos de los proyectos definidos y priorizados por el Gobierno y financiados por el presupuesto propio o por las fuentes externas de financiamiento del sector, razón por la cual el objetivo de eficiencia y equidad en la prestación de los servicios de educación, salud, vivienda y obras publicas no estuvo contemplado en el diseño y ejecución del proyecto como una meta asignada a la responsabilidad del PNUD.

No obstante lo anterior, se reconoce que la participación del Proyecto se estructura también como parte de acuerdos y alianzas estratégicas con las entidades financiadoras: (BID, Banco Mundial, CAF) en atención a las condiciones de lentitud en los procesos de contratación por parte de los Ministerios y las necesidades de avanzar rápidamente en la ejecución de los recursos de prestamos externos, como los del propio presupuesto de los Ministerios para lograr balancear el ritmo de puesta

en marcha de mejoramientos en los sectores sociales definidos como prioritarios(la reforma educativa, el Plan Maestro vial, el déficit de vivienda en Panamá y Colón, la reforma del sector salud y el mejoramiento de la red de servicios)

Las metas y componentes del proyecto fueron precisadas por el Gobierno con estas entidades y definidos en términos específicos la participación en el componente y el tipo de producto esperado, como en el caso de construcciones, reparaciones, compras de equipos, suministros y dotaciones, estudios de consultoria en los 4 sectores.[93]..

En el cuadro siguiente se muestra la inversión ejecutada en el marco del PAN/95/001.[94]

INSTITUCION	Monto de Contratos	CHEQUES Y TRANSFERENCIAS RECIBIDAS				
		BIRF	BID	CAF	GOBIERNO	TOTAL
TOTAL DE OBRAS	714.527.920	40.253.953	137.168.789	42.703.598	368.085.170	588.211.510
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS	523.256.202	38.989.467	108.925.756	42.703.598	222.008.553	412.627.375
MINISTERIO DE VIVIENDA	57.628.830	0	677.500	0	53.883.505	54.561.005
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	109.124.349	1.264.486	6.534.002	0	90.041.066	97.839.553
MINISTERIO DE SALUD	24.518.539	0	21.031.531	0	2.152.046	23.183.577
UNIDAD COORDINADORA	0	0	0	0	0	0
CONTRATOS DE COMPRAS	19.875.456	0	13.567.684	0	5.228.460	18.796.144
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS	1.323.006	0	329.563	0	4.840	334.404
MINISTERIO DE VIVIENDA	638.313	0	290.823	0	350.729	641.552
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	5.848.383	0	1.649.666	0	4.170.813	5.820.479
MINISTERIO DE SALUD	12.065.755	0	11.297.632	0	702.077	11.999.709
UNIDAD COORDINADORA	128.190	0	0	0	0	0
TOTAL DE CONTRATOS DE OBRAS Y DE COMPRAS	734.403.377	40.253.953	150.736.473	42.703.598	373.313.630	607.007.654
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS	524.579.208	38.989.467	109.255.320	42.703.598	222.013.394	412.961.779
TOTAL MINISTERIO DE VIVIENDA	58.267.142	0	968.323	0	54.234.234	55.202.557
TOTAL MINISTERIO DE EDUCACIÓN	114.972.732	1.264.486	8.183.667	0	94.211.879	103.660.032
TOTAL MINISTERIO DE SALUD	36.584.295	0	32.329.163	0	2.854.124	35.183.286
UNIDAD COORDINADORA	128.190	0	0	0	0	0

[93] es de anotar que estas primeras selecciones fueron cambiando de acuerdo a prioridades de los Ministerios y e siempre estuvieron por fuera del control y de la administración del proyecto

[94] Construido a partir de la información suministrada por la administración del PAN/95/001 en Enero 2004.

a) Educación

Para el Sector Educativo, el monto final según la revisión AI del 2004, fija el volumen de los recursos administrados por el PNUD en el marco del PAN/95/001 en US$ 124.754.390 provenientes de créditos externos con el BID, BANCO MUNDIAL, y los recursos propios del Ministerio de Educación tanto de inversión directa, como los de la contrapartida prevista en los contratos de préstamo externo

Presupuesto del PAN/95/001 Rev AI Sector Educativo (1996-2004)[95]

Fuente	Valor US$	Valor Total por fuente US$
BID-167/IC-PN y 773/SF-PN	5.088.517	8.413.614
Contraparte del Gobierno	3.325.097	
BID- 1013/0C-PN	14.653.977	15.169.748
Contraparte Gobierno Nacional	515.771	
BM –IBRD 3994 (Fase 1)	1.160.036	1.666.597
Contraparte Gobierno Nacional	506.561	
Presupuesto Mineduc	99.774.431	99.774.431
Total de recursos administrados		**124.754.390**

El préstamo 3994 del Banco Mundial (FASE I) tenía como objetivo elevar la calidad y mejorar la equidad de la educación dentro de los 11 primeros años del sistema educativo. Por otra parte, el préstamo 1013/0C-PN tenía el objetivo de apoyar al MINEDUC con el proyecto PRODE para mejorar la eficiencia externa o relevancia, la eficiencia interna y el acceso a la educación desde la educación preescolar al duodécimo grado. Y los préstamos BID 167/IC-PN (por valor total de US$ 14,1 millones y 773/SF-PN por valor total de US$ 5,5 millones) fueron suscritos en 1988 y finalizados en Enero de 1999

Los recursos del MINEDUC administrados por el Proyecto están orientados a los componentes de infraestructura escolar, suministro de mobiliario, textos y útiles escolares y al tercer componente que corresponde al programa de nutrición escolar del Ministerio, financiado con los recursos propios del Gobierno Central y el Fondo Educativo previsto por la Ley 13. Este programa se basa en el principio de igualdad y equidad, donde todos los niños escolarizados desde 3 años y 9 meses a 12 años, reciben la merienda escolar bajo tres modalidades:

- Leche y galletas: en escuelas urbanas con población numerosa.
- Crema y galletas: en todos los centros educativos ubicados en las áreas rurales indígenas cumpliendo con el principios de focalización de la pobreza y pobreza extrema.
- Crema: se distribuye en el resto de las escuelas del País.

[95] Revisiones presupuestales proyecto PAN/95/001e Informes contables PNUD/2004. En el cuadro no se incluye el monto total de los préstamos, sino sólo los valores administrados por el PAN/95/001.

En síntesis, la participación del PNUD a través del PAN/95/001, ha estado inscrita en apoyar la puesta en marcha del conjunto de proyectos que en forma integral buscan modernizar el sector educativo panameño y que están incidiendo de manera directa, en todos los insumos de la función de producción del sector educativo, concentrando su apoyo en balancear los requerimientos de la reforma en términos de la construcción y mejoramiento de la infraestructura escolar, la dotación de mobiliario, textos y suministros acompañando la intervención con el programa de nutrición escolar.

De acuerdo con la metodología prevista para evaluar la estimación del aporte del PNUD a la eficiencia y equidad en la prestación de los servicios educativos se comporta así:

- Participación del Proyecto en la inversión total del sector educativo: 31. %.
- Participación en la ejecución del Componente Nutricional: 95%.
- Participación en el componente de Infraestructura escolar: 40% de los cuales el 37% como promedio ponderado corresponde a recursos externos BID Y Banco Mundial.
- Participación en el componente de Dotación de mobiliario, talleres, útiles y textos 48%: de los cuales el 27% como promedio ponderado corresponde a recursos externos del BID y el Banco Mundial.

De este análisis resulta calificar como muy importante la participación del Proyecto en el contexto del sector educativo Panameño durante el periodo bajo análisis.

b) Salud

El apoyo al sector salud se canalizó a través de la ejecución de dos proyectos, el PAN/95/001 de "Dinamización de Inversiones" y el PAN/01/001 "Apoyo a la reforma del Sector Salud". Los recursos para estos dos proyectos se originaron en préstamos del BID y del Banco Mundial y en recursos aportados por el Gobierno.

Fuente de Recursos	PAN/95/001	PAN/01/001
BID 803/OC-PN	46.015.047	
Contraparte del Gobierno	2.208.923	
MINEDUC	1.596.585	
BIRF 4375		2.272.695
TOTAL	49.820.555	2.272.695

La ejecución del PAN/95/001 – en el componente de salud – se inició en 1997 y el PAN/01/001 en el 2001, estableciéndose entre estos 2 programas una continuidad en la acción requerida por el MINSA en la búsqueda de un Nuevo Modelo de Salud, mas eficiente, equitativo y de mayor calidad en la prestación de los servicios de salud públicos.

La ejecución del programa, a partir de la replicabilidad de los resultados de estos 2 proyectos, generarían un escenario de eficiencia institucional a través de acciones tendientes a promover una cultura de salud con programas que enfaticen la educación y la prevención, impulsar los procesos

de capacitación gerencial, e iniciar el proceso de gestión descentralizada en las instituciones, que favorezcan la eficiencia en la prestación de los servicios y el desarrollo en forma piloto de este conjunto de acciones en una región de salud: San Miguelito.

El área de intervención, no obstante la amplitud de los programas y préstamos para el caso de la intervención del PNUD, se circunscribe el desarrollo de los estudios y consultorias necesarias para el diseño de la nueva estructura del sistema de salud y su aplicación en las regiones de salud de Panamá, San Miguelito, y las obras de Rehabilitación de los Hospitales Aquilino Tejeira, ubicado en la Ciudad de Penonomé de la Provincia de Coclé y el Hospital Cecilio Castillero, de la ciudad de Chitré, Provincia de Herrera, y la Construcción y Equipamiento de ocho (8) Servicios Básicos de Prevención de Salud en la Ciudad de Panamá, corregimiento de Tocumen, Chepo, el Distrito de San Miguelito, la Ciudad de Penonomé, el corregimiento de Canto del Llano, la Ciudad de David, y el corregimiento de La Arena.

El proyecto Programa de Rehabilitación de los servicios de Salud BID 803/OC-PN involucrado en el PAN/95/001 relacionaba la problemática sectorial de los servicios de salud descrita anteriormente, con el deterioro sostenido en los niveles de ejecución del presupuesto de inversiones publicas de varias instituciones del nivel central.

Es indudable la importancia estratégica y financiera que revistió la participación del PNUD a partir de estos 2 proyectos en el sector de salud en atención a su rol como facilitador del proceso de ejecución de las actividades de cada uno de los componentes, para la modificación de la estructura de funcionamiento del MINSA, la innovación en la modalidad de dirección y gobierno en el ámbito de los hospitales. Este modelo parte del enfoque de mejorar la eficiencia y la equidad con calidad en la prestación de los servicios de salud

c) Obras Públicas

En el PAN/95/001 el componente del MOP fue el de mayor monto, llegando a un total de alrededor de US$ 524 millones, muy por encima de los restantes componentes que abarcaban proyectos de salud, educación y vivienda. El componente del MOP ha representado hasta el presente, alrededor del 70% del total de recursos administrados por el PAN/95/001.

Por su parte, con la última Revisión "AF", los recursos asignados al MOP para la ejecución de estos proyectos quedaron estructurados de acuerdo con el siguiente detalle:

Resumen de los recursos previstos en la Revisión "AF" del PAN/95/001 para atender las obras del MOP

Fuentes	Parcial	Total
BID – Préstamo 769-06-PN		54.594.068
BID – Préstamo 1116-OC-PN		104.776.503
BID	78.297.502	
Contraparte del Gobierno	26.479.001	
BIRF – Préstamo PAN-3686		59.080.471
BIRF	42.537.939	
Contraparte del Gobierno	16.542.532	
CAF – Préstamo CAF-PAN-297		81.767.015
CAF	76.692.015	
Contraparte del Gobierno	5.075.000	
Presupuesto MOP		218.641.451
TOTAL GENERAL		518.859.508

Con esta revisión se extendió la duración del proyecto hasta el año 2005 y en lo que respecta al MOP, se incluyó la Rehabilitación y Ensanche de la Carretera Panamericana en el tramo Aguadulce–Divisa, se eliminaron algunas obras previstas anteriormente y se incorporaron algunas obras adicionales.

d) Vivienda

De acuerdo con la Revisión "AF" del PAN/95/001 el monto total de los recursos administrados por el PNUD para el ¨Ministerio de Vivienda es de:

Fuente de Recursos	Monto
BID 949/OC-PN y 220/IC-PN	1.992.739
Ministerio de Vivienda	64.410.845
TOTAL	**66.403.584**

El objetivo de la incorporación del MIVI al proyecto PAN/95/001 de "Dinamizacion de la Inversión Pública" consistió en apoyar la ejecución de la Política Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano, destinada con especial énfasis hacia los sectores de menor ingreso relativo, aumentando el ritmo de la ejecución de la inversión del sector que, para la fecha de inicio del proyecto –1994 – alcanzaba un valor no mayor del 27,80% en relación con el presupuesto modificado y del cual solo se había pagado un 16,70% del mismo presupuesto.

La primera fase del proyecto (1995) se concentró en dar soluciones habitacionales en la Ciudad de Colón con el fin de disminuir el déficit en un 4% respecto de las necesidades totales de la Provincia, por intermedio de la construcción de 10 edificios con un total de 464 soluciones, donde las necesidades de construcción estaban destinadas a atender la problemática de las denominadas casas condenadas, cuya magnitud era la mayor de todo el País. Las sucesivas revisiones del

PAN/95/001, fueron incorporando otros resultados orientados a proveer nuevas soluciones habitacionales para la Ciudad de Panamá, lotes servidos en la Ciudad de Penonomé en la Provincia de Coclé, Veraguas y David, y en la Provincia de Chiriqui, entre otros.

4.3. EVALUACIÓN DE RESULTADOS

4.3.1. Pertinencia

Al analizar el tema de pertinencia, es necesario mirar el PAN/95/001 no solo en forma individual, sino también en relación con otros proyectos concretados en los sectores, en especial la modernización del Sector Salud y la implementación del Programa de Reforma Educativa.

Si se considera el objetivo fundamental del PAN/95/001, el proyecto puede catalogarse como completamente pertinente en relación con la dinamización de la ejecución del presupuesto de inversiones en un grupo de instituciones prioritarias del sector público. A principios de los 90´s las relaciones con las IFI se encontraban suspendidas y el país mostraba una debilidad institucional muy profunda como para enfrentar – en un plano de normalidad – la ejecución de los presupuestos de inversiones. Al considerar los cuatro sectores en conjunto, los mismos sólo llegaban a comprometer el 35,3% de sus presupuestos de inversiones y este ritmo de ejecución afectaba el ritmo de desembolso de los préstamos otorgados – en especial por el BID y el Banco Mundial – implicando el pago de mayores comisiones de compromiso e impidiendo la gestión de nuevos préstamos para atender las necesidades de los otros sectores de actividad pública.

Para lograr la agilización requerida en los trámites de contratación, a nivel de Gobierno se lograron aprobar diversas Resoluciones de Gabinete que le otorgaron a este Programa un marco legal especial en términos de las aprobaciones y autorizaciones a las contrataciones que la ley normalmente exige. El proyecto apoyó la superación de las dificultades que tienen las entidades públicas por efecto del sistema de contratación imperante, para aumentar la velocidad de ejecución de las inversiones, sobre todo cuando se trata de recursos externos y las necesidades de acceder a consultoria o contratación con empresas internacionales de acuerdo a los requerimientos tecnológicos de los distintos sectores.

Por lo expuesto, se puede concluir que el Proyecto PAN/95/001 fue absolutamente pertinente para lograr los objetivos propuestos, en especial en esos momentos en que el mismo fue formulado. La debilidad institucional de las entidades públicas, la necesidad de acelerar la ejecución de los presupuestos de inversiones y el desembolso de los préstamos externos, requería la vigencia de un mecanismo como el implantado en el marco del PAN/95/001, en el cual el PNUD pudiera desempeñar un rol trascendente con las características conocidas de transparencia, poder de convocatoria, agilidad en las contrataciones internacionales y absoluta credibilidad en la administración de los recursos.

En este sentido, una ventaja muy importante viene dada por las diferentes características de los sistemas presupuestarios de PNUD y del Gobierno. Mientras el PNUD trabaja con presupuestos de validez plurianual, el Gobierno lo hace con presupuestos anuales. Esta diferencia implica que las obras ejecutadas de acuerdo a los procedimientos de las contrataciones públicas, deben enfrentar los

pasos y trámites establecidos por la ley de contrataciones y ello muchas veces implica que las demoras en las autorizaciones consumen gran parte del año presupuestario y por ende, una vez suscriptos los contratos, solo quedan muy pocos meses para tratar de completar la ejecución de los mismos. Los límites impuestos por normas de austeridad en el gasto público, como también la inexistencia de residuos pasivos que se arrastren de un año a otro, terminan perjudicando la ejecución acelerada e ininterrumpida de las obras públicas.

Por el contrario, la transferencia de los fondos desde la esfera del Gobierno hacia el ámbito del PNUD, otorga una mayor flexibilidad para lograr la ejecución de las obras. Los recursos son recibidos dentro del marco de un presupuesto plurianual y por lo tanto, no existen las interrupciones generadas por la finalización de los ejercicios presupuestarios anuales. Así mismo la entrega anticipada en algunos casos de los recursos del BID y el Banco Mundial para atender la apertura de procesos licitatorios o convocatorias de precios contribuye a disminuir los costos de comision de compromiso sobre saldos no desembolsados por esta ejecución anticipada

a) Educación

En el sector Educación, esta pertinencia del PAN/95/001 se potencia aún más si se tiene en cuenta que el 6 de Julio de 1995 se promulgó la Ley 34 que impulsa una transformación estructural del sistema educativo. Esta ley establece la Educación Básica General como el primer nivel de enseñanza, constituido por 11 grados gratuitos y obligatorios; la descentralización administrativa, una nueva estructura administrativa en el nivel central, la responsabilidad del Estado de aportar al presupuesto educativo una suma no inferior al 6% del PIB y los municipios del 20% para financiar la Educación Básica y el reconocimiento de los padres de familia a organizarse en asociaciones y la creación de la comunidad educativa.

Esta transformación profunda del sistema educativo demandaba una mayor capacidad de ejecución de los préstamos externos para mantener y adecuar la infraestructura escolar, el equipamiento, adaptar los materiales al nuevo currículo, las dotaciones de los talleres para los nuevos bachilleratos, el mobiliario y el suplemento nutricional.

En conclusión, el PAN/95/001 jugó un rol esencial para poder otorgar factibilidad y acelerar la puesta en marcha de la nueva estructura del sistema educativo.

b) Salud

En el sector salud ocurre algo bastante similar. El PAN/95/001 no puede juzgarse solamente en forma aislada. Además de la necesidad de contar con este proyecto para agilizar la ejecución del presupuesto de inversiones del sector, el mismo también era imprescindible para apoyar el proceso de reorganización de los servicios de salud, complementando de esa forma la ejecución del proyecto PAN/01/001.

Y en este punto también cabe mencionar la pertienencia de este proyecto PAN/01/001, ya que el mismo se encuentra dirigido a apoyar al Ministerio de Salud en la formulación e implementación de un proceso de reforma que en estos momentos tiene validez mundial. Este proyecto es

pertinente puesto que busca la reorganización de los servicios de salud para mejorar la eficiencia, equidad y la calidad, a través de la implantación de un nuevo modelo de gestión, mejoramiento de la calidad de los servicios, fortalecimiento institucional y la participación comunitaria, con el fin de elevar la calidad de vida de la población beneficiaria y reducir las desigualdades existentes en el acceso y cobertura de los servicios de salud.

Dentro de este esquema, el nuevo modelo de atención consiste en dar soluciones locales a las necesidades comunitarias, dando cumplimiento a las políticas de salud y las normas técnicas de calidad. Es un modelo descentralizado basado en acuerdos de gestión entre el nivel regional y local y busca la integración entre el MINSA y la CSS, en un primer paso y como prueba piloto, para la región de Salud de San Miguelito. De esta forma, el PAN/01/001 actúa sobre uno de los problemas centrales del sector, que es la armonía y eficiencia en el sistema de financiamiento de los servicios que se presentan críticos en el futuro inmediato, de no darse soluciones creativas y de racionalidad en el uso de los recursos técnicos, humanos, tecnológicos y de la red de instituciones del sector salud la prestación de los servicios

Por lo tanto, al considerar los objetivos de los dos proyectos, se observa fácilmente el alto grado de complementariedad entre ambos. Uno orientado hacia la construcción y recuperación de la infraestructura y equipamiento y el otro a diseñar e implantar – en carácter de prueba piloto – un un nuevo modelo de gestión para la prestación de los servicios de salud.

En síntesis, la intervención del PNUD en el sector salud se concentra en su participación en generar los estudios y condiciones básicas para iniciar la reforma del sector de la Salud (a través del PAN/95/001), así como la intervención en forma piloto para la aplicación del nuevo modelo principalmente en la Provincia de Panamá y la región de salud de San Miguelito, en los hospitales de Tercer Nivel Santo Tomas y el de Segundo Nivel, Hospital Integrado San Miguel Arcángel (HISMA) (a través del PAN/01/001).

c) Obras Públicas y Vivienda

En Obras Públicas y Vivienda, la pertinencia del PAN/95/001 esta dada por los mismos motivos que se mencionaron al inicio de este título, con validez genérica para todos los sectores. Es decir, la pertinencia del proyecto viene dada por la necesidad de agilizar el desembolso de los préstamos externos y dinamizar la ejecución de los presupuestos de inversiones.

Dados estos objetivos, la concreción de un proyecto como el PAN/95/001 era la herramienta más adecuada para conseguir esos logros. La participación de Naciones Unidas como garantía de honestidad en el manejo de los recursos, experiencia en la administración de proyectos de desarrollo, adecuado nivel técnico y transparencia en la gestión, junto con el funcionamiento – en el interior del Proyecto – de un delegado del Contralor General de la República, le otorgaron a la gestión del proyecto una ejecutividad destacable, frente a la celeridad lograda en la ejecución de obras por los canales normales del sector público.

Por último, también es importante destacar el impacto generado por la existencia de un presupuesto plurianual en el ámbito del PNUD. Esta característica, junto con la transferencia de los recursos desde la esfera del gobierno una vez suscripto los contratos, permite ejecutar los programas de obras con una mayor ejecutividad.

4.3.2. Eficacia

Para considerar la eficacia del PAN/95/001, es necesario analizar si – como consecuencia de su operación – se logró el objetivo final de dinamización de la ejecución de los presupuestos de inversiones.

PAN/95/001 - Efecto del proyecto en la dinamización de la ejecución del presupuesto de inversiones

Sector	% de Ejecución del Presupuesto de Inversión	
	SIN la participación del PAN/95/001	CON la participación del PAN/95/001
Ministerio de Vivienda	37.9%	56.5%
Ministerio de Obras Públicas	27.5%	54.7%
Ministerio de Educación	42.4%	64.3%
Ministerio de Salud	44.5%	49.1%
TOTAL	**35.3%**	**55.1%**

Como se puede observar, el proyecto tuvo un efecto dinamizador muy importante, ya que logró incrementar el porcentaje de ejecución de los presupuestos de inversiones de los cuatro sectores, desde un 35,3% vigente antes del PAN/95/001 hasta un 55,1% luego de contar con el apoyo del PNUD. Estos porcentajes son un promedio simple calculado desde 1995 hasta el 2003.

Si se analizan los valores de la tabla, se puede observar que el mayor efecto dinamizador se tuvo en el caso del MOP, donde prácticamente el proyecto logró duplicar el porcentaje de ejecución del presupuesto de inversión vigente antes del apoyo del PNUD. Esto es importante destacarlo, por cuanto el componente del MOP representó en promedio alrededor del 70% del total de recursos administrados por el PAN/95/001. En los otros sectores, el efecto dinamizador llega a un 50% para educación y vivienda y a sólo un 10% para el caso de salud.

A continuación se mencionan algunos datos específicos para cada sector.

a) Educación

El total del presupuesto de inversión modificado del Ministerio para el período 1994-2002 fue de $ 513,4 millones de balboas, y la ejecución real en el período fue de 378,9 millones de balboas para una ejecución promedio anual del 63,9%, superior a la situación inicial del Ministerio de Educación (Junio de1994) cuando la ejecución del presupuesto de inversión sólo era del 14,3% en compromisos y el pagado representaba sólo el 7.14%.[96]

[96] Información reportada en los antecedentes del Proyecto PAN/95/001.

La participación del PNUD en la ejecución del presupuesto de inversión para este mismo período representó una dinamización del presupuesto de inversión del sector, equivalente a un 31,1%. Esta inversión incluye el apoyo a la ejecución de los recursos provenientes de los préstamos del BID, del Banco Mundial, los recursos propios del Ministerio de Educación y los recursos provenientes del seguro educativo.

En relación con la participación del PNUD en los componentes de inversión del sector educativo, el comportamiento evidencia la existencia de eficacia de un 95%,(aun sin que termine el proyecto) en la gestión del Pan 95/001 entendida como el cumplimiento de los objetivos y productos previstos en el documento de proyecto dentro del esquema de participación definido, donde las prioridades de aplicación de los recursos y su orden cronológico esta bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación. (Intervención en 381 escuelas con 219 contratos y suministros nutricionales a 3.078.945 niños en el periodo 1996-2002,dotación de talleres, aulas informáticas y mochilas e implementos educativos sin posibilidad de cuantificar pero en relación con la matricula de preescolar y primaria) Algunas reprogramaciones de los productos obedecen a la redefinición y entrega en el periodo fiscal de los recursos por parte del Gobierno o de las unidades ejecutoras de los prestamos externos. La ejecución del presupuesto de inversión del sector paso de un 14.3% en 1995 a una ejecución real del 63.9% en el año 2000, en este sentido hay pruebas financieras que la participación del Proyecto es responsable de esta mayor capacidad de ejecución por parte del Ministerio en un 62%, valor que disminuye a 48.7% en el 2002 cuando el Ministerio retira del Proyecto la ejecución del componente nutricional

Para el caso de Educación, se evidencia la existencia de eficacia en la gestión del proyecto, entendida como el cumplimiento de los objetivos y productos previstos en el documento de proyecto, dentro del esquema de participación definido, donde las prioridades de aplicación de los recursos y su orden cronológico está bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación.

En la Memoria del Ministerio de Educación para 1997 se resaltaba el esfuerzo mínimo que se debía realizar en relación con el estado de la infraestructura escolar, de donde resultaba que se debía intervenir por lo menos en 467 escuelas al inicio de proyecto, de las cuales 139 funcionaban en ranchos y 328 en construcciones semipermanentes en las distintas provincias del País. El mayor número de escuelas a reparar y reemplazar estaban concentradas en orden de prioridad en las provincias de Bocas del Toro, Panamá y Veraguas seguidas por Darién, Chiriquí, Colón y Coclé.

Al momento de la evaluación se encontró, de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Educación, que el programa de reparaciones entre 1999 y el 2003 tuvo una cobertura de 1839 escuelas. Asimismo, el programa de transformación de escuelas convertidas en Básica General fue de 98 establecimientos. Este esfuerzo es mayor que las condiciones de la situación de partida del proyecto, lo cual demuestra la magnitud de las necesidades de la infraestructura escolar Panameña.

Conclusión: Es indudable que el aumento de escuelas en los distintos niveles posibilitó el aumento de la cobertura con un mayor impacto en el nivel de preescolar y de primaria y básico general, así como

en la educación media y con seguridad, una mejoría en las condiciones de la infraestructura escolar. Estas transformaciones se deben, en un grado importante, a las inversiones realizadas con recursos de créditos externos, tanto por parte del BID como del Banco Mundial, recursos que ha administrado el proyecto en este componente en un 40% del total de la inversión del Ministerio en infraestructura escolar para el periodo de evaluación.

El logro en términos cuantitativos podría estar expresado en 219 contratos de construcción y reparación de infraestructura escolar
Intervención en por lo menos 381 escuela o 328 (Cuadro EDU-31y 32)
Reparación en por lo menos 766 escuela o responsable de un cambio cuantitativo en 527 aulas

De igual manera resulta complejo la estimación exacta de cambios en cada una de las provincias, por cuanto el proyecto actuó en todas las provincias, pero se observa una coherencia en orden de priorización y magnitud de la intervención, de acuerdo con el orden de importancia en términos del mal estado de las construcciones escolares reportadas al inicio del proyecto en 1997; con una concentración mayor de la inversión en las provincias de Panamá y Veraguas, Chiriqui, Bocas del Toro, Colón y Coclé.

La participación del Proyecto en la ejecución de los recursos de inversión del sector educativo (31% del total) en: infraestructura escolar, materiales de enseñanza, mobiliario escolar, útiles de texto, mochilas escolares, dotación y construcción de aulas informáticas y suplementos nutricionales representó cerca del 2.5% de todos los recursos de la función de producción del sector, entendida como la aplicación de los recursos de funcionamiento (cuerpo docente, administrativo y de supervisión) y los de inversión en el período 1996-2002.

b) Salud

La inversión total en el periodo 1997-2003 del sector salud fue de /B. 576,1 millones de los cuales el PNUD – con los proyectos PAN/95/001 y PAN/01/001 – ejecutó /B. 52,9 millones, equivalente al 9% de la inversión total de éste periodo.

No obstante lo reducido de esa cifra, es indudable la importancia estratégica que revistió la participación del PNUD – en base a estos dos proyectos – en atención a su rol como facilitador del proceso de ejecución de las actividades de cada uno de los componentes, para lograr la modificación de la estructura de funcionamiento del MINSA, la innovación en la modalidad de dirección y gobierno en el ámbito de los hospitales, el desarrollo del sector salud en base al impulso de la capacitación del personal y lideres comunitarios en áreas como educación para la salud, vigilancia epidemiológica, nutrición, salud ocupacional y salud mental y asímismo, la generación de una cultura de tipo gerencial y la adecuación de la infraestructura de la red de servicios bajo los lineamientos del nuevo modelo. Este modelo parte del enfoque de mejorar la eficiencia y la equidad con calidad en la prestación de los servicios de salud

En este sentido, se puede afirmar que con una participación del PNUD de solo el 9% en la ejecución del total de la inversión del sector en el periodo de intervención y la administración del 31% de los recursos externos provenientes del BID Y Banco Mundial, se presentan logros estratégicos que darán

soporte técnico y administrativo a la reforma del sector. Es decir con aplicación de pocos recursos se ha logrado tener elementos para impactar a futuro la transformación del sector, de acuerdo con las condiciones políticas que lo hagan viable.

En síntesis, a través del PAN/95/001 se logró el fortalecimiento de cinco programas preventivos promocionales en salud pública, micronutrientes a niños y embarazadas, mejoramiento nutricional, se suministró lipiodol para el control del bocio a 54 mil habitantes que habitaban en áreas endémicas (Los Pozos, Ocú y Las Minas) y se suministró antiparasitarios a 228 mil escolares; se fortaleció el programa de inmunizaciones, educación en salud, salud mental y salud ocupacional; se diseñaron los sistemas de modernización gerencial pero aún no se han implementado; se realizó la capacitación en temas de gerenciamiento, contabilidad gubernamental, producción, rendimiento, recursos y costos, administración de personal y administración de suministros; se logró la rehabilitación integral de Hospitales en Chitre y Penonomé; la construcción y equipamiento de doce servicios básicos preventivos relacionados con la salud mental y salud ocupacional; se construyeron y dotaron 4 centros de promoción de la salud; se realizaron los estudios de alternativas para la reforma del sector: ("Reforma del Sector"), el estudio epidemiológico sobre las condiciones de salud de la población femenina, especialmente la población indígena femenina ("Salud de la Mujer Indígena"), y el estudio de preinversión para desarrollar la factibilidad técnica y financiera de la construcción y equipamento de tres hospitales en el interior del país ("Plan maestro de inversiones"). Además, el Hospital San Miguel Arcángel fue construido y equipado con la cofinanciación de los Gobiernos de España, China y Panamá, lo mismo que los Hospitales de Santiago, Aguadulce, Las Tablas y La Chorrera.

Conclusión: Todos los resultados previstos a ser apoyados con la ejecución del PNUD, fueron realizados con un porcentaje de ejecución sobre lo establecido en un 75%, con ejecución financiera del 88,6%. En general, este proceso de evaluación muestra un grado de satisfacción por los resultados y logros obtenidos con el proyecto. En este sentido se puede afirmar que – con el Proyecto PAN/95/001 – se actuó con eficacia en el acompañamiento a la ejecución del préstamo del BID. 803-0C-PN

El convenio con el PNUD para la ejecución del Proyecto Piloto de Reforma al Sector Salud, PAN/01/001, préstamo 4375 del Banco Mundial, se suscribio por un valor de US$ 2.272.695,00, de los cuales el 67% pertenecían al préstamo y el 33% eran recursos del Gobierno. Su objetivo era "*Lograr la mayor eficacia y eficiencia en la dotación de los servicios de salud a través del aumento de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios, con el fin de elevar la calidad de vida de la población beneficiaria y reducir las desigualdades existentes en el acceso y cobertura de estos servicios".* Fue firmado a finales de 1998 e inicia formalmente su ejecución en diciembre del 2000, con dos componentes principales, la iplementación de un modelo piloto de financiamiento, organización y gestión de los servicios de salud en la Región de San Miguelito y el Fortalecimiento del Nivel Central del Ministerio de Salud

El nuevo modelo de atención requería cambios sustanciales en el sistema de salud: (i) Modernización del Sector Salud en un modelo integrado entre el Ministerio de Salud y la Caja del Seguro Social. Estructuración y funcionamiento de CONSALUD; (ii) los Servicios de Salud Pública y Medio ambiente a cargo de la Regional de San Miguelito.; la Red de Referencia y

contrarreferencia; (iii) el fortalecimiento de la capacidad gerencial del Hospital Integrado San Miguel Arcángel, en procesos críticos: Compras, pagos, procesos administrativos, sistema de información y capacitación; el mejoramiento de la infraestructura física y dotación de la red de Centros y puestos de salud; la concientización y aceptación del nuevo modelo de gestión por parte de los gremios y la comunidad; (iv) Desarrollo y ejecución de sistemas de monitoreo y evaluación permanentes.

Por su parte, d MINSA se prepararía para implementar el nuevo modelo de atención en otras regiones, una vez puesto en funcionamiento y ajustado el modelo de Gestión en San Miguelito. Esta preparación implicaba un fortalecimiento institucional del nivel central de MINSA.

De acuerdo con la evaluación de los resultados de cada uno de los proyectos se encontró un alto porcentaje de cumplimiento en el 95/001 del 88.6% de los recursos financieros y un 75% en relación con los productos previstos(la compra del barco no se hizo y solo se adecuaron el 50% de los centros de promoción y prevención) y del Pan 01/001, que aun se encuentra en ejecución, no se ha realizado el estudio de mercadeo social y .a nivel de las capacitaciones se realizaron más actividades de las programadas: En este sentido se ha actuado con los 2 proyectos con eficacia y para lo cual ha contribuido el buen diseño de los proyectos del sector con el BID y el Banco Mundial

c) Obras Públicas

Si se consideran los 9 años transcurridos desde 1995 hasta el 2003, se identifica que casi el 50% de la inversión del MOP fue realizada en el marco del proyecto PAN/95/001. Tal como se muestra en el Cuadro siguiente, la inversión total ejecutada por el MOP en ese período ascendió a US$ 830 millones y los recursos administrados y pagados por el PNUD a la fecha de esta evaluacion llegaron a un total de US$ 413 millones.[97]

Valores contratados y ejecutados en relación con la inversión del MOP administrada por el PAN/95/001

	BID	BIRF	CAF	GOBIERNO	TOTAL
Total Contratos Suscriptos	187.588.769	56.954.970	77.841.803	200.870.659	523.256.202
Total Inversion Ejecutada	109.255.320	38.989.467	42.703.598	222.013.394	412.961.779

En síntesis, la ejecución de inversiones viales a través del PAN/95/001 ha representado – en promedio en los 9 años considerados – un valor cercano al 50% de la inversión total del MOP. Esta importancia relativa ha alcanzado valores máximos en el 2002 con el 121% y en 1999 con el 74%. A esta importancia, medida en términos cuantitativos, debe agregarse que prácticamente la totalidad de los recursos externos provenientes del BID (769 y 1160), BIRF (3686) y CAF (297), fueron y están siendo ejecutados en el marco del PAN/95/001.

[97] La cifra de ejecución asciende a US$ 412.627.375 según la información suministrada por el proyecto PAN/95/001 y a US$ 413.036.871 según la información del PNUD. De todas formas, cabe mencionar que es posible que exista alguna diferencia en la fecha de corte entre ambos informes.

Si se analizan los mandatos incluidos en el documento del proyecto y en particular en la última revisión ("AF"), el 100% de los proyectos ahí establecidos se encuentran terminados o en ejecución. Como resultado de este esfuerzo en rehabilitación y mejoramiento de la red vial, el inventario vial efectuado en el 2002 muestra que la red principal y de carreteras secundarias pavimentadas (sin incluir los caminos rurales revestidos y de tierra), por donde circula el 96% del tránsito vehicular nacional (aproximadamente 880 vehículos por día en promedio), se encuentra en un 67% en estado "Bueno", mientras que un 12 % está en estado "Regular" y un 21% en estado "Malo". Es importante anotar que para la red principal – con 4.615Km. de longitud – el porcentaje en estado bueno es cercano al 80%, lográndose de esta manera el objetivo fundamental del programa.

La situación mencionada se puede apreciar mejor si se recuerda el estado de la red vial al inicio de los 90´s. En esa fecha la red mostraba un alto nivel de deterioro: 3.160 km pavimentados únicamente, 1.316 km o 41 % estaban en buen estado y el resto estaba en condición mala y regular.

También es importante analizar – para la mayor parte de la inversión – la tipología de los proyectos ejecutados.

De una muestra de casi US$ 360 millones de inversión (compuesto por los principales proyectos), el 60% se concentró en proyectos vinculados con la recuperación de la Carretera Panamericana (que constituye la columna vertebral de Panamá permitiéndole la unión con todos los países de Centro América), un 5% con la Transísmica y el restante 35% se asignó a la recuperación de la infraestructura vial de los centros urbanos. De este último porcentaje, el 22% fueron obras de vialidad urbana financiadas por la CAF, un 4% con financiamiento del Banco Mundial y el 3% restante con recursos del BID. Cabe destacar que casi la totalidad de los recursos provenientes de la CAF fueron asignados a obras de vialidad urbana concentrados, en su mayor parte, en la Ciudad de Panamá.

d) Vivienda

Los recursos del MIVI dentro del PAN/95/001 provienen fundamentalmente del Gobierno Central. El proyecto ha extendido su plazo de ejecución hasta el año 2005 y hasta la fecha de esta evaluación, se ha ejecutado el 84% del total de los recursos entregados al PNUD

Entre los años 1995 y 2003 PNUD ejecutó proyectos de vivienda por un total de B/. 55.764.836,72, distribuidos en 23.758 soluciones habitacionales de distinto tipo.

Entre 1973 y 1994, un lapso 22 años, el MIVI construyó 74.000 soluciones habitacionales de diferentes tipologias, mientras que, durante el periodo del Proyecto PAN/95/001 con las inversiones administradas por el PNUD, se han construido mas de 23.000 soluciones habitacionales, equivalentes al 31% de las soluciones del periodo anterior mostrando con una sola entidad, una mayor dinámica de la inversión en el sector vivienda

Los proyectos que corresponden a Viviendas Unifamiliares y Multifamiliares administrados por PNUD, representan el 84.96% de las inversiones. Esto significa que B/. 47.378.456,30 fueron destinados a brindar 3.577 soluciones habitacionales integrales.

La concentración de la inversión y el número de soluciones habitacionales ejecutadas con el proyecto está en la Provincia de Colón y en la Provincia de Panamá, especialmente en el Distrito de San Miguelito, coincidiendo con las regiones que concentran el mayor déficit habitacional, tanto en función del nivel de hacinamiento, como de deterioro total y casas condenadas

Así, mientras en 1995 la ejecución a través del PNUD representó el 76% del total de las inversiones ejecutadas por el MIVI (en ese año se construyeron 45 edificios con un total de 979 apartamentos, 344 viviendas unifamiliares, 3768 lotificaciones y un parque), ese porcentaje bajó fuertemente en los años siguientes, experimentando solamente una incremento en el 2000, como consecuencia de la terminación de la construcción de 39 edificios con un total de 920 soluciones habitacionales. En el 2001 y 2002, la ejecución a través del PAN/95/001 se hace cero y luego, en el 2003, se observa un nuevo incremento, como consecuencia de la terminación de la ejecución de 3 edificios con un total de 60 soluciones habitacionales.

Conclusión : En relación con la eficacia del proyecto en el sector de vivienda se encontró que entre 1973 y 1994, un lapso 22 años el MIVI construyó 74.000 soluciones habitacionales de diferentes tipologias (Ver Anexo 5) y durante el periodo del Proyecto PAN/95/001- 1995-2003(8 años) – con las inversiones administradas por el PNUD, se han construido mas de 23.000 soluciones habitacionales, equivalentes al 31% de las soluciones del periodo anterior mostrando con la participación del PNUD una mayor dinámica en la oferta de soluciones habitacionales del sector vivienda y cumpliendo con los productos establecidos en el proyecto con una eficacia parcial de un 95% porque aun no se termina el proyecto. De igual manera el objetivo de la dinamizacion de la inversión se aumento año tras año siendo los años 1995. 1996 y 1997 y 1998 los de mayor % de ejecución en relación con el presupuesto asignado logrando el MIVI una ejecución para el periodo(1995/2002) de un 57%. De esta mayor ejecución el proyecto participa o es responsable del 33% y en relación con el promedio de dinamizacion sobre el % ejecutado por el Mivi responsable de un 19%

4.3.3. Eficiencia

Se presentaron problemas metodológicos por las deficiencias en la información administrada por el PAN/95/001 y falta de datos de comparabilidad en relación con los diferentes tipos de productos, el tipo exacto de obra, así como su ubicación, cantidad y costos unitarios en contratos que contenían diferentes ítems, que no han permitido obtener una mayor precisión en el análisis de la eficiencia en términos de costos por unidad de producto y en algunos casos (educación y salud) un detalle de la ubicación geográfica de los productos obtenidos con la administración por parte del PNUD

4.3.3.1. La eficiencia en la contratación con el PNUD a través del PAN/95/001

Las ventajas del ordenamiento legal de que dispone el proyecto, radican en satisfacer los diferentes mecanismos legales y permite proceder en forma armónica y ágil de manera tal que se puedan obtener mayor eficiencia en la administración de los recursos de inversión.

Es así como se ha considerado asociar algunos factores que se espera hayan contribuido a mejorar la eficiencia en la inversión en los 4 sectores de acuerdo a sus especificidades con el desempeño del PAN/95/001, como son: la disminución de costos de contratación en función del presupuesto oficial y/o menores tiempos de ejecución obtenidos con su apoyo, relacionando su actuación con las implicaciones en el apoyo al manejo de recursos de crédito externo para el sector, en él animo de dimensionar elementos de eficiencia en su contribución (menores costos en la obtención de los productos.

a) Educación

Para medir la eficiencia del PAN/95/001 en el sector educación, se han considerado sus impactos en el ahorro de costos y en la reducción de tiempos de ejecución.

En relación con los ahorros en los costos de contratación por PNUD, en relación con los presupuestos oficiales de las licitaciones para construcciones escolares, se ha logrado un 15% en promedio para los 7 años de ejecución del proyecto y de un 21% para las licitaciones correspondientes al componente de suministros, incluyendo en éste los relacionados con el programa de nutrición.

En relación con los tiempos promedios, se identificó que el tiempo de pago entre la primera cuenta presentada y la última en el componente de suministros, fue de 79 días. Dentro de este componente el tiempo relacionado con el programa de nutrición muestra un valor promedio de ejecución del gasto de 24 días contados a partir de la presentación de la primera y última cuenta, siendo la moda 0 días y para el caso de construcciones, el tiempo promedio es de 96 días, tiempos muy inferiores a los definidos originalmente en los documento de proyecto, específicamente los tomados como referencia, que estaban entre 180 y 400 días.[98] En el MINEDUC actualmente el tiempo para la cancelación de las facturas a los proveedores esta tomando cerca de 6 a 9 meses.[99]

En relación con los tiempos de ejecución, se define la existencia de un ahorro que se estima esta siendo captado, disminuyendo el costo de la comisión de compromiso de los préstamos externos del sector educativo por la velocidad de ejecución, calculado sobre una comisión de compromiso del 0,75% anual.

[98] PROYECTO PAN/95/001, Revisión K.
[99] Según información de la Directora del Programa de nutrición del Ministerio-Dra. Ella Fergusson.

Por lo tanto, los beneficios o ahorros obtenidos con el proyecto PAN/95/001, en relación con el total de la inversión ejecutada (/B.117,3 millones) fue de un 20%, equivalente a /B. 23,1 millones para el periodo 1996-2002.

En primer lugar, se logró un ahorro del 20%, equivalente a /B. 23,1 millones. En segundo término, la totalidad de las obras contempladas en la reformulación fueron realizadas, e incluso quedaron excedentes que permitieron incorporar obras adicionales. Se puede afirmar que los objetivos originales de los componentes no solo se lograron, sino que incluso fueron excedidos, debido a que las obras fueron contratadas a un menor costo y con el objeto de hacer uso de los excedentes, se incorporaron nuevas obras. Esto dio un resultado final de 15 escuelas nuevas, con mobiliario y equipamiento, y se ejecutaron 55 obras de adición y rehabilitación con los equipamientos correspondientes, siendo la población escolar beneficiada de 165.828 estudiantes (16.577 con escuelas nuevas, 52.448 con laboratorios, talleres, equipos e infraestructura mejorada y 96.803 con equipamiento, mobiliario y material didáctico).

En Conclusión se evidencia la existencia de una mayor eficiencia económica y oportunidad en la obtención de los productos encargados al proyecto en relación con la ejecución del Gobierno, representados en ahorros sustantivos (20%) en la contratación de obras y suministros que se han traducido en menores costos de inversión por alumno, así como por la tipologia de los productos entregados, se puede estar en presencia de una efectiva transferencia a los hogares en términos de reducir los costos directos de asistencia a las escuelas especialmente en los niveles de preescolar y primaria. No obstante, se presentan desfases entre los procesos de ejecución por la participación del Proyecto y la puesta en marcha de los programas por parte del Ministerio, que puede estar conduciendo a la pérdida de eficiencia técnica y efectividad en la aplicación de los recursos de inversión entregados al PNUD-Como es el caso de las aulas de informática

b) Salud

Para efectos de determinar la eficiencia en el sector a partir de la obtención de los productos de los 2 proyectos administrados por el PNUD se hizo acopio de los conceptos de eficiencia utilizados en el sector salud
Aunque la inversión de los dos programas no se realiza directamente sobre los servicios de salud y la población, al final debe incidir en la prestación del servicio de una forma más eficiente y con mejor calidad, es decir, que los recursos asignados para el fortalecimiento del sistema gerencial a nivel del MINSA y la reforma del sector salud, deben verse reflejados en los efectos sobre la gerencia de las instituciones de salud y su población.

El análisis con algunos problemas metodológicos por deficiencias de la información estadística se efectuó sobre la tipologia de los resultados más representativos de los dos proyectos administrados por el PNUD tanto por la participación financiera como por su carácter estratégico: Construcción de 2 hospitales como parte del fortalecimiento de la red de servicios y puesta en Marcha de la Reforma piloto del sector salud en la Región de San Miguelito

Indicadores	Eficiencia en el Resultado Fortalecimiento de la red de servicios
Costo de inversión por cama	El Indicador de costo cama del Aquilino Tejeira y Cecilio Castillero resulto menor en un 43 % comparándolo con los obtenidos en la construcción de otros hospitales similares (Las tablas) o 18% (H Santiago) , indicando que la alternativa de rehabilitación y reequipamiento con el Pan 95/001 tuvo mayor eficiencia económica. Indicador de eficiencia: costo cama US$ 77.569
Costo por egreso y día estancia	el Nivel II, el Hospital San Miguel Arcángel es 13% más eficiente que el hospital Aquilino Tejeira en cuanto a los egresos. Eficiencia que se confirma con un promedio días estancia menor, a pesar de tener un costo día estancia mayor. El Hospital Cecilio Castillero que pertenece al nivel I de atención muestra niveles de ineficiencia, puesto que en el año 2002 tiene un 70% más que el HISMA y 0. 7 dias de estancia mas por egreso
% de ocupación	El Hospital que mayor eficiencia presenta es el Santo Tomás con un porcentaje de Ocupación del 70.4%, estando en el límite inferior del estándar para el nivel tres. Los demás Hospitales muestran un porcentaje de ocupación inferior al estándar, siendo el más ineficiente el Hospital Cecilio Castillero.
Promedio días estancia	Todos los Hospitales están dentro del estándar, siendo el más eficiente el HISMA, con un promedio días estancia de 3.1, que compensa el porcentaje de ocupación.
Exámenes de laboratorio por No. equivalente de egresos	No se puede determinar la eficiencia, puesto que todos los Hospitales son de referencia en la región. El Hospital que muestra mayor número de exámenes de laboratorio es el Santo Tomás por ser de III nivel y Universitario Al revisar el indicador global para el País, con relación a la población, encontramos que se realizaron para el año 2002, tres (3) exámenes de laboratorio por persona año, siendo un indicador de ineficiencia con respecto al estándar que es de 1,5 por usuario año
Medicamentos por equivalente de egresos	El Hospital que muestra niveles de eficiencia con relación a la entrega de medicamentos es el Hospital Santo Tomás, con 2,6 medicamentos despachados por egreso, le sigue el HISMA, los otros 2 hospitales aunque han mejorado sus indicadores entre 1999 y el 2002 y no son comparables totalmente, todavía presentan condiciones de ineficiencia
Rx por numero equivalente de egresos	El mismo fenómeno del laboratorio y los medicamentos, se muestra en los estudios de Rayos X, cuando se está superando el estándar de 1 estudio por cada cinco hospitalizaciones. El Hospital más cercano al estándar es el Hospital Cecilio Castillero con 0.5 estudios por egreso.
Raciones de comida por No. equivalente de egresos	El Hospital San Miguel Arcángel presenta mayor nivel de eficiencia con relación a las raciones, puesto que es el más cercano a uno 1. En este indicador los hospitales están mostrando que se sirven más raciones de alimentos con respecto a las camas ocupadas.

Conclusión: La obtención de los productos de rehabilitación de 2 hospitales por parte del Proyecto PAN/95/001 presentó condiciones de ineficiencia (mayores costos a los programados), pero dentro de márgenes razonables, en atención a los desfases entre tiempos de programación y tiempos de ejecución, así como a cambios en aspectos técnicos y problemas administrativos por fuera del control del proyecto, que afectaron los costos de rehabilitación.

El modelo de atención en San Miguelito muestra beneficios frente al resto del país, puesto que ha demostrado ser eficiente, prestar el servicio con calidad y un buen funcionamiento del sistema de referencia y contrarreferencia. Ha logrado descongestionar los Hospitales de tercer nivel, atendiendo los pacientes en un nivel inferior, con la consecuente reducción de costos.

Con la Reforma Sectorial, el nuevo Hospital San Miguel Arcángel se inició con un modelo de autogestión, con criterios empresariales, funcionando en forma separada la provisión y la financiación de los servicios de salud, un contrato programa, compromisos de gestión y un nuevo tipo de relación contractual con el personal sanitario.

Conclusión El nuevo modelo de atención muestra que el HISMA es eficiente, puesto que tiene una alta productividad sin incremento de recursos en los tres años de funcionamiento, mostrando también un nivel de calidad aceptable, con una satisfacción del usuario superior al 80%.

c) Obras Públicas

Al analizar los valores de los contratos, se observa que – en promedio – los valores contratados mostraron una diferencia del 21,3% respecto de los presupuestos estimados originalmente. En términos agregados para el total de los proyectos, esas divergencias entre presupuestos y valores contratados, representaron un ahorro del 8% en el total de los recursos que originalmente se pensaba desembolsar.

Las variaciones mayores – en términos absolutos – se verificaron en los proyectos financiados con recursos del BID, llegando a un 24% de divergencia. El segundo lugar fue ocupado por los proyectos financiados por la CAF (vialidad urbana, principalmente), con un 20% de disparidad entre los presupuestos y los valores contratados.

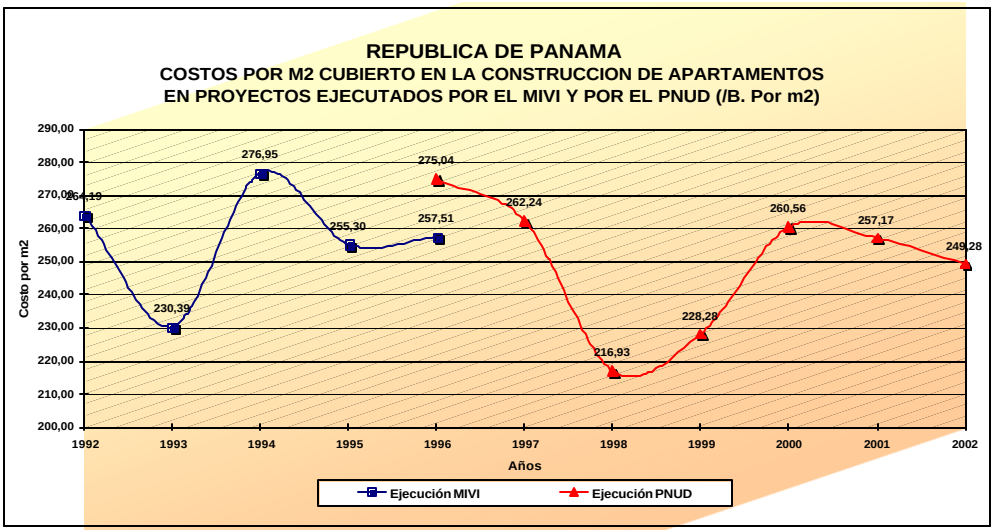
En síntesis, al comparar los costos estimados con los costos contratados por el PAN/95/001 para la ejecución de las obras, se observa una diferencia notable, habiéndose logrado en total un ahorro de un poco más de US$ 37 millones.

d) Vivienda

La tendencia muestra una clara disminución del costo de la construcción por solución habitacional entre los años 1997 y 1998 En contraste con esta observación, en los últimos años de vigencia del Proyecto, el costo de construcción de un apartamento ha invertido su tendencia, acercándose a los niveles presentados a principios del año 1995.

El costo por m2 en los edificios construidos por PNUD se encuentra levemente por debajo de aquellos ejecutados por el MIVI, aún sin haber realizado ninguna corrección por medio del índice de costo de la construcción. Si se hubiera realizado esta corrección por inflación, la misma elevaría comparativamente los costos de las obras del MIVI.

Gráfico Nº VIV-7: Costos de construcción por m2 de los apartamentos construidos por el MIVI y por PNUD (1992 – 2002)



Como resultado de estos análisis, se puede destacar una tendencia hacia menores costos por m2 de construcción en viviendas y/o soluciones de interés social construidas con la participación del Proyecto PAN/95/001.

Por otra parte, con la participación del PNUD también se ha logrado una reducción de importancia en los tiempos de ejecución de obras, mejorando las condiciones de entrega oportuna de las edificaciones. Si bien no resulta técnicamente aceptable efectuar una comparación simple, es posible observar que la duración promedio de obra por solución habitacional en los proyectos ejecutados por PNUD, se mueve en niveles inferiores a los verificados para los proyectos ejecutados previamente por el MIVI.

4.3.4. Equidad

En relación con el tema de Equidad en la prestación de los servicios sociales, es importante hacer relación de las consideraciones conceptuales propuestas en la metodología para la evaluación del logro por parte de Econosul Consultora

El análisis de equidad propuesto esta soportado en el enfoque de Amartya Sen: ¨Equidad como medio para incrementar las capacidades ¨ en este sentido Amartya Sen contruye un puente entre las caracteristicas intrinsecas de los bienes y servicios, de una parte, y la satisfacción o utilidad final que genera su consumo, indicando que en los extremos de este proceso hay un largo tramo constituido habitualmente por una caja negra de condiciones no explicitadas en el analisis de los procesos de consumo y de las condiciones de equidad.

Lo relevante, según, Sen, desde el punto de justicia, y hasta cierto punto desde el enfoque de la teoría del consumo, seria la posibilidad de hacer¨ por parte del individuo o, para mayor precisión ¨la capacidad para obtener funcionamientos derivados de las características de los bienes susceptibles de consumo

A estas consideraciones de equidad-como parte del principio de justicia social' es necesario agregarle por un lado el tema de los derechos y libertades por lo que se concibe globalmente que las capacidades humanas están referidas en términos de realizaciones personales, es decir en términos de posibilidades de llevar a cabo el proyecto de vida por el que libremente opte un individuo y por otro lado del razonamiento, vinculado con la sostenibilidad

Frente a este razonamiento Sen y Anand enfatizan que la sostenibilidad es una cuestión de equidad distributiva entendida en forma amplia, es decir, de compartir la capacidad de acceder al bienestar entre las generaciones presentes y futuras de un modo que ninguna de ambas generaciones pudiera rechazar.

Los autores reconocen la obligación moral de preservar dicha capacidad debe ir acompañada por la obligación moral de ensanchar las oportunidades y proteger el bienestar de las generaciones presentes. Sin embargo los autores muestran como la distribución a los pobres de hoy puede resultar desventajosa desde el punto de vista de la sostenibilidad, ya que puede interpretarse como conducente a un aumento del consumo actual y no a la inversión. Así pues la equidad dependerá de la forma que cobre la predistribución.

En esta encrucijada cobra relevancia el concepto de desarrollo humano como medio. La redistribución a los pobres en forma de mejorar su educación, salud o nutrición no es solo intrínsecamente importante para la expansión de los derechos y oportunidades de las generaciones presentes, sino también resulta instrumentalmente importante para el aumento del capital humano y social que, a su vez incrementa las capacidades futuras. Así por ejemplo, un incremento generalizado de los niveles de educación aumenta las oportunidades de las generaciones presentes, mientras que también revierte positivamente en la productividad, la capacidad de generar mayores rentas o la reducción de desigualdades de genero de las generaciones futuras

En este sentido las políticas publicas orientadas hacia la equidad intergeneracional deben priorizar la prestación de los servicios a los grupos actuales de menores recursos, pero poniendo énfasis en aquellos servicios que incrementen las capacidades presentes y futuras. Este tipo de redistribución presente es la que asegura la compatibilidad entre equidad y eficiencia entendida esta ultima como la adopción de un patrón de desarrollo sostenible en el tiempo

En este sentido la prestación de estos servicios públicos se soportan necesariamente en las diferencias que puedan existir, tanto desde el punto de vista del tratamiento de los consumidores y su capacidad de pago, sus patrones culturales y étnicos, así como también su ubicación desde el punto de vista de distintas regiones o provincias del país.

a) Educación

Desde el punto de vista de la equidad, es necesario destacar que entre las décadas de los 80 y de los 90, Panamá ha buscado dar respuesta a problemas educativos tales como la falta de equidad, de calidad y de gestión. En ese sentido, el sistema educativo Panameño promueve una mayor incorporación de la población, mediante acceso gratuito desde el nivel de educación básica general hasta el nivel medio.

Si se analizan elementos asociables a la equidad alcanzada a partir de la distribución de los fondos de inversión(construcciones escolares, dotaciones, suministros, textos y suplementos nutricionales) administrados por el PAN/95/001, se verifica que la concentración de la inversión se dio primero en la Provincia de Panamá y luego en Veraguas, Chiriquí, Colón y Coclé. Esta asignación contrasta con el orden en que están clasificadas las provincias de acuerdo al indice de pobreza elaborado por el PNUD, donde las 5 provincias mas pobres primeras corresponden a las comarcas indígenas, comenzando por la Comarca Wargandí y siguiendo por las Comarcas Ngobe Buglé, Emberá Wounaan, Madungandí y Kuna Yala y luego de estas comarcas, le siguen las Provincias de Darien, Veraguas, Coclé y Bocas del Toro.

En estas comarcas más pobres, la inversión ejecutada por el PAN/95/001 en general esta en el último lugar, indicando que sobre las mismas, el PNUD sólo ejecutó en promedio el 1% de la inversión relacionada con el componente de suministros-Programa de Nutrición y la intervención en infraestructura escolar correspondió al 2% del total de la inversión y sólo en la Comarca Kuna Yala.

Asimismo el análisis de los cambios en los índices de pobreza entre 1990 y el 2000, muestra a la vez la poca modificación en la década de la situación de pobreza de estas comarcas. En este sentido, se puede decir que hubo muy baja inversión, y no se ha logrado modificar los patrones de pobreza de estas regiones.

Por otra parte, si se analizan los indicadores relacionados con la calidad de los insumos entregados se encontró que: en relacion con el No. de docentes con títulos académicos exigidos y la relación alumno/docente y alumno/aula en las provincias más pobres y en las comarcas indígenas, se observa que estas relaciones son las más deficientes en términos de calidad. Por un lado, es menor la tasa de docentes con títulos y mayor la cantidad de niños por aula y niños por docente, lo que estaría confirmando, para el año 2001, que estas provincias están recibiendo educación en condiciones de menor calidad, lo cual podría estar explicando en parte, los problemas de menor eficiencia interna en términos de tasas de repitencia, deserción, reprobación y otros factores para los años 2001 y 2002 respectivamente en estas provincias

Se presenta una excepción con la provincia de Panamá, donde la tasa de docentes sin títulos por ejemplo para el 2001, es casi igual a la tasa de Bocas del Toro, así mismo la cantidad de alumnos por docente y por aula esta entre las mayores, indicando problemas en las condiciones de calidad de la educación que sé esta ofreciendo en la provincia de Panamá.

Conclusión: Existen durante la decada logros importantes en términos del avance de ciertos indicadores de eficiencia interna del sistema educativo en el ámbito de las provincias. No obstante, se mantienen disparidades en términos tanto de aplicación de recursos, como de logros a nivel de las provincias más pobres y de las comarcas indígenas, lo cual estaría confirmando situaciónes de inequidad en la prestación de los servicios educativos, así como menor calidad de los mismos si nos referimos por ejemplo al nivel educativo de los docentes asignados a estas zonas. En este sentido, el proyecto no ha contribuido a mejorar los indicadores de eficiencia interna del sector educativo en las comarcas y provincias pobres, en atención a que en su diseño no estaba prevista su participación en la definición de la priorización y focalización del gasto, como tampoco la armonización del resto de factores de la función de producción del sector

Otra situación que es necesario destacar surge del Informe de Censo de Talla. Según este informe, las principales conclusiones de la situación nutricional de los escolares de Panamá antes de la intervención del proyecto (1994) destacaban la existencia de un retardo en talla de gran magnitud, principalmente en áreas indígenas y rurales, encontrándose que las más altas prevalencias de retardo en talla estaban en la Comarca de San Blas, las provincias de Bocas del Toro, Darien, Veraguas y Chiriqui. Estas discrepancias eran tan notables que un niño del área indígena tenía 2,5 veces más probabilidad de presentar retardo en talla que un niño del área rural y 7 veces mas que uno del área urbana.

Por otra parte, cabe destacar que si bien entre los dos últimos censos ha ocurrido una disminución del retardo en talla del escolar de primer grado del área urbana, esto no indica que el grupo presente una talla adecuada comparándolo con estándares internacionales.

Conclusión: Es evidente y significativa la mejoría en el indicador de prevalencia de retardo en talla de los escolares de primer grado y en este sentido, la participación sostenida del proyecto entre 1996 y el 2002, ha garantizado el mejoramiento de estos indicadores.

Los resultados agregados muestran que 6 provincias disminuyeron la prevalencia en retardo en talla: Coclé, Colón, Herrera, Panamá y Veraguas y Kuna Yala, mientras que en Bocas del Toro, Chiriquí, Darién y los Santos, se mantienen prácticamente las mismas prevalencias de 1994.

Estos resultados también dan cuenta de los logros del Proyecto, en términos de mejoría nutricional en condiciones de mayor eficiencia y equidad, en atención a su mayor participación en componentes calóricos en las áreas de mayor pobreza. De igual manera, el aporte calórico de los insumos administrados por el PNUD en forma conjunta, aportan el 55% de los requerimientos calóricos de los niños y niñas de las distintas provincias. Estos logros se puede catalogar que se han efectuado en condiciones de mayor eficiencia en términos de costos por producto y de mayor equidad, así no sea suficiente para modificar condiciones estructurales de amplios grupos de la población.

Como se analizó anteriormente, y se puede visualizar en los anexos sobre indicadores de eficiencia interna del sector educativo todos han presentado una variación positiva en el periodo de análisis. Lo que no se puede asegurar es qué tanto corresponde a la aplicación de uno u otro factor y en especial, en este caso al mejoramiento nutricional.

b) Salud

Los indicadores se han seleccionado sobre la base de la determinación de la cobertura de algunos servicios básicos a los cuales toda la población debe tener acceso: Atención del Parto y el programa de inmunizaciones

La cobertura de atención del parto por personal profesional, en la República de Panamá, ha alcanzado niveles óptimos, las mujeres del área urbana tienen una cobertura del 99,7%, mientras que en el área rural sólo llega al 79,6%, principalmente en las áreas rurales apartadas y donde existen barreras culturales, como en la población indígena. La cobertura global alcanza un porcentaje del 92,1%

A diferencia de la cobertura de atención del parto, las inmunizaciones, principalmente con DPT, BCG, antipolio y antisarampion, muestran un descenso progresivo a partir del año 1997, siendo muy marcada la disminución en la región de San Miguelito, presentando al año 2002 coberturas no útiles en menores de un año

Con relación a los indicadores de equidad se puede concluir que los proyectos han incidido sobre la población materna logrando altas tasas de cobertura en los programas de atención materna. Sin embargo, no se observan indicadores de equidad en el tratamiento de las poblaciones de las zonas rurales y de comarcas indígenas frente a las urbanas. Para el programa de inmunizaciones se observa una disminución progresiva de coberturas, llegando a límites muy bajos en menores de un año, como se pudo observar en la Región de San Miguelito

c) Obras Públicas

El proyecto PAN/95/001 pretendía beneficiar a los distintos usuarios de las vías interurbanas y urbanas objeto de las obras, por medio de la reducción de costos de operación de los vehículos, en aproximadamente 25%, de los cuales se suponía que un 50% sería transferido a los usuarios y 25% de los usuarios serían de bajos ingresos, de acuerdo al análisis de impacto distributivo efectuado por el BID.

Si se considera la distribución geográfica de las obras viales concretadas, se observa que el 55,7% de las inversiones se localizó en la Provincia de Panamá, un 20% en Chiriquí, 9% en Colón, 5% en Veraguas, 4,6% en Coclé, 3% en Los Santos y el restante 2% se repartió entre las provincias y comarcas restantes.

Si se comparan estos porcentajes con la distribución de la red vial, surgen algunas observaciones de importancia. Por ejemplo, Panamá tiene sólo el 16,7% de la red vial y recibió el 55,7% de las inversiones; Chiriquí tiene el 17,7% de la red y recibió el 20% de las inversiones; Colón tiene el 4,7% de la red y recibió el 9% de las inversiones; Veraguas tiene el 18% de la red y recibió el 5% de las inversiones; Coclé tiene el 10% de la red y recibió el 4,6% de las inversiones y finalmente, Los Santos tiene el 11,5% de la red y recibió solo el 3% de las inversiones. Al analizar estas comparaciones, es necesario tener en mente dos aspectos; en primer lugar, que las provincias que

muestran una mayor disparidad entre el porcentaje de la red que tienen y la participación en las inversiones, son aquellas que poseen la mayor parte de la red solo con tratamiento superficial o de tierra; en segundo término, también deben tenerse presente todas las obras viales que se realizaron para integrar – desde el punto de vista urbano – la zona del canal a la ciudad de Panamá. La necesidad de integrar la zona del canal determinó la necesidad de realizar varias obras de importancia en la Provincia de Panamá.

De todas formas, es imprescindible destacar que – tal como lo solicita el BID – las obras seleccionadas fueron analizadas utilizando el modelo HDM III y por lo tanto, se tuvieron en cuenta los indicadores de rentabilidad socio-económica, independientemente de la localización geográfica de los proyectos. Por lo tanto, si bien es posible que la distribución geográfica de las obras no responda a criterios subjetivos de equidad, sí se puede afirmar que la misma va en paralelo con la distribución geográfica de los usuarios.

Por otra parte, dentro de las consideraciones de equidad de las obras viales, también es necesario considerar el impacto distributivo de los beneficios según distintos estratos socio-económicos de los beneficiarios. Con ese objetivo, durante la consultoría se realizaron nuevas corridas del modelo HDM III para los proyectos de la muestra seleccionada y con los aforos de tránsito vehicular actualizados por el inventario vial, con el fin de cuantificar los ahorros en los costos de operación vehicular (VOCs) y los ahorros en tiempos de viaje de los ocupantes de los vehículos.

Del analisis surge que – en promedio – los proyectos han contribuido a reducir los costos de operación de los vehículos en 22%. Al respecto, se puede asumir – con poco margen de error – que la mayor parte de estos beneficios son captados por los propietarios de los vehículos y que es prácticamente nulo el porcentaje que pudiera ser captado por los beneficiarios de los estratos socio-económicos más bajos.

Por ello, se asumió que esos beneficiarios de los estratos más bajos pueden llegar a captar los beneficios generados por reducción en los tiempos de viaje.

Uno de los temas que sirve de marco para este analisis esta referido a la investigación del Banco Mundial sobre la Pobreza en Panama, donde en base a la ENV de 1997 se detecto que : "en las comunidades urbanas se menciono el transporte (servicios publicos inadecuados, calles deterioradas y congestion de trafico) como una primera prioridad. Son los pobres urbanos quienes dependen en alto grado del transporte publico. La mitad de los residentes urbanos pobres(71% en Ciudad de Panama y San Miguelito) depende del transporte publico para desplazarse al trabajo.El principal medio de transporte publico son los omnibuses administrados por operadores privados. Los precios fijos relativamente bajos y un complejo sistema de concesiones para la entrada y asignaciones de rutas han atenuado la competencia en la prestación del servicio y reducido de manera importante en la calidad. Los tiempos de desplazamiento son largos: usando el transporte publico los pobres se demoran en promedio cerca de una hora para desplazarse al trabajo, lo cual disminuye su tiempo disponible para actividades productivas."....Recuadro 2.8 pag 22 del Resumen

Con ese propósito, con los nuevos censos viales y con los datos proporcionados por el MOP, se procedió a **correr un modelo elaborado por Econosul Consultora** en base a las mismas

relaciones matemáticas contenidas en el HDM III, a efectos de obtener la estimación de beneficios en forma discriminada por concepto y de acuerdo a la percepción por los ocupantes de distintos tipos de vehículos.

De ello resultó que los ocupantes de buses – posiblemente pertenecientes a los estratos socio-económicos más bajos – llegan a captar en promedio un 33% del valor actual de los beneficios por ahorros en tiempos de viaje. Por su parte, los ocupantes de automóviles llegan a captar una proporción similar a la de los ocupantes de buses, es decir 1/3. La participación de los ocupantes de camiones en el valor actual de los beneficios por ahorros en los tiempos de viaje llega al 14%. Por último, en el caso de los ocupantes de Camionetas, los mismos participan con el 20%.

Además, con el fin de tener una idea más precisa del significado de los porcentajes mencionados, es importante destacar que en la mayor parte de las evaluaciones de proyectos viales, los beneficios por ahorros en tiempos de viaje llegan a ser muy superiores a los beneficios por reducción en los costos de operación de los vehículos. Por ejemplo, para la muestra de proyectos evaluados, los beneficios por reducción de tiempos de viaje llegan a representar un 92% del valor actual de todos los beneficios generados.

Esto significa que los estratos de menores ingresos – independientemente de los ingresos que pudieran haber recibido durante la construcción de las obras – llegan a percibir el 30% del 92% de los beneficios totales, es decir el 27,6%. Esta cifra da una idea muy clara del impacto redistributivo que pudieran tener los proyectos viales ejecutados en el marco del PAN/95/001.

Otro tema que tiene que ver con el impacto redistributivo de las obras viales, se relaciona con los métodos adoptados para el financiamiento de los mismos. En particular, este tema tiene que ver con los aspectos de **equidad intergeneracional**, por cuanto si los proyectos son financiados con deuda y el repago de la misma le corresponde a las generaciones futuras, se puede estar frente a un esquema absolutamente inequitativo si es que las inversiones son asignadas a proyectos no rentables, que no van a generar los ingresos futuros necesarios para atender la cancelación de los servicios de la deuda. Un caso interesante de destacar – en este aspecto de equidad intergeneracional – son los Corredores Norte y Sur, operados bajo el sistema de peaje, donde los beneficiarios van pagando la obra a medida que la van usando y en función de la relación que pueda existir entre el valor del peaje y el costo de oportunidad de los beneficiarios (reducción de costos de operación de vehículos y reducción de tiempos de viaje).

d) Vivienda

En el contexto del sector Vivienda, es destacable que todo este tema de equidad intrageneracional parte – lógicamente – de los métodos y procedimientos que se adopten para priorizar y seleccionar las familias adjudicatarias de los apartamentos. En este sentido, es necesario dejar constancia que durante todas las reuniones de trabajo que se mantuvieron con funcionarios del PAN/95/001 y del MIVI, nunca se nos mencionó ni se nos entregó la documentación técnica y administrativa que avalara la existencia de un sistema estable y transparente de registro de familias postulantes, y de posterior priorización y selección de las mismas. En base a las reuniones mantenidas durante la consultoría, nos ha dado la impresión que el registro de familias postulantes, como así también los métodos y procedimientos que se aplican para la posterior priorización y selección de las familias beneficiarias, son actividades que se concretan para cada edificio construido y no forman parte de un sistema estable, permanente y transparente de registro, verificación de condiciones, priorización y selección de familias con necesidades de vivienda.

También es importante destacar el tema de la equidad intergeneracional. El sistema se puede volver totalmente inequitativo desde el punto de vista intergeneracional si es que los programas de vivienda son financiados con deuda que deberá ser cancelada por las futuras generaciones[100]; si los préstamos hipotecarios asignados contienen subsidios explícitos o implícitos decididos sin fundamento técnico; si no existe una metodología técnicamente aceptable para calcular el monto del subsidio en función del aporte de la vivienda a la "generación de capacidades"; si los préstamos concedidos a las actuales familias beneficiarias no son pagados por las mismas (parcial o totalmente) y los pagos no son requeridos legalmente por la institución financiera, convirtiéndose – de esa manera – en subsidios no decididos originalmente; o si no existe un sistema estable, permanente y transparente para concretar el registro, verificación de condiciones, priorización y selección de familias con problemas de vivienda

Y esta inequidad intergeneracional, además de representar un tratamiento inaceptable de las generaciones futuras (no presentes en la actualidad y por lo tanto, sin derecho ni a voz ni a voto) puede llegar a comprometer la sustentabilidad de un modelo de desarrollo, por cuanto no garantiza la disponibilidad de los recursos necesarios para solventar las políticas públicas. En otros términos, esta decisión de "pasarle la deuda" a las generaciones futuras es absolutamente inequitativa, si al mismo tiempo no se asegura que las inversiones actuales van a repercutir en un incremento de los ingresos netos futuros, generando de esa forma los recursos necesarios para atender el repago de la deuda. De aquí la importancia de que las inversiones actuales sean orientadas hacia la "generación de capacidades" futuras.

[100] Es conveniente aclarar que el razonamiento es también aplicable aunque los programas de vivienda no se financien explícitamente con deuda externa. Dada la fungibilidad del dinero, si existen otras políticas públicas con financiamiento externo, esa característica se hace también extensiva a los programas de vivienda.

Para el total de los apartamentos construidos en el marco del PAN/95/001, la morosidad promedio es de 23,46 meses, que equivale al 25,51% de morosidad. Además, también es de destacar que en el promedio del total, la tasa es del 4,29% anual y el plazo llega a 16,76 años. Si bien los plazos de financiamiento se encuentran dentro de los períodos normales del mercado, las tasas de interés anuales están por debajo de las tasas normales del mercado y el diferencial estaría implicando un subsidio implícito a favor de las familias beneficiarias. Además, la existencia de un nivel de morosidad promedio del 25,51% es absolutamente elevado y también estaría representando un subsidio implícito para las familias beneficiarias.

En relación con estas reflexiones, es importante destacar las situaciones apuntadas no implican – por sí mismas – un aspecto condenable o irregular. Por el contrario, se estima que los programas de vivienda dirigidos a los grupos de menores ingresos deben incluir un componente de subsidio, con el propósito de cubrir el diferencial entre valoración privada y social de las viviendas, y de tal forma complementar la capacidad financiera de esas familias y hacer factible el acceso a las soluciones habitacionales construidas en el marco del Proyecto PAN/95/001. Sin embargo, si bien la existencia de un subsidio parcial es absolutamente justificable desde el punto de vista social, es imprescindible que el mismo responda a un análisis técnico previo y también a decisiones que ajusten el tamaño de los subsidios a niveles equitativos y que sean idóneos para la "generación de capacidades futuras".

4.4. EVALUACIÓN DE LOGROS

Tal como se expresó al inicio de este capítulo, para la evaluación de logros de los proyectos ejecutados en el marco del PAN/95/001, se tendrá en cuenta no ya el impacto sobre la dinamización de las inversiones, sino el impacto – en un "segundo nivel o escalón" – sobre los niveles de cobertura, eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios considerados.

a) Educación

Para el caso de Educación, se pueden destacar los siguientes impactos sobre los indicadores más relevantes del sector:

- En el nivel de preescolar y primaria la matricula aumentó, en el periodo 1996-2002, un 12,1% y el costo por alumno sólo se incrementó en un 5,3%
- En relación con el nivel de enseñanza media el aumento en la matrícula fue de 28,7% y el incremento en el costo por alumno fue de 19,12% para el mismo período

En relación con la cobertura en el nivel regional, aunque se han presentado cambios positivos todavía hay enormes disparidades. Los resultados para el año 2001 y 2002, en **población no atendida** por el sistema en las comarcas Indígenas para el nivel de preescolar y primaria, reporta un 10, 8% y la secundaria un 72.8% para el 2001, y para el 2002, estos mismos indicadores tuvieron un comportamiento similar, preescolar y primaria 8.2% y secundaria 72.7%. Siguen en orden de deficiencia en la cobertura las provincias de Santos, Herrera, Darién, Bocas del Toro y

Coclé, confirmándose deficiencias en el acceso de la población de las comarcas y provincias más pobres del País

Conclusión: Es indudable que el Proyecto contribuyó al esfuerzo del País en el aumento de cobertura, el cual ha sido positivo en todas las provincias y en todos los niveles, pero con una mayor dinámica en el nivel de preescolar.

Aunque la mayoría de los niños y niñas panameñas tienen acceso y terminan la primaria, casi la mitad está fuera de la secundaria y son pocos los que completan sus estudios de educación media. Tres cuartas partes de los más pobres todavía no tienen acceso a la educación preprimaria.

Otros indicadores son los siguientes:

Indicador	1995	2002
Cobertura Nivel Preescolar	29.4%	47.8%
Cobertura Nivel Primaria – Básica General	93.2%	97.9%
Cobertura Nivel Premedia y Media	69.7%	61.9%
Tasa de repiten cia Primaria	9.0%	5.3%
Tasa de repitencia Premedia y Media	7.1%	4.5%
Tasa de deserción Primaria	1.8%	1.6%
Supervivencia al Quinto Grado	70.1%	84.8%
Tasa de deserción Premedia y Media	5.2%	3.2%
Coeficiente de Eficiencia[101]	81.0%	83.4%

Conclusión: Durante el período de análisis, el sector educativo muestra globalmente progresos significativos en los principales indicadores de eficiencia interna del sistema, lo que estaría indicando una mejoría y aprovechamiento de la aplicación de los distintos recursos de la función de producción del sector educativo en el País. De acuerdo con este comportamiento, es posible asociar una participación en este logro por parte del Proyecto de por lo menos un 2,5%. que es el valor que en el total de la función de producción del sector (funcionamiento mas inversión) representan los recursos administrados por el PNUD

Por otra parte, en relación con la calidad del sector educativo no es mucho lo que se puede decir. De todas formas, estos aspectos no fueron manejados en el marco del PAN/95/001, ya que los temas de calidad fueron conducidos en el ámbito central del Ministerio de Educación

En términos de mejoría en los indicadores de calidad del sector educativo no se puede concluir nada por falta de información. Lo que se evidencia es una preocupación permanente por avanzar en esta vía, no obstante el desarrollo de los componentes asociados a calidad apoyados tanto por el BID como por el Banco Mundial, tienen una baja ejecución y de otro lado se estima que no hay capacidad institucional suficiente para el desarrollo e impulso para la construcción de un sistema apropiado para medir el desempeño de los aprendizajes.

[101] El Coeficiente de Eficiencia es la relación entre el número teórico de años/alumno que habrían necesitado los graduados para completar este nivel de enseñanza – si no hubiera habido repetidores ni abandono escolar –, y el número real de años/alumno de la cohorte

No obstante lo anterior, en la etapa inicial del proyecto con los prestamos Bid y Banco Mundial se impulso y capacito profesionales nacionales con el apoyo internacional en la modificación de los currículo en los distintos niveles, los cuales han sido valorados como buenos, flexibles y pertinentes. faltando de todas maneras su evaluación y su análisis con respecto al impacto en el sector productivo y en el ingreso a las universidades, aspectos que rebasa la presente evaluación

El logro del proyecto en la diversificación tecnológica, expresado en términos de alumnos graduados en las disciplinas apoyadas, concentra cerca del 60% entre 2001 y el 2002, de la demanda estudiantil en relación con el resto de las disciplinas del área industrial, lo cual indica su importancia y pertinencia en el Logro.

De manera adicional, como ya se mencionó anteriormente, el PAN/95/001 ejecutó el 99% de los recursos de inversión destinados por el Gobierno para la compra y distribución de los insumos del programa de nutrición entre 1996 y el 2002. Por lo tanto, prácticamente el 100% de los logros son atribuibles a la gestión realizada en el marco del proyecto.

Conclusión: Es evidente y significativa la mejoría en el indicador de prevalencia de retardo en talla de los escolares de primer grado y en este sentido, la participación sostenida del proyecto entre 1996 y el 2002, ha garantizado el mejoramiento de estos indicadores.

Los resultados agregados muestran que 4 provincias disminuyeron la prevalencia en retardo en talla: Coclé, Colón, Herrera, Panamá y Veraguas y Kuna Yala, mientras que en Bocas del Toro,Chiriquí, Darién y los Santos, se mantienen prácticamente las mismas prevalencias de 1994.

Estos resultados también dan cuenta de los logros del Proyecto, en términos de mejoría nutricional en condiciones de mayor eficiencia y equidad, en atención a su mayor participación en componentes calóricos en las áreas de mayor pobreza.De igual manera, el aporte calórico de los insumos administrados por el PNUD en forma conjunta, aportan el 55% de los requerimientos calóricas de los niños y niñas de las distintas provincias .Estos logros se puede catalogar que se han efectuado en condiciones de mayor eficiencia en términos de costos por producto y de mayor equidad, así no sea suficiente para modificar condiciones estructurales de amplios grupos de la población.

Como se analizó anteriormente, y se puede visualizar en los anexos sobre indicadores de eficiencia interna del sector educativo, todos han presentado una variación positiva en el periodo de análisis. Lo que no se puede asegurar es qué tanto corresponde a la aplicación de uno u otro factor y en especial, en este caso al mejoramiento nutricional.

b) Salud

Al analizar los logros alcanzados en el sector salud, cabe destacar los siguientes aspectos:

Sobre las condiciones de salud de la población:

- No hubo impacto sobre las coberturas de vacunación en menores de un año, puesto que estas decayeron en todas las regiones y distritos donde se realizó la inversión, solo en Ciudad de Panamá se encuentra coberturas mayores de 90%, exceptuando la vacunación para BCG.

- La cobertura de atención profesional del parto pasó del 89,4 en 1997, al 92,1 en el total de Panamá hasta el año 2002. En el área urbana en todo el período se mantuvo en 99.7%

- La Atención Prenatal disminuyó en la República de Panamá y en Panamá Metropolitana, sin embargo aumentó en Coclé, Chiriquí, San Miguelito y Veraguas, obteniendo coberturas superiores al 95%.

- La puesta en funcionamiento del nuevo Hospital Integrado San Miguel Arcángel en Diciembre de 1999 tuvo un impacto positivo sobre la cobertura de atención obstétrica en el País puesto que – a pesar de que se atendieron 5.494 partos y 1.106 cesáreas en el año 2002 – no se presentó disminución representativa en otros hospitales.

- Con relación a la embarazada, se puede afirmar que hay buena captación precoz de la usuaria para la atención prenatal, cobertura del 99.9% de atención del parto institucional y mejoramiento de la accesibilidad geográfica de la usuaria de la Región de San Miguelito con la atención del parto en el HISMA.

- A partir de 1997 se observa una disminución de la mortalidad infantil en todas las regiones, más notorio donde se incrementaron las acciones preventivas. En la región de San Miguelito la tasa disminuyó de 16,5 por 1000 nacidos vivos a 10,9 muertes por 1000 NV.

- La mortalidad postneonatal, que está relacionada con la atención del parto y el reción nacido, evidenció una disminución en el total de la República y los otros distritos, excepto en Chiriquí donde ha aumentado. Donde más impacto se tuvo fue en San Miguelito, con una reducción de 11,8 en 1998 a 7,3 en el año 2002, posiblemente por la atención oportuna y la accesibilidad en el HISMA

Se evidencia una mejoría en las estadísticas vitales en Panamá, con mayor énfasis en las provincias donde se implementaron programas preventivos y de atención médica y profesional como la Región de San Miguelito.

Sobre el modelo de prestación de servicios en salud

Como resultado del PAN/01/001-Reforma al Sector Salud, en el caso del HISMA se evidencia un modelo de desarrollo gerencial de los servicios de salud, con programas y procesos desarrollados, indicadores de medición y de gestión a nivel hospitalario, alta productividad de los recursos humanos (pago por productividad), buen desarrollo del sistema de referencia y contrarreferencia, integración funcional entre las instituciones del MINSA y la CSS, y una estabilidad en el

presupuesto, sin embargo hace falta crear un fondo para el mantenimiento y reposición de equipos, puesto que si no cuentan con los recursos en corto tiempo tendrán que prescindir de algunos servicios.

El mayor impacto de las inversiones, se observa en el modelo de atención del HISMA, donde la población califica al Hospital como muy bueno en la atención, con un 95% de satisfacción en las evaluaciones semestrales que se realizan a partir del año 2001, teniendo problemas la población no asegurada para acceder a los servicios de medicina especializada.

Uno de los mayores impactos de los dos proyectos, es haber permitido reflexionar sobre la problemática del sector salud, generando la formulación de políticas públicas del sector salud, asi como los instrumentos gerenciales y la capacitacion de los recursos humanos del sector y reorientando todos los recursos al fortalecimiento de las áreas identificadas como prioritarias, con el fin de producir impactos positivos sobre la salud y sobre el funcionamiento de los servicios de salud.

c) Obras Públicas

Para analizar los impactos alcanzados a través de la ejecución de las obras viales del MOP, fue necesario realizar una re-evaluación de los proyectos. Tal como se expresó anteriormente, muchos de los proyectos seleccionados y ejecutados por el MOP en el marco del PAN/95/001 fueron analizados aplicando el HDM III[102].

De 68 proyectos evaluados anteriormente, se decidió – en consenso con las autoridades y técnicos del MOP – seleccionar un grupo de 31 proyectos con los cuales se trabajaría para realizar la re-evaluación, es decir volver a aplicar el modelo HDM III, con los valores reales de inversión y con los nuevos censos de tránsito.

Del análisis de los indicadores económicos se puede observar que en un número elevado los valores originales de los indicadores fueron más optimistas que los calculados en la situación "Ex – post" o situación "Con Proyecto", tal como se muestra en el Informe de Obras Públicas.

En general los valores de los indicadores de rentabilidad ponen en evidencia la existencia de un método técnico de trabajo, como así también el logro de un impacto positivo en términos de beneficios sociales. Estos resultados estarían mostrando un resultado apreciable en términos de eficiencia, en el sentido de haber realizado una asignación adecuada de los recursos de inversión entre las alternativas de mayor rentabilidad.

PROYECTO	VAN (12%)	TIR
Corredor Atlántico Areas Revertidas	**15.961.046**	**26,94 %**
1. Carretera Bolívar	1.388.203	18,63 %
2. Avenida Randolph	6.191.697	30,71 %
3. Intersección Cuatro Altos	8.381.146	27,96 %

[102] Highways Design Model, modelo originalmente diseñado por el Banco Mundial, que consiste en un modelo estandarizado para el diseño y mantenimiento de carreteras.

PROYECTO	VAN (12%)	TIR
Corredor Pacífico Areas Revertidas	**43.330.276**	**24,69 %**
1. Avenida Ascanio Arosemena	707.606	18,36 %
2. Avenida Ascanio Villalaz	5.213.942	25,27 %
3. Avenida Camino de la Amistad	1.309.748	18,81 %
4. Avenida Gaillard (Torrijos Herrera)	15.617.308	23,42 %
5. Avenida Juan Pablo II	416.169	14,57 %
6. Avenida Marginal Este de Albró	13.286.267	51,21 %
7. Vía Simón Bolívar	17.609.155	54,35 %
8. Vía Conectora Vía Minter – Calle Godfrey	120.984	14,73 %

d) Vivienda

Con el propósito de identificar y cuantificar los impactos potenciales de las viviendas construidas sobre los niveles de bienestar de las familias adjudicatarias, durante la consultoría se realizó – en coordinación con la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República – una encuesta financiada por la consultoria sobre una muestra seleccionada en Panamá y Colón correspondiente a los edificios Salomón construidos con el apoyo del PNUD a traves del Pan 95/001.

Como resultado de esa encuesta, se pudo verificar los siguientes impactos de los programas de construcción de viviendas concretados en el marco del PAN/95/001.

Aspecto	Aumento	Disminución
1) Condiciones de las viviendas	83% tienen vivienda individual	
2) Abastecimiento de agua potable – Seguridad y continuidad del servicio	22% tienen acueducto	7% reciben agua menos días por mes 17% tiene el servicio menos horas por día
3) Abastecimiento de agua potable – Calidad del agua suministrada y comodidad del servicio	59% con plumas o llaves dentro de la vivienda	
4) Servicio de disposición de aguas servidas	41% tienen alcantarillado 34% tienen sanitarios de uso exclusivo del hogar	
5) Servicio de recolección de basuras	28% tiene servicio de recolección de basura	
6) Energía eléctrica	15% tiene servicio de energía eléctrica	
7) Otros servicios (teléfono fijo, celular, beeper, internet, TV cable	48% tiene servicio de telefonía celular 10% tiene TV cable	15% reducción en telefonía fija
8) Impacto sobre la salud (diarreas, gripes, tos, tosferina, bronquitis, infecciones pulmonares)	42% reducción diarreas infantiles 67% reducción gripes, tos, tosferina, bronquities, infecciones pulmonares	3% aumento diarreas infantiles
9) Rendimiento escolar	28% aumento rendimiento escolar	8% reducción rendimiento escolar

Aspecto	Aumento	Disminución
10) Actitud familiar	62% inversiones no factibles en vivienda anterior	
11) Seguridad	44% aumento sensación de seguridad	33% reducción sensación de seguridad
12) Bienestar	71% aumento sensación de bienestar familiar	9% reducción sensación de bienestar familiar

La no-existencia y/o disponibilidad de información sistematizada acerca del proceso y selección de los beneficiarios en este caso de los apartamentos de los edificios Salomón, no permite concluir con mayor certeza la bondad o no de este tipo de solución habitacional, como parte de una política de vivienda estructurada para las necesidades de aquellos grupos sociales con mayor necesidad.
Lo que sí es importante destacar es que el tener acceso a una vivienda digna, no-solo es una condición fundamental para garantizar una buena calidad de vida de la población, sino también una condición fundamental para participar de los beneficios del desarrollo, en este sentido la encuesta realizada indica indudablemente mejoramiento de las nuevas condiciones de bienestar para estas familias frente a sus condiciones anteriores a pesar de algunos aspectos que llaman la atención como las deficiencias en el suministro de agua y el aumento en la sensación de inseguridad en un 33% de los casos de la muestra, esto podría estar indicando problemas en el entorno mismo de la vivienda en relación con las características sociales y económicas dentro de la selección de los beneficiarios..

No obstante esta consideración es importante llamar la atención que el problema habitacional de Panamá trasciende el tema exclusivo de la oferta de viviendas, se hace necesario adecuar el tema de la financiación y la focalización de los beneficiarios, por cuanto sí bien la existencia de un subsidio parcial es absolutamente justificable desde el punto de vista social, es imprescindible que el mismo responda a un análisis técnico previo y también a decisiones explicitas de la política de vivienda que ajusten el tamaño de los subsidios a niveles equitativos y que sean idóneos para la "generación de capacidades futuras". Situación que en el caso de los edificios Salomón como: existencia de alta morosidad y no pago de los apartamentos muestra la existencia "no programada" de "algún tipo de subsidio" de características insostenibles para el sector de vivienda.

4.5. SOSTENIBILIDAD

a) Educación

Existen condiciones Constitucionales que señalan la responsabilidad del Estado en ofrecer el servicio de educación a la población y la gratuidad de la enseñanza primaria. El resultado de la aplicación de estos mandatos hace que el sector educativo Panameño cuente con mecanismos legales y financieros acordes con el crecimiento económico del País (presupuesto anual estimado sobre una participación no menor al 6% del PIB) que buscan garantizar la prestación de los servicios educativos. Asimismo, la conformación del Fondo Educativo, al cual contribuyen todos los trabajadores y empleadores del País, es una fuente financiera importante que hace posible la estructuración de diferentes programas. En este sentido, durante la pasada década se ha logrado una cobertura de la educación primaria casi completa, con una tasa de escolaridad del 96% y reducción del analfabetismo que se estima en un 9%, uno de los más bajos del continente.

El problema actual reside en la falta de equidad, ya que como se ha comprobado con la intervención del proyecto y los logros del sector, persisten problemas de acceso a la educación en la primaria dentro de las zonas o provincias y comarcas estructuralmente más pobres, donde la aplicación de los factores de producción del servicio educativo no está siendo suficiente ni en cantidad, ni en calidad, ni en oportunidad, generando rezagos con respecto al resto del País. Existen problemas agudos en las comarcas indígenas con altos índices de analfabetismo de las mujeres indígenas. Los aspectos étnicos y la adecuación del sistema educativo remiten a la falta de provisión adecuada de textos y libros apropiados por los problemas lingüísticos, ya que un porcentaje significativo de la población indígena no habla español.

El proyecto PAN/95/001, aunque tuvo una buena participación e impacto en términos de mayor eficiencia en la obtención de los productos, muy poco o nada pudo hacer en términos de modificar las condiciones de inequidad en la prestación de los servicios, esto en atención al diseño y rol delimitado al proyecto, solo como agente dinamizador de la inversión, sin la participación sustantiva en la focalización y evaluación de la calidad de los productos.

El proyecto al 2002 ya ha disminuido muchísimo su participación en la dinamización de la inversión, y en este sentido por ejemplo, el programa de nutrición ya fue retirado completamente. Los efectos de esta acción realmente han repercutido en el ritmo de ejecución de la inversión en relación con lo apropiado para el sector, que muestra nuevamente una baja sustantiva pasando de niveles de 63% y 73% entre 1996 y 2001 respectivamente a 47% y 58% en el 2002 y el 2003.

Conclusión: En relacion con la infraestructura escolar , el sector educativo enfrenta problemas estructurales que estarían generando condiciones de insostenibilidad desde el punto de vista de conservación y mantenimiento de las infraestructuras, teniendo que recurrir a préstamos externos para la financiación de deterioros sostenidos en el tiempo y que continuarán, de no modificarse el ajuste en los presupuestos anuales y los mecanismos administrativos ágiles y descentralizados para su atención, lo cual reiteraría la necesidad de mecanismos de choque expeditos como el proyecto u otros, para evitar mayores efectos negativos, siempre y cuando se haga dentro de un enfoque de participación sustantiva para ganar en focalización, eficiencia y equidad y no solo como tramite financiero o delegado para pagar..

b) Salud

La contribución al mejoramiento de la salud puede continuar en la medida en que la formulación de las políticas publicas en salud tengan la continuidad esperada, logrando que los recursos de diferentes fuentes de financiación sean asignados a la continuidad de procesos y programas en pro de la población.

El modelo de Salud en San Miguelito es un modelo de éxito, que apenas empieza a producir resultados, debido a que los acuerdos de gestión van a definir las metas a alcanzar por cada institución. Este modelo es exitoso en la medida en que responda a las necesidades específicas de la población y que ésta participe en la definición de estrategias, objetivos, metas y en la evaluación del proceso, permitiendo con esto que ella se apropie del modelo.

El HISMA no tendrá sostenibilidad en el tiempo, mientras perdure el mismo presupuesto, por cuanto con una tasa de crecimiento poblacional anual del 2,6%, sin incremento de presupuesto, la cobertura y la calidad con seguridad tendran que ir disminuyendo. Además el presupuesto no se cuenta con recursos para el mantenimiento de equipos, ni de reposición de los mismos. (estos equipos son propiedad del MINSA y están en comodato, no se reponen las partes o los equipos dañados.)

La definición del sistema de articulación de la Caja del Seguro Social (aspectos de financiación y gerenciamiento de las instituciones adscritas dentro de la red de servicios) como instrumento de apoyo a la política del sector salud, es estrictamente necesaria para optimizar los efectos sobre la eficiencia y equidad en la prestación de los servicios de salud a toda la población Panameña

Se evidenciaron condiciones de insostenibilidad en relación con la muestra de indicadores de eficiencia en los proyectos de salud seleccionados por Econosul Consultora en este sentido es importante anotar que solo el HISMA presenta esfuerzos metodológicos sostenidos para elevar la eficiencia y mejorar la equidad pero que no puede ser sostenible si no hay una redefinición del sistema de financiación acorde con el crecimiento de la población y que esta situación en contraste el resto de las instituciones hay evidencias que indican están por fuera de los estándares internacionales de costos lo cual afecta directamente la sostenibilidad del sistema

Esto a su vez llama la atención a la necesidad de focalizar el gasto en el sector salud con el fin de buscar una mayor sostenibilidad y equidad como producto de la recuperación de costos tanto en la atención curativa, como en la atención hospitalaria donde sé esta beneficiando de manera mas desproporcionada a los no pobres y a los residentes urbanos mas que a los rurales. El gasto en salud viene creciendo desproporcionadamente, y los indicadores de gestión de las instituciones hospitalarias están por fuera de estándares razonables en términos de costos y calidad

c) Obras Públicas

En cuanto a la sostenibilidad de las inversiones viales, es importante observar que la inversión ejecutada por el MOP viene perdiendo importancia en relación con la inversión total ejecutada por el Gobierno Central. Por ejemplo, en 1995 la inversión del MOP representaba el 50% de la inversión total del Gobierno y ese porcentaje muestra una tendencia declinante, llegando a un valor mínimo del 12% en el 2002.

Otro objetivo del Programa era aumentar la cobertura, eficiencia y efectividad del mantenimiento vial, así como buscar establecer esquemas de financiamiento que aseguraran un mantenimiento vial autosustentable y un uso racional de los recursos humanos y materiales de la planta del MOP, destinados a estas actividades.

Hasta la fecha no se ha implementado un Sistema de Administración Vial, que garantice la formulación y aplicación de una Planificación estructurada de la Conservación de la Red de Caminos. Este aspecto, en conjunto con la reducción de los recursos presupuestarios disponibles, puede llegar a debilitar totalmente la sostenibilidad del desarrollo vial alcanzado en la última década. Cabe mencionar que, de los montos asignados para mantenimiento, el 75% se destina al

pago de sueldos, restando una mínima parte de los fondos para la adquisición de insumos o contratación del mantenimiento de los caminos. Es necesario tener presente que, según la Dirección de Mantenimiento del MOP, para realizar un buen mantenimiento periódico y de rutina se requerirían unos US$ 75 millones por año, mientras que la asignación anual ha rondado los US$ 12 millones.

Por otra parte, a la fecha se está discutiendo en el Congreso Nacional la creación de un Fondo de Mantenimiento Vial (FONVIAL), mediante un anteproyecto de Ley que ha sido analizado con usuarios, gremios y políticos, a fin de buscar el consenso necesario para su aprobación. Mientras tanto, para asegurar no solo el mantenimiento sino también la calidad de la ejecución, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) dió solución temporal al problema, al contratar – junto con las obras – el mantenimiento de las mismas por 5 años. Con este procedimiento, al menos 950Km. de las carreteras recientemente rehabilitadas, incluyendo todas las del préstamo 1116/OC-PN, son atendidas actualmente por los mismos contratistas que ejecutaron las obras.

También es destacable la participación de inversionistas privados en el sector transporte. Este cambio sustantivo en la estructuración del sector, fue un aspecto de importancia que redujo el esfuerzo público, al darse en concesión por peaje los Corredores Norte y Sur, y la Autopista a Colón, que en total han representado una inversión privada de alrededor de US $550 millones.

d) Vivienda

El presupuesto asignado al MIVI muestra – en términos absolutos – un crecimiento de importancia entre 1995 y 1997, pero después de ese año tiene una tendencia decreciente hasta el 2003. En términos relativos, la tendencia es totalmente decreciente en el período 1995/2003, partiendo del 1,9% del Presupuesto del Gobierno Central y llegando al 0,9%.[103]

Las tendencias antes mencionadas se potencian aún más cuando se considera el presupuesto ejecutado. La ejecución presupuestaria del MIVI muestra – en términos absolutos – un crecimiento entre 1995 y 1997 pero luego de ese punto, la tendencia se revierte convirtiéndose en un descenso muy pronunciado hasta el 2003. Con la importancia relativa de la ejecución presupuestaria del MIVI respecto de la ejecución del presupuesto total del Gobierno Central, ocurre algo similar a lo apuntado en el párrafo anterior, pero mucho más potente. Si bien esta importancia relativa de la ejecución parte en 1995 de un valor similar (1,9%), el descenso es mucho más pronunciado, llegando al 0,6% en el 2003.

Para ello, es interesante traer a colación algunos conceptos expuestos en "El Gasto Público Social en Panamá"[104]. En este informe se expresa lo siguiente:

[103] Datos extraidos de los "Informes del Contralor" para cada uno de los años considerados.
[104] REPUBLICA DE PANAMA, MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA, Dirección de Políticas Sociales, "El Gasto Público Social en Panamá (Tendencias y Prioridades)", Panamá, Diciembre 1996.

El sector Vivienda registró la participación más baja en el total del gasto social en el período 1980-92. El gasto en vivienda representó, en promedio, tan solo el 5% del gasto social y menos del 1% del PIB en valores reales, convirtiéndose en el sector menos privilegiado por la política social.

Ante la limitada disponibilidad de recursos para atender los requerimientos de viviendas de interés social, el Estado diseñó respuestas innovadoras como son la legalización de terrenos para facilitar el acceso al crédito; otorgamiento de lotes con servicios mínimos; y facilidades de crédito para la construcción o mejora de viviendas. Ello permitió aportar aproximadamente 52 mil soluciones durante el período 1980-90, para familias con ningún o bajos ingresos.

A pesar del esfuerzo realizado a través del gasto público para satisfacer la demanda de viviendas de interés social, el déficit de este tipo de viviendas se duplicó en el decenio 1980-90, lo que permite inferir que el gasto público en soluciones habitacionales urgentes no ha sido eficaz en reducir el déficit habitacional.

Consciente de este problema, se procedió a modificar la ley de vivienda con miras a incentivar la participación del sector privado en la dotación de soluciones de vivienda de interés social.

Pero paralelamente, es necesario desarrollar una política agresiva de captación de recursos para viviendas de interés social y mejorar la eficiencia en la entrega de estos servicios. Cabe recordar que el aparato burocrático del sector vivienda absorbe casi una tercera parte del gasto que se efectúa en el sector, lo cual aunado a la escasez de recursos de inversión, hace evidente la existencia de ineficiencia en la entrega de los servicios y poco impacto en función de la magnitud de los problemas.

Mejorar la eficiencia en la financiación de los programas del sector liberaría recursos para aumentar las soluciones de vivienda.

Si se analiza la situación actual del sector en materia de recursos, es posible destacar – en primer lugar – que el porcentaje del presupuesto del Gobierno Central destinado a inversión en vivienda se viene reduciendo en forma permanente y en segundo término que ante esas reducciones, los gastos de funcionamiento del MIVI han llegado a representar – en algunos años – más del 50% del presupuesto total del Ministerio.

Por lo tanto, resulta imprescindible enfrentar este problema de una manera decidida y con el ánimo de buscar una solución aceptable que asegure la puesta en marcha de una política sostenible en el sector vivienda. Esta política deberá tener en cuenta la existencia de: a) Un sistema estable, permanente y transparente para concretar el registro, verificación de condiciones, priorización y selección de familias con problemas de vivienda; b) Una metodología técnicamente aceptable para calcular el monto del subsidio en función del aporte de la vivienda a la "generación de capacidades"; c) Mecanismos estrictos de requerimiento de pago de deudas hipotecarias, con el propósito de evitar la existencia de subsidios implícitos en el sector

4.6. DESARROLLO DE CAPACIDADES

La contribución al desarrollo de la capacidad significa el grado en que los programas y proyectos han permitido a los grupos destinatarios ser autosuficientes, permitiendo a las instituciones gubernamentales, el sector privado y las organizaciones civiles utilizar las experiencias positivas obtenidas, en el intento de resolver cuestiones de desarrollo más amplias.

El interrogante fundamental se orienta:

- Primero a la identificación de aquellos aspectos que han sido fundamentales para conseguir los logros de los proyectos, siempre en términos de mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos, y
- Segundo, a identificar si – como consecuencia de los proyectos ejecutados – se han generado las capacidades necesarias (en términos de sistemas, procesos y procedimientos, metodologías técnicas y operativas, recursos humanos calificados, recursos financieros, sistemas y ambientes de negociación, etc.) para asegurar la replicabilidad de las experiencias positivas.

Es importante reflexionar sobre el tema de la construcción de capacidades, ya que en este marco se puede estar hablando del desarrollo de capacidades individuales y capacidades institucionales. Las capacidades son individuales cuando – a través de la gestión de los proyectos – los funcionarios de gobierno o consultores de contraparte, han llegado a captar, asimilar y aprehender nuevos métodos de trabajo – tanto técnicos como administrativos – que aplicados en un marco de voluntarismo, se reflejan en mayores niveles de eficacia y eficiencia de las acciones concretadas y por ende, de los servicios prestados a la población. Por otra parte, se logra la capacitación de las entidades, cuando esos nuevos métodos de trabajo – tanto técnicos como administrativos – se institucionalizan a través de normas de observancia obligatoria, que le otorgan rigurosidad y uniformidad a las acciones que desarrollan los distintos funcionarios involucrados en cada procedimiento (fortalecimiento institucional).

a) Educación

En este sector, el rol asignado al proyecto PAN/95/001 no tenía el alcance y responsabilidad para introducir o apoyar cambios sustantivos en la gestión del sector educativo, ni en la parte administrativa, ni en la parte técnica y por ende, en la generación amplia de capacidades en forma directa. Por lo tanto, nunca existió el propósito de generar capacidades individuales o institucionales.

Ese desarrollo de capacidades se vincula más con el Programa de Transformación y Modernización del Sistema Educativo, que fue ejecutado por otras instancias dentro del Ministerio.

Hechas estas salvedades, al analizar el comportamiento del PAN/95/001 se pueden reconocer dos periodos bien diferenciados:

- El inicial desde 1996 a 1998 que muestra una gran vitalidad en la ejecución, con un gran numero de proyectos en contratación para todos los componentes, nutrición, construcciones y equipos, materiales y suministros y procesos administrativos y de pago mas cortos, por la presencia de condiciones especiales dentro del proyecto relacionadas con la refrendación de los contratos por parte del delegado del Contralor y con una programación que en términos generales no tuvo muchas variaciones y,
- Un segundo periodo que va de 1999 al 2002 donde se evidencian procesos deficientes o incompletos de licitaciones o contrataciones, cambios en el tipo de actividades a realizar con revisiones presupuestales del proyecto, algunos problemas de tipo legal en algunos procesos de adquisiciones y falta de algunos controles internos en términos de salvaguardar documentos y control de las entregas de los productos por dificultades en transporte o personal disponible para la supervisión por parte de las entidades participantes y del propio proyecto.

Para el primer período, los principales hallazgos dan cuenta de la existencia de planes operativos detallados con buenas especificaciones y la existencia de un grupo importante de consultoría internacional, que dio soporte a estos procesos y por ende, a la puesta en marcha de los componentes solicitados al Proyecto, con algún grado de transferencia de conocimientos y capacidades a los grupos nacionales.

En general los procesos entre las distintas áreas que tienen relación con los componentes se dan aislados, es así como los funcionarios de las unidades ejecutoras del BID y el Banco Mundial desconocen con exactitud tanto los aspectos financieros y técnicos de muchos de los planes de inversión de las distintas dependencias del Ministerio y no llevan registros ni información adecuados y al día. En algunos casos se ha perdido documentación sobre contratos y especificaciones, autorizaciones y no objeciones de los Bancos, lo que se denomina la memoria institucional, como consecuencia de cambios en la administración que amenazan la continuidad, la asunción de responsabilidades y el rendimiento de cuentas.

b) Salud

En Salud – a diferencia de lo acontecido en Educación – si existieron procesos importantes de fortalecimiento institucional. En este sector, en los proyectos de Dinamización y Reforma del Sector Salud, se han desarrollado capacidades institucionales en varios niveles, que se ponen en evidencia a través de las modificaciones en la estructura del MINSA, la innovación en la modalidad de dirección y gobierno de los hospitales (en el caso de San Miguelito) en la generación de capacidades para el impulso de una cultura de tipo gerencial, en la adecuación de la infraestructura en la red de servicios, todas acciones novedosas impulsadas con los dos proyectos (PAN/95/001 y PAN/01/001).

A nivel del Ministerio de Salud, el desarrollo de capacidades vino de la mano con el diseño de un nuevo modelo de atención en salud; con la reforma del modelo de prestación de servicios a través de los equipos básicos de salud; con el desarrollo del Sistema de Información en Salud; con la publicación periódica de boletines epidemiológicos, estadísticas vitales, seguridad social y

estadísticas sociales, a partir del año 1999; con la reorientación de las políticas públicas en salud; con el desarrollo de Políticas y Estrategias de Salud en el período 2000-2004, permitiendo dar continuidad a los proyectos iniciados; con la descentralización en la prestación de los servicios de salud en la región de San Miguelito, separando estas funciones de las de regulación; y con la formulación de una plataforma estratégica para el desarrollo de un programa de acreditación de instituciones de salud.

A nivel de la Regional de San Miguelito, la generación de capacidades se plasmó a través del desarrollo de la red de servicios en cuanto al fortalecimiento de las acciones de promoción y prevención, red de servicios, sistema de referencia y contrarreferencia, y participación comunitaria; con el sistema de monitoreo y evaluación de los acuerdos de gestión en cada una de las instituciones prestadoras de servicios de salud; con el desarrollo de un modelo de integración de servicios de salud y la definición de los niveles de atención de la red pública en San Miguelito; y con los centros de atención primaria de salud de San Miguelito dotados de equipos médicos, quirúrgicos, de laboratorio, de oficina y de cómputo.

A nivel del Hospital San Miguel Arcángel, la creación de capacidades vino junto con la formulación e implantación del nuevo modelo de gestión en el HISMA, con compromisos de sostenibilidad y autogestión; con el fortalecimiento de la capacidad gerencial por mejoramiento en procesos críticos como compras, pagos, procesos administrativos, sistemas de información, y capacitación gerencial; y por la implementación del Area de Calidad.

A nivel del Hospital Santo Tomás (HST), el impacto en capacidades se fue plasmando a través del fortalecimiento del Patronato del HST; el fortalecimiento de la gestión del HST, por medio de las actividades de direccionamiento estratégico, desarrollo de guías de gestión, y auditoría interna; y por la elaboración e implantación de los Manuales de Funciones y procedimientos para la toma de decisiones.

A nivel de la población, la generación de capacidades se concretó junto con la participación en la toma de decisiones en los servicios de salud, a través de los Consejos Familiares y los Comités de Salud; y la capacitación de la población de la Región de San Miguelito en el nuevo modelo de atención.

En síntesis, los proyectos PAN/95/001 y PAN/01/001 han contribuido a generar las capacidades necesarias para lograr la transformación y modernización del Sector Salud, extendiendo al resto del país la experiencia concretada en la Región de San Miguelito. Los procesos de fortalecimiento y desarrollo de capacidades institucionales han abarcado el nivel central del Ministerio de Salud, la Regional de San Miguelito, el HISMA, el Hospital de Santo Tomás y la población involucrada con la experiencia piloto.

c) Obras Públicas

En el caso del MOP se ha logrado un impacto a través del desarrollo de las capacidades de un grupo técnico que ha laborado en relación directa con los préstamos externos y con las acciones

del PAN/95/001 y en parte, también se ha logrado una cierta capacitación institucional, por medio del fortalecimiento de una "Unidad Ejecutora" encargada de todas las actividades vinculadas con la ejecución de proyectos viales con financiamiento presupuestario y financiamiento externo. No obstante, este fortalecimiento de la Unidad Ejecutora, no significa el fortalecimiento institucional del Ministerio, por cuando no toda la estructura del MOP ha absorbido la "Unidad Ejecutora" y los procesos y procedimientos que la misma implica, ni tampoco se cuenta con una integración estable y consolidada de los profesionales necesarios para asumir la coordinación técnica de las actividades del MOP en el sector.

No obstante, es conveniente destacar que con la aplicación de los diferentes préstamos, se ha logrado que el Ministerio de Obras Públicas (MOP) cuente con un grupo técnico y profesional capacitado para ejecutar las labores de identificación, análisis y evaluación, priorización y selección de proyectos viales, como así también para llevar adelante la administración de la ejecución de préstamos externos. Además, en estos momentos el MOP dispone de una base de datos muy importante, como es el inventario vial que fue ejecutado en el marco del PAN 95/001 (SAMI).

De manera adicional, en la actualidad el programa HDM es utilizado para estimar los indicadores de rentabilidad de distintos tramos de rutas interurbanas y urbanas, aunque esto todavía se realiza en forma individual para cada uno de los tramos considerados y no para toda la red vial, con el propósito de identificar los tramos de mayor rentabilidad para canalizar las inversiones.

El mejoramiento de las labores técnicas requiere:

- Personal técnico calificado
- El inventario vial
- Los censos de tránsito
- La aplicación de una herramienta de análisis como el HDM III

De estos cuatro requisitos, si bien es recomendable que se continúe con las actividades de capacitación de los profesionales y técnicos, se puede decir que todos están disponibles en la actualidad, aunque existe el inconveniente que los censos de tránsito se encuentran bajo la responsabilidad de una entidad fuera de la órbita del MOP.

Cabe mencionar la creación de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT) en julio de 1999 como ente regulador de la actividad del transporte terrestre urbano e interurbano, lo cual ha significado un avance para aumentar la seguridad vial de manera coordinada con la Policía de Tránsito, organizar y mejorar la calidad del servicio público de transporte de carga y pasajeros y la competitividad del transporte vial, de conformidad con una de las estrategias del Programa. A raíz de su creación, la ATTT asumió todas las funciones que correspondían a la desaparecida Dirección Nacional de Transporte (DINATRATE) dependiente del Ministerio de Obras Públicas (MOP).

Sería muy conveniente analizar la conveniencia de incorporar la función de regulación del transporte terrestre urbano e interurbano, al esquema del ERSP. Si bien durante la consultoría no

se abarcó el estudio del sistema de transporte terrestre, por los comentarios recibidos parecería que el mismo requiere una atención urgente y además, tiene la importancia suficiente como para ser asumido por el ERSP.

Por último, es muy necesario recalcar la necesidad de contar con un sistema de financiamiento auto-sostenible para atender el mantenimiento y ampliación de la red vial, al menos en los tramos de altos niveles de congestión que podrían asegurar la disponibilidad de recursos financieros genuinos. Este es un tema que debería ser analizado con mayor detalle y profundidad, con el propósito de incrementar la independencia de la política de mantenimiento, mejoramiento y ampliación de la red vial nacional.

d) Vivienda

En el caso de vivienda, el PAN/95/001 no ha contribuido prácticamente a crear ningún tipo de capacidad institucional. Tal como se explica en el informe sectorial, la concreción de un proceso de fortalecimiento institucional, con procesos y procedimientos rigurosos y regulados, requeriría al menos:

- La disponibilidad de un sistema estable, permanente y transparente para concretar el registro, verificación de condiciones, priorización y selección de familias con problemas de vivienda, de manera de vincular este sistema con el mapa de pobreza y asegurar un tratamiento equitativo
- La disponibilidad de una metodología técnicamente aceptable para calcular el monto del subsidio en función del diferencial entre valoración privada y social o en otros términos, del aporte de la vivienda a la "generación de capacidades", para distintos estratos socio-económicos
- La disponibilidad de un fondo rotatorio para el financiamiento de la adquisición de viviendas por distintos estratos socio-económicos, concebido dentro de un esquema de subsidio a la demanda y no a la oferta.
- La existencia de mecanismos estrictos de requerimiento de pago de deudas hipotecarias, con el propósito de evitar la existencia de subsidios implícitos en el sector (valores que los beneficiarios se apropian por decisión propia, a través de procedimientos incorrectos e ilegales)
- Mejoramiento de los diseños y pliegos estandarizados, con el propósito de minimizar los diferenciales entre los presupuestos y los costos finales de las obras

Si se analizan las características de las ejecuciones concretadas a través del proyecto PAN/95/001, es muy fácil identificar las falencias del mismo en estos temas sustantivos de sostenibilidad y desarrollo de capacidades. Sin embargo, estas debilidades no son consecuencia de una ejecución irregular, sino de una formulación del proyecto focalizada en la necesidad de acelerar la ejecución de los presupuestos de inversiones de una serie de instituciones claves del sector público, entre las cuales se encontraba el Ministerio de Vivienda.

El tema de desarrollo de capacidades a través de la generación de nuevos sistemas, procesos y procedimientos, metodologías y capacitación de funcionarios, nunca estuvo previsto en la formulación del PAN/95/001 y por lo tanto, el mismo nunca estuvo en condiciones de apoyar la generación de las capacidades nacionales para asegurar – de ahora en más – la ejecución de una política de vivienda con objetivos de eficiencia y equidad.

Capítulo 6. Modelo de puntuación de eficiencia y equidad

Para la construcción del modelo de puntuación, se tuvieron en cuenta los conceptos expuestos en la metodología del presente trabajo de evaluación de Logro.

En la metodología se asume que – desde el punto de vista conceptual – se puede concebir para cada sector, la existencia de una función de producción que vincula cada uno de los proyectos de un "paquete" con el respectivo logro u objetivo estratégico de la gestión de Gobierno.

$$L_i = l\left(P_{i1}\,;\,P_{i2}\,;\,.....;\,P_{in}\right)$$

De esta forma, cada "Logro" sustantivo (L_i) es una función dependiente de un "paquete" de proyectos complementarios (P_{i1}, P_{i2}, ..., P_{in}).

Con esta concepción los proyectos de un "paquete" son insumos necesarios para conseguir el logro u objetivo estratégico. De esta manera, la consecución del logro no es atribuible a un proyecto en particular, sino que es el resultado del accionar conjunto de todos los proyectos que componen esa función de producción.

Asimismo, en la metodología también hacíamos referencia a la existencia de una estructura jerarquizada de logros, ya que al formular un plan de Gobierno o un programa de cooperación, se parte del análisis estructurado de un árbol de problemas. De ello resulta – en consecuencia – la conformación de conjuntos jerarquizados de logros u objetivos estratégicos.

No es que solamente exista una relación entre cada logro y su respectivo conjunto de proyectos, sino que así como un "paquete" de proyectos se vincula al alcance de un logro específico, también un "paquete" de logros de un cierto nivel, se vincula con el alcance de un logro de nivel superior.

$$L_{j(i+1)} = m\left(L_{ji}\right) \quad \text{para j} = 1,\ldots\ldots, \text{m} \quad \text{i} = 1,....., \text{t}$$

De esta forma, la concreción de un logro j de un nivel (i+1), es una función dependiente de los logros agrupados en el paquete j correspondientes al nivel inferior (i). Y este nivel inferior de logros puede ser resultado de una desagregación sectorial o regional.

Por ejemplo, el alcance del logro de "mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos", es una función resultante de una serie de logros tales como la "mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios de salud", más la "mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios de educación", etc.

Es decir, que en realidad no existe un solo nivel de logros que se consiguen con un conjunto o paquete de proyectos, sino que existe una estructura jerarquizada de logros, donde los logros de nivel superior son resultantes de la concreción de los respectivos "paquetes" de logros del nivel inmediato inferior. Y así sucesivamente, hasta llegar al nivel de logros que está en función directa de los productos conseguidos a través de los proyectos.

De acuerdo a lo expresado anteriormente respecto de la función de producción, los proyectos ejecutados a través de PNUD tienen – en principio – una valoración o ponderación relativa igual al resto de los proyectos que forman parte de cada función de producción. Los logros son atribuibles a todos los proyectos por igual y no se identifican apropiaciones específicas para cada uno de ellos.En términos muy sencillos, para lograr un café con leche, es tan importante el café como la leche, no importa la proporción en que los mismos se combinen.

No obstante, si bien existiría la posibilidad de "deconstruir" el logro en logros de menor nivel y de esa manera, identificar una relación biunívoca entre un proyecto ejecutado por PNUD y un logro de menor jerarquía, lo mismo quedaría pendiente el tema de la agregación posterior a nivel del logro sujeto a evaluación.

Por otra parte, cabe aclarar que esa igualdad de ponderaciones relativas entre todos los proyectos de la función de producción, es así siempre y cuando un análisis de tipo cualitativo, no ponga de manifiesto que el o los proyectos ejecutados por PNUD o cualquier otro, no cumplieron – dentro de la función de producción – un rol equiparable a los otros componentes. En este caso, correspondería emitir algunos juicios de valor para la reformulación de las ponderaciones relativas.

En este marco de referencia, por ejemplo, si bien los proyectos administrados por PNUD no tuvieron – desde el punto de vista financiero – una participación importante respecto de todos los recursos movilizados en los sectores Energía y Telecomunicaciones, no obstante ellos jugaron un rol trascendente al modificar las estructuras organizativas de los sectores y hacer posible la transformación concretada en ambos casos. Esta transformación hizo posible que las empresas privadas invirtieran cuantiosos recursos en generación, en tecnología, en comercialización, etc., factores que luego permitieron conseguir impactos sustantivos en los indicadores del desempeño sectorial.

Dentro de esta concepción, se ha construido un modelo de puntuación – o de indicadores – que permita calificar cuatro aspectos:

a) El cambio en el nivel de eficiencia de cada sector
b) El cambio en el nivel de equidad intra-generacional, desde el punto de vista de los distintos estratos socio-económicos
c) El cambio en el nivel de equidad intra-generacional, desde el punto de vista regional o provincial
d) El cambio en el nivel de equidad inter-generacional

Como puede observarse, en todos los casos se habla de "cambios" producidos respecto de una situación de partida o "línea de base". El logro que se está evaluando hace referencia a la "Mayor eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos" y por lo tanto, se refiere a un incremento de los niveles de eficiencia y equidad respecto de una situación inicial.

El otro tema que debe aclararse es que todas las variables fueron transformadas, de manera que los aumentos implican un cambio positivo y las disminuciones un cambio negativo. Así por ejemplo, en lugar de trabajar con un porcentaje de pérdidas, se trabajó con el porcentaje de NO pérdidas; la tasa de repitencia se transformó en la tasa de NO repitencia; y algo similar ocurrió con las tasas de deserción, de mortalidad, etc.

Por otra parte, también es conveniente destacar que en todos los casos, los indicadores resultantes giran alrededor de la unidad (1), ya que un valor mayor a 1 indica una mejoría en términos del indicador y un valor inferior a 1 debe interpretarse como una disminución o empeoramiento del indicador.

Para trabajar cada uno de los indicadores antes mencionados, se adoptó primero una posición conceptual sólida y coherente y luego, esa concepción genérica se adaptó para su aplicación a cada sector considerado. A continuación se exponen esos razonamientos.

1. CAMBIO EN EL NIVEL DE EFICIENCIA

Cuando se habla de eficiencia, se está haciendo referencia al logro de un objetivo con la mínima cantidad de recursos o también, a maximizar el logro del objetivo con una cierta cantidad de recursos. En síntesis, el tema se traduce en relacionar el cambio en objetivos conseguidos, con el cambio en recursos utilizados.

En términos generales – como también se menciona en la metodología – la evaluación de logro tiene una relación muy estrecha con la evaluación socio-económica de proyectos. Los proyectos se ejecutan para conseguir – en última instancia – beneficios sociales permanentes y para ello se asignan determinadas cantidades de recursos. En una forma muy simple, se podría decir que el objetivo consiste en maximizar la relación entre el Valor Actual de los Beneficios (VAB) de un proyecto y el valor actual de los recursos asignados para ello. Es decir:

$$Eficiencia\ (Valor\ a\max imizar) = \frac{Valor\ Actual\ de\ los\ Beneficios\ (VAB)}{Valor\ de\ los\ \mathrm{Re}\ cursos\ Asignados}$$

Este concepto es de muy fácil aplicación al caso de Obras Públicas. En este sector se seleccionó una muestra de los proyectos ejecutados, se realizó la re-evaluación de los mismos, se calculó el VAB para cada proyecto y al final, se pudo calcular "los beneficios por peso o Balboa invertido" en cada proyecto. Mientras mayor sea el beneficio que se obtenga por peso invertido, mayor será el nivel de eficiencia logrado.

Sin embargo, en los otros sectores este enfoque no es de fácil aplicación ya que – por ejemplo – no existe el tiempo ni los datos como para cuantificar el diferencial de ingresos para distintos niveles educativos, ni el impacto que un mayor y mejor abastecimiento de energía o telecomunicaciones puedan tener sobre los niveles de valor agregado de la economía nacional, etc.

Por ello, se optó por identificar algunas variables proxis, que nos permitieran tener una buena estimación de esa relación de beneficios por peso asignado. Como se trata de cambios respecto de la situación inicial, esa relación se expresó de la siguiente forma:

$$Cambio\,en\,Eficiencia = \frac{Cambio\,en\,Cobertura + Cambio\,en\,Calidad}{Cambio\,en\,\mathrm{Re}\,cursos\;\;Asignados}$$

Es decir:

$$\Delta\,Eficiencia = \frac{\Delta\,Cobertura + \Delta\,Calidad}{\Delta\,\mathrm{Re}\,cursos}$$

De esta forma, al aplicar esta fórmula en los distintos sectores, la misma tomó las particularidades que se mencionan a continuación:

1.1. SECTOR ENERGÍA

Los cambios en cobertura abarcaron los cambios en población servida, más los cambios producidos en la reserva de potencia del sistema. El primero nos da la idea de capacidad de prestación del servicio y el segundo nos brinda una imagen de la seguridad de esa prestación. Se tomó 1995 como año base y los valores de 2002 fueron los seleccionados para hacer la comparación.

Con respecto a la calidad, el concepto debe regirse por las reglamentaciones establecidas por el ERSP en cuanto a las metas de calidad de los servicios de generación, transmisión y distribución. De esta forma, se contempló la incorporación de los siguientes conceptos de calidad:

- Pérdidas: Energía no cobrada, que abarca tanto las pérdidas técnicas del sistema, como también las pérdidas económicas por no cobranza
- LOLP: Probabilidad de pérdida de carga
- FMIK: Frecuencia media de interrupción, en el punto de entrega por KVA conectado o instalado

- TTIK: Tiempo total de la interrupción, en el punto de entrega por kVA conectado o instalado
- SAIFI : Frecuencia media de interrupciones por cliente, por año. (veces por año)
- SAIDI : Tiempo total promedio de interrupción por cliente, por año. (horas por año)
- CAIDI : Duración promedio de cada interrupción (SAIDI / SAIFI)
- ASAI : Disponibilidad promedio del sistema = 1 - (SAIDI / 8760)
- Niveles de Tensión - Baja Tensión
- Niveles de Tensión - Media Tensión
- Efecto de Parpadeo (Flicker): Indice de severidad de efecto de parpadeo de corto plazo Pst
- Distorsión armónica en los niveles de Media y Baja tensión
- Reposición del suministro después de una interrupción individual (horas)
- Conexión del Servicio Eléctrico y el Medidor (dias hábiles)
- Restablecimiento del Servicio cuando haya sido suspendido por falta de pago (horas)
- Estimaciones en la Facturación (cant facturas)
- Reclamaciones por Inconvenientes en la facturación (dias calendario)
- Información a los Clientes acerca de las Interrupciones Programadas (dias de anticipación)
- Reclamaciones por Inconvenientes con el Nivel de Tensión Suministrado (dias para la visita y dias para respuesta escrita)
- Reclamaciones por Funcionamiento del Medidor (dias para la visita y dias para respuesta escrita)

A nuestro criterio, estos son los conceptos de calidad que deben ser tenidos en cuenta, ya que los mismos han sido establecidos por el ERSP. Sin embargo, no se cuenta con los valores de estas variables para 1995 elegido como año base, ni tampoco para el 2002. En todo caso, el no disponer de estos valores es equivalente a suponer que el cambio ha sido nulo en el tema de la calidad en la prestación del servicio.

En cuanto a los recursos asignados, se consideró el cambio existente entre la tarifa promedio en 1995 y la tarifa promedio en el 2002.

El razonamiento adoptado se basa en focalizar la atención en cuáles fueron los beneficios que obtuvo la sociedad – en términos de cobertura y calidad del servicio – como contraprestación por el pago de una tarifa superior.

1.2. SECTOR TELECOMUNICACIONES

El tema de cobertura se cubrió considerando la cantidad de líneas telefónicas por cada 100 hab, tanto en términos de líneas fijas, como celulares. En este caso – al igual que en Energía – se tomó 1995 como año base y los valores de 2002 se seleccionaron para hacer el análisis del cambio logrado.

Para el caso de calidad, se tomaron los indicadores establecidos por el ERSP. En sus reglamentaciones, el Ente fija los siguientes conceptos de calidad:

- Porcentaje mínimo de instalaciones en menos de 3 días
- Porcentaje mínimo de instalaciones en menos de 5 días
- Porcentaje mínimo de averías reparadas en menos de 24 horas
- Porcentaje mínimo de averías reparadas en menos de 48 horas
- Porcentaje mínimo de Lineas No Dañadas
- Porcentaje mínimo de reparaciones en menos de 48 horas
- Porcentaje mínimo de llamadas locales efectivas
- Porcentaje mínimo de llamadas con demora de tono inferior a un segundo (centrales digitales)
- Porcentaje mínimo de llamadas con demora de tono inferior a tres segundos (centrales analógicas)
- Porcentaje mínimo de líneas digitales instaladas
- Porcentaje mínimo de llamadas contestadas en menos de 10 segundos
- Porcentaje mínimo de facturación sin errores
- Porcentaje mínimo de llamadas de larga distancia nacional por operadora contestadas antes de 10 segundos
- Porcentaje mínimo de llamadas efectivas de larga distancia nacional
- Porcentaje mínimo de llamadas efectivas de larga distancia internacional entrante
- Porcentaje mínimo de llamadas efectivas de larga distancia internacional saliente
- Porcentaje mínimo de circuitos satelitales digitales
- Porcentaje mínimo de llamadas de larga distancia internacional por operadora contestadas antes de 10 segundos
- Número mínimo de teléfonos públicos por cada 1000 habitantes
- Número mínimo de teléfonos públicos en comunidades preestablecidas

En realidad, lo mismo que en Energía, no se cuenta con los valores de estos indicadores de calidad para el momento inmediatamente anterior a la privatización y para el 2002. Por ello y solamente con el ánimo de aplicar el modelo, se tomaron como valores de partida los correspondientes a 1999, aunque ellos corresponden a un momento cuando el servicio ya se encontraba privatizado y por lo tanto, están subestimando el mejoramiento logrado como consecuencia de la privatización.

Por otra parte, en relación con el cambio en recursos asginados para conseguir el cambio en cobertura y calidad, se consideró el cambio sufrido por las tarifas del servicio, calculando para ello un promedio ponderado entre las tarifas locales, larga distancia nacional y larga distancia internacional.

1.3. SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

A diferencia de lo sucedido en los otros dos sectores con mercado, en Agua Potable y Saneamiento prácticamente no se produjo ningún cambio de importancia. Solamente puede mencionarse un pequeño incremento en los porcentajes de cobertura en agua potable y en alcantarillado y además, un pequeño mejoramiento en micromedición.

No obstante, el criterio ha sido el mismo al aplicado en los otros sectores, comparar la variación en cobertura y calidad, con la variación en recursos asignados.

Para la cobertura, se consideraron los porcentajes de cobertura en agua potable y saneamiento. Mientras que para calidad, se tomaron los indicadores establecidos por el ERSP:

- Agua contabilizada
- Calidad del agua potable
- Cantidad de análisis realizados de agua potable
- Presión de agua potable
- Duración de interrupciones imprevistas del servicio de agua potable
- Duración de interrupciones programadas del servicio de agua potable
- Tiempo de instalación solicitudes de conexión de agua potable
- Tiempo máximo para reconexión del servicio de agua potable
- Calidad de aguas residuales
- Cantidad de análisis realizados en aguas residuales
- Cantidad de desbordes de alcantarillado sanitario

- Tiempo máximo de reparación de desbordes de las redes y colectores del alcantarillado sanitario
- Cobertura de medición
- Reclamación por inconvenientes en la facturación
- Respuesta a reclamaciones escritas de los clientes
- Porcentaje del volumen de aguas residuales conectado a un sistema de tratamiento funcionando y en operación

Sin embargo, al igual que en los otros dos sectores regulados, no se cuenta con los valores de cada uno de estos indicadores. Si bien se dispone de las metas establecidas por el ERSP, no se tienen los valores reales de cumplimiento por parte del IDAAN. Solo se tiene el valor del primer indicador – Agua contabilizada – a partir de la información contable y técnica suministrada por el IDAAN durante la consultoría.

Con respecto al cambio en recursos asignados, el tema carece de complicación, ya que la tarifa se mantiene constante desde 1982.

Por lo tanto, como puede observarse en los resultados del modelo, la relación entre pequeños cambios en cobertura con ningún cambio en tarifa, arroja como resultado un mejoramiento en eficiencia. Si bien esto es cierto para el indicador de eficiencia – así resulta el índice y es innegable su valor – la contracara se observa luego por el lado de la equidad intergeneracional.

1.4. SECTOR OBRAS PÚBLICAS

En el caso de Obras Públicas – tal como antes se explicó – el tema resulta sumamente claro y transparente.

Antes de todo este proceso de transformación – situación "sin proyecto" – en el MOP no se realizaban estudios de rentabilidad de las inversiones en caminos. Las inversiones se realizaban, pero sin conocer la rentabilidad social de las mismas.

Como consecuencia del proceso de transformación, el MOP tuvo un plan maestro y comenzó a aplicar el modelo HDM III para evaluar las inversiones. Como resultado, en base a la muestra de proyectos seleccionados, se puede saber que – en promedio – los beneficios generados por Balboa invertido están en el orden de /B. 3,43.

Cabe destacar que la aplicación del criterio general al caso del MOP difiere un poco de las características expuestas para los sectores con mercado. En estos tres sectores – Energía, Telecomunicaciones y Agua Potable y Saneamiento – el tema es un "trade-off" entre la tarifa que la sociedad paga y lo que se obtiene a cambio en términos de cobertura y calidad. En cambio, en el caso del MOP la relación es entre la inversión asignada por la sociedad y lo que se obtiene a cambio en términos de valor actual de los beneficios sociales generados por esa inversión.

Si bien este tema se podría agotar solamente con ese valor, se decidión incorporar también el porcentaje de la red vial en "buen estado", como un indicador de la calidad alcanzada.

1.5. SECTOR EDUCACIÓN

En Educación se tomaron los indicadores de "Cobertura Pre-escolar", "Cobertura Primaria" y "Cobertura Media", como reflejo del concepto de cobertura en la prestación del servicio.

En cuanto a calidad, se tomaron 5 indicadores que – a nuestro juicio – reflejan de manera aceptable el desempeño del sector. Estos indicadores son:

- Repitencia primaria
- Repitencia media
- Deserción primaria
- Deserción media
- Retardo en talla de escolares 6-9 años

En cuanto a los recursos asignados, el tema se focaliza – de manera muy similar al MOP – en la relación existente entre esos beneficios de cobertura y calidad y los recursos que la sociedad asigna para tales fines. Por ello, se tomó el costo promedio por alumno como representativo de los recursos asignados.

1.6. SECTOR SALUD

En el caso de salud, se tomaron los siguientes conceptos como representativos de la cobertura y calidad del servicio:

- Tasa de nacidos vivos con asistencia profesional
- Cobertura de Vacunación
- Cobertura programa control prenatal
- Cobertura programa planificacion familiar
- Cobertura suministro inmunización toxoide tetánico
- Cobertura atención crecimiento y desarrollo menor 1 año
- Cobertura atención crecimiento y desarrollo menor 4 año
- Porcentaje promedio de ocupación de camas hospitalarias

- Promedio de dias de estancia
- Egresos hospitalarios x 1000 hab
- Consultas médicas y odontológicas
- Tasa Bruta de Mortalidad (x1000 hab)
- Tasa de Mortalidad Materna (x1000 NV)
- Tasa de Mortalidad Infantil

Tal como antes se explicó, todas estas tasas fueron transformadas de manera que los aumentos siempre denotaran una mejoría y por el contrario, las reducciones representaran un empeoramiento del servicio.

Por su parte, se tomó el presupuesto total del Ministerio de Educación, como representativo de los recursos asignados por la sociedad para conseguir los cambios en cobertura y calidad.

1.7. SECTOR SALUD – SAN MIGUELITO

En el caso de la experiencia piloto concretada en el sector de San Miguelito, se aplicó el mismo enfoque utilizado para el sector salud en su totalidad.

Es decir, para calificar cobertura y calidad se consideraron los siguientes indicadores:

- Tasa de nacidos vivos con asistencia profesional
- Cobertura de Vacunación
- Cobertura programa control prenatal
- Cobertura programa planificacion familiar
- Cobertura suministro inmunización toxoide tetánico
- Partos atendidos institucionalmente
- Cobertura atención crecimiento y desarrollo menor 1 año
- Porcentaje promedio de ocupación de camas hospitalarias en el HISMA
- Promedio de dias de estancia HISMA
- Egresos hospitalarios en el HISMA (x 1000 hab)
- Tasa Bruta de Mortalidad (x1000 hab)
- Tasa de Mortalidad Materna (x1000 NV)
- Tasa de Mortalidad Infantil

Por otra parte, para considerar los recursos asignados por la sociedad para lograr el cambio en los indicadores de cobertura y calidad, se tuvieron en cuenta los recursos presupuestarios asignados por el MINSALUD para la regional. Estos recursos – cabe destacar – no han tenido ninguna variación en los últimos años.

1.8. SECTOR VIVIENDA

En el sector vivienda también cabe la pregunta, qué es lo que está obteniendo la sociedad y cuánto está pagando por ello.

Con respecto a los logros en términos de cobertura y calidad, se tuvieron en cuenta los siguientes indicadores:

- Relación entre cantidad de viviendas en buen estado y la cantidad de hogares, como representativo – en positivo – del déficit de vivienda
- Viviendas con materiales aceptables
- Viviendas con servicios aceptables

Con respecto a los recursos, se tuvieron en cuenta las cifras del MIVI sobre la cantidad de recursos destinados a financiar soluciones habitacionales, tanto por el sector público como por el sector privado. Lógicamente, estos datos son censales y por lo tanto, se tuvo que tomar 1990 como año base y el 2000 como punto actual de evaluación.

2. CAMBIOS EN EL NIVEL DE EQUIDAD INTRA-GENERACIONAL (DISTINTOS ESTRATOS)

El tema de equidad intra-generacional basada en la consideración de tratamientos diferentes para distintos estratos socio-económicos, surge como consecuencia de asumir la existencia de externalidades positivas en el consumo de ciertos servicios, las cuales deben ser tenidas en cuenta y afrontadas por la sociedad.

Es la existencia de beneficios externos al consumidor – beneficios que no llega a captar el consumidor o usuario y que son captados por la sociedad – lo que justifica la existencia de tratamientos diferenciales para ciertos grupos o estratos de usuarios.

En términos generales, este tratamiento diferencial debería expresarse a través de una relación entre beneficios (cobertura y calidad) y pagos (tarifas, inversiones, presupuesto, etc.) más ventajosa para los estratos de menores ingresos. Esto como consecuencia de mayores beneficios por el mismo pago o de menor pago para los mismos beneficios.

Este concepto general fue aplicado en cada sector de la forma que se explica a continuación.

2.1. SECTOR ENERGÍA

En Energía, los beneficios en cobertura y calidad son prácticamente los mismos para todos los usuarios. De todas maneras, si existen diferencias en calidad, las mismas son referidas a distintas zonas o regiones, pero no a diferentes estratos.

Donde existe una diferencia es en relación con la tarifa abonada. Tal como se ha explicado, desde el 2001 existe una reducción del 20% en la tarifa para los usuarios que tengan un consumo mensual inferior a los 100 Kwh y este grupo de usuarios representa alrededor del 38% del total de usuarios residenciales. Además, en el mismo año también se otorgó una reducción del 25% en la tarifa para los primeros 600 Kwh de consumo mensual, para los usuarios que sean jubilados o personas de la 3ra edad.

En estos dos casos, se trata de usuarios pertenecientes a los estratos de menores ingresos que – como consecuencia de un subsidio – tienen una relación más ventajosa entre beneficios y costos.

2.2. SECTOR TELECOMUNICACIONES

En el caso de Telecomunicaciones, también se analizó la existencia de situaciones que implicaran tratamientos diferenciales para los estratos de menores ingresos.

Sin embargo, en Telecomunicaciones el tema se complica más que en Energía. Se están comparando dos situaciones con diferencias abismales, la situación de partida con sólo 450 mil líneas y una tarifa fija y uniforme de /B. 10,00 por mes, frente a una situación actual que ha triplicado la cantidad de líneas (y por lo tanto, los beneficiarios), con calidad regulada y que tiene tarifas que varían según el consumo que el usuario realiza.

En este punto es necesario mencionar que – aunque no se cuenta con la información de respaldo – de acuerdo con los comentarios recibidos durante la consultoría, la restricción de oferta existente antes de la privatización, condujo a la existencia de un mercado de líneas telefónicas fijas por el cual la mayor parte de las líneas se fueron concentrando en las empresas y consumidores de mayores ingresos.

Por otra parte, si se considera que la tarifa básica para los teléfonos de línea fija es de /B. 6,27 por mes y que el minuto de llamada local cuesta /B. 0,031, ello implica que por el equivalente a /B. 10,00 por mes – que era el pago fijo anterior – un usuario puede ahora consumir 120 minutos, es decir 4 minutos por día. Además, en este caso no se pagan las llamadas entrantes.

De manera adicional, cabe recordar el análisis realizado para estimar el impacto potencial de las nuevas tarifas de telefonía fija sobre los niveles de facturación. Tal como se explica en el capítulo de Resumen Evaluativo, si los usuarios residenciales ajustaran sus niveles de consumo a valores normales de nivel internacional, las variaciones en las facturas mensuales podrían variar – dependiendo del consumo – entre una reducción del 38% (para consumos bajos) y un aumento del 21% (para consumos elevados). Por su parte, si los usuarios comerciales ajustan sus niveles de

consumo, las facturas mensuales podrían mostrar una reducción desde el 55% (para consumos bajos) hasta el 22% (para consumos elevados).

A esto hay que agregarle que, si se considera la telefonía celular, de las casi 830 mil líneas existentes, el 86% están bajo el sistema de pre-pago. En este caso, estos usuarios solo tienen un costo variable por cada llamada que realizan y además, también pueden recibir llamadas sin cargo alguno.

Estos datos se pueden complementar con los resultados de la encuesta realizada por Econosul durante la consultoría, para medir el impacto de los programas de vivienda concretados a través del Proyecto PAN/95/001 y que fueron asignadas a familias con ingresos alrededor de los /B. 300 mensuales. De todas las familias encuestadas, un 50% tenía teléfono fijo en la vivienda anterior, mientras que en las nuevas viviendas sólo un 35% tiene este servicio. Con respecto a la telefonía celular, el 65% de las familias dispone de este servicio.

Por todos estos conceptos expuestos, en Telecomunicaciones se ha supuesto que los sectores de menores ingresos no han experimentado ningún incremento en la factura telefónica o de otra forma, que pueden seguir atendiendo sus necesidades básicas de telefonía sin experimentar ningún incremento – o quizás un incremento mínimo – en el pago por el servicio.

2.3. SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

En este sector, si bien existe una situación absolutamente anormal en cuanto a la facturación y cobranza del servicio, no ha existido ningún cambio en el tratamiento tarifario de los estratos de menores ingresos.

Los subsidios que viene otorgando el IDAAN son los siguientes:[105]

Subsidios	Beneficiarios	Naturaleza del Beneficio
Casos Sociales	20.000	Descuento del 100%
Tarifa Residencial Especial	98.000	Descuento del 44%
Tarifa Interior	87.000	Descuento del 12%
Pensionados	40.000	Descuento del 25% hasta una factura de /B. 10,00 mensuales

Los casos sociales son clientes que pertenecen a barrios de extrema pobreza donde se ha experimentado, históricamente, una alta incidencia de morosidad. Frecuentemente son habitantes de las llamadas "casas condenadas". Si bien los casos sociales fueron definidos en términos colectivos, se estima que un proceso de evaluación individual podría reducir un 25% el total de casos. A estos clientes se les cubre la totalidad de la factura de agua, por medio de un aporte externo del Estado que ya ha alcanzado un monto de /B. 3 millones por año.[106]

[105] OXFORD ECONOMIC RESEARCH ASSOCIATES (OXERA), Diseño de un sistema de subsidios y exenciones para el Sector de Agua Potable y Alcantarillado – Informe Final, (Panamá, Diciembre 1998)

[106] Es interesante tener en cuenta las críticas de OXERA a este tipo de subsidio, por cuanto afecta la cultura de pago de los hogares, elimina los posibles incentivos al ahorro de agua y este subsidio absorbe la mayor parte del presupuesto disponible, limitando el número total de usuarios que se pueden beneficiar con un sistema de subsidios.

Las tarifas especiales se refieren a Usuarios de Panamá y Colón, usuarios del Interior del País y usuarios de áreas marginales.

Para las ciudades de Panamá y Colón, la tarifa básica (hasta un consumo mensual de 10.000 galones) es de /B. 0,80 por mil galones por mes. Sin embargo, existe un límite de 8.000 galones, por lo cual la facturación para un hogar típico de estas dos ciudades es de /B. 6,40 por mes.

La tarifa para los usuarios del Interior del País es aplicable a los clientes radicados fuera del área metropolitana. Estos usuarios pagan una tarifa reducida de /B. 0,71 por mil galones. Si se toma un consumo de 8.000 galones mensuales, la factura sería de /B. 5,68 por mes.

La Tarifa Residencial Especial es aplicable a usuarios de áreas marginales de las ciudades de Panamá, Colón y el Interior del país y viviendas de inquilinatos y arrendamiento cuyo cánon mensual no sea mayor a /B. 75,00. La mayor parte de estos usuarios no cuentan con micro-medición y por lo tanto se les imputa un consumo arbitrario que muchas veces es el mínimo y con ello, se les factura un monto mínimo de /B. 4,26 por mes.

No existe ninguna transferencia del Estado hacia el IDAAN para cubrir la tarifa social y por lo tanto, estos subsidios son cubiertos por otros clientes del IDAAN.

Con respecto a los pensionados, la Ley Nro. 6 de 1987 les otorga un descuento de 25% de la factura mensual, sólo si la factura es inferior a /B. 10,00. Este subsidio podría llegar a interpretarse como una devolución de las imposiciones realizadas por los pensionados durante su vida laboral anterior. Sin embargo, esas imposiciones fueron recibidas por la CSS y no existe ningún tipo de transferencia hacia el IDAAN. En síntesis, este también es un subsidio cruzado financiado por otros clientes de la empresa.

No obstante, a pesar de todos estos subsidios o tratamientos diferenciales para los estratos de menores ingresos, los mismos tienen vigencia desde antes del fallido proceso de transformación del sector. Por lo tanto, ninguno de estos grupos ha visto afectada su situación.

En consecuencia, las acciones concretadas en el sector no han tenido ningún impacto sobre la equidad intra-generacional en términos de distintos estratos socio-económicos.

2.4. SECTOR OBRAS PÚBLICAS

En Obras Públicas, se estima que sí ha existido un impacto diferencial para los estratos de menores ingresos.

De acuerdo con la re-evaluación realizada de los 31 proyectos de la muestra, los beneficiarios de menores ingresos – pasajeros de buses – han llegado a captar un 33% del valor actual de los beneficios por ahorro de tiempos de viaje, lo que equivale al 27,6% del total de beneficios generados por los proyectos viales.

2.5. SECTOR EDUCACIÓN

En el sector educación, el análisis pone de manifiesto que los beneficios otorgados han estado orientados hacia todos los estudiantes en forma indiscriminada, sin realizar ninguna diferencia según los distintos estratos socio-económicos.

Los beneficios entregados en cuanto a educación gratuita, provisión sin costo de la mochila escolar y distribución gratuita de suplemento nutricional, fueron dirigidos a todos los estudiantes, sin focalizar este tipo de subsidios según estudios más específicos de análisis y selección de beneficiarios.

Por otra parte, no existe ninguna información de respaldo como para asumir que los estudiantes de escuelas públicas pertenencen a los estratos de menores ingresos y los de escuelas privadas a los estratos de ingresos más elevados, lo cual podría darle sustento a la hipótesis de que los subsidios escolares son entregados solamente a los de menores ingresos relativos.

Por lo tanto, en el sector educación no se ha producido ningún cambio, en el sentido de una mayor equidad o redistribución relativa hacia los grupos más necesitados, a través de otros instrumentos adicionales a los subsidios masivos que ya se están entregando.

2.6. SECTOR SALUD

En salud, la situación es muy similar a educación. Desde el inicio de todo este proceso por medio de proyectos administrados por el PNUD, no ha existido ningún cambio que permita afirmar la existencia de mayor equidad o redistribución a favor de los estratos de menores ingresos.

2.7. SECTOR SALUD – SAN MIGUELITO

Si bien el tema de la Reforma Piloto del Sector Salud en la región de San Miguelito constituye – en esta etapa – un tratamiento diferencial para una región, el mismo no puede catalogarse como un enfoque diferencial orientado hacia los estratos de menores ingresos.

2.8. SECTOR VIVIENDA

La situación en el sector vivienda es similar a los otros dos sectores antes mencionados. No han existido cambios en la política de subsidio hacia los sectores de menores ingresos. Es más, en la mayor parte de los informes de consultorías se destaca la carencia de programas de soluciones habitacionales para los estratos más pobres.

En el caso de los edificios construidos por el PAN/95/001, si bien no se cuenta con la información necesaria para conocer cuáles fueron los criterios de priorización y selección, sí se sabe que el programa no fue orientado hacia los estratos de más bajos recursos, sino a beneficiarios de ingresos capaces de afrontar el pago mensual de un préstamo hipotecario. En este caso es necesario destacar que, aunque han existido en los hechos subsidios de importancia (por los altos niveles de morosidad y la falta de reacción del Banco Hipotecario), los mismos no han

respondido a una decisión previa, en base a estudios y a la estructuración de un verdadero sistema coherente de subsidios sectoriales.

3. CAMBIOS EN EL NIVEL DE EQUIDAD INTRA-GENERACIONAL (DISTINTAS REGIONES)

Para analizar los cambios producidos en los niveles de equidad regional (intra-generacional), el modelo se construyó contemplando los cambios en la desviación estandar de los niveles de cobertura y calidad. La idea es que el cambio en el valor de la desviación estandar nos indique si existe un movimiento hacia una mayor equidad regional o por el contrario, una mayor inequidad.[107]

Es decir, si la desviación estandar correspondiente a la situación base es mayor que el valor correspondiente al momento presente, entonces ha existido un proceso hacia una mayor equidad. Si por el contrario, la desviación estandar del momento presenta es mayor que el valor de la situación base, el cambio ha sido hacia una mayor inequidad.

El problema para aplicar este enfoque consiste en la disponibilidad de información para todas las provincias.

En el sector **Energía**, este método no puede utilizarse por la carencia de información sobre cobertura y calidad para 1995 y el 2002. Por lo tanto, no puede emitirse un juicio respecto del mejoramiento o empeoramiento de la equidad regional. Si bien podría pensarse que las zonas rurales se encuentran en peor situación que las zonas urbanas (por no haber sido incorporadas en el área privatizada), no se dispone de información fidedigna que nos permita corroborar o negar esta afirmación.

En **Telecomunicaciones**, el caso es bastante similar. No se dispone de información de cobertura y calidad para cada una de las provincias y por lo tanto no puede aplicarse en método basado en la desviación estandar sin y con proyecto. La única información disponible es que – durante los años en que el servicio ha sido prestado por CWP – las regiones diferentes a Ciudad de Panamá han incrementado su cobertura desde 4,6 a 8,5 líneas por cada 100 habitantes. A su vez, el descenso en el número de abonados a telefonía fija está explicado por el comportamiento de los usuarios de Ciudad de Panamá, pues la cobertura en la capital se redujo entre 1999 y 2003, de 31 a 20 líneas cada 100 habitantes. Esta reducción está relacionada con la competencia de la telefonía móvil y con la adopción de un nuevo sistema de tarifas que se implantó para la concesión de CWP.

---

[107] El análisis del comportamiento de esos distintos valores de cobertura y calidad por provincia tiende a investigar la diferencia existente entre los valores de cada provincia y el valor medio para el país como un todo. Sin embargo, como los datos de las provincias difieren tanto por defecto como por exceso del valor medio, tal desviación se aproximaría a cero. Para evitarlo se toma no el valor medio de las desviaciones, sino el valor medio de las desviaciones al cuadrado. De esta forma todos los sumandos son positivos. Para que la unidad de este número sea homogénea con la de los datos, se extrae la raíz cuadrada. El valor resultante se llama desviación típica o *desviación estándar* del conjunto de datos. De esta forma, la desviación estándar nos dice cuánto tienden a alejarse los puntajes del promedio. De hecho específicamente las desviación estándar es "el promedio de lejanía de los puntajes respecto del promedio".

En **Agua Potable y Alcantarillado** existen dos temas que deben ser destacados. En primer lugar, tal como se expuso en el título anterior, existe un subsidio específicamente orientado hacia las zonas del interior del país atendidas por el IDAAN. De todas maneras, este subsidio viene desde hace varias décadas y no es atribuible a las acciones concretadas por proyectos administrados por el PNUD.

En segundo lugar, se dispone de datos de cobertura de agua potable y alcantarillado por provincia para 1990 y el 2000. Si se analizan estos valores en base a la dispersión estandar, se demuestra que se ha caminado hacia una mayor inequidad entre las provincias.

En **Obras Públicas**, se cuenta con información del estado de la red vial por provincia para 1990 y el 2002. Analizando las desviaciones estandar de ambos conjuntos de datos, se observa que también se ha caminado hacia una mayor inequidad regional.

En **Educación**, si bien se tienen los datos de cobertura, repitencia y deserción por provincia para el 2002, no se dispone de esa información para 1995 y por lo tanto no se puede analizar el cambio en equidad regional.

En **Salud** no se dispone de información de cobertura y calidad a nivel provncial para 1995 y el 2002. Por lo tanto no se puede emitir ninguna opinión sobre el cambio producido en equidad desde el punto de vista regional.

En **Salud en la Región de San Miguelito**, solamente se puede decir que consiste en un tratamiento especial con un enfoque regional. De todas maneras, por tratarse de una prueba piloto, sus potenciales efectos en equidad no son de cobertura nacional y perdurable.

En el caso de **Vivienda**, ha sido posible efectuar el análisis regional desde el punto de vista de los indicadores de calidad, es decir viviendas con materiales aceptables y vivienda con servicios aceptables. Analizando el comportamiento de la dispersión estandar, se concluye que el cambio ha sido para una mayor inequidad regional.

4. CAMBIOS EN EL NIVEL DE EQUIDAD INTER-GENERACIONAL

El principio fundamental – en relación con la equidad intergeneracional – tiene que ver con la relación que debe darse entre los beneficios que percibe y los costos que soporta cada generación, como factor esencial en un esquema de desarrollo sustentable en el largo plazo.

Tal como se expresa en la metodología de esta investigación, a las consideraciones de equidad entre distintos estratos socioeconómicos o entre distintas regiones del país – como parte del principio de justicia social – también es necesario agregarle un nuevo vector de razonamiento, vinculado con la sostenibilidad. Por eso se expresa que los patrones de desarrollo preferidos son aquellos que incrementan tanto la suma total a compartir entre generaciones como su distribución más igualitaria. Bajo una tecnología productiva, esto conduce al resultado de que un patrón de desarrollo es justo si y sólo si es dinámicamente eficiente y no-decreciente.

Por ello, el concepto de desarrollo humano – entendido como la expansión de la "capacidad humana" ... o del poder para desarrollar la vida y las oportunidades para vivir de una manera que se tienen razones para valorar – se vincula al desarrollo sostenible – entendido como la creencia que los intereses de las generaciones futuras deben recibir la misma atención que los de las presentes.

Sen y Anand enfatizan pues que la sostenibilidad es una cuestión de equidad distributiva entendida en forma amplia, es decir, de compartir la capacidad de acceder al bienestar entre las generaciones presentes y futuras de un modo que ninguna de ambas generaciones pudiera rechazar. Asimismo, los autores reconocen que la obligación moral de preservar dicha capacidad de la generaciones futuras debe verse acompañada por la obligación moral de ensanchar las oportunidades y proteger el bienestar de las generaciones presentes. Sin embargo, los autores muestran cómo la redistribución a los pobres de hoy puede resultar desventajosa desde el punto de vista de la sostenibilidad., ya que puede interpretarse como conducente a un aumento del consumo actual y no a la inversión. Así pues, gran parte depende de qué forma cobre la redistribución.

Como afirma Arrow[108]*, se requiere "*...el logro de la eficiencia y la equidad en el tiempo (...) ya que existen dos conflictos entre ellas, uno en la distribución de los recursos en el tiempo, y otro en la distribución de los recursos entre las personas en diferentes momentos del tiempo".

Es en esta encrucijada, forjada por la incompatibilidad entre equidad intergeneracional e intrageneracional, donde Sen y Anand creen que precisamente cobra relevancia el concepto de desarrollo humano como medio. La redistribución a los pobres en la forma de mejorar su educación, salud o nutrición no es sólo intrínsecamente importante para la expansión de los derechos y oportunidades de las generaciones presentes, sino también resulta instrumentalmente importante para el aumento del capital humano y social que, a su vez, incrementa las capacidades de las generaciones futuras.

Según los autores, los derechos a la educación o la salud amplían las oportunidades de desarrollar capacidades de una generación y de las siguientes y lo que es más importante, lo hacen de una manera más fuerte que la redistribución de la renta, por muy importante que también sea esta última, pues la simple asignación de renta a los grupos menos privilegiados no aumenta ni genera mayores demandas y expectativas futuras por aquella estructura de derechos capaz de garantizar la sostenibilidad de las capacidades humanas.

Estos razonamientos nos hacen ver la diferencia que existe en el planteamiento de la equidad intergeneracional en relación con los sectores con mercado y con los sectores sociales.

[108] ARROW, Kenneth., 1979. "*The trade off bettwen Growth and Equity*". Reimpreso en Collected Papers of Kenneth Arrow. Vol. 1 "Social Choice and Justice". Pag. 191

En **Energía y Telecomunicaciones** por ejemplo, la equidad intergeneracional se estaría respetando si los cuadros tarifarios estuvieran basados en costos marginales sociales de largo plazo. Como es lógico pensar, esta afirmación no implica negar la existencia de subsidios basados en consideraciones de tipo moral y de desarrollo humano. En términos generales, los desvíos que existan respecto de los costos marginales sociales de largo plazo, no son justificables como herramientas para promover la generación de capacidades y el desarrollo de las generaciones futuras.

En estos dos sectores, la prestación de los servicios se encuentra en manos de empresas privadas y por lo tanto, los cuadros tarifarios están teniendo en cuenta no solo los costos operativos de la prestación, sino también los costos del capital invertido y sus costos de mantenimiento y reposición. Además, en estos dos sectores, las empresas se encuentran bajo un esquema regulado, con metas establecidas para los niveles de calidad en la prestación de los servicios y frente a un Ente Regulador que actúa en representación de los mejores intereses de la sociedad. Por lo tanto, es dable suponer que los niveles tarifarios establecidos se encuentran en valores muy cercanos a los costos marginales sociales de largo plazo. Todo esto, sin invalidar la procedencia de los subsidios existentes para los estratos de bajos consumos y para los pensionados y personas de la tercera edad.

En síntesis, si se realiza un análisis comparativo de los niveles tarifarios anteriores a la privatización y de los nuevos niveles tarifarios con la privatización, es posible concluir que la transformación concretada en estos dos sectores ha sido positiva desde el punto de vista de la equidad intergeneracional.

En el caso de **Agua Potable y Saneamiento**, la situación es totalmente diferente. En este sector – por la existencia de externalidades mayores que en Energía y Telecomunicaciones – el principio general sería que las tarifas deberían basarse en costos marginales sociales de largo plazo, junto con la existencia de un esquema muy bien estructurado de subsidios que cubrieran las necesidades básicas en materia de agua potable y alcantarillado de los estratos de menores ingresos (consumos básicos y no "consumos de derroche"). En este sentido, cabe destacar que actualmente el IDAAN tiene alrededor de 400 mil conexiones y como antes se mencionó, existen subsidios para cerca de 250 beneficiarios. Si a estas cifras se agrega la existencia de tarifas congeladas desde 1982, se puede concluir fácilmente que esta situación es absolutamente inequitativa para las generaciones futuras.

Esta situación viene desde mucho antes de la iniciación del fallido proceso de transformación del IDAAN y por lo tanto, el tema de la "equidad inter-generacional" no ha sufrido ningún cambio como consecuencia de la intervención del PNUD.

En **Obras Públicas** hay dos aspectos de importancia desde el punto de vista de la equidad intergeneracional. En primer lugar, como la mayor parte de las inversiones viales son financiadas con endeudamiento, es importante que el traspaso de la deuda a las generaciones futuras, vaya acompañado con la correspondiente generación de ingresos. Y en segundo término, que los

caminos construidos sean transferidos en buen estado de conservación, lo que significa que la generación actual debe afrontar los costos de mantenimiento.

En relación con el primer caso, el tema destacable es que los proyectos se seleccionen luego de una evaluación socio-económica muy rigurosa y con la seguridad que los beneficios a generar en el futuro serán suficientes para atender el repago de la deuda asumida. Para ello, en el modelo de puntuación se ha tenido en cuenta el cálculo realizado para estimar los beneficios por Balboa invertido. Tal como se ha expuesto anteriormente, la re-evaluación de los proyectos ha permitido estimar que el valor actual de los beneficios futuros (por ahorro en costos de operación de vehículos y ahorros en tiempos de viaje), equivale a /B. 3,43 por cada Balboa invertido.

Para el siguiente caso, del mantenimiento de la red vial, existe una combinación de aspectos positivos y negativos. Por un lado, es positivo que el mantenimiento por 5 años de cerca de 950 kms, se haya incorporado dentro de los mismos contratos de construcción o rehabilitación; esto asegura – por lo menos para este período – el buen estado de conservación de estos tramos de la red vial. Sin embargo, es negativo que hasta el presente no se disponga de un Fondo Vial – tal como existe en la mayoría de los países de América Latina – que garantice la existencia de recursos específicos para atender el mantenimiento vial. En el modelo se analiza la variación concretada en los fondos presupuestarios asignados para la conservación vial por km de la red (descontando para el 2002 los 950 kms bajo contrato de mantenimiento) y se llega a la conclusión que los mismos han sufrido una leve reducción, que afecta el mantenimiento óptimo de la red.

No obstante, si se combinan ambos efectos – beneficios por Balboa invertido y recursos para el mantenimiento vial – se concluye que la participación del PNUD se ha dado un cambio positivo desde el punto de vista de la salvaguarda de la equidad intergeneracional.

En **Educación y Salud**, se parte de la base que las erogaciones que se realicen a través del presupuesto público para garantizar la prestación de los servicios a todos los habitantes del país y en especial a los sectores de menores recursos (y menores alternativas), constituyen – según las expresiones de Sen y Anand – un aumento del capital humano y social y a su vez, un incremento de las capacidades de las generaciones futuras.

Sin embargo, es conveniente destacar un aspecto importante. Si bien todos los recursos que se destinen a estos dos sectores constituyen una inversión en capital humano y social, también es conveniente tener una clara medición del impacto del gasto social, con el propósito de ser más eficientes en esa generación de capacidades futuras. En el período 1995/2002, los recursos presupuestarios por alumno crecieron en promedio un 33% y los recursos destinados a salud aumentaron un 50%, lo cual puede considerarse un cambio positivo desde el punto de vista de la equidad intergeneracional. No obstante, como se ha mencionado en las recomendaciones, es necesario tener sistemas más precisos para análisis, selección y seguimiento de beneficiarios, junto con nuevas modalidades de apoyo (subsidios) y con una política de focalización del gasto social, para incrementar el impacto y por lo tanto, la equidad intergeneracional.

El tema mencionado es realmente de importancia, por cuanto se puede estar asignando una mayor cantidad de recursos en educación y salud, pero la caída en los niveles de eficiencia produce una disminución en los impactos del gasto. Este es el caso que se observa precisamente con estos dos sectores, ya que la eficiencia en educación se redujo un 20% y en salud un 40%. Por lo tanto, si bien las caidas en eficiencia han sido compensadas con incrementos en presupuestos, la verdad es que se podría haber logrado el mismo impacto con una menor cantidad de recursos, es decir con un menor sacrificio de la generación presente.

Es necesario recordar que, en los términos de Sen y Anand, la redistribución a los pobres en la forma de mejorar su educación, salud o nutrición no es sólo intrínsecamente importante para la expansión de los derechos y oportunidades de las generaciones presentes, sino también resulta instrumentalmente importante para el aumento del capital humano y social que, a su vez, incrementa las capacidades de las generaciones futuras.

Los autores hablan de una mejora efectiva en educación, en salud y en nutrición, nunca hablan de un incremento en el gasto en esos sectores. Es importante establecer indicadores de impacto que permitan hacer mediciones y seguimiento de las políticas sociales y en especial, de la eficiencia de esas políticas, al comparar los impactos logrados con los recursos destinados.

Con respecto a la **Reforma Piloto del Sector Salud en la Región de San Miguelito**, la situación es la inversa a la antes expuesta para Educación y Salud. En el caso de esta Reforma Piloto, aunque el presupuesto asignado a la Región se ha mantenido constante desde el inicio del proyecto, la eficiencia se ha incrementado un 50%, es decir que con la misma cantidad de recursos se ha logrado un mayor impacto. Por lo tanto, se puede concluir que con la participación del PNUD se ha logrado no solamente un beneficio para las generaciones futuras, sino también una reducción del sacrificio de la generación presente.

En el caso de **Vivienda** existen dos aspectos que deben ser destacados. El primero que tiene que ver con la eficiencia del gasto en vivienda y el segundo, con la existencia de un sistema bien estructurado de subsidios.

Cuando hablamos de la eficiencia del gasto en vivienda, nos estamos refiriendo al nivel de impacto que se logra con una cantidad dada de recursos, sobre la generación de capacidades de las generaciones futuras. Este tema tiene una relación muy estrecha con los métodos o sistemas que se han aplicado para el registro, análisis, priorización y selección de beneficiarios. La focalización del gasto en vivienda es un factor esencial para maximizar los impactos desde el punto de vista de la equidad intergeneracional. Sin embargo, durante la consultoría y a pesar de haberlo solicitado varias veces, no fue posible tener acceso a la documentación de respaldo de esos sistemas de registro, análisis, priorización y selección de beneficiarios. Parecería que estos procedimientos se concretan ad-hoc para cada uno de los programas de soluciones habitacionales, lo cual minimiza el impacto sobre generación de capacidades y equidad inter-temporal.

Por otra parte, en este sector – al igual que en varios otros sectores – se observa la existencia de "conductas de no pago" por medio de las cuales los usuarios determinan "por decisión propia" el

monto de la transferencia o subsidio que desean recibir. Es decir, ante la inexistencia de sistemas rigurosos y bien estructurados de subsidios, entrar a predominar esas conductas de no pago que determinan "subsidios de hecho". Por ejemplo, en el caso de las viviendas construidas por el PAN/95/001 el nivel de morosidad en el pago de los préstamos del Banco Hipotecario llega – en promedio – a casi un 25%, lo cual atenta contra el principio de equidad intergeneracional. Si bien pueden y deben existir subsidios para vivienda para los estratos de menores ingresos, es crucial que los mismos respondan a sistemas bien analizados y bien estructurados.

En síntesis, en el sector vivienda la participación del PNUD no se ha traducido en un incremento de los niveles de equidad intergeneracional.

5. RESUMEN DEL VALOR DE LOS INDICADORES DE EFICIENCIA Y EQUIDAD

A continuación se presentan una serie de tablas en las cuales se exponen los resultados obtenidos para los indicadores de eficiencia y equidad.

Estas tablas resumen los valores calculados para:

a) Indicador de Eficiencia
b) Indicador de Equidad Intra-generacional (Estratos de menores ingresos)
c) Indicador de Equidad Intra-generacional (Regiones o provincias)
d) Indicador de Equidad Inter-generacional

Si bien todas las tablas son similares desde el punto de vista conceptual, las mismas difieren en los nombres específicos de los aspectos considerados en cada sector. Por ello es que las mismas se presentan en el siguiente orden:

1) Primero: la tabla correspondiente a los sectores con mercado
2) Segundo: la tabla de obras públicas
3) Tercero: la tabla de los sectores sociales
4) Cuarto: la tabla de vivienda

Y finalmente, luego se presenta una tabla final en la cual se hace la integración de todos los sectores y se calculan los valores promedio de los indicadores de eficiencia y equidad.

Cuadro EFI-1: Indicadores de Eficiencia y Equidad para los sectores con mercado

	Energia	Tele-comu-nica-ciones	Agua y Sanea- miento
Cambio promedio en cobertura y calidad	1,19	2,02	1,07
Cambio promedio en tarifa	1,00	1,19	1,00
Nivel de Eficiencia (cociente entre el cambio en cobertura y calidad y el cambio en tarifa)	**1,19**	**1,69**	**1,07**
Cambio en tarifa para sectores de menores ingresos	0,80	1,00	1,00
Nivel de Equidad por Estrato Socio-económico (cociente entre el cambio en Cobertura y Calidad y el cambio en tarifa para los estratos de menores ingresos)	**1,25**	**1,19**	**1,00**
Desviación Estandar Regional Cobertura y Calidad sin Proyecto	ND	ND	0,20
Desviación Estandar Regional Cobertura y Calidad con Proyecto	ND	ND	0,30
Nivel de Equidad Regional (cociente entre la desviación estandar sin proyecto y la desviación estandar con proyecto)	**ND**	**ND**	**0,67**
Tarifa sin proyecto	11,12	45,50	32,00
Tarifa con proyecto	11,16	46,40	32,00
Nivel de Equidad Intergeneracional (diferencia entre tarifa sin proyecto y CMgLP, dividido por la diferencia entre tarifa con proyecto y CMgLP)	**1,02**	**1,10**	**1,00**
PARTICIPACION DE PNUD	**Participación esencial en los aspectos sustantivos que definen la estructura organizativa de los sectores PROCESOS EXITOSOS**		**Participación esencial en los aspectos sustantivos que definen la estructura organizativa del sector PROCESO NO EXITOSO**

Como puede observarse, en los sectores Energía y Telecomunicaciones, los indicadores de eficiencia dan por encima de la unidad, indicando un mejoramiento. También se ha mejorado la equidad hacia los estratos de menores ingresos y no se tiene la información necesaria para calcular el cambio en los niveles de equidad inter-regional. En cuanto a la equidad inter-generacional, en los dos sectores se presentan cambios positivos.

En Agua Potable y Saneamiento las cosas no han cambiado mucho, ya que el proceso de transformación no llegó a concretarse. Sin embargo, se verifica un incremento en eficiencia por el hecho de haber aumentado el nivel de cobertura de agua potable y alcantarillado sin incremento de la tarifa. No hay cambios en cuanto a la equidad de los estratos de menores ingresos y se ha producido un deterioro en el tema de equidad regional. En cuanto a equidad inter-generacional no se ha producido ningún cambio respecto de una situación previa que ya era sumamente inequitativa para las generaciones futuras.

Es importante destacar que en los tres casos, el PNUD tuvo una participación importante en el proceso orientado hacia la transformación de los sectores y la incorporación del capital privado.

Cuadro EFI-2: Indicadores de Eficiencia y Equidad para Obras Públicas

	Obras Públicas
Beneficio por Balboa invertido (VAB/Inversión)	3,43
Cambio en el estado de la red	1,42
Nivel de Eficiencia (promedio entre el cambio en beneficios por Balboa invertido y el cambio en el estado de la red)	**2,42**
Cambio en los beneficios captados por ocupantes de buses	5,52
Nivel de Equidad por Estrato Socio-económico (cociente entre el cambio en beneficios captados por ocupantes de buses en la situación con y sin proyecto)	**5,52**
Desviación Estandar Regional Estado de la Red Vial sin Proyecto	0,26
Desviación Estandar Regional Estado de la Red Vial con Proyecto	0,33
Nivel de Equidad Regional (cociente entre la desviación estandar sin proyecto y la desviación estandar con proyecto)	**0,80**
Cambio promedio en Beneficios por Balboa invertido	3,43
Cambio en asignación de recursos para mantenimiento	0,95
Nivel de Equidad Intergeneracional (promedio entre el cambio en beneficios por Balboa invertido y el cambio en recursos para mantenimiento)	**2,19**
PARTICIPACION DEL PNUD	**Entre 1995 y 2003 el PNUD administró – en promedio – el 50% de la inversión en el sector (aprox US$ 520 millones)**

En Obras Públicas, como consecuencia de un proceso de evaluación de las inversiones, se ha logrado un incremento notable en eficiencia. Además, la captación de beneficios importantes por parte de los ocupantes de buses, se manifiesta a través de un valor muy alto del indicador de equidad hacia los estratos de menores recursos. Sin embargo, al considerar la desviación estandar del estado de la red en las diferentes provincias, resulta un deterioro de la equidad inter-regional. Por último, el mejoramiento en la relación beneficio/inversión produce un incremento notable en el indicador de equidad inter-generacional.

En este sector, la participación del PNUD en la administración de los recursos de inversión fue muy notable. Con el PAN/95/001 se llegó a administrar alrededor de US$ 523 millones, equivalentes al 50% de la inversión realizada por el MOP en el período 1995/2003.

Cuadro EFI-3: Indicadores de Eficiencia y Equidad para los Sectores Sociales

	Educación	Salud	Salud San Miguelito
Cambio promedio en cobertura y calidad	1,08	0,88	1,50
Cambio en recursos asignados (costo promedio por alumno) (presupuesto de salud) (presupuesto salud región San Miguelito)	1,33	1,49	1,00
Nivel de Eficiencia (cociente entre el cambio en cobertura y calidad y el cambio en recursos asignados)	**0,81**	**0,59**	**1,50**
Cambio en beneficios diferenciales para los estratos de menores ingresos	1,00	1,00	1,00
Nivel de Equidad por Estrato Socio-económico (cambio en beneficios diferenciales captados por los estratos de menores ingresos)	**1,00**	**1,00**	**1,00**
Desviación Estandar Regional Cobertura y Calidad sin Proyecto	ND	ND	ND
Desviación Estandar Regional Cobertura y Calidad con Proyecto	0,06	ND	ND
Nivel de Equidad Regional (cociente entre desviación estandar sin proyecto y desviación estandar con proyecto)	**ND**	**ND**	**ND**
Nivel de subsidios potencial	1,33	1,49	1,00
Nivel de subsidios efectivo	1,08	0,90	1,50
Nivel de Equidad Intergeneracional (cociente entre subsidios efectivos y subsidios potenciales)	**0,80**	**0,60**	**1,50**
PARTICIPACION DEL PNUD	**Administración del 31% de las inversiones del sector (30% de los recursos de fuentes externas), equivalentes al 2,95% del total de recursos asignados al sector entre 1995 y 2002**	**Administración del 9,4% de las inversiones del sector, equivalentes al 1% del total de recursos asignados al sector entre 1995 y 2002**	**Conducción del diseño e implantación de la Prueba Piloto del Nuevo Modelo de Administración de Salud en la Región de San Miguelito**

En Educación y Salud los resultados son bastantes similares. Se destaca una caida importante en los niveles de eficiencia, ningún cambio en la equidad hacia los sectores de menores ingresos, la falta de información para el año base no nos ha permitido calcular el cambio en equidad regional y si bien se han asignado mayores recursos en el presupuesto público, el alcance de menores niveles de eficiencia ha resultado en un deterioro del índice de equidad intergeneracional en perjuicio de la generación presente.

En Educación el PNUD tuvo una participación importante en la administración de los recursos de inversión y en especial del componente nutricional, aunque esta participación representó un porcentaje muy bajo respecto de todos los recursos asignados al sector y además, no existió ninguna participación en los aspectos sustantivos de transformación del sector.

En Salud, la participación del PNUD representó un porcentaje muy reducido de la inversión del sector. Sin embargo, a pesar de esta baja importancia, las inversiones realizadas constituyeron la base para desarrollar posteriormente la experiencia piloto de administración del sector en la Región de San Miguelito.

En el Proyecto de Reforma Piloto del Sector Salud en la Región de San Miguelito, se obtiene un incremento en el indicador de eficiencia por el hecho de aumentar las prestaciones sin haber elevado el presupuesto de la regional. No hay ningún cambio en el indicador de equidad de los estratos de menores ingresos y en cuanto al indicador de equidad inter-regional el mismo no es aplicable por tratarse de una única región y de una prueba piloto. Finalmente, el incremento en eficiencia y el mantenimiento estable de los recursos asignados, también resulta en una mejoría del indicador de equidad inter-generacional. En este proyecto, la participación del PNUD fue crucial, por cuanto abarcó desde el diseño hasta la implantación y administración de la experiencia de reforma.

Cuadro EFI-4: Indicadores de Eficiencia y Equidad para Vivienda

	Vivienda
Cambio promedio en cobertura y calidad	1,12
Cambio en inversiones del sector (inversiones públicas y privadas en el sector)	1,32
Nivel de Eficiencia (cociente entre cambios en cobertura y calidad e inversiones en el sector)	**0,85**
Cambio en beneficios diferenciales para los estratos de menores ingresos	1,00
Nivel de Equidad por Estrato Socio-económico	**1,00**
Desviación Estandar Regional Calidad de la Vivienda sin Proyecto	0,27
Desviación Estandar Regional Calidad de la Vivienda con Proyecto	0,31
Nivel de Equidad Regional (cociente entre desviación estandar sin proyecto y desviación estandar con proyecto)	**0,85**
Pago de préstamos en situación sin proyecto (inversa de la tasa de morosidad)	0,95
Pago de préstamos en situación con proyecto (inversa de la tasa de morosidad)	0,75
Nivel de Equidad Intergeneracional (cociente entre pago de préstamos sin proyecto y pago de préstamos con proyecto)	**0,78**
PARTICIPACION DEL PNUD	**Administración del 33% de las inversiones del sector, equivalentes al 21% del total de recursos asignados al sector entre 1995 y 2002**

En Vivienda, la comparación entre los cambios en cobertura (reducción del déficit) y calidad de las viviendas y los recursos de inversión asignados al sector (de acuerdo a la información suministrada por el MIVI para 1990 y 2000), resulta en una caida del indicador de eficiencia. No se han producido cambios en cuanto a la equidad de los estratos de menores ingresos y se ha deteriorado la equidad inter-regional por efecto de una mayor desviación estandar en los indicadores de calidad de las viviendas en las provincias. Por último, el indicador de equidad inter-generacional también se ha deteriorado, como consecuencia de una disminución en los niveles de pago de los préstamos hipotecarios otorgados para financiar la compra de las viviendas construidas en el marco del PAN/95/001.

En vivienda, la participación del PNUD logró una posición de importancia, al administrar un tercio de las inversiones realizadas por el MIVI entre 1995 y 2003.

Las tablas antes presentadas para los distintos sectores, se han integrado en una única tabla, con el propósito de exponer una visión completa de los indicadores de eficiencia y equidad y asimismo, calcular los indicadores promedio.

Cuadro EFI-5: Indicadores de Eficiencia y Equidad para todos los Sectores

	Energia	Tele-comu-nica-ciones	Agua y Sanea-miento	Obras Públicas	Educación	Salud	Salud San Miguelito	Vivienda	PROMEDIO
Cambio promedio en cobertura y calidad	1,19	2,02	1,07	3,43	1,08	0,88	1,50	1,12	
Cambio promedio en costos	1,00	1,19	1,00	1,42	1,33	1,49	1,00	1,32	
Nivel de Eficiencia	**1,19**	**1,69**	**1,07**	**2,42**	**0,81**	**0,59**	**1,50**	**0,85**	**1,27**
Cambio en beneficios para estratos de menores ingresos	0,80	1,00	1,00	5,52	1,00	1,00	1,00	1,00	
Nivel de Equidad por Estrato Socio-económico	**1,25**	**1,19**	**1,00**	**5,52**	**1,00**	**1,00**	**1,00**	**1,00**	**1,62**
Desviación Estandar Regional sin Proyecto	ND	ND	0,20	0,26	ND	ND	ND	0,27	
Desviación Estandar Regional con Proyecto	ND	ND	0,30	0,33	0,06	ND	ND	0,31	
Nivel de Equidad Regional	**ND**	**ND**	**0,67**	**0,80**	**ND**	**ND**	**ND**	**0,85**	**ND**
Costos / Subsidios sin proyecto	11,12	57,00	32,00	3,43	1,33	1,49	1,00	0,95	
Costos / Subsidios con proyecto	11,16	68,00	32,00	0,95	1,08	0,90	1,00	0,75	
Nivel de Equidad Intergeneracional	**1,02**	**6,50**	**1,00**	**3,25**	**0,80**	**0,60**	**1,00**	**0,78**	**1,94**

Si se observan los valores promedio, el índice de eficiencia se incrementa por efecto de los tres sectores con mercado, obras públicas y el proyecto de salud de San Miguelito. La equidad hacia los estratos de menores ingresos también se ha mejorado, por efecto de los

cambios experimentados en Energía, Telecomunicaciones y Obras Públicas. En relación con la equidad inter-regional, no se puede expresar ninguna opinión por la falta de información desagregada para cada uno de los sectores, para cada una de las provincias y para el año base y el año de evaluación. Por último, también se observa un mejoramiento en equidad inter-generacional, por efecto de los incrementos en Energía, Telecomunicaciones y Obras Públicas.

Capítulo 7. Conclusiones y Recomendaciones

1. PRINCIPALES CONCLUSIONES

En este título se exponen las principales conclusiones con respecto al alcance del logro, los factores externos, la contribución del PNUD y la pertinencia y efectividad de las alianzas concretadas por el PNUD para consolidar su participación y avanzar en la ejecución de los proyectos.

No obstante, dando que todas estas conclusiones se presentan de una manera muy detallada y explicada en el capítulo del Modelo de Puntuación y en los títulos poteriores de este último capítulo, aquí se ha optado por efectuar una exposición muy resumida. Con ello, se desea evitar la repetición de conceptos y focalizar la atención del lector en los aspectos sustantivos.

1.1. ALCANCE DEL LOGRO

Tal como resulta de los informes sectoriales y también del presente resumen evaluativo, las conclusiones más destacables son las siguientes:

a) El logro en términos de eficiencia y equidad ha sido mucho más relevante en aquellos sectores en que PNUD participó en los aspectos sustantivos de la transformación (Energía, Telecomunicaciones, Reforma de Salud de San Miguelito), modificando las estructuras organizativas de los sectores y diseñando y poniendo en práctica nuevos sistemas de incentivos que prioricen los aspectos de eficiencia y equidad.

b) El alcance de mayor eficiencia y equidad no es una consecuencia automática de la asignación de una mayor cantidad de recursos, sino el resultado de transformaciones profundas en las estructuras organizativas de los sectores o cambios en los procedimientos de asignación de recursos (caso MOP), que se orienten a la institucionalización de nuevos sistemas basados en criterios de eficiencia y equidad, metas de cobertura y calidad en la prestación de los servicios, incentivos económicos y procesos de seguimiento y evaluación contínua.

c) Cuando PNUD no participó en los cambios sustantivos, en los procesos de transformaciones institucionales, demostró altos niveles de eficiencia en el alcance de los Resultados, pero éstos no se reflejaron en niveles de eficiencia en la prestación de los servicios. Se pueden mencionar los casos de educación, salud y vivienda, en los cuales se lograron importantes ahorros en la ejecución de los contratos y reducciones en los tiempos de realización, pero sin embargo estos aspectos exitosos no implicaron la consecución del logro.

d) En Agua Potable y Saneamiento, se produjeron eventos políticos fuera del control del PNUD que determinaron el fracaso del proceso de transformación. Tal como se expresa más adelante, es necesario tener en cuenta – cuando se están apoyando estos procesos de transformaciones sustantivas tan profundas – que exista una cierta comunión de objetivos entre las distintas fuerzas políticas del país. Estos procesos de cambio por lo general demandan más de un período presidencial y en consecuencia, requieren un apoyo político sostenido y estable. Por lo tanto, es recomendable que – antes de impulsar estos procesos – el PNUD utilice su poder de convocatoria para generar los espacios adecuados que permitan analizar las propuestas de cambio, discutir distintas orientaciones y producir consensos sobre los principales vectores de transformación.

1.2. ANÁLISIS DE FACTORES EXTERNOS QUE INFLUENCIARON EL ALCANCE DEL LOGRO

Entre los factores externos que pudieron haber fortalecido o debilitado estas experiencias sectoriales y la participación del PNUD, se pueden mencionar los siguientes:

a) El rol del PNUD se inicia junto con el proceso de reorganización nacional, caracterizado por la existencia de objetivos claramente definidos, coherencia en la acción del Estado en todos los frentes, y estabilidad de esos objetivos y de la acción subsecuente durante casi tres períodos presidenciales.

b) Coherencia de las estrategias y objetivos de transformación, con los principales lineamientos de la gestión del Estado impulsados por las IFI´s.

c) Existencia de un órgano de contraparte nacional con alto nivel técnico y político (la UTPP), impulsando, participando y empujando en forma directa todas las acciones del Estado, en especial aquellas orientadas hacia la transformación sustantiva de los sectores con mercados. Además, estabilidad de las estrategias y objetivos y continuidad de una parte de los cuadros técnicos de la UTPP, durante casi tres períodos presidenciales.

d) Comunión de intereses entre los sucesivos Gobiernos deseosos de impulsar la reorganización nacional después de la crisis de los 80´s, las IFI´s con una decisión muy clara de aportar los recursos necesarios para facilitar el logro de estos objetivos gubernamentales, la existencia de un órgano de vinculación técnico-político con amplia respetabilidad en el país y en el exterior – la UTPP – y la presencia del PNUD, como institución idónea para jugar un papel de enlace y facilitador entre los actores mencionados, como así también como ejecutor de proyectos de desarrollo, en base a su indiscutible credibilidad, honestidad, transparencia en la administración de recursos y experiencia internacional en la ejecución de proyectos, en especial aquellos vinculados con procesos de transformación institucional y procesos de desarrollo económico y social.

Un factor externo que debilitó las posibilidades de ejecución de algunos proyectos y también la participación del PNUD, se relaciona con el proceso fallido de transormación del IDAAN. Este tema, como así también la recomendación pertinente, se exponen en varios párrafos de los informes sectores y en particular de este último capítulo.

1.3. CONTRIBUCIÓN DEL PNUD AL ALCANCE DEL LOGRO

La contribución del PNUD al alcance del logro se explica con sumo detalle en los informes de cada sector y en este Resumen Evaluativo. Sin embargo, cabe destacar algunos aspectos específicos:

a) Los sectores en que PNUD participó más exitosamente, fueron sectores en los cuales se concretaron transformaciones profundas en la organización sectorial, en los cuales se participó en los aspectos sustantivos.

   En estos sectores, la mayor parte de las acciones concretadas se vincularon con consultorías nacionales e internacionales y por lo tanto, se dan dos aspectos de importancia. En primer lugar, era necesario contar con la experiencia suficiente y el necesario poder de credibilidad y convocatoria internacional como para conseguir su desarrollo en la forma más aceptable posible. En segundo término, de acuerdo a lo manifestado por funcionarios de gobierno y de las IFI´s, hubiera sido muy dificultoso contratarlas y llevarlas a cabo dentro de las normas de compras y contrataciones del Estado.

   Estas circunstancias, además de la confiabilidad por parte de los otorgantes y demandante de los recursos (IFI´s y Gobierno) y la idoneidad técnica en la administración de proyectos de desarrollo, determinaron la participación imprescindible del PNUD para concretar las contrataciones y el seguimiento posterior de las mismas.

b) En los otros sectores, en los cuales el objetivo radicaba en lograr una ejecución más ágil de los presupuestos de inversiones, también la participación del PNUD fue un factor determinante para lograr ahorros de importancia y reducción en los plazos de ejecución.

   En estos casos, las bondades del PNUD internacionalmente reconocidas, como garantía de honestidad, confiabilidad, transparencia en la administración de recursos, poder de convocatoria a nivel nacional e internacional y una inmensa experiencia en la formulación, ejecución y monitoreo de proyectos de desarrollo, fueron nuevamente los factores que determinaron la necesidad de su participación y el éxito subsecuente obtenido en la consecución de los resultados previstos.

   Esta participación del PNUD – al igual que en los sectores con reformas más sustantivas – hizo posible ampliar las convocatorias de los procesos de licitación, incrementar la participación de oferentes y el grado de competitividad, concretar procesos más eficientes

de contratación y conseguir importantes reducciones en los tiempos y en los recursos comprometidos.

1.4. PERTINENCIA Y EFECTIVIDAD DE LA ESTRATEGIA DE ALIANZAS

Es importante destacar las alianzas construidas por el PNUD con el Gobierno y con las IFI´s para poder llevar adelante los compromisos asumidos en los distintos proyectos.

El cuadro siguiente muestra los distintos proyectos cubiertos en este ejercicio de evaluació, el origen de los recursos administrados y los montos totales acordados.[109]

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) / PANAMA

Nro Proy	UNDP Project Title	Status	Corporate CS Funding Institution	CS Amount US$	Contrap Gobno	Monto total	%
PAN/92/005	Sector Electrico	close	IDB 690	2.700.914		**2.700.914**	**0,3%**
PAN/92/008	Reestructuc. Legal del Sector Telecomunicaciones	close	IDB 690	309.000	321.774	**630.774**	**0,1%**
PAN/97/014	Ente Regulador de los Servicios Públicos	ongoing	GOVT		12.340.542	**12.340.542**	**1,5%**
PAN/02/010	Ente Regulador Segunda Fase	ongoing	GOVT		7.937.200	**7.937.200**	**1,0%**
PAN/94/001	Apoyo a la ARI	close	IDB 778	680.400	125.211	**805.611**	**0,1%**
PAN/94/002	Apoyo al MIVI	close	IDB 778	400.590	14.098	**414.688**	**0,1%**
PAN/99/005	Apoyo al Desarrollo de las Areas Revertidas	ongoing	IDB-6806	564.332	564.332	**1.128.664**	**0,1%**
PAN/94/005	Asistencia al Programa de Políticas Públicas		IDB690/WB3438	1.266.271	1.479.895	**2.746.166**	**0,3%**
PAN/01/011	Asistencia Técnica para la Reforma de Políticas Públicas	ongoing	WBANK 4635	9.295.000	318.799	9.613.799	**1,2%**
PAN/02/003	AP para el Fortalecimiento de la UTPP	ongoing	GOVT		517.116	517.116	**0,1%**
PAN/95/001	Dinamización de Invesiones del Sector Público		IDB769/IDB1116/WB3686/CAF297/IDB949/IDB167/IDB773/IDB1013/WB3994/GOVT/MEDUC/IDB803	320.996.315	425.318.735	**746.315.050**	**91,3%**
PAN/97/003	Prog sectorial reforma sectores de infraestructura basica		IDB970/IDB690/IDB1029/IDB-ATN5453/WB4274	24.522.955	2.207.200	**26.730.155**	**3,3%**
PAN/01/001	Reforma del Sector Salud	ongoing	WB-4375	3.603.388	1.944.739	5.548.127	**0,7%**
	TOTAL CARTERA DE PROYECTOS A EVALUAR			**364.339.165**	**453.089.641**	**817.428.806**	**100,0%**

Para captar la envergadura de las alianzas concretadas, por ejemplo, cabe mencionar que el PAN/95/001 abarcó la ejecución de varios préstamos para Educación (167/IC, 773/SF, y 1013/OC del BID, y el 3994 del BIRF), para Salud (803/OC del BID), para Obras Públicas (769/OC, y 1116/OC del BID, 3686 del BIRF y 297 de la CAF) y para Vivienda (949/OC y 220/IC del BID). Además, también cabe mencionar el préstamo 4375 del BIRF, aunque éste fue ejecutado en el marco del PAN/01/001 de reforma del sector salud.

Es decir que en el marco del PAN/95/001 se llegaron a administrar 8 operaciones de préstamo del BID , 2 del BIRF y 1 de la CAF. Lógicamente, esto no es casualidad. Llegar a administrar tantas operaciones de financiamiento externo solo es posible si se han conformado verdaderas alianzas con las instituciones financieras y además, que se están dando las garantías de solvencia técnica, transparencia y credibilidad.

[109] Datos aportados por PNUD Panamá en Noviembre 2003.

De manera adicional, las actividades realizadas en los sectores con mercados, se basaron en la administración de los préstamos 690, 970, 1029 y la cooperación ATN 5453 del BID, y los préstamos 3438, 4635 y 4274 del Banco Mundial.

Si bien existen algunos aspectos que sería recomendable trabajar para fortalecer las alianzas con las IFI´s, los datos antes expuestos ponen claramente de manifiesto la magnitud, la solidez y la idoneidad con las cuales el PNUD supo concretar y llevar a buen término las alianzas estratégicas con las instituciones financieras y en especial, con el Gobierno de Panamá, destinatario indiscutible de los éxitos logrados en la consecución del Logro "Mayor Eficiencia y Equidad en la Prestación de los Servicios Públicos".

2. LECCIONES APRENDIDAS

2.1. EN RELACIÓN CON LOS PROYECTOS

Cuando se analizan los proyectos ejecutados, se identifican aspectos de relevancia en los dos grupos de proyectos, el PAN/95/001 con el cual se ejecutaron alrededor de US$ 720 millones en los sectores salud, educación, vivienda y vialidad, y los otros proyectos con los cuales se enfrentaron las transformaciones de los sectores con mercado, es decir energía, telecomunicaciones y agua potable y saneamiento.

2.1.1. Los proyectos de los sectores con mercados

Al analizar los otros proyectos cubiertos en este ejercicio de evaluación, se identifican las siguientes fortalezas y debilidades

Fortalezas

a) Coherencia técnica del proceso

Un tema muy destacable es la coherencia que se alcanzó en los procesos de transformación de los sectores Energía y Telecomunicaciones. En estos dos casos, los proyectos PAN/92/005 (Energía) PAN/92/003 (Telecomunicaciones), PAN/92/008 (Telecomunicaciones), PAN/97/003 (Sectores Infraestructura Básica) y PAN/97/014 (ERSP), se fueron enlazando o hilvanando sucesivamente hasta lograr los objetivos establecidos para todo el proceso, mostrando una coherencia absoluta durante un período de más de ocho años de trabajo.

Esa coherencia de un largo proceso es atribuible a la acción consensuada entre el PNUD y lo que – en su primer momento – fue la Secretaría General del MIPPE, que luego fuera convertida en Unidad de Coordinación del Programa Económico (UTCPE) mediante una resolución de Mayo de 1991 y finalmente se transformara – en 1994 – en la Unidad Técnica de Políticas Públicas (UTPP). El gobierno hizo una alianza estratégica con el PNUD para crear, a inicios de 1992, el mecanismo UTCPE-PNUD. Para hacerlo posible, y en el contexto del Convenio Marco suscrito con el estado panameño en 1974, el PNUD puso a la disposición del gobierno dos de las fortalezas que lo han caracterizado internacionalmente: su vasta experiencia en la administración

de proyectos de desarrollo, y su generalizada legitimidad como administrador transparente de los recursos que le son confiados. También es destacable que un factor fundamental en la creación del mecanismo fue la necesidad que tenían las IFI´s de contar con una adecuada contraparte técnico política en sus relaciones con el gobierno, y de canalizar sus aportes financieros a los proyectos de reforma institucional de una manera ágil y confiable. Esto era particularmente importante, dada la urgencia de restablecer relaciones entre estos organismos y el gobierno de Panamá.[110]

Es decir, la mayor fortaleza que tenían los proyectos era que los mismos formaban parte de una concepción coherente de política económica, con objetivos claramente establecidos, y con el apoyo de una entidad – la UTPP – que tenía absoluta respetabilidad técnica y poder institucional para impulsar los procesos de cambio.

Este aspecto es absolutamente destacable para poder asegurar la participación del PNUD en este tipo de proceso de transformación. La existencia de unidades de gobierno con un altísimo nivel técnico y con total respaldo político, también se verificó en otros países de América Latina durante los 80´s y 90´s, produciendo similares resultados en cuanto a la profundidad y magnitud de los procesos de transformación implantados en alianzas con el PNUD.

Cuando se miran todos estos procesos similares, se identifican una serie de características comunes. Todos ellos estuvieron orientados hacia la transformación del Estado dentro de un esquema de mercado, todos fueron procesos de larga duración impulsados por sucesivos gobiernos que mantuvieron la misma orientación ideológica y todos contaron con un respaldo muy decidido de parte de las entidades financieras internacionales.

En síntesis, la mayor fortaleza que tuvieron los otros proyectos implantados en los sectores con mercados, fue estar integrados dentro de un proceso de transformación con claridad de objetivos, formar parte de una orientación política estable durante dos o tres períodos presidenciales y contar con el respaldo de la alianza entre un organismo técnico del gobierno con total respetabilidad y apoyo político, el PNUD y las IFI´s.

Debilidades

a) Lo sucedido en Agua Potable y Saneamiento

Las acciones ejecutadas para la transformación del IDAAN y del sector agua potable y saneamiento tuvieron más o menos las mismas características que aquellas concretadas en Energía y Telecomunicaciones. Sin embargo, no se lograron resultados similares.

Cuando se buscan los factores que explican este fracaso, se identifican tres que – a nuestro juicio – son fundamentales.

[110] INDESTRA, El mecanismo UTPP/PNUD – Una sistematización de su desempeño (PNUD, Noviembre 2000)

- En primer lugar, en Agua no existió la misma claridad de objetivos que tuvieron en los otros dos sectores y por lo tanto, el proceso tuvo una demora de algunos años, haciendo estudios para poder seleccionar el escenario que se estimaba como el más conveniente.
- Segundo, las demoras producidas implicaron que, cuando se tuvo claridad sobre los objetivos a perseguir, ya se había perdido el "tiempo político" para hacerlo.
- Tercero, la factibilidad de ejecutar el proceso de transformación se convirtió en uno de los vectores para la medición de fuerzas entre distintos partidos poíticos.

Como enseñanza, es necesario tener en cuenta – cuando se están apoyando estos procesos de transformaciones sustantivas tan profundas – que exista una cierta comunión de objetivos entre las distintas fuerzas políticas del país. Estos procesos de cambio por lo general demandan más de un período presidencial y en consecuencia, requieren un apoyo político sostenido y estable. Por lo tanto, es recomendable que – antes de impulsar estos procesos – el PNUD utilice su poder de convocatoria para generar los espacios adecuados que permitan analizar las propuestas de cambio, discutir distintas orientaciones y producir consensos sobre los principales vectores de transformación.

2.1.2. El PAN/95/001

En cuanto al proyecto PAN/95/001, se pueden destacar los siguientes aspectos, dentro de sus fortalezas y debilidades:

PAN/95/001 - Fortalezas

En el tema de las fortalezas se identifican los siguientes 5 factores:

a) Las ventajas comparativas de PNUD en la ejecución de proyectos de desarrollo

Dada la debilidad institucional que caracterizaba al sector público de Panamá a fines de los 80´s y principios de los 90´s, el rol del PNUD fue totalmente decisivo al aportar sus fortalezas en la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo, brindar garantías de seguridad, otorgar transparencia en la administración de los recursos y confiabilidad al Gobierno, a las IFI´s y a los contratistas.

Estas condiciones del PNUD fueron cruciales para que las partes le asignaran la responsabilidad de la ejecución del proyecto.

b) Las alianzas concretadas entre el PNUD, el Gobierno y las IFI´s

Para captar la envergadura de los compromisos asumidos, cabe mencionar que el PAN/95/001 abarcó la ejecución de varios préstamos para Educación (167/IC, 773/SF, y 1013/OC del BID, y el 3994 del BIRF), para Salud (803/OC del BID), para Obras Públicas (769/OC, y 1116/OC del BID, 3686 del BIRF y 297 de la CAF) y para Vivienda (949/OC y 220/IC del BID). Además, también café mencionar el préstamo 4375 del BIRF, aunque éste fue ejecutado en el marco del PAN/01/001 de reforma del sector salud.

Es decir que en el marco del PAN/95/001 se llegaron a administrar 8 operaciones de préstamo del BID , 2 del BIRF y 1 de la CAF. Lógicamente, esto no es casualidad. Llegar a administrar tantas operaciones de financiamiento externo solo es posible si se han conformado verdaderas alianzas con las instituciones financieras y además, que se están dando las garantías de solvencia técnica, transparencia y credibilidad.

En tal sentido, y aunque no corresponde al ámbito del PAN/95/001, cabe destacar las palabras del BID en el Informe de Terminación de los Proyectos 688 y 689. En este informe se expresa que "*Para la ejecución del PREP, se creó una Unidad Ejecutora externa al MIPPE, la cual fue financiada en parte por el PNUD, quien a su vez actuó también como agente administrador de los recursos del BID, para agilizar las contrataciones de consultores, bienes y servicios. El desempeño de la Unidad Ejecutora fue excelente y el mecanismo utilizado a través del PNUD para efectuar las contrataciones, resultó eficaz y ayudó a que se contrataran las consultorías en forma oportuna, sin contratiempos.*"

c) El otorgamiento de un tratamiento especial respecto de algunas normas legales de compras y contrataciones del Estado

El marco legal dentro del cual se inscribió el PAN/95/001, tratando de cumplir con todos los requerimientos de las normas de contratación del Gobierno, estableció según circulares de la CENA y Resoluciones de Gabinete en el año 1995 y expresamente en la Ley de Presupuesto de 1996, la excepción del procedimiento previo de concepto favorable del CENA y Consejo de Gabinete a los contratos que se llevaran a cabo por parte de las instituciones que contraten y ejecuten sus proyectos de inversión por medio del proyecto de Dinamización. Las ventajas de este ordenamiento legal de que dispone el proyecto, radican en satisfacer los diferentes mecanismos legales y permite proceder en forma armónica y ágil, de manera tal que se pueda obtener mayor eficiencia en la administración de los recursos de inversión.

d) La definición de un objetivo sumamente concreto y simple

Otro aspecto que contribuyó al éxito de la ejecucion del PAN/95/001 fue el hecho de asignarle un objetivo sumamente concreto y simple, cual era la "Dinamización de la ejecución del presupuesto de inversiones en un grupo de instituciones públicas".

El PAN/95/001 no tuvo objetivos de desarrollo institucional, ni tampoco de mejorar las normas legales y los procedimientos de compras y contrataciones del Estado, ni tampoco de generar las capacidades necesarias para lograr la sostenibilidad del proceso.

e) La diferencia entre los sistemas presupuestarios

En este sentido, una ventaja muy importante viene dada por las diferentes características de los sistemas presupuestarios de PNUD y del Gobierno. Mientras el PNUD trabaja con presupuestos de validez plurianual, el Gobierno lo hace con presupuestos anuales. Esta diferencia implica que las obras ejecutadas de acuerdo a los procedimientos de las contrataciones públicas, deben

enfrentar los pasos y trámites establecidos por la ley de contrataciones y ello muchas veces implica que las demoras en las autorizaciones consumen gran parte del año presupuestario y por ende, una vez suscriptos los contratos, solo quedan muy pocos meses para tratar de completar la ejecución de los mismos. Los límites impuestos por normas de austeridad en el gasto público, como también la inexistencia de residuos pasivos que se arrastren de un año a otro, terminan perjudicando la ejecución acelerada e ininterrumpida de las obras públicas.

Por el contrario, la transferencia de los fondos desde la esfera del Gobierno hacia el ámbito del PNUD, otorga una mayor flexibilidad para lograr la ejecución de las obras. Los recursos son recibidos dentro del marco de un presupuesto plurianual y por lo tanto, no existen las interrupciones generadas por la finalización de los ejercicios presupuestarios anuales.

PAN/95/001 - Debilidades

Entre las debilidades se pueden mencionar las siguientes:

a) La falta de participación en aspectos sustantivos

En este sentido se evidencia que siempre ha estado por fuera del control del PNUD la elaboración de los pliegos de licitación, así como los procesos de adjudicación y firma de contratos (excepto en los contratos de personal) y que solo el PNUD inicia su participación luego de la suscripción de los contratos de obras por parte del Gobierno, una vez han sido definidos estos aspectos por parte de las unidades ejecutoras y se cuenta con la aprobación del MEF y la Contraloría General de la República.

Esta falta de participación del Proyecto en aspectos sustantivos, ha impedido que el PNUD jugara un rol de balance o de coordinación por ejemplo, entre el Programa de Transformación Educativa y la construcción de las escuelas, o la compra de libros. Y este problema también se presentó, aunque en menor medida en la coordinación entre este proyecto y el PAN/01/001 de Transformación del sector salud.

b) Tener ventajas comparativas transitorias

De acuerdo con los objetivos planteados en el proyecto de apoyar la ejecución de la inversión en un grupo de instituciones críticas del sector público, se considera que el proyecto cumplió con este propósito durante el periodo de análisis, incrementando sensiblemente el porcentaje de ejecución real de la inversión y permitiendo obtener ahorros importantes que se traducen en una mayor eficiencia en el logro de los productos, en razón de las condiciones y procedimientos legales sobre los cuales se ha soportado el proyecto. No obstante, una vez se han retirado algunas de estas ventajas, como el refrendo de los contratos por parte de un delegado del Contralor, para el proyecto se ha disminuido el porcentaje de ejecución real de la inversión, tanto la administrada por el proyecto como la propia del Gobierno.

Es asi como el Ministerio de Educación y las unidades ejecutoras de los prestamos BID y Banco Mundial, opinan que da lo mismo contratar con el PNUD que con el procedimiento del Ministerio.

Este aspecto, de basar la ventaja comparativa de un proyecto en cuestiones coyunturales, puede ser totalmente peligroso para asegurar el éxito en la ejecución. Por ejemplo, si esta ventaja hubiera desaparecido a los pocos meses de iniciarse la ejecución del proyecto, es altamente probable que el mismo no hubiera alcanzado el éxito demostrado para dinamizar las inversiones.

c) Falta de organización interna

Durante la consultoría se tuvieron varias reuniones de trabajo con la unidad administrativa del proyecto, pensando que – un proyecto que ejecuta US$ 720 millones – debía tener archivos organizados, sistemas computacionales de seguimiento de los proyectos, sistemas de información geográfica para ir localizando los proyectos en un mapa de la República, etc.

La sorpresa fue muy grande al comprobar que la administración del proyecto eran solamente el Coordinador, tres profesionales y cuatro administrativas. Y además, la sorpresa también fue en aumento cuando se vió la carencia de sistemas de información, la disponibilidad solamente de algunas planillas de Excel y la existencia de los archivos en una bodega en las afueras de la ciudad de Panama, sin energía (sin luz ni aire acondicionado). Por ejemplo, la información disponible en el proyecto solo tenía algunos datos, pero no así la dirección de los proyectos, ni tampoco las magnitudes físicas, ni los presupuestos originales y las diferencias con los montos contractuales, etc. Dos profesionales de Econosul, junto con un profesional de la administración del proyecto tuvieron que estar un fin de semana completo en esa bodega, para poder seleccionar algunas carpetas y extractar los datos de mayor importancia.

Se encontró que la mayoría de los expedientes contractuales existentes en los archivos dentro y fuera de la sede del proyecto, tenían información de los procesos de contratación incompleta, desordenada y desintegrada.

Además, se encontraron evidencias de problemas técnicos en la elaboración de pliegos de licitaciones, sobre todo para la adquisición de equipos, mobiliarios, textos, guiás y materiales educativos, que en algunos casos han provocado demoras en la ejecución de los componentes y en otros, la descoordinación con las áreas operativas del Ministerio y esto trae como consecuencia inconvenientes al momento de las contrataciones, originando problemas tales como: (i) Licitaciones declaradas desiertas, con la pérdida de tiempo en los procesos de contratación y en el tiempo ocioso de los recursos financieros entregados; (ii) Declaración de algunos ítems desiertos por falta de una adecuada investigación del mercado; (iii) Problemas de tipo legal por impugnaciones de oferentes participantes, que obedecen a desconocimiento de las unidades ejecutoras de las condiciones y empresas del mercado.

2.1.3. De carácter general para todos los proyectos

Aunque ya las principales fortalezas y debilidades de los proyectos han sido presentadas en los dos títulos anteriores, quedan todavía algunos aspectos que se han observado en todos los proyectos analizados.

a) Los proyectos no son evaluables

Es importante destacar esta característica, en especial cuando todos los procesos conducen a pensar que estas evaluaciones de logros o evaluaciones de impacto, van a ser cada día más comunes.

En este tema, hay que tener presente que para evaluar un proyecto o un programa, la primera condición es que los mismos hayan sido formulados de una manera "evaluable".

Por el contrario, si los proyectos no tienen identificada su "línea de base", si no tienen especificadas sus metas y objetivos a través de indicadores de resultados y logros y si además, no tienen establecidos los indicadores para ir realizando un seguimiento concurrente durante su ejecución, entonces los ejercicios de evaluación, de identificación de desvíos, éxitos y fracasos se vuelven muy dificultosos y quizás muchas veces no conduzcan a resultados técnicamente aceptables.

Es importante que los proyectos tengan su marco lógico elaborado con detalle, que se identifique el ancadenamiento entre objetivos, resultados y actividades y que se especifiquen las líneas de base, los indicadores objetivamente verificables, los medios de verificación y los supuestos básicos.

Sin embargo, al analizar los documentos de los proyectos que se han evaluado durante esta consultoría, ninguno de ellos tenía su marco lógico elaborado. Ninguno había sido formulado de una manera "evaluable". En consecuencia, los ejercicios de evaluación se tornan mucho más complejos, ya que en varios casos el evaluador debe tratar de imaginarse cuáles eran las metas e indicadores que los formuladores habían asumido, de manera de poder conformar el punto de partida o línea de base.

Es importante que el PNUD exija que los proyectos sean preparados en forma "evaluable", con marco lógico, con la identificación adecuada de la estructura de objetivos, resultados y actividades, con la especificación de los indicadores objetivamente verificables, los medios de verificación y los supuestos básicos. El PNUD debe ser muy riguroso al exigir la aplicación de metodologías de formulación y presentación de proyectos.

b) Los proyectos PNUD y los proyectos de las IFI´s

Otro tema de importancia es la correspondencia entre proyectos del PNUD y los documentos de los préstamos y cooperaciones técnicas otorgados por las IFI´s.

Un aspecto que ha dificultado la presente evaluación, es que los proyectos administrados por el PNUD (por ejemplo, el PAN/95/001 y los otros proyectos de los sectores con mercado) han abarcado varios préstamos otorgados por los organismos financieros y en algunos casos, préstamos provenientes de distintos organismos. Por lo tanto, esto complica mucho el panorama a la hora de tener que hacer evaluaciones, cuando se deben analizar los contenidos de los proyectos PNUD y cuando se desea investigar la coherencia con los propósitos acordados con los financiadores.

En este aspecto, también es necesario destacar que – por lo general – los documentos de los préstamos acordados por el BID o el BIRF, son mucho más detallados que los proyectos PNUD, tienen una especificación más completa de las situaciones de partida o líneas de base, tienen mayor explicación de los resultados a lograr, mayor detalle de los costos y también, una identificación más precisa de los compromisos de las partes contratantes y en especial, del Gobierno. A diferencia de los proyectos PNUD, los documentos de los proyectos del BID o del BIRF son "contratos", con un mayor detalle y una mayor obligatoriedad para las partes.

En consecuencia, dada esa obligatoriedad de las cláusulas de las operaciones de financiamiento externo, las instituciones de Gobierno toman a estos documentos de préstamo como verdaderos "libros de cabecera". Ahí están las obligaciones asumidas, también figura el detalle de las cosas por hacer y en base a esos documentos es que se deben hacer las rendiciones de cuentas y los informes de avance.

Por lo tanto, lo obligatorio son los contratos de préstamo y los proyectos con el PNUD se convierten en requisitos formales. Esta situación se pone mucho más de manifiesto cuando no se da la correspondencia uno a uno entre un proyecto PNUD y un contrato de préstamo. De acuerdo con nuestra experiencia durante esta consultoría, la mayor parte de los funcionarios de Gobierno estan esquematizados en función de los documentos de préstamo y muchas veces ni siquiera tienen en mente la estructura de objetivos y resultados tal como se ha planteado en los proyectos PNUD.

Por otra parte, en las reuniones con funcionarios de las representaciones locales de los organismos de financiamiento, se observa un total desconocimiento de los proyectos del PNUD. Si se trata de conseguir información, analizar resultados, etc., todo debe referirse a sus contratos de préstamo, ya que desconocen a través de qué proyectos del PNUD han sido ejecutados los recursos prestados.

Es recomendable que existan eventos frecuentes con la participación del PNUD, las IFI´s y el Gobierno, con el propósito de compartir información y evaluar el avance logrado en la ejecución de los proyectos. Es importante que los proyectos PNUD tengan adosados los documentos de los préstamos que se están ejecutando y también es recomendable, que el PNUD consiga y archive junto con sus proyectos de préstamo, los informes de avance presentados por el Gobierno a los organismos de financiamiento.

En nuestra opinión, los tiempos han ido cambiando y es necesario modificar algunos instrumentos. La estructura y el contenido no muy riguroso de los proyectos de Naciones Unidas, son una herencia de épocas pasadas, cuando por lo general se trabajaba con recursos no reembolsables otorgados por la misma organización. En estos momentos, al convertirse el PNUD en "partner" de proyectos financiados con préstamos – un suscriptor más de los contratos de préstamo – los documentos de proyectos deberían sufrir una adecuación, tratando de acercarlos más a las características de un contrato, con obligaciones bien estipuladas para las partes.Cabe destacar que – si bien los proyectos evaluados estaban formulados en base a formatos antiguos – a partir del 2002 el PNUD a puesto en vigencia nuevos formato, más rigurosos, mejor estructurados y que seguramente van a facilitar los futuros ejercicios de evaluación.

c) El seguimiento de los proyectos y la evaluación concurrente

De manera complementaria con los aspectos de formulación antes mencionados, resulta imprescindible la estructuración de un sistema de seguimiento y de evaluación concurrente de los proyectos en ejecución.

Este sistema debería estar basado en los marcos lógicos de los proyectos, a partir de los cuales se puedan recoger los indicadores de las líneas de base y asimismo, los indicadores de seguimiento tanto a nivel de resultados, como de logros.

Si bien PNUD en estos últimos tiempos ha estado implantando nuevos sistemas de administración financiera para efectuar la registración de los presupuestos y desembolsos ocasionados en los proyectos, pensamos que también debería darse una importancia similar al seguimiento de los aspectos sustantivos, a un sistema de registro y representación de indicadores socio-económicos que den cuenta de las situaciones "sin proyecto", como también el registro y representación de indicadores del avance de los proyectos, tanto a nivel de resultados, como de logros.

Este sistema debería ser acompañado de una serie de procesos y procedimientos de evaluación concurrente de los proyectos, en los cuales deberían concretarse instancias formales de evaluación tripartita, con la participación del Gobierno, las IFI´s y el PNUD.

2.2. OTRAS LECCIONES DE IMPORTANCIA

Además de los aspectos antes expuestos relacionados con la formulación de los proyectos y con los procesos de seguimiento y evaluación, existen cuatro aspectos que deben ser destacados.

a) Costos y beneficios financieros de la intervención del PNUD

Este aspecto consiste solamente, en un comentario que trata de contestar algunas observaciones críticas sobre la participación del PNUD en la ejecución de los proyectos. Estas críticas se focalizan en el cobro de una comisión que teóricamente es del 3%, pero asignando el 50% de la misma al fortalecimiento institucional de las instituciones de gobierno.

En síntesis, si se toma el 1,5% sobre un total aproximado de US$ 820 millones, resultaría que la participación del PNUD tendría un costo de alrededor de US$ 12,3 millones.

Si se hace un cálculo muy simple y estricto y tomando solo dos sectores a título de ejemplo, se puede observar lo siguiente: Obras Públicas, los diferenciales que se alcanzaron entre los presupuestos oficiales y los precios de contratación permitieron un ahorro de aproximadamente US$ 38 millones y en educación los ahorros por contratación se estimaron en el orden de los US$ 23 millones. Con solo estos dos valores se supera ampliamente el costo neto de la comisión pagada a PNUD por la administración de los proyectos.

Lógicamente, si se tienen en cuenta – tal como se explica en este documento de evaluación – los Resultados y Logros alcanzados en base a la participación del PNUD, la cuenta beneficio-costo resulta mucho más positiva que en el simple análisis financiero.

b) Reorientación del gasto público

Tal como se expone en el análisis macroeconómico, es importante destacar la variación en las participaciones relativas de los distintos sectores en los totales del gasto presupuestario, por cuanto uno de los objetivos fundamentales para llevar a cabo una política de privatización en los sectores de infraestructura básica, era precisamente el logro de una reorientación de recursos hacia los sectores sociales.

Cuando se analizan las cifras de ejecución presupuestaria en el período 1994/2003[111], se observan las siguientes variaciones en importancias relativas:

Sectores	Presupuesto Total		Presupuesto de Inversiones	
	1994	2003	1994	2003
Servicios Sociales	41.0%	47.0%	33.1%	40.0%
Desarrollo Infraestructura	15.3%	4.9%	35.1%	14.3%
Desarrollo y Fomento de la Producción	12.7%	15.3%	31.4%	44.1%
Servicios Generales	11.9%	10.2%	0.4%	1.7%
Servicios de la Deuda	19.1%	22.4%	0.0%	0.0%

En el cuadro se destaca el incremento en la importancia relativa de los sectores sociales (tanto en el presupuesto total, como en inversiones), y una fuerte reducción en los sectores de infraestructura básica (en losdos conceptos).

Por lo tanto, las cifras de ejecución del presupuesto público ponen de manifiesto que la privatización de las empresas públicas produjo una reducción en la importancia relativa de los sectores de infraestructura básica y posibilitó un incremento en la participación relativa de los sectores sociales.

c) Reorientación de la capacidad de endeudamiento

[111] REPUBLICA DE PANAMA, MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS, Dirección General de Presupuesto.

Otro aspecto de importancia consiste en analizar la distribución de la deuda pública por sectores de destino, es decir según la finalidad de cada préstamo gestionado. Esta importancia deviene de considerar cómo se han asignado los recursos obtenidos a través del endeudamiento, con el propósito de verificar si realmente se dio una reorientación de recursos hacia los sectores sociales.

Este es un efecto de importancia que normalmente no se tiene en cuenta. Los procesos de privatización en los sectores de infraestructura básica – normalmente ejecutores de proyectos de gran magnitud y generalmente financiados con deuda externa – tradicionalmente han comprometido gran parte de la capacidad de endeudamiento público, sin permitir a veces el direccionamiento de recursos externos hacia los sectores sociales. Por ejemplo, en el Cuadro siguiente se muestra la participación relativa de los sectores en los financiamiento externos contratados y en proceso de desembolso en cada año.[112]

Sectores	Participación porcentual		Observaciones
	1996	2003	
Educación	7.1%	13.1%	
Salud	7.1%	5.9%	En el 2002 se llegó a una participación máxima de 9.8%. En el 2003 se terminó el BID 803-OC/PN
Vivienda	3.3%	2.0%	El máximo en 1997 con 4.8% cuando se contrató el préstamo BID 949-OC/PN "Mejoramiento de la eficiencia del Sector Vivienda"
Desarrollo Urbano y Comunal	5.0%	16.8%	El salto en participación se dio en el 2000 con la contratación del préstamo BID 1226-OC/PN "Alivio pobreza y desarrollo de comunidades" (US$ 48,9 millones)
Energía	0.0%	9.9%	Se mantuvo en 0% después de la privatización, hasta 2001 cuando se contrató el préstamo BID 1113-OC/PN para ETESA para la interconexión eléctrica con Costa Rica
Agropecuario	3.9%	13.7%	El salto relativo se dio en el 2001 cuando se contrató el préstamo BIRF 7045-PAN "Programa de Administración de Tierras" (US$ 47,9 millones)
Multisectorial	1.9%	17.2%	El máximo se logró en 1997 con 25,2%, pero este monto abarcaba un préstamo del FMI para apoyo presupuestal
Transporte y Comunicaciones	25.5%	21.4%	
Programa Económico	46.1%	0.0%	En 1998 se llegó a 0% y se mantiene desde entonces

Si se analizan las cifras de la tabla, se observa que los cuatro primeros sectores en conjunto (educación, salud, vivienda y desarrollo comunal y urbano) representaban 22% de la deuda en 1996 y pasaron al 38% en el 2003. El sector energía que quedó en 0% después de las privatizaciones a logrado un 9% como resultado del préstamo BID 1113-OC/PN tomado para ETESA, para financiar la interconexión eléctrica con Costa Rica. En el sector agropecuario, el incremento de casi 10 puntos fue generado por el préstamo BIRF 7045-PAN tomado para el "Programa de Administración de Tierras". El otro aumento de importancia es el Multisectorial,

[112] Datos obtenidos a partir de la información oficial brindada por la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

pero se debe a un préstamo del FMI para apoyo presupuestal y el descenso más importante es en el Programa Económico, que pasó del 46% al 0 y se mantiene en este porcentaje desde 1998.

Aunque no se tienen cifras anteriores a 1996, la evolución de estos porcentajes muestra claramente que – en parte – sí ha existido una importante reorientación del endeudamiento público hacia los sectores sociales.

d) Archivos de los proyectos y de instituciones públicas

Cuando se planteó el presente ejercicio de evaluación, el primer trabajo consistió en definir el período de cobertura del análisis. Tal como se explica en la metodología, la necesidad de abarcar procesos completos de transformación nos condujo a extender el período de análisis a casi una década.

Lógicamente, ir diez años hacia atrás, para identificar documentos de proyectos, contratos de préstamos, informes de avance, documentos de consultoría, contratos de construcciones y equipamientos, presupuestos oficiales y precios contratados, etc., requería la existencia de buenos sistemas de documentación y archivo y además, muchas veces, cubrir los vacíos recurriendo a la memoria personal de funcionarios y autoridades.

El trabajo no fue nada fácil. El largo período abarcado, junto con las mudanza y remodelación de oficinas de varias instituciones públicas y unidades ejecutoras de los proyectos, hizo necesario – en muchos casos – recurrir a la memoria personal de los funcionarios. Solo de esta forma fue factible tener acceso a algunos de los documentos de mayor importancia para el ejercicio de evaluación.

Al respecto, es recomendable que el PNUD pueda enfatizar la importancia de los sistemas de archivo, como factor esencial para sustentar ejercicios de evaluación tal abarcativos y con períodos tan prolongados como los cubiertos en la presente evaluación de logro.

3. RECOMENDACIONES

3.1. LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS CON MERCADO

La experiencia vivida en la mayor parte de los países que concretaron procesos de privatización de servicios públicos, pone de manifiesto la importancia de fortalecer la credibilidad y el cumplimiento riguroso de las funciones de regulación.

Es necesario considerar a los Entes Reguladores como manifestación de la responsabilidad del Estado respecto de su cometido histórico, concentrado en tres puntos:

- Conservar el más bajo nivel de conflicto social frente a la expectativa de una adecuada provisión de servicios públicos eficaz y eficiente, teniendo en cuenta las necesidades de la comunidad.
- Conseguir un correcto equilibrio entre lo público y lo privado.
- Desarrollar acabadamente su rol estabilizador administrando lo público y posibilitando que lo privado tenga eficacia individual y social para que la sociedad logre mejores satisfacciones de sus necesidades.

Dentro de estos objetivos, la construcción de consensos se convierte en un instrumento esencial para el éxito, en particular una relación equilibrada entre el Estado, el mercado y el ciudadano.

Por ello, este fortalecimiento de las funciones de regulación es fundamental para asegurar la sostenibilidad de los procesos de privatización ya concretados. Los Entes Reguladores deben ser vistos – sin lugar a dudas – como los custodios del bien común, como las estructuras más idóneas para arbitrar entre lo público y lo privado, evitando las parcialidades y manteniendo siempre una visión equitativa orientada hacia el bien común.

El análisis de la sostenibilidad está estrechamente relacionado con la solidez del nuevo esquema institucional para la prestación de los servicios y con la fortaleza del ERSP en sus tareas de regulación. En este sentido, se puede dictaminar que las leyes expedidas y las resoluciones del ERSP trasmiten seguridad jurídica a los operadores que se vinculan al sector. Para ilustrar esta situación se puede mencionar que de la situación inicial, INTEL como operador único, se pasó a otra en donde participan numerosos prestadores de servicios. Por ejemplo, en enero de 2004, el ERSP había otorgado concesiones de operación a 15 empresas para telefonía local, 25 para larga distancia nacional, 54 para larga distancia internacional, 15 para teléfonos públicos y 11 para alquiler de circuitos dedicados de voz.

Por su parte, en el sector Energía debe considerarse como altamente positiva la cantidad de concesiones y licencias ya solicitadas al ERSP por diversos inversores privados para llevar adelante distintos proyectos, tanto hidroeléctricos como térmicos[113]. En particular, en el corto y mediano plazo, se contempla para 2006 la incorporación del proyecto hidroeléctrico Bonyic de 30 MW y para el año 2008 el proyecto hidroeléctrico Changuinola 75 de 158 MW, ambos con concesión ya otorgada por el ERSP.

No obstante este marco imperante que otorga la seguridad jurídica necesaria para atraer nuevos inversores a los servicios públicos privatizados, es importante que también los usuarios se sientan bien representados por el ERSP y con ello se puedan minimizar las posturas críticas existentes en la actualidad.

[113] Desde 1998 en adelante, el Ente Regulador de los Servicios Públicos ha otorgado 9 concesiones hidroeléctricas por 359 MW y 5 licencias eólicas por 103 MW y tiene actualmente en trámite concesiones hidroeléctricas por más de 426 MW.

3.1.1. Participación y capacitación de los usuarios

En el ERSP se han llevado a cabo una buena cantidad de eventos de capacitación de funcionarios, pero no se ha concretado ninguna actividad de capacitación dirigida a los usuarios, o a entidades representativas de los usuarios, ya sean Juntas de Acción Comunal, cámaras empresariales, entidades de defensa del consumidor, gremios, agrupaciones profesionales, etc. Sería conveniente que el ERSP tuviera estructurados los canales de participación social y que esas mismas instancias pudieran servir para efectuar una capacitación de usuarios y una difusión de la información sobre la prestación de los servicios y las actividades de regulación y fijación de políticas.

En tal sentido, cabe mencionar que:[114]

- Seis (6) de los diez (10) Entes Reguladores analizados en América Latina, dan un reconocimiento a las asociaciones de usuarios;
- En ocho (8) de los diez (10) países encuestados existe un marco legal especifico que ampara la existencia de las asociaciones de usuarios;
- Siete (7) Entes Reguladores dan apoyo técnico a las asociaciones de usuarios;
- Cinco (5) de los Entes Reguladores indicaron que las asociaciones de usuarios sí participan en la fijación de tarifas. Los mecanismos de participación utilizados son principalmente, audiencias públicas, reuniones con funcionarios del ente regulador, foros. En el caso de Bolivia, la consulta es realizada a las instancias de participación popular existentes en el país.
- Solo un (1) ente regulador indicó estar a favor de la participación de los usuarios en el directorio del ente regulador.
- Cuatro (4) de los entes reguladores manifestaron estar de acuerdo con que las asociaciones de usuarios estén incorporadas en los entes reguladores a través de consejos consultivos. Dos (2) entes reguladores no respondieron.
- Un (1) ente regulador indico que las asociaciones de usuarios cuentan con los recursos y conocimientos para hacer una buena defensa de los intereses de los usuarios. El resto indicó que no.

3.1.2. Difusión de la información

Otro tema que debe ser tenido en cuenta se relaciona con la transparencia y el acceso a la información por parte de distintas entidades y grupos sociales.

Es recomendable que se realice un esfuerzo especial para encontrar legalmente, la forma en que tanto el ERSP como los demás organismos vinculados con los distintos sectores, puedan poner a disposición de los legítimos interesados al menos aquella información que no resulte crítica ni tenga carácter estratégico para los intereses de las empresas, así como toda aquella información que haga al conocimiento de los aspectos técnicos, operativos, económicos y patrimoniales que resultan esenciales para la prestación del servicio público.

[114] Véase "Encuesta sobre la participación de la sociedad civil en la regulación de los servicios de saneamiento" Resultados preliminares presentados en el Taller Internacional, Lima 21 y 22 de Agosto de 2003.

Esto contribuiría a transparentar fuertemente el estado de situación de las empresas, su desempeño y su gestión, disminuyendo el marcado nivel de desconfianza que en este plano hemos observado por parte de los usuarios de los servicios privatizados, que se manifiesta tanto privada como públicamente a través de los medios de difusión.

3.1.3. Regulación de entidades privadas y públicas

En la actualidad, las funciones de regulación del ERSP, de acuerdo con los Reglamentos, se concentran en los tres sectores que estamos considerando, abarcando empresas privadas en dos de ellos (Energía y Telecomunicaciones) y también dos instituciones públicas, el caso de ETESA y del IDAAN.

Al respecto, de acuerdo con las reuniones mantenidas con funcionarios del ERSP, parecería que existe una mayor rigurosidad cuando los reglamentos deben ser aplicados a empresas privadas. En particular, parece ser que el IDAAN no reconoce que las resoluciones regulatorias del ERSP deben ser tan obligatorias para las empresas privadas, como para las empresas públicas y de acuerdo a lo informado, esta percepción diferencial ha originado varias presentaciones legales en contra de las decisiones del ERSP.

Un caso muy especial se presenta con la Oficina de Electrificación Rural (OER) de la Presidencia de la República. Al quedar en manos del Estado el tema de electrificación rural, el mismo no se encuentra bajo un control tan riguroso como el aplicado para las empresas privadas que prestan el servicio en otras áreas de mayor densidad. Parecería que el ERSP es solamente el Ente Regulador de los Servicios Públicos "Privatizados" y que su poder no abarca – con el mismo nivel de rigurosidad – a los servicios públicos no privatizados.

Es importante incorporar el accionar de la OER dentro de la órbita de control del ERSP. Con ello, se lograría un beneficio muy importante, tal como la incorporación de la prestación del servicio en todo el país, dentro de pautas claramente establecidas para las metas de cobertura y calidad. Por el contrario, de no procederse de esta manera deja a las zonas ya privatizadas dentro de esquemas rigurosos de control y a las no privatizadas dentro de un enfoque "voluntarista" de la gestión de gobierno. Así, mientras unos habitantes conocen qué calidad deben tener los servicios públicos prestados por empresas privadas, dónde pueden ir a presentar sus reclamos, en qué momento van a tener acceso a determinadas condiciones de la prestación, otros habitantes del mismo país tienen un desconocimiento por completo de los compromisos asumidos por el sector público, tanto en los temas de cobertura, como de calidad en la prestación de los servicios.

En síntesis, es de fundamental importancia reafirmar el rol del ERSP como entidad encargada de la regulación de los sectores, independientemente que los servicios sean prestados por empresas privadas o públicas.La existencia de metas de cobertura y calidad, la aplicación de las normas de regulación, y la imposición de penalidades por incumplimiento, deben ser de carácter obigatorio tanto para las empresas privadas, como también para las instituciones públicas.

3.1.4. Pérdidas y Equidad Intra e Inter Generacional

Antes se expresó que los Entes Reguladores deben ser vistos – sin lugar a dudas – como los custodios del bien común, como las estructuras más idóneas para arbitrar entre lo público y lo privado, evitando las parcialidades y manteniendo siempre una visión equitativa orientada hacia el bien común.

Un análisis cuidadoso de esta afirmación nos lleva a preguntarnos qué es el bien común y si el mismo abarca solamente el bienestar de la generación presente o también contempla el bienestar de las generaciones futuras.

En otros términos, el tema tiene que ver con las responsabilidades del ERSP. Si este órgano es custodio solo de los intereses de la generación presente o por el contrario, también debe velar por el "patrimonio" de las generaciones futuras. Y este interrogante es de suma importancia, por cuanto no siempre el bienestar de la generación presente es también beneficioso para las generaciones futuras. Tal como se expresó en la metodología del presente trabajo,

Sen y Anand enfatizan pues que la sostenibilidad es una cuestión de equidad distributiva entendida en forma amplia, es decir, de compartir la capacidad de acceder al bienestar entre las generaciones presentes y futuras de un modo que ninguna de ambas generaciones pudiera rechazar. Asimismo, los autores reconocen que la obligación moral de preservar dicha capacidad de la generaciones futuras debe verse acompañada por la obligación moral de ensanchar las oportunidades y proteger el bienestar de las generaciones presentes. Sin embargo, los autores muestran cómo la redistribución a los pobres de hoy puede resultar desventajosa desde el punto de vista de la sostenibilidad., ya que puede interpretarse como conducente a un aumento del consumo actual y no a la inversión. Así pues, gran parte depende de qué forma cobre la redistribución.

Es en esta encrucijada, forjada por la incompatibilidad entre equidad intergeneracional e intrageneracional, donde Sen y Anand creen que precisamente cobra relevancia el concepto de desarrollo humano como medio. La redistribución a los pobres en la forma de mejorar su educación, salud o nutrición no es sólo intrínsecamente importante para la expansión de los derechos y oportunidades de las generaciones presentes, sino también resulta instrumentalmente importante para el aumento del capital humano y social que, a su vez, incrementa las capacidades de las generaciones futuras.[115]

Este razonamiento tiene una gran relevancia frente a los temas de pérdidas en la prestación de los servicios (incluyendo las pérdidas técnicas y comerciales), el establecimiento de subsidios y la fijación de tarifas. Por lo tanto, estos aspectos deberían recibir una atención especial por parte del ERSP.

En el caso de Energía, las pérdidas no son insignificantes, ya que aún tomando el menor valor estimado – según la información de la COPE – en el 2002 eran equivalentes a 370 GWh, que

[115] Anand, S., y Sen, A., 2000. "Human Development and Economic Sustainability" en World Development Vol. 28, No. 12, pp. 2034.

según la valorización que surge de los valores indicados por la COPE para ese año (U$S 0,102/kWh), representan un monto total del orden de los U$S 38 millones.[116]

Por su parte, en el caso del IDAAN, si los ingresos por venta de agua fueron – en el 2003 – iguales a /B. 64 millones y el porcentaje de agua no facturada fue del 56%, quiere decir que las pérdidas pueden estar representando un valor máximo de alrededor de /B. 80 millones anuales.

En ambos casos, sin importar si se trata de empresas privadas o entidades públicas, el ERSP debería enfatizar su consideración y solución en el corto y mediano plazo. Si las pérdidas están contenidas dentro de los costos de prestación del servicio, es lógico que su disminución podría redundar en una disminución de las tarifas y por el contrario, si las mismas no están incorporadas a los costos, las tarifas no están cubriendo todas las erogaciones implícitas en la prestación de los servicios.

Por otra parte, tal como se destaca posteriormente, si la mayor parte de estas pérdidas son de carácter comercial, por el no pago de los consumidores, se impone la necesidad de controlar esta situación y quizás, convertir todos estos recursos en subsidios que respondan a un modelo lógico conceptual, eliminando la posibilidad de que los consumidores paguen lo que quieran por el servicio recibido.

3.1.5. La regulación del transporte terrestre de pasajeros y carga

Otro aspecto que debería analizarse es la posibilidad y conveniencia de centralizar a nivel del ERSP la regulación de la mayor parte de los servicios públicos.

En particular, nos referimos al servicio de transporte terrestre de pasajeros y carga el cual – a nuestro criterio – cumple con una gran cantidad de condiciones como para que su regulación sea asumida por el ERSP. Estos servicios son prestados por empresas privadas, se utilizan bienes públicos para la prestación de los servicios, se cobran tarifas a los usuarios y es necesario contar con una entidad que juegue el rol de control y arbitraje entre los intereses privados y los de la comunidad.

Se llama la atención sobre este tema, porque si bien en este ejercicio de evaluación se ha incluido el análisis de los proyectos viales ejecutados en el marco del Proyecto PAN/95/001, la inversión en infraestructura vial no es precisamente un servicio público, sino que el servicio público es el servicio de transporte de bienes y personas que se presta en base a esa infraestructura vial. Por otra parte, si bien en la actualidad la regulación del transporte está en manos de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT) en el ámbito del Ministerio de Justicia, es posible que existan algunas ventajas – especialización, economías de escala, coherencia organizativa y funcional – que aconsejen el traspaso de la regulación del transporte terrestre a la esfera de acción del ERSP, dejando la regulación del tránsito en el ámbito de la ATTT.

[116] Según el ERSP, las pérdidas registradas en el año 2002, ascendieron a un total de 739 GWh, equivalente al 15,47% del total de la energía vendida y en el 2001 llegaron al 15,49%.

Por lo tanto, se recomienda analizar en detalle la conveniencia de que el ERSP absorba la regulación de los servicios de transporte terreste.

3.2. LA REGULACIÓN Y LA FIJACIÓN DE POLÍTICAS EN LOS SERVICIOS SOCIALES

En relación con estos aspectos, hay dos temas que deben ser destacados por su importancia. E la metodología expresábamos que:

Si se plantea la existencia de dos grupos de servicios públicos, aquellos que maximizan el desarrollo de las capacidades de las generaciones presentes y futuras (educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento, nutrición, etc.) y aquellos otros servicios que afectan más la redistribución de la renta y la comodidad de la vida presente (energía, telecomunicaciones, transporte, etc.), es posible exponer algunos razonamientos de real profundidad.

Mientras que las necesidades atendidas por los servicios del primer grupo pueden ser satisfechas en forma privada a través de decisiones individuales, las necesidades atendidas por los servicios del segundo grupo no pueden satisfacerse sino a través de inversiones cuantiosas y enfoques de cobertura masiva. En el segundo grupo de servicios se encuentran aquellos que se prestan por redes y que – por lo tanto – no pueden satisfacerse en forma privada, a partir de la decisión aislada de un consumidor.

Ya hace mucho tiempo que las personas con mayores niveles de ingresos buscaron la satisfacción de sus necesidades del primer grupo a través de servicios privados de calidad en salud y educación. De esta forma, esos grupos estuvieron invirtiendo en el desarrollo de sus capacidades y de sus generaciones futuras, mientras que los servicios estatales de baja calidad se destinaron en forma creciente a los grupos de menores ingresos, minimizando sus posibilidades de desarrollo. En consecuencia, la adopción implícita de este esquema en la prestación de los servicios de la primer tipología, no hizo otra cosa que profundizar las inequidades intra e intergeneracionales.

Por lo tanto, si bien el interés generalizado sobre el tema de las privatizaciones apareció durante la década de los 90´s, es necesario destacar que las privatizaciones en la prestación de servicios públicos viene desde hace siglos, aunque basada en decisiones individuales y no en decisiones políticas del Estado.

Y también conviene recordar – tal como se expresó en la metodología – la importancia que estos sectores tienen como camino adecuado para la generación de capacidades y el desarrollo futuro de los grupos más desposeidos.

Es en esta encrucijada, forjada por la incompatibilidad entre equidad intergeneracional e intrageneracional, donde Sen y Anand creen que precisamente cobra relevancia el concepto de desarrollo humano como medio. La redistribución a los pobres en la forma de mejorar su educación, salud o nutrición no es sólo intrínsecamente importante para la expansión de los derechos y oportunidades de las generaciones presentes, sino también resulta instrumentalmente importante para

el aumento del capital humano y social que, a su vez, incrementa las capacidades de las generaciones futuras.[117]

Pero sin embargo, a pesar de las implicancias tan tremendas que tiene este tema, prácticamente nunca se escucharon opiniones y manifestaciones masivas en contra de los servicios privados de salud y educación. Estos han sido procesos de privatización que – aunque tienen mucha más trascendencia que las privatizaciones de sectores con mercado – se han dado en forma silenciosa y captando la atención de unos pocos.

El segundo tema de importancia tiene que ver con la necesaria distinción de las funciones de prestación de los servicios, regulación y fijación de políticas. Este principio fundamental de la teoría administrativa – tratar de evitar que las mismas instituciones sean juez y parte – se llegó a poner en práctica en los sectores con mercado a través de las privatizaciones, es decir en el momento que las funciones de prestación de los servicios fueron sacadas del ámbito del sector público y transferidas al sector privado. Sin embargo, en los sectores sociales que desde hace siglos vienen enfrentando un proceso silencioso y tenaz de privatización, no se ha llegado todavía a plantear la distinción entre las tres funciones antes mencionadas.

Cuando se analiza lo sucedido en la última década en los sectores sociales en Panamá o en otros países de América Latina, muchas veces las instituciones públicas de salud, educación, nutrición, agua potable y saneamiento, han hecho lo que han podido "o lo que han querido las autoridades de turno", porque las mismas entidades han fijado las políticas, han realizado la prestación de los servicios y también han regulado esa prestación. Por lo general no han existido – tal como se da en los sectores con mercado privatizados – cuadros de metas de cobertura y calidad, un ente regulador que controle y supervise la prestación de los servicios y que imponga sanciones en caso de incumplimiento y una unidad o comisión que establezca las políticas sectoriales.

Por lo tanto, es recomendable que en los sectores sociales se analice la conveniencia de separar las funciones de prestación de los servicios, de fijación de políticas y de regulación, con el ánimo de poder lograr una programación y ejecución mucho más rigurosa de metas de cobertura, calidades y costos. Es recomendable la creación y puesta en marcha de un Ente Regulador de los Servicios Sociales y del Gasto Social que – cubriendo instituciones públicas y privadas – pueda estar a cargo de la fijación de metas, del control, del seguimiento, arbitraje entre los intereses de las instituciones y de los usuarios, la imposición de sanciones en caso de incumplimientos y la difusión de la información a nivel de los usuarios y de la comunidad.

Este tema también tiene que ver con la necesidad de contar con Entes Reguladores de la totalidad de los servicios y no solamente de las actividades prestadas por entidades privadas.

[117] Anand, S., y Sen, A., 2000. "Human Development and Economic Sustainability" en World Development Vol. 28, No. 12, pp. 2034.

3.3. LA FIJACIÓN DE LA POLÍTICA EN TELECOMUNICACIONES

En el sector de Telecomunicaciones, si bien se procedió con la privatización de INTEL, con la creación del ERSP y con la sanción legal del Marco Regulatorio del Sector, hasta el momento no se ha concretado la creación de una entidad encargada de la fijación de las políticas del sector.

Así como existe en el sector Energía, la entidad encargada de la fijación de las políticas en Telecomunicaciones debería tener como objetivos formular, planificar y establecer las políticas del sector, velar por su cumplimiento, asesorar al Órgano Ejecutivo en la materia de su competencia y proponer la legislación necesaria para la adecuada vigencia de las políticas en telecomunicaciones. Sus atribuciones se vinculación con la evaluación y análisis de las distintas opciones de política nacional en materia de telecomunicaciones, en relación con los planes generales de desarrollo, además organizar y mantener un sistema nacional de informaciónen Telecomunicaciones e informar y promover los planes y políticas a entidades del sector público, empresas del sector privado, organismos financieros, inversionistas nacionales y extranjeros y a los consumidores.

Es recomendable que se enfrente, en el corto plazo, los estudios encaminados a la creación de una Comisión de Política de Telecomunicaciones, ya que su existencia es de fundamental importancia para lograr la organización y equilibrio funcional en el sector.

3.4. EL SECTOR AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

Tal como se ha expuesto en el curso de esta investigación, la situación actual del IDAAN – en especial en los aspectos comerciales y financieros – es totalmente insostenible y está implicando una fuerte carga para el resto de la sociedad e incluso para las generaciones futuras.

El hecho que el servicio de agua potable pueda generar una serie de externalidades positivas que puedan estar justificando la existencia de un subsidio, eso no justifica de ninguna manera la ineficiencia y el desorden que ponen de manifiesto todos los indicadores del IDAAN. Es insostenible – para mencionar solo unos datos – tener tarifas congeladas desde 1982, como así también tener un 56% de agua no facturada o un 43% de micromedición. Estos son valores que ponen de manifiesto una gestión empresaria totalmente inequitativa.

Si bien es cierto que las reformas estructurales de los sectores deben sustituir los programas de fortalecimiento institucional (ya que estos no son sostenibles porque dependen de los administradores de turno) es urgente iniciar en el corto plazo un programa de modernización y mejoramiento de la gestión empresaria del IDAAN, en especial de sus sectores comercial y financiero. Quizás, con el ánimo de potenciar la factibilidad política y social de las reformas, las mismas deban ser acompañadas de un sistema de subsidio que permita focalizar la ayuda para los sectores más desposeídos, dentro de un marco estructurado y coherente desde el punto de vista conceptual.

Si se tiene en cuenta que el agua no facturada por el IDAAN puede estar representando – como máximo – un total de /B. 80 millones anuales, se pone en evidencia que existirían recursos por

demás suficientes para formular y poner en práctica un sistema de subsidios para los estratos de menores ingresos.

3.5. LA ELECTRIFICACIÓN RURAL

El tema de la expansión del sistema a las zonas rurales del interior del país reviste una importancia fundamental desde el punto de vista de la equidad e integración nacional.

En nuestra opinión la alternativa seleccionada de privatizar solamente las zonas de alta densidad de población, no constituye una solución ética, equitativa, ni sostenible en el tiempo. Todos estos servicios prestados por redes son rentables solamente en los sectores con alta densidad de población o de otra forma, de alta densidad de usuarios por km de red. Por lo tanto, producir una escisión en el país, separando las zonas rentables privadamente de aquellas que no lo son, no constituye – a nuestro parecer – una solución aceptable.

Este tipo de corte también se ha implantado en otros países de América Latina, con el propósito de "generar una zona rentable financieramente" que pudiera ser privatizada y quedando el Estado con la obligación de atender las áreas del país que no son rentables desde el punto de vista financiero. Este tipo de decisiones se ha fundamentado en argumentos ligados con costos, tarifas y el principio básico de eliminar la existencia de subsidios cruzados entre los usuarios de los servicios públicos. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, siempre existen subsidios cruzados entre los usuarios, tales como el subsidio a los usuarios de la tercera edad, o el subsidio a los usuarios que consumen menos de 100 Kwh/mes, o el cobro de la misma tarifa a usuarios que se encuentran a diferente distancia de los centros de generación y que – por lo tanto – implican diferentes niveles de pérdidas en la conducción, o los diferentes planes tarifarios para las distintas caterorías de usuarios.

Cuando se trata de eliminar los subsidios cruzados, ello no es otra cosa que pretender eliminar la compensación entre usuarios a nivel de la o las empresas prestadoras de los servicios. Sin embargo, la compensación y por lo tanto la transferencia, sigue existiendo a nivel del país y a través del presupuesto público.

Por lo tanto, a nuestro criterio es más conveniente incorporar las zonas menos rentables dentro de los "paquetes" de privatización, lo cual no necesariamente debe implicar la igualdad de tarifas. Con ello, se logra un beneficio muy importante, tal como la incorporación de la prestación del servicio en todo el país, dentro del control del ERSP y dentro de pautas claramente establecidas para las metas de cobertura y calidad. Por el contrario, la separación entre "zonas rentables" y "zonas no rentables", deja a las primeras – ya privatizadas – dentro de esquemas rigurosos de control y a las segundas dentro de un enfoque "voluntarista" de la gestión de gobierno.

No obstante, tal como antes se mencionó, en Panamá la obligación de atender la expansión del servicio en las zonas rurales se entregó a la Oficina de Electrificación Rural (OER), que actúa en el ámbito de la Presidencia de la República, a través del Fondo de Inversión Social (FIS). Respecto de la gestión, durante la consultoría ha sido posible captar fuertes signos de interrogación

referidos tanto a la eficiencia del desempeño de la OER como, en especial, a los mecanismos de implementación de los planes de montaje y equipamiento de instalaciones rurales. Gran parte de estos interrogantes – de gran trascendencia para el futuro del proceso de transformación sectorial – provienen de las dudas sobre el mecanismo adoptado por la OER para concretar la transferencia de las instalaciones rurales construidas a favor de las Distribuidoras. El cuestionamiento tiene que ver con la aceptabilidad técnica de los procesos adoptados y con la conveniencia de los mismos para los intereses sociales.

Principalmente, los objetores señalan que los costos de las licitaciones parecen elevados frente a costos de instalaciones similares en el orden internacional y que, adicionalmente, una vez incorporadas las instalaciones al patrimonio de las empresas, esos costos pasan a formar parte de la Base de Capital de la Distribuidora, la que opera como Base Tarifaria en el proceso de cálculo de las tarifas al momento de las revisiones tarifarias cuatrianuales.

En el mismo sentido, la escasa disposición a proveer información puesta de manifiesto por los funcionarios de la OER, así como el no contar con información de acceso público que pueda servir de base para el análisis, ha impedido conocer en detalle el funcionamiento de la OER y por lo tanto nos abstenemos de emitir juicio de valor respecto de las objeciones recibidas y los demás aspectos señalados.

Por lo expuesto, es recomendable replantear a la brevedad, tanto el diseño y organización del sistema de promoción y desarrollo de la electrificación rural como el modelo de organización de la oficina encargada de llevarlo adelante el que requiere, a nuestro juicio, ser objeto de una profunda reingeniería para definir objetivos y procedimientos y en lo posible, contar con una mayor autonomía de gestión y autarquía o proveerle financiamiento genuino para llevar adelante los proyectos del área. En este sentido, la actual implementación del Plan de Fortalecimiento Institucional de la Oficina de Electrificación Rural (OER/FIS) Leme-Cemig/OER/FIS, podría no resultar suficiente para enfrentar los aspectos señalados.

3.6. POBREZA Y EQUIDAD INTRA E INTER GENERACIONAL

La atención en forma decidida de los problemas de pobreza y equidad intra e intergeneracional, no solamente requiere la existencia de algunos proyectos aislados que tengan esta orientación específica sino que, por el contrario, demandan una acción coherente desde todas las áreas de acción del sector público.

Pretender solucionar el tema de pobreza solamente con un proyecto de raciones nutricionales podría llegar a ser un objetivo utópico. Se requiere que el Estado focalice y le de coherencia a su accionar, ya se trate de acciones por el lado de la recaudación, el gasto o la inversión pública. Es importante quizás analizar la estructura impositiva y de recursos no tributarios, como también poner en práctica un sistema que permita – al momento de la formulación de los programas de gasto y de inversión – analizar y cuantificar el impacto distributivo de la acción de Gobierno.

Tal como se explica en la metodología que ha orientado el presente trabajo de evaluación, existe una vinculación muy estrecha entre la pobreza, las acciones que se orientan a lograr un nivel

mayor de equidad intrageneracional, el impacto intergeneracional de las medidas de redistribución presente y la sostenibilidad de un modelo de desarrollo. El exceso de redistribución en el momento presente y en especial cuando es sólo para gastos de consumo, puede estar carcomiendo absolutamente los cimientos de la sostenibilidad a largo plazo del modelo de desarrollo adoptado.

Es por ello que – como se dice en la metodología – un subsidio implantado en los sectores que son "generadores de capacidades" es totalmente compatible con la sostenibilidad del modelo de desarrollo adoptado. En este caso nos estamos refiriendo a los sectores salud, educación, nutrición y a ciertos niveles de consumos mínimos de agua potable y saneamiento. Por el contrario, un subsidio instrumentado en los sectores con mercados, en sectores que por lo general no son generadores de capacidades, sólo tiende a debilitar la sostenibilidad futura del modelo de desarrollo.

Por otra parte, volviendo nuevamente a los conceptos vertidos en la metodología, el concepto de "equidad" es absolutamente subjetivo. Hasta dónde debe llegar la transferencia o subsidio? En quémomento una situación inequitativa se vuelve equitativa? Y aquí es conveniente volver a los párrafos de Sen y Anand

Los autores consideran que este criterio – un nivel de vida mínimo – se sumaría a los de optimización y sostenibilidad. Los autores asimismo sostienen que los criterios de ***optimización, sostenibilidad y condiciones mínimas exigibles*** *son independientes los unos de los otros pues una trayectoria de desarrollo puede ser óptima pero no sostenible, sostenible y no óptima y las condiciones mínimas pueden fijarse a un nivel que viole tanto el criterio de sostenibilidad como el de optimización. Como señalan los autores, los tres criterios de desarrollo son interdependientes: pueden cumplirse los tres, cualquier par o ninguno.*[118]

En otros términos, el tamaño del subsidio en el momento presente (y por lo tanto, el concepto de "equidad" en el momento presente) depende en gran medida del nivel de riqueza de una economía y del nivel del subsidio que pueda llegar a comprometer la sostenibilidad a largo plazo del modelo. Por ello, resulta imprescindible adoptar distintos niveles de subsidio en los sectores con mercado y en los sectores sociales generadores de capacidades.

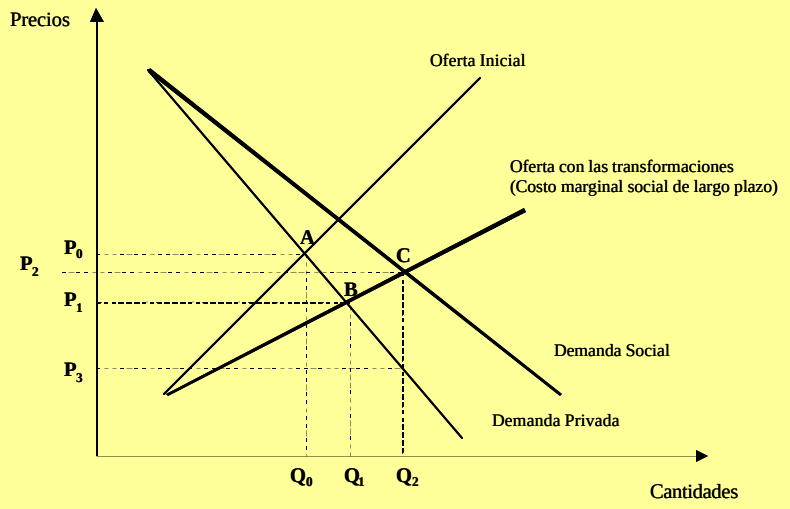
3.6.1. En los servicios con mercado

En los sectores con mercado, la situación puede exponerse – muy esquemáticamente – de acuerdo con el gráfico siguiente.

En este gráfico se representa una situación inicial, compuesta por la Oferta Inicial y la Demanda Inicial. Si se supone que la Demanda Inicial solo esta representando una valoración privada o la "disposición a pagar" de los consumidores por tener acceso a determinadas cantidades del servicio, la situación inicial de equilibrio estará en el punto A, con un precio de P_0 y una cantidad de servicio transada en el mercado igual a Q_0.

[118] Anand, S., y Sen, A., 2000. "Human Development and Economic Sustainability" en World Development Vol. 28, No. 12

Si como consecuencia de un programa de privatizaciones se logra una reducción en los costos de prestación del servicio, esa situación se representaría por un descenso de la curva de oferta (se supone que la misma refleja el costo marginal social de largo plazo) y la nueva situación de equilibrio se daría en el punto B, con un precio P_1 y una cantidad de servicio Q_1. Sin embargo, si se considera que existe una divergencia entre la valoración privada (o disposición a pagar de los usuarios) y la valoración social, esta situación se podría representar por una curva de demanda social que se encuentra por encima de la demanda privada, demostrando que para cada cantidad de servicio, la valoración social supera a la valoración privada.



Si nos quedáramos solamente con la demanda privada, el equilibrio sería con el precio P_1 y la cantidad Q_1. Es decir que los consumidores que no puedan pagar el precio P_1 – todo el tramo inferior de la curva de demanda privada, desde el punto B hacia abajo – se quedarían sin tener acceso al servicio.

Si el Estado considera que existe una externalidad positiva por el lado de la demanda (valoración social por encima de la valoración privada), lo ideal sería que se llegara a una cantidad transada del servicio igual a Q_2 y que el precio a pagar por los consumidores fuera P_3. De esta manera, de acuerdo a la valoración social, una mayor cantidad de consumidores tendrían acceso al servicio. Sin embargo, esta situación no es factible porque de acuerdo con los costos, prestar la cantidad Q_2 del servicio sólo se puede hacer con un costo – y precio – igual a P_2. Por lo tanto, para que sea factible prestar la cantidad Q_2 de servicio, debe existir un subsidio igual a la diferencia ($P_2 - P_3$) por unidad prestada del servicio (ya sea Kwh, m3 de agua, etc.).

Para aplicar este razonamiento al caso del Sector Agua Potable y Saneamiento, basta remitirse al estudio realizado por OXERA[119]. En ese estudio se destacaban los siguientes razonamientos:

- Los resultados de la encuesta de usuarios, indican que la disposición a pagar de los clientes del IDAAN es alta en relación con las tarifas contempladas. Por lo tanto, dificilmente se justificaría un subsidio al uso del agua en base a criterios de disposición a pagar. No obstante, dicho subsidio podría justificarse desde un punto de vista de reducir el riesgo comercial de la empresa concesionaria y aumentar la aceptabilidad política de la privatización, o por razones

[119] OXFORD ECONOMIC RESEARCH ASSOCIATES, Diseño de un sistema de subsidios y exenciones para el sector de Agua y Alcantarillado, Informe Final, Diciembre 1998

puramente distributivas. Un subsidio de esta naturaleza debería focalizarse únicamente hacia los hogares en condiciones de pobreza extrema. El análisis demuestra que un subsidio de este tipo debería cubrir un porcentaje relativamente alto de la factura de estos hogares, por ejemplo el 75%, pero en ningún caso su totalidad.[120]

- La encuesta de usuarios revela que la disposición a pagar por conectarse a la red de alcantarillado (en particular entre los usuarios más pobres) es muy inferior a los gastos en instalaciones intra-domiciliarias requeridas para viabilizar una conexión a la red de alcantarillado. Esto sugiere que podrían surgir problemas en aumentar la cobertura efectiva del alcantarillado una vez realizadas las inversiones en infraestructura pública. Por lo tanto, indica que sería aconsejable pensar en un subsidio a la conexión destinado a sufragar los gastos intra-domiciliarios.

- La procedencia de un subsidio se puede justificar desde varios puntos de vista: (a) Económica: Cuando la disposición a pagar de los usuarios es inferior al costo de un servicio, pero donde – por razones de salud público o de otra índole que implique la existencia de externalidades – es socialmente conveniente que los hogares puedan acceder al servicio; (b) Comercial: Cuando la aplicación de un subsidio logra reducir la morosidad de los beneficiarios, reduciendo de este modo el riesgo comercial asumido por la empresa prestadora; (c) Política: Cuando la aplicación de un subsidio logra aumentar la aceptación púbica de la reforma y a la inversa si la rescisión de un subsidio redujera la aceptación pública de la misma; (d) Legal: Cuando un subsidio sea exigido por estatutos; (e) Distributiva: Cuando aúnque los hogares pobres estarían dispuestos a pagar por el servicio mínimo de agua, por razones distributivas puede ser aconsejable reducir su factura.

- Cuánto se subsidia: Bajo el enfoque económico, la magnitud del subsidio se debería determinar con respecto a la brecha entre la disposición a pagar de los usuarios y el costo del servicio. Alternativamente, esto se puede aproximar mediante un criterio distributivo como el de mantener el gasto en el servicio por debajo de un 5% - por ejemplo – del ingreso domiciliario. Cualquiera que sea el caso, se deberían evitar: (a) los subsidios del 100% porque conducen a que el beneficiario pierda el hábito de pagar el servicio y (b) los subsidios hasta niveles de consumo excesivamente altos que pueden incentivar el derroche.[121]

El caso de Agua Potable y Saneamiento es el más evidente, donde existe una mayor cantidad de pérdidas (agua no facturada) y por lo tanto, donde el "subsidio" que recibe cada consumidor no depende de una decisión del Estado o del IDAAN, sino de la decisión del propio consumidor de pagar o no el servicio recibido. Y esto de ninguna manera está indicando que los que no pagan el servicio sean los usuarios de menores niveles de ingresos.

---

[120] En el informe de OXFORD ECONOMIC RESEARCH ASSOCIATES (OXERA), un programa de subsidios de la naturaleza aconsejada por ellos, ascendería a un rango de entre /B. 1 a /B. 1,5 millón, según la combinación de subsidios que se escoja. Los gastos administrativos podrían representar entre el 10% y el 15% del monto total.

[121] OXFORD ECONOMIC RESEARCH ASSOCIATES, Diseño de un sistema de subsidios y exenciones para el sector de Agua y Alcantarillado, Informe Final, Diciembre 1998

En Energía, ya existen dos subsidios, uno del 20% a quienes tienen un consumo mensual inferior a los 100 Kwh y otro del 25% a los consumidores de la tercera edad.. Aún así, las pérdidas (técnicas y comerciales) ascienden a casi US$ 38 millones por año.

Por su parte, en Telecomunicaciones, existen planes tarifarios – en especial en telefonía celular – orientados hacia los usuarios de menores ingresos, que son sistemas pre-pagos y en los cuales sólo se pagan las llamadas salientes. Además, tal como se expone en detalle en el informe sectorial y en el capítulo de Resumen Evaluativo, si los usuarios residenciales ajustaran sus niveles de consumo a valores normales de nivel internacional, las variaciones en las facturas mensuales podrían variar – dependiendo del consumo – entre una reducción del 38% (consumos bajos) y un aumento del 21% (consumos elevados). Por su parte, si los usuarios comerciales ajustan sus niveles de consumo, las facturas mensuales podrían mostrar una reducción desde el 55% (consumo bajo) hasta el 22% (consumo elevado)

En síntesis, en Agua Potable y Alcantarillado sería urgente acometer el desarrollo del área comercial del IDAAN, a efectos de implantar una cultura de pago del servicio y en forma conjunta, desarrollar un sistema de subsidios que sea conceptualmente aceptable y que imponga un cierto orden en la situación actual del sector.

3.6.2. En los servicios sociales

En los sectores sociales, se presentan situaciones que habría que modificar a efectos de focalizar más adecuadamente el gasto social.

En educación, además de la gratuidad del servicio educativo público, existen otros subsidios de importancia que se manifiestan a través de la entrega de libros de texto, mochila escolar y el programa de nutrición escolar. Estas erogaciones – como se ha mencionado anteriormente – se basan en una norma constitucional y cuentan con el financiamiento del Fondo Educativo.

En salud, el desarrollo y puesta en vigencia de un nuevo modelo de administración del sector – a través de la prueba piloto en la Región de San Miguelito – tiende a mezclar los incentivos para quienes prestan los servicios de salud, con un abono de los usuarios de acuerdo con la capacidad de pago. Hasta el presente, este sistema solo se estaría aplicando en una región y la idea sería su posterior expansión a todo el país.

El caso más grave se presenta en el tema de vivienda donde – de acuerdo con la información entregada por el Banco Hipotecario – además de los "subsidios decididos" a través de la tasa de interés de los préstamos y del plazo de pago, los beneficiarios – seleccionados sin ningún criterio transparente, sistemático y estable – se apoderan de un "subsidio tomado" por medio del no pago y de la morosidad en la cancelación de las cuotas de los préstamos asignados. Cabe recordar que de los préstamos otorgados por el Banco Hipotecario (/B. 40 millones), en la actualidad existe una morosidad del 25%.

En síntesis, en estos sectores es necesario focalizar el gasto. Panamá esta considerado entre los países que destinan un alto porcentaje del presupuesto público a los sectores sociales, sin embargo, también se reconoce en varios estudios que a pesar de los volúmenes importantes de gasto social, las situaciones de pobreza – en especial en las zonas rurales y en las comunidades indígenas – no muestran signos aceptables de superación.

Es necesario focalizar el gasto social en base a un buen sistema de selección de beneficiarios, tal como existe en otros países de América Latina, como es el caso de Colombia y Chile. La realización de la ENV de 1997 y la segunda versión en el 2004 pueden ser los puntos de partida para mejorar el mapa de pobreza y diseñar e implantar un sistema de selección de beneficiarios. Solamente será factible tener un impacto más potente sobre las condiciones de pobreza y equidad, si se cuenta con herramientas más adecuadas para direccionar el gasto social según las condiciones de los distintos beneficiarios potenciales.

3.7. EL FORTALECIMIENTO DE LA UTPP

Tal como se expone en varios documentos de esta consultoría, la existencia de la UTPP y la alianza con el PNUD, ha sido uno de los factores que impulsaron el éxito de las acciones concretadas en los sectores con mercados. La UTPP ha sido y aún es:

- Una Unidad con un alto nivel de respetabilidad técnica frente a las entidades financieras y frente a las instituciones de gobierno,
- Una Unidad que cuenta con suficiente apoyo político por parte de las autoridades del MEF,
- Una Unidad que ha mantenido su grupo profesional prácticamente estable en los últimos años
- Una Unidad que tiene una gran capacidad para interpretar los direccionamientos políticos y transformarlos en planes de gobierno

Y a estos factores, se suma la experiencia acumulada, tanto a nivel institucional, como en cada uno de sus funcionarios. En estos momentos, la UTPP es prácticamente la "memoria institucional" de los procesos concretados en los últimos diez años en Panamá.

Por todos estos aspectos, la UTPP es un órgano único en el contexto nacional y que está llamado a continuar con el desempeño de un rol de liderazgo técnico en materia de formulación, implantación y seguimiento de políticas públicas.

En este contexto, a nuestro criterio la UTPP debería ser apoyada y fortalecida para focalizarse en dos aspectos esenciales:

a) La tansformación en los sectores con mercados

Es necesario eliminar el pensamiento de que en los sectores Energía y Telecomunicaciones ya no hay nada por hacer. Sería un error pensar que como ya se privatizaron las empresas, como ya está funcionando el ERSP y como además, ya existen las instancias de fijación de las políticas sectoriales, todo está terminado.

En nuestro criterio, las experiencias similares que se han dado en América Latina en los 90´s, muestran la necesidad de continuar con el acompañamiento de estos procesos e ir logrando gradualmente un "fine tune-up", de manera de eliminar las distorsiones e imperfecciones que se vayan presentando y en síntesis, ir perfeccionando el funcionamiento del modelo. La experiencia muestra que – a veces – es más dificil mantener lo logrado que construir algo nuevo.

Por otra parte, siempre debe tenerse presente que es la aceptación social lo que brinda la sostenibilidad tanto a instituciones, como a políticas públicas.

Hay varios temas que deben ser "conducidos" de una manera inteligente y en forma coherente con los principios básicos del modelo adoptado y enfatizando no sólo en los aspectos de eficiencia – que ya han sido muy ampliamente cubiertos – sino también en los de equidad, que constituyen el punto focal para el logro de aceptación y soporte social. Deben enfrentarse temas como la participación de los usuarios en las labores de regulación, la cobertura adecuada del tema de electrificación rural, la difusión de información y el logro de mayor transparencia, el desarrollo y puesta en marcha de un sistema de subsidios sustentable técnica y financieramente, etc.

Por ello, resulta necesario que un órgano como la UTPP – con las calificaciones y experiencia necesaria – pueda continuar con este acompañamiento y perfeccionamiento. Es importante eliminar distorsiones y lograr – por el bien común – el perfeccionamiento y la sostenibilidad del modelo adoptado en estos dos sectores.

Por otra parte, aún queda pendiente el tema del IDAAN y es urgente avanzar en una serie de medidas que incrementen la eficiencia de la entidad y que disminuyan los impactos actuales desde el punto de vista de la equidad intra e inter generacional. En este caso, consideramos que la UTPP también debería tener la responsabilidad de coordinar todas las acciones técnicas necesarias para lograr un esquema de transformación que asegure la vigencia de los principios de eficacia y eficiencia, que genere los incentivos adecuados para ello y que al mismo tiempo, incorpore los instrumentos necesarios para el logro de niveles aceptables de equidad intra e intergeneracional.

b) Coordinación y conducción de las políticas públicas en los sectores sociales

Se mencionó anteriormente la idea de lograr – en los sectores sociales – la separación de las funciones de prestación de servicios, regulación y fijación de políticas. Además, también se ha mencionado la necesidad de incrementar la eficiencia del gasto social por medio de técnicas de focalización del gasto y de procesos específicos de selección de beneficiarios.

La aplicación de todos estos principios a los sectores sociales (educación, salud, vivienda, nutrición y los consumos básicos de agua potable y alcantarillado) no es una tarea muy sencilla.

En los sectores sociales es necesario alcanzar el desarrollo de una serie de instrumentos de política que permitan balancear principios de eficacia y eficiencia, con objetivos de equidad intra e inter generacional. Es necesario focalizar el gasto social e incrementar los actuales niveles de eficacia y eficiencia. Y también es necesario potenciar la "generación de capacidades", pero manteniendo una

visión integral de los sectores y no solamente de "lo público". Y lógicamente, todo esto debe plasmarse a través de instituciones, procesos y procedimientos. Este es uno de los aspectos pendientes que requiere una urgente atención, con enfoques novedosos y sostenibles en el largo plazo.

Dentro de este marco de referencia, estamos convencidos que hace falta un órgano como la UTPP para liderar este proceso de transformación en los sectores sociales, al igual que en el pasado pudo conducir con capacidad y experticia el proceso radicado en los sectores con mercados.

3.8. LA EJECUCIÓN POR GOBIERNO, EL PNUD Y LAS IFI´S

Un tema que es muy importante traer a colación, se relaciona con el rol que ha desempeñado el PNUD en la ejecución de todos estos proyectos evaluados. En varios círculos profesionales y oficiales existe una visión bastante limitada sobre el rol del PNUD, restringiendo el mismo a las labores administrativas de ejecución de los contratos enviados por las entidades públicas. Esta opinión es la que se ha recibido – en especial – con respecto a la participación del PNUD en el Proyecto PAN/95/001. En otros proyectos, como los de apoyo a las reformas sectoriales, también hay profesionales que tienen pensamientos bastante similares respecto del rol desempeñado por el PNUD.

Estas opiniones – a nuestro juicio – no le dan la adecuada trascendencia al rol que ha jugado el PNUD como facilitador de las gestiones de contratación y ejecución, como garante de la correcta administración de los recursos, como institución con un alto poder de convocatoria técnica y con décadas de experiencia capitalizada en la concepción, orientación y ejecución de proyectos de desarrollo.

Quizás, estas opiniones tan parciales y limitadas sobre el rol del PNUD sean consecuencia del mismo esquema de la ejecución gubernamental.

Antes, cuando los proyectos eran ejecutados con expertos y consultores externos o nacionales, pero contratados directamente por PNUD, se asumía que el rol del PNUD no se limitaba solamente al trabajo en el ámbito interno de la Representación, sino que el mismo se expandía hasta los proyectos, hasta los Ministerios, a través de esos expertos y consultores, que eran parte del PNUD o representantes de PNUD en cada ambiente de trabajo. De esta manera, PNUD participaba sustantivamente – por medio de estos representantes – en los estudios, en las propuestas, en las ejecuciones y en las posteriores labores de seguimiento. Y además, es necesario agregar que estos representantes no trabajaban físicamente en el PNUD, sino en las oficinas de las instituciones públicas a quienes apoyaban.

Sin embargo, al pasar al esquema de ejecución por el Gobierno, el aspecto es prácticamente el mismo que antes, con la única diferencia que ahora los expertos y consultores los nomina el propio Gobierno y por lo tanto, se encuentran en una relación de dependencia jerárquica en las instituciones donde laboran. De esta forma, muchos de los profesionales de buen nivel que se desempeñan en entidades públicas – y a quienes el Gobierno no podría pagarles sueldos competitivos para retenerlos – están siendo pagados con cargo a proyectos administrados por el PNUD. Sin embargo, estos expertos y consultores se desempeñan "como funcionarios del

Gobierno", participan en reuniones de negociación y coordinación con el Gobierno y las IFI´s, pero nada de esto llega a considerarse como "labor de PNUD". PNUD no recibe un feedback contínuo de las acciones en curso y por lo tanto, el PNUD como institución termina más aislado que en el esquema anterior de cooperación. De esta manera, las relaciones son Gobierno-IFI´s y Gobierno-PNUD, excepto en el caso de varios de los proyectos evaluados en este informe, en los cuales la existencia de una alianza entre la UTPP, el PNUD y las IFI´s ha jugado como un factor básico de éxito.

No obstante, si a la situación antes expuesta se le agrega que la mayor parte de los préstamos administrados por el PNUD son financiados con préstamos o cooperaciones técnicas de las IFI´s, que son éstas instituciones quienes negocian con el Gobierno, que son éstas instituciones quienes deben dar la "no objeción" a todas las acciones propuestas por el Gobierno, que son éstas instituciones quienes tienen que dar por cumplidas las condicionalidades para concretar los desembolsos, y que son éstas instituciones quienes deben aprobar técnicamente los trabajos de preparación y selección de proyectos, es evidente que entonces son éstas instituciones quienes tienen el poder y con quienes el Gobierno debe estar negociando y rindiendo cuentas en forma permanente.

Dentro de este esquema operativo, el rol sustantivo del PNUD queda sumamente reducido. El PNUD no puede aprobar aspectos técnicos antes de la "no objeción" de las IFI´s porque podría quedar totalmente desautorizado y tampoco tendría sentido una participación técnica posterior a la "no objeción".

Por lo tanto, es necesario identificar algunos otros aspectos con los cuales se fortalezca la participación del PNUD.

Desde siempre, la Organización de las Naciones Unidas y en particular el PNUD han estado desempeñando un rol de custodios de un concepto integrado y coherente de desarrollo humano. Los procesos de convocatoria de voluntades y creación de consensos sociales sobre temas de pobreza, desarrollo humano, equidad y capital social, problemas de la juventud, objetivos de desarrollo para el milenio, etc. le han otorgado ese rol de "conciencia" de los procesos de transformación económica y social, colaborando con los grandes objetivos económicos de los gobiernos, pero nunca dejando de lado los objetivos que sirvan para darle una dimensión humana a las propuestas económicas.

Es recomendable que el PNUD pueda ocupar un lugar de avanzada y actuar como catalizador de problemas esenciales del desarrollo humano y los recursos y voluntades disponibles para la atención de los mismos. Esto implica la realización de investigaciones técnicas, el seguimiento de las políticas públicas y de los proyectos (con indicadores de resultados y logros), la organización de foros de análisis e identificación de consensos, la visualización de acciones potenciales, preparación de perfiles, y la generación de las alianzas necesarias entre el PNUD, el Gobierno y las IFI´s para traducir los principales vectores de pensamiento en acciones y proyectos concretos.

Lógicamente, estos esfuerzos deben acompañarse de la implantación de un sistema permanente de seguimiento de las políticas públicas vinculadas con el desarrollo humano, de seguimiento y

evaluación de los proyectos que administra y también de procesos idóneos para concretar ejercicios de evaluación tripartita de los proyectos en ejecución (Gobierno, PNUD, IFI´s).