

# Análisis económico de la política de Asistencia Social en Panamá\*

*Victor J. Alexis*

**Resumen.** *En esta investigación, el problema se planteó en términos de la siguiente interrogante: ¿Qué muestran los resultados de la política de asistencia social en Panamá. Qué cambios se han producido en su carácter y contenido? La hipótesis es que una política de asistencia social, focalizada, no universalista, y de carácter estructural es una herramienta efectiva en el combate a la pobreza e inequidad. El objetivo general es analizar, desde la perspectiva de la economía, la política de asistencia social en Panamá, como estrategia de combate a la pobreza, desigualdad y exclusión social. Los resultados indican que a partir de la implementación de programas de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC), se viene observando una reducción sostenida en la pobreza y desigualdad en los ingresos.*

**Palabras clave.** *Política de Asistencia Social, Pobreza, Subsidios, Incentivos Fiscales, Transferencia Monetaria Condicionada (TMC).*

**Summary.** *In this research, the problem is posed in terms of the question: ¿showing results of the social assistance policy in Panama. What changes have occurred in their character y content? The hypothesis is that a policy of social assistance, targeted, not universal, and structural character is an effective tool in combating poverty an inequality The overall objective is to analyze, from the perspective of the economy, the social assistance policy in Panama, as a strategy to combat poverty, inequality and social exclusion. The results indicate that after the implementation of conditional cash transfer programs has been observed a sustained reduction in poverty and income inequality.*

**Keywords.** *Social Assistance Policy, Poverty, Subsidies, Tax Incentives, Conditional Cash Transfer (CCT).*

---

\* Publicado inicialmente en: **Revista científica CENTROS** 15 de diciembre de 2015 – Vol. 4 No. 2  
ISSN: 2304-604X, pp. 175-18.

## **Introducción**

Los graves problemas de pobreza, la abismal inequidad en los ingresos y exclusión social, que sobretodo en América Latina, la región de mayor desigualdad en el mundo, “el libre mercado” no ha podido resolver, han llevado a los países a adoptar políticas públicas con el propósito de reducir la pobreza y disminuir la desigualdad como un compromiso para lograr los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) hacia el 2015 y ahora los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el periodo 2015-2030. Ello ha implicado un reenfoque de la política de asistencia social, entendida como intervención estatal para reducir la pobreza e inequidad, lo que ha generado un interesante debate en torno a los llamados programas de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) y algunos subsidios a bienes y servicios. Por ello, el problema en este trabajo de investigación se planteó en términos de la siguiente interrogante: ¿Qué muestran los resultados de la política de asistencia social en Panamá, en términos de la pobreza y desigualdad en los ingresos. Qué cambios se han producido en su carácter y contenido?, entre otros aspectos. La hipótesis que orientó la investigación es que una política de asistencia social, focalizada, no universalista, y de carácter estructural es una herramienta efectiva en el combate a la pobreza y desigualdad en los ingresos. El objetivo general se centró en analizar desde la perspectiva de la economía la política de asistencia social en Panamá, como estrategia de combate a la pobreza, desigualdad y exclusión social. La investigación presenta una justificación teórica y práctica. Es teórica en virtud de que busca contribuir desde la perspectiva del análisis económico al debate nacional sobre el tema de los subsidios y las TMC, como instrumentos de asistencia social, su carácter y resultados en el país. Es práctica porque sobre la base de la hipótesis que estamos planteando, se espera que los resultados y conclusiones tengan un valor utilitario para la redefinición del diseño de la política de asistencia social, con una visión más pragmática, focalista y de carácter estructural, de tal manera que contribuya al logro de los ODS. Los resultados indican que desde mediados de la década del 2000, a partir de la implementación de programas como Red de Oportunidades, y luego 100 a los 70 (ahora 120 a los 65) y otros, la indigencia y pobreza en el país ha estado registrando una disminución sostenida, lo que lleva a concluir que la política de asistencia social en Panamá ha tenido un impacto favorable en el combate a la pobreza, la inequidad en los ingresos de los hogares y exclusión social, en la medida en que con los programas de TMC ha ido adquiriendo un carácter más focalista y estructural.

## **Metodología.**

Se trata de un tipo de investigación descriptiva, basada en la recopilación de información secundaria, sobre dos variables: 1. gasto público en subsidios, así como el monto de los incentivos fiscales y 2. Variación en la pobreza y la desigualdad en los ingresos.

Para la recopilación de información se utilizó material bibliográfico impreso y digital; tales como libros, informes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), informes de investigaciones y demás fuentes de información documental.

El enfoque de la investigación es cuantitativo y diacrónico; es decir, se analiza, a partir de los datos oficiales, el comportamiento de la pobreza desde finales de los años de 1990 a la actualidad; además del gasto en subsidios, incentivos fiscales, desigualdad y concentración en los ingresos.

## **Resultados y discusión.**

Pobreza es la situación o condición socioeconómica de la población que no puede acceder o carece de los recursos para satisfacer las necesidades básicas que permiten un adecuado nivel y calidad de vida: alimentación, vivienda, educación, asistencia sanitaria, seguridad o acceso al agua potable (Pérez, 2014). De acuerdo a la información que proporciona el Cuadro No.1 y Gráfica No.1, los índices de pobreza e indigencia han venido disminuyendo paulatinamente a partir del año 2007. La proporción de personas en condiciones de pobreza en general disminuyó de 26,2% en 2013 a 25.8% en marzo de 2014.

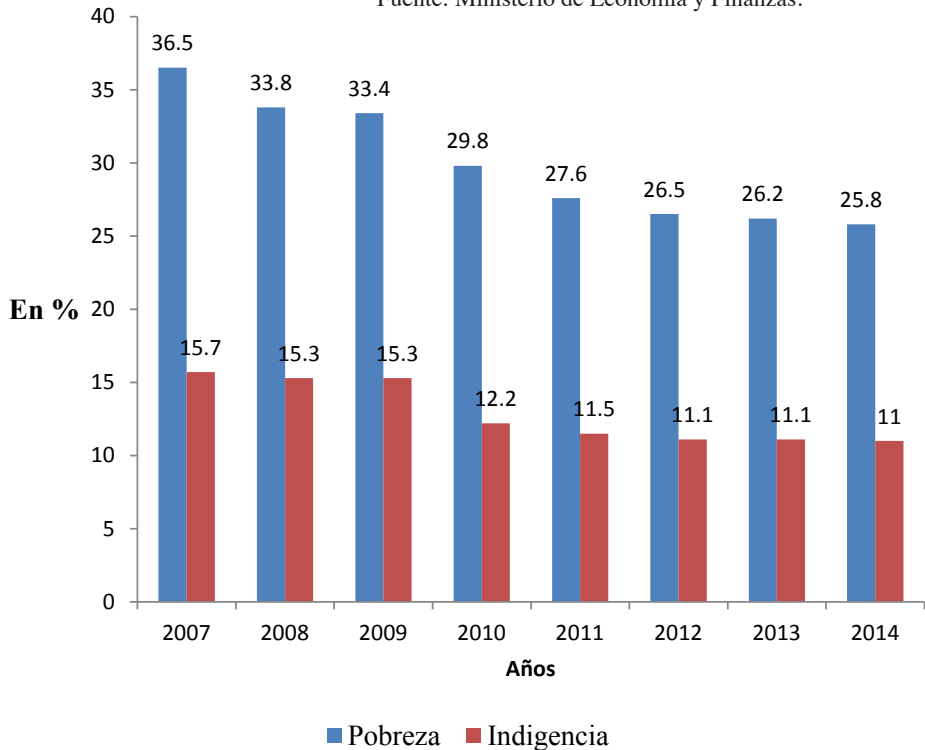
**Cuadro No.1**  
**Comportamiento de la Indigencia y Pobreza en Panamá.**

<b>Año</b>	<b>Total</b>	
	<b>Indigencia (%)</b>	<b>Pobreza (%)</b>
1997	18.8	37.3
2000	26.0	42.0
2001	26.5	40.5
2003	16.6	36.8
2006	17.6	38.3
2007	15.7	36.5
2008	15.3	33.8
2009	15.3	33.4
2010	12.2	29.8
2011	11.5	27.6
2012	11.1	26.5
2013 (marzo)	11.1	26.2
2014 (marzo)	11.0	25.8

**Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.**

### Gráfica No.1 Comportamiento de la pobreza e indigencia en Panamá.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.



Los subsidios otorgados por el Estado a los hogares panameños registra un aumento sostenido durante los últimos años, ascendiendo a un monto total de 854.6 millones de dólares para el 2012. El mayor subsidio es al costo de la electricidad, seguido de los intereses preferenciales para la compra de viviendas, luego el programa 100 a los 70 (ahora 120 a los 65) y la beca universal; sigue en el orden el subsidio al gas licuado y la red de oportunidades, tal como se observa en el siguiente Cuadro No.2 y Gráfica No.2.

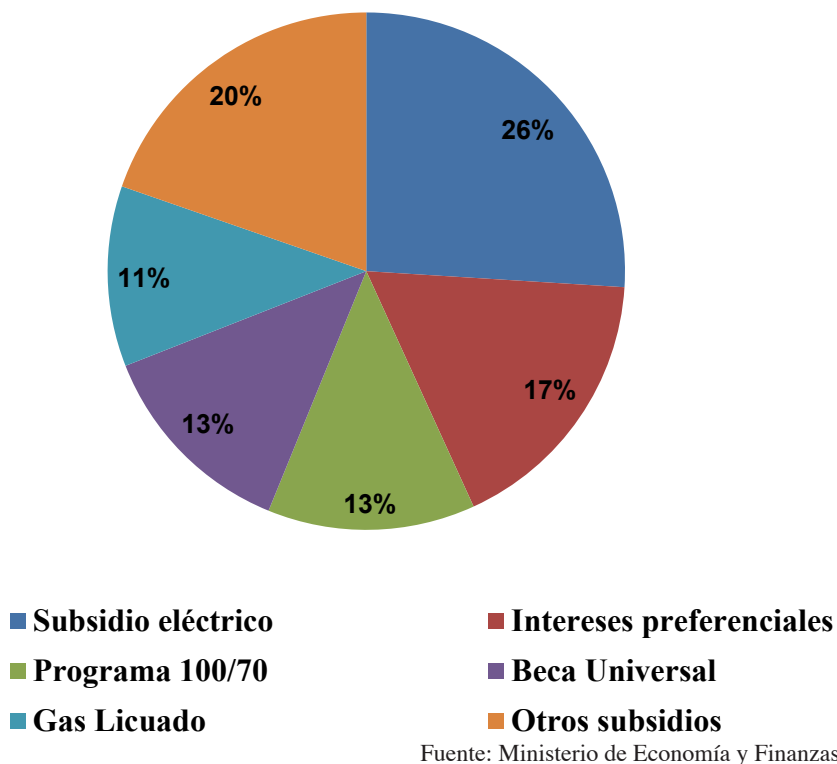
**Cuadro No.2**

**Subsidios otorgados por el Estado, destinado a los hogares. Años: 2009-2012**

Detalle	Subsidios en millones de balboas.				
	Años				
	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Totales</b>	<b>312.3</b>	<b>533.5</b>	<b>670.0</b>	<b>854.6</b>	...
Intereses preferenciales	73.3	80.5	42.1	147.1	...
Gas Liquado	58.9	82.1	98.8	96.4	...
Transporte público (diesel)	0.4	10.6	10.0	10.1	...
Subsidio eléctrico	42.5	112.1	233.9	222.1	...
Fondo solidario de vivienda	8.3	3.0	14.5	17.4	...
Programa 100/70 (ahora 120/65)	42.0	112.7	91.9	110.9	106.1
Red de Oportunidades	62.5	62.5	48.6	53.4	43.5
Beca Universal	24.4	24.8	49.9	110.0	...
Uniformes y Útiles Escolares	0.0	30.2	32.3	34.0	...
Tarifa Metrobús	0.0	0.0	8.0	34.1	...
Indemnización rutas troncales	0.0	15.0	40.0	19.1	...

**Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.**

**Gráfica No.2**  
**Subsidios otorgados por el Estado, destinado a los hogares. Año:**  
**2012**  
**En %**



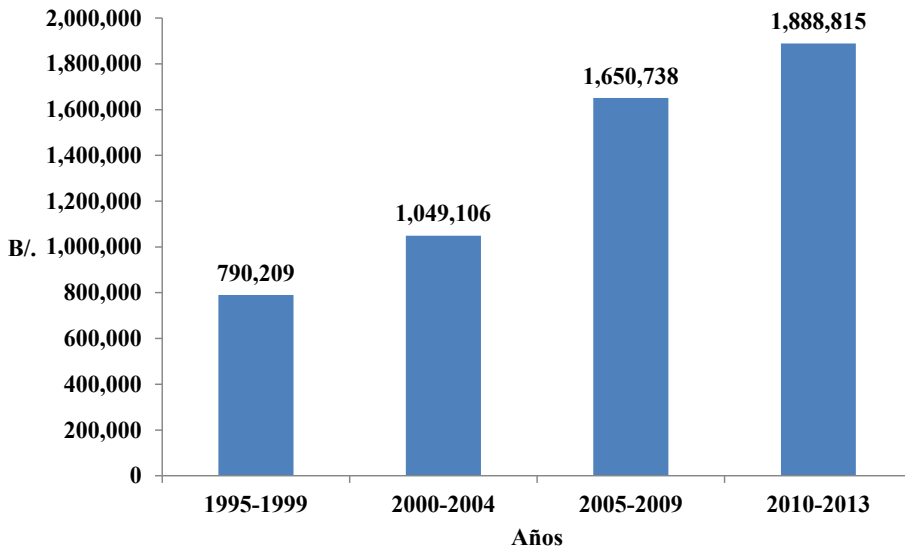
En cuanto a los incentivos fiscales que se representan en la Gráfica No.3, se tiene que estos han tenido un aumento sostenido en los últimos casi veinte años, donde en el año 2013 los incentivos fiscales ascendieron a 1.888.815 miles de balboas.

**Gráfica No.3**

**Costo de los Beneficios e Incentivos Fiscales otorgados por el Estado.**

**Años: 1995-2013 (preliminar)**

**(En miles de balboas)**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Por otro lado, cuando se observa el Cuadro No.3 se destaca que la desigualdad, medida por el coeficiente de concentración del ingreso, ha venido disminuyendo en el país. Para los años noventa el ritmo de disminución fue más lento; en 15 años (1991 a 2005) bajó 0.02 puntos (de 0.57 a 0.55). En los últimos casi diez años se redujo en 0.06 (de 0.55 a 0.49); ello explicado por varios factores como el crecimiento económico sostenido, la disminución de la tasa de desempleo (de 9,8% a 4,1%) y, como factor fundamental, la implementación de los programas de asistencia social como Red de Oportunidades, 100 a los 70, Beca Universal y otros, que permitieron un mejor ingreso en general.



**Cuadro No.3**  
**Coefficiente de concentración del ingreso basado en el ingreso de los hogares de la República de Panamá. Encuesta de Hogares: Agosto 1991, 1995, 2000, 2005 y 2010-2014.**

<b>Años</b>	<b>Coefficiente de concentración del ingreso</b>
1991	0.57
1995	0.56
2000	0.56
2005	0.55
2010	0.52
2011	0.51
2012	0.50
2013	0.50

**Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.**

Percibido 64.3 veces más que el 10% con menor ingreso. Las transferencias contribuyeron a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso del país al beneficiar mayormente a los hogares con menos recursos.

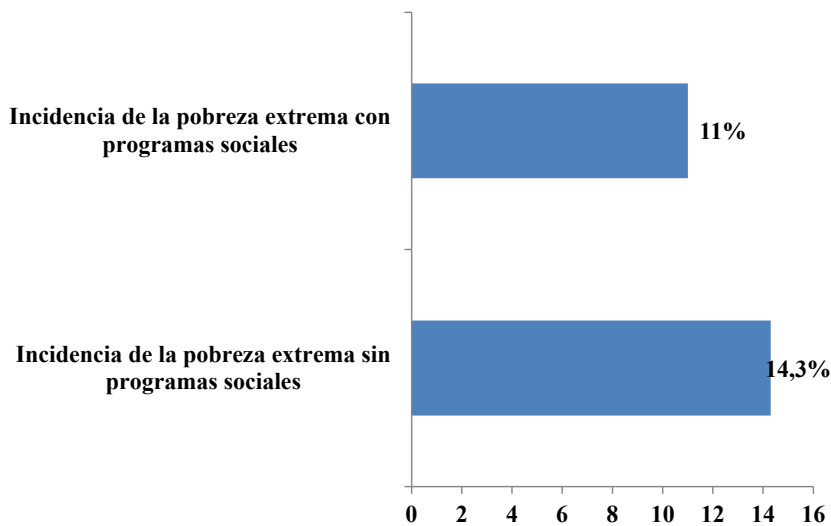
**Cuadro No.4**  
**Ingreso Promedio Mensual sin transferencias estatales por áreas, según deciles de hogar. Encuesta de hogares: agosto de 2013**

<b>Deciles de hogar</b>	<b>total</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
<b>Total</b>	<b>1,248</b>	<b>1,541</b>	<b>593</b>
<b>1</b>	<b>82</b>	<b>186</b>	<b>40</b>
<b>2</b>	<b>238</b>	<b>437</b>	<b>102</b>
<b>3</b>	<b>400</b>	<b>585</b>	<b>169</b>
<b>4</b>	<b>539</b>	<b>758</b>	<b>247</b>
<b>5</b>	<b>704</b>	<b>949</b>	<b>333</b>
<b>6</b>	<b>917</b>	<b>1,150</b>	<b>432</b>
<b>7</b>	<b>1,154</b>	<b>1,432</b>	<b>546</b>
<b>8</b>	<b>1,508</b>	<b>1,818</b>	<b>730</b>
<b>9</b>	<b>2,123</b>	<b>2,544</b>	<b>1,060</b>
<b>10</b>	<b>4,818</b>	<b>5,553</b>	<b>2,273</b>

**Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.**

Igualmente, la Gráfica No.4 muestra que en el caso de la pobreza extrema, de no haber programas sociales esta hubiera estado estimada en el 14,3%; no obstante, la implementación de programas sociales focalizados a los hogares de extrema pobreza tiene situada la pobreza extrema en 11%.

**Gráfica No.4**  
**Incidencia de la pobreza extrema con o sin programas sociales.**  
**Encuesta de Mercado Laboral. Marzo de 2014**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Es decir, la política de asistencia social a través de estos programas focalizados hacia los hogares de menor ingreso, ha contribuido a reducir la pobreza y disminuir la desigualdad en los ingresos. En este tema del combate a la pobreza y desigualdad, hasta el año 2004 se tenía la idea de que la pobreza y otros problemas sociales se solucionaban a través del incremento del crecimiento económico. Sin embargo, la persistencia de altos niveles de pobreza e inequidad, a pesar de indicadores económicos favorables, llevó a la necesidad de adoptar nuevos enfoques de políticas públicas para afrontar la pobreza. El debate en torno a esta redefinición de las políticas públicas se dio fundamentalmente en el Gabinete Social, siendo el resultado de ese debate la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), lo que permitió un cambio de enfoque, con la generación de nuevos instrumentos de focalización y la posibilidad de diseñar políticas de asistencia social para potenciar las oportunidades que generen condiciones para la acumulación de capital humano.

Por ello, a mediados de la década de 2000, el gobierno nacional asumió políticas de asistencia social para el combate a la pobreza, dirigidos a construir mecanismos más efectivos de inversión social y redistribución del ingreso. Se desarrolla entonces programas de TMC, como la Red de Oportunidades y posteriormente otros, lo cual permitió reenfocar la política social hacia las áreas y poblaciones con bajo desarrollo humano y necesidades básicas insatisfechas. Ya que, Como señala Rodríguez Mojica (2013), gradualmente se detectó que los programas de asistencia y/o subsidios (dirigidos o hacia los grupos vulnerables o hacia los ciclos de vida de la población) no se encontraban focalizados en los más pobres, ni dirigidos a bloquear la caída de la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y riesgo. Por lo que, siguiendo a Rodríguez Mojica (2010), hasta el lanzamiento de la Red de Oportunidades, la política social panameña se caracterizó por el universalismo en la entrega de servicios sociales básicos (salud, educación, vivienda, infraestructura) y las prestaciones no contributivas (subsidios de precios, programas de alimentos no focalizados, entre otros). A esto se suma la protección social contributiva (seguro social), que cubre a los trabajadores insertos en el sector formal de la economía. Sin embargo, sigue indicando este autor, la política social universalista no llegaba a todos en cuanto a la provisión de servicios de salud y educación de calidad y, más aún, las transferencias y subsidios no llegaban a los pobres. De tal forma, en el país los beneficios no se distribuían necesariamente de acuerdo a las necesidades y especificidades de los sectores sociales, sino de acuerdo a la capacidad política y de presión de algunos grupos, entre los cuales no se encontraban los más desposeídos. Es decir, si bien la orientación de la política social era universalista, los resultados no lo eran.

Así, a partir del rediseño de la política social con la ejecución de la Red de Oportunidades y posteriormente la implementación del programa 100 a los 70 y otros, es que se observa una disminución sostenida de la extrema pobreza y pobreza en general; al mismo tiempo, que una disminución en la desigualdad en términos de los niveles de ingresos de los hogares. Ello se explica, al adquirir la política de asistencia social un carácter focalista, dirigida a beneficiar a los hogares con menos ingresos.

## Conclusiones

1. La política social en Panamá se caracterizó por el universalismo en la entrega de servicios sociales básicos y las prestaciones no contributivas (subsidios de precios, programas de alimentos no focalizados, entre otros). No fue hasta

mediados de la década del 2000, con el programa Red de Oportunidades, que se produce un rediseño de la política de asistencia social, otorgando a esta política un carácter más focalista; es decir con un mayor sentido de dirección hacia los hogares pobres.

2. Los resultados indican que la política de asistencia social a través de los programas de TMC, están contribuyendo a disminuir la pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso del país, al beneficiar mayormente a los hogares con menos recursos. Por ejemplo, solo en el año 2013 de no haberse dado las transferencias estatales, el coeficiente de concentración de ingreso hubiera sido 0.52 (0.02 puntos superior), lo que equivale a decir que el 10% de los hogares con más ingreso hubieran percibido 64.3 veces más que el 10% con menor ingreso.

3. Las transferencias tuvieron mayor impacto en la distribución del ingreso de las áreas rurales (coeficiente de concentración del ingreso sería 0.53, 0.05 puntos mayor) que de las urbanas (sería 0.48, 0.01 puntos mayor). En efecto, el 10% de los hogares con mayor ingreso hubiera percibido 54.7 veces más que el 10% con menor ingreso en el área rural, mientras que en la urbana la relación hubiera sido de 30.0 veces. Esto se debe a que de no haber dado el Gobierno transferencias, el ingreso medio del 10% más pobre de los hogares rurales se hubiera reducido en B/.51, quedando en menos de la mitad (en B/.40); mientras que en el urbano se afectaría en menor magnitud (B/.29 menos, quedando en B/.186).

4. Las transferencias que más contribuyeron a aumentar los ingresos de los hogares rurales fueron las correspondientes al programa 100 a los 70 (B/.16 en promedio por hogar), Beca universal (B/.14) y Red de oportunidades (B/.9).

5. Aun cuando la economía continúa creciendo y se ha reducido el desempleo, quedan un 25,8% de la población en condiciones de pobreza y grandes desigualdades, de allí que es necesario continuar avanzando en la reducción de la pobreza y desigualdad, ampliando el gasto social, mejorando su eficiencia y efectividad a través de la política de asistencia social, con programas cada vez más focalizados y de orientación estructural en la lucha contra la pobreza.

6. Dirigir la política social y el gasto social hacia los grupos poblacionales con mayor incidencia de pobreza y pobreza extrema, sin dejar de lado a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, es el reto más importante para disminuir la desigualdad y generar un desarrollo sostenido de cara al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuesto para el periodo 2015-2030.

### **Bibliografía.**

- ALMARIO, Tanya P (2013). Distribución del Ingreso de los Hogares. Encuesta de Hogares. Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas.
- PÉREZ, Eudemia (2014). Aproximación a la pobreza multidimensional. Encuesta de Mercado Laboral. Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas.
- RODRÍGUEZ MOJICA, Alexis (2010). Programas de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá. Serie Políticas sociales. Chile: CEPAL.

### **Recursos de internet**

- RODRIGUEZ MOJICA, Alexis (2013). Sistemas de Protección Social en América Latina. Panamá. Disponible en el sitio web. <http://www.odaalc.org/documentos/1364508089.pdf>