

**DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**  
**(No autorizado para uso público)**

**INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO (PCR)**

**PANAMA**

**PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA GESTION MACROECONOMICA Y  
FISCAL**

**Préstamo 1004/OC-PN**

**Este documento fue elaborado por Rafaela Varela, Especialista en Operaciones  
Representación en Panamá**

**Panamá, 26 de marzo de 2004**

## CONTENIDO

### PRIMERA PARTE

(Preparado por COF/CPN)

<b>I. ANTECEDENTES.....</b>	<b>2</b>
<b>II. OBJETIVOS Y COMPONENTES DEL PROYECTO .....</b>	<b>3</b>
A. Objetivos del Programa .....	3
B. Componentes del Programa.....	3
1. Subprograma de Fortalecimiento del Análisis Económico .....	3
2. Subprograma de Modernización de la Administración Tributaria .....	4
3. Subprograma de Fortalecimiento de la Administración Financiera .....	7
C. Supuestos .....	7
<b>III. RESULTADOS Y OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO .....</b>	<b>8</b>
A. Logros de los componentes del Proyecto .....	8
1. Subprograma de Fortalecimiento del Análisis Económico. Clasificación Final [S].....	8
2. Subprograma de Modernización de la Administración Tributaria. Clasificación Final [S].....	13
3. Subprograma de Fortalecimiento de la Administración Financiera. Clasificación Final [S].....	19
B. Logro en los objetivos del Programa.....	22
C. Logros adicionales.....	23
D. Probabilidad y Sostenibilidad de los Objetivos.....	24
<b>IV. CAMBIOS EN LOS OBJETIVOS, COMPONENTES Y SUPUESTOS     ORIGINALES.....</b>	<b>25</b>
<b>V. DESEMPEÑO PARA CADA AÑO DE EJECUCION .....</b>	<b>26</b>
<b>VI. LECCIONES APRENDIDAS DEL PROYECTO.....</b>	<b>27</b>
A. Diseño del Programa .....	27
B. Ejecución del Proyecto .....	27
C. Desempeño del Ejecutor.....	29
D. Seguimiento del Desempeño del Proyecto .....	30
E. Supervisión del Banco .....	31

**VII. LECCIONES PRINCIPALES Y RECOMENDACIONES PARA FUTUROS PROYECTOS.....31**

- A. Principales lecciones que se pretenden de éste proyecto y que podrían ser relevantes para otros :..... 31
- B. Recomendaciones ..... 33

**SEGUNDA PARTE**

(Preparado por el MEF)

**I. OBJETIVOS DEL PROYECTO..... 34**

**II. DISEÑO Y EJECUCION DEL PROYECTO..... 36**

**III. DESEMPEÑO DEL BANCO ..... 37**

**IV. LECCIONES APRENDIDAS..... 37**

**TERCERA PARTE**

(Preparado por COF/CPN)

**1. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO..... 39**

**2. COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO..... 40**

**3. DATOS DEL PRÉSTAMO ..... 41**

## **INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO (PCR)**

### **Primera Parte**

NOMBRE DEL PROYECTO:	Programa de Modernización de la Gestión Macroeconómica y Fiscal		
NÚMERO DEL PROYECTO:	PN-0089		
NÚMERO DE PRÉSTAMO:	1004/OC-PN		
PAÍS:	Panamá		
ORGANISMO EJECUTOR:	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)		
SECTOR:	Planificación y Reforma del Estado		
MODALIDAD DE PRÉSTAMO:	Inversión		
FECHA DE APROBACIÓN: 16 abril 1997	FECHA DE TERMINACIÓN: 10 mayo 2002		
MONTO:	US\$ 11,193,000		
CLASIFICACIÓN FINAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO (MS, S, IN, MI): S			
CLASIFICACIÓN FINAL DE LOS SUPUESTOS DEL PROYECTO (A, B): A			
CLASIFICACIÓN FINAL DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (MP, P, D, I): MP			

## **I. ANTECEDENTES**

- 1.1 El 16 de abril de 1997 el Banco aprobó el Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Económica y Fiscal (préstamo 1004/OC-PN, por US\$11,2 millones) con el objetivo de aumentar la capacidad de gestión macroeconómica y fiscal y fortalecer la administración financiera del sector público. Este Programa obtuvo su elegibilidad para desembolsos el 27 de enero de 1998 y se terminó de desembolsar en el primer semestre de 2002.
- 1.2 Entre el 24 y 26 de junio de 1998 se llevó a cabo una misión de administración con el propósito de revisar la ejecución del préstamo y establecer un programa de trabajo. Como resultado de la misión se realizó una reestructuración de la operación para tomar en cuenta cambios importantes a nivel institucional que habían ocurrido desde que se concibió el Programa, a saber: (i) la creación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) por medio de la Ley 97 de diciembre de 1998, la cual unificó dos Ministerios, el de Planificación y Política Económica (MIPPE) y el de Hacienda y Tesoro (MHT); (ii) la creación de la Dirección General de Tesorería y de la Unidad de Coordinación Informática en el MEF; (iii) transferencia de funciones de la Dirección de Consular y Naves del Ministerio de Hacienda y Tesoro a la Autoridad Marítima; (iv) entrega por 5 años a un consorcio, bajo financiamiento del Gobierno, de la administración del sistema informático de la Dirección General de Aduanas y el desarrollo de una aplicación que reemplaza al Sistema Aduanero Automatizado de las Naciones Unidas (SIDUNEA); (v) puesta en funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA) en la Contraloría General de la República (CGR); y (vi) integración del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) a la formulación del presupuesto del sector público.
- 1.3 Asimismo, la reestructuración tomó en cuenta: (i) el financiamiento con recursos propios de componentes acordados en el convenio; (ii) la necesidad de reforzar el área de capacitación; (iii) el fortalecimiento de las estadísticas económicas que produce la Dirección de Estadísticas y Censos de la CGR; y (iv) la necesidad de reorientar recursos del componente de Programación de la Inversión Pública (SINIP) para permitir realizar una “revisión exhaustiva y sistemática del gasto público”. El detalle de la reestructuración será ampliado en la descripción de los componentes.
- 1.4 El Programa ha contribuido sustancialmente a la eficiencia de la gestión fiscal y al ordenamiento de los roles que cada instancia debe asumir para asegurar una administración financiera eficaz, cumpliéndose de esta manera el objetivo principal.
- 1.5 Mejoras en la ejecución presupuestaria y en una mejor programación de la inversión pública coadyuvaron a fortalecer la capacidad de programación macroeconómica y fiscal. Asimismo, el Programa contribuyó a aumentar la

eficiencia y eficacia de la administración tributaria a través de: (i) un aumento de 35.8% en los ingresos por concepto de impuesto a la (s) renta, ITBM y transacciones económicas durante 1993-2002; (ii) un aumento de 8.5% en los ingresos por transacciones inmobiliarias durante 1993-2002; y (iii) un aumento de 23.8% en la recaudación de aranceles por importaciones durante 1993-2002 (cabe aclarar que parte de este aumento fue producto de un aumento en los aranceles). Finalmente, el objetivo de fortalecer la administración financiera se logró a través de cambios en el marco jurídico-institucional tales como: establecimiento de la Dirección General de Tesorería (DGT), primera etapa de la implantación de la Cuenta Unica del Tesoro y la implantación del Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA) en el gobierno central.

- 1.6 Con el desarrollo del marco legal y reglamentario el Programa ha sentado las bases para modernizar la gestión macroeconómica y fiscal, así como la administración financiera y el sistema de inversiones, cuyos efectos e impactos se observarán en el mediano y largo plazo.

## **II. OBJETIVOS Y COMPONENTES DEL PROYECTO**

### **A. Objetivos del Programa**

- 2.1 El objetivo principal del Programa es aumentar la capacidad de gestión macroeconómica y fiscal y fortalecer la administración financiera del sector público. Los objetivos específicos del Programa son: (i) fortalecer la capacidad de programación macroeconómica y fiscal; (ii) aumentar la eficiencia y eficacia de la administración tributaria, mediante el fortalecimiento de las áreas de ingresos tributarios y administración aduanera; y (iii) fortalecer la administración financiera a través de cambios en su marco jurídico-institucional y su implementación operativa.
- 2.2 El Programa está orientado a avanzar en el proceso de la integración operativa entre la programación macrofiscal, la formulación y ejecución presupuestaria y la administración financiera del sector público.

### **B. Componentes del Programa**

- 2.3 Para atender los objetivos planteados se incluyeron tres Subprogramas: (i) Fortalecimiento del Análisis Económico; (ii) Modernización de la Administración Tributaria; y (iii) Fortalecimiento de la administración financiera. Estos Subprogramas se resumen a continuación:

#### **1. Subprograma de Fortalecimiento del Análisis Económico**

- 2.4 **Monitoreo macroeconómico:** Establecimiento e implantación de nuevas técnicas y metodologías para mejorar la calidad y oportunidad de la información que presentarán las unidades del Departamento de Análisis Macroeconómico del

Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), a saber: (i) finanzas, banca y deuda externa; (ii) balanza de pagos y producción; (iii) estadísticas y sistemas.

- 2.5 **Desarrollo e implantación de un sistema de información gerencial.** (i) implantar un “data warehouse” que incluya información proveniente de los sistemas operativos de Ingresos, Catastro y Tesorería e información de fuentes externas y que sea consultable a través de la red privada (Intranet) del Ministerio. La implantación del sistema se haría por etapas: La etapa I cubriría información de Ingresos, la etapa II incorporaría información de Aduanas (SIDUNEA), la etapa III incluiría información financiera del SIAFPA, la etapa IV, datos relativos a las actividades administrativas e información aduanera proporcionada por el nuevo sistema de comercio exterior y la última de las etapas comprendería la información de Catastro y estadística proveniente de fuentes externas.
- 2.6 **Administración de la deuda Pública:** Diseño e implementación de un Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE), incluyendo la dotación de equipos y asistencia para desarrollar estructuras apropiadas para gestionar más eficazmente la deuda pública y la capacitación de personal.
- 2.7 **Programación de la Inversión Pública:** (i) establecimiento del SINIP; (ii) introducción de principios de evaluación de proyectos en la programación de las inversiones públicas; (iii) regionalización de la programación de inversiones públicas mediante el montaje y fortalecimiento de nueve oficinas regionales; (iv) mejoramiento de la calidad de los proyectos mediante el uso generalizado de metodologías modernas y sencillas de preparación y seguimiento de proyectos; y (v) sistematización de la preparación y seguimiento del presupuesto de inversiones.

## **2. Subprograma de Modernización de la Administración Tributaria**

- 2.8 **Refinamiento del sistema de ingresos:** En el área de **desarrollo organizacional**, se buscaba: (i) revisar y modernizar la estructura organizativa de la Dirección General de Ingresos (DGI); (ii) establecer y fortalecer la unidad de grandes contribuyentes; (iii) fortalecer la unidad de estudios económico-tributarios; y (iv) desarrollar un sistema de control de gestión que permita la elaboración, ejecución y evaluación sistemática de los planes estratégicos de la DGI.
- 2.9 En el área de **fiscalización**, se perseguía: (i) incrementar la cobertura y productividad de las acciones de fiscalización; (ii) desarrollar las nuevas metodologías para la programación de auditorías por sector económico y segmento de contribuyentes; y (iii) mejorar el acceso y utilización de fuentes internas y externas para el cruce de información.

- 2.10 En el área de **capacitación** el programa: (i) desarrollaría e implementaría un plan de capacitación para todas las áreas de la DGI—con énfasis en las áreas técnicas; y (ii) ofrecería capacitación especializada intensiva para el cuerpo de auditores.
- 2.11 En el área de **Asistencia a los contribuyentes**, el Programa estaba dirigido a desarrollar, en concordancia con lo lineamientos generales del MHT una política de comunicaciones externa y de asistencia descentralizada a los contribuyentes que facilite el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
- 2.12 Finalmente, en el área de **Sistemas de Registro y Cobranza – Desarrollo Informático** el Programa buscaba: (i) actualizar el Registro Unico de Contribuyentes (RUC); (ii) rediseñar los sub-sistemas de captura de documentos para permitir la alimentación de transacciones electrónicas; (iii) mejorar la calidad de la información de la cuenta corriente; (iv) extender el sistema de cuenta corriente a otros impuestos; (v) mejorar la interfaz con el usuario; (vi) disminuir la dependencia del sistema de tecnología exclusiva; (vii) asegurar que el sistema maneje en forma correcta el cambio de siglo; (viii) contar con información operativa y de terceros que facilite la auditoría y fiscalización y la toma de decisiones; (ix) asegurar que todos los pagos se realizan a través del sistema bancario; y (x) promover la utilización de transacciones electrónicas.
- 2.13 **“Outsourcing” y rediseño de los sistemas de Aduanas:** (i) implantar una organización de operación y mantenimiento de sistema aduanero con mejores recursos materiales y humanos; (ii) aumentar el cubrimiento, calidad, confiabilidad y estabilidad del sistema de información de la Dirección General de Aduanas; (iii) revisar el Código de Aduanas, elaborar su Reglamento y armonizar los regímenes aduaneros con las disposiciones del Código y su Reglamento; (iv) simplificar y mejorar los procedimientos operativos y elaborar los manuales respectivos; (v) adecuar la estructura organizacional a las nuevas funciones asumidas por Aduana; y (vi) organizar y ejecutar la función fiscalizadora de la Aduana.
- 2.14 **Implantación de sistemas de información para el Catastro:** (i) preparación de un plan de acción que cubra el detalle de los objetivos, prioridades, y actividades de corto y mediano plazo en las áreas de normatividad, estructura de organización, y rediseño de procesos; (ii) mejorar el servicio de suministro de información cartográfica al público; (iii) completar la depuración y digitalización de los planos de fincas, mapas, fotografías y microfichas más consultados e implantar un sistema de servicio al público basado en esta información; (iv) establecer procesos de valuación y cartografía a nivel de finca con vínculos con el Registro Público y otras instituciones que manejen información geográfica; (v) actualizar el marco legal y la estructura de organización de la Dirección de Catastro; (vi) mejorar los procesos y metodologías de avalúo; (vii) implantar un Sistema de Información Geográfica, SIG, a nivel de información catastral e iniciar el proceso de implantación de un SIG a nivel de finca; y (viii) desarrollo de programas de capacitación y entrenamiento para el personal de la Dirección.



- 2.15 **Desarrollo e implantación de sistemas de abanderamiento, seguridad marítima y administración de gente de mar:** (i) dotar a la Dirección de Consular y Naves con los medios para cumplir con los compromisos de los convenios internacionales, en especial el STCW'95 ("Convenio de Formación, Titulación y Guardia"); (ii) mejorar la calidad de los procesos de abanderamiento de naves, seguridad marítima y recaudación consular; (iii) en el corto plazo instalar un sistema de expedición de documentos en los centros regionales de Nueva York, Londres y Manila; (iv) implantar un sistema de registro y control de naves que permita un manejo integrado del registro, actualización, inspección, seguridad y control de la cuenta corriente de naves; (v) implantar un sistema de registro de gente de mar que lleve control de su formación, historial, ubicación, titulación, registro y calificación de exámenes y guardia; (vi) llevar un control efectivo de las recaudaciones de los consulados; (vii) disminuir el tiempo para expedición de patentes, licencias, certificados y carnets; (viii) aumentar la seguridad de los documentos que expida Consular y Naves; y (ix) rediseñar los procesos de abanderamiento de naves, seguridad marítima y recaudación consular.
- 2.16 **Dirección de Informática:** Con relación a la **implantación de sistemas y tecnología para trabajo en grupo** se perseguía: (i) instalar una red de comunicación que enlace a los principales funcionarios del Ministerio con servicios centralizados de administración y atención de requerimientos; (ii) implantar un sistema de correo electrónico dentro del Ministerio; (iii) proporcionar servicios de digitalización y almacenamiento de imágenes de documentos; (iv) dar a los usuarios internos acceso a información sobre políticas, procedimientos, personal, presupuesto, estado de trámites, etc; (v) dar a los usuarios externos acceso a información operativa y del "data warehouse" del Ministerio vía su red privada e internet ("intranet"), considerando, información de Aduanas, Ingresos, Catastro, Tesorería y general del Ministerio; (vi) permitir a los usuarios externos realizar operaciones con los sistemas del Ministerio; y (vii) desarrollar los nuevos sistemas considerando la eliminación del flujo de documentos físicos y su reemplazo por imágenes ("work flow"), el suministro de información a los usuarios externos y la realización de transacciones utilizando la Internet.
- 2.17 El área de **desarrollo e implantación de estándares informáticos** estaba dirigida a: (i) desarrollar e implantar procedimientos que permitan que la administración de los procesos de desarrollo y administración del software alcance el nivel 2 de la norma CMM; (ii) implantar normas y procedimientos que aseguren la calidad y seguridad de la información; y (iii) contar con los equipos y software requeridos para implantar la red y servicios de comunicaciones del Ministerio, desarrollar e instalar los sistemas desarrollados por el Programa de Fortalecimiento y reemplazar los equipos obsoletos.

### **3. Subprograma de Fortalecimiento de la Administración Financiera**

- 2.18 **Marco Legal y Reglamentario:** (i) preparación de proyectos de ley para la creación de la Tesorería en el MHT mediante Ley Orgánica, adecuación de la ley sobre impuesto de inmuebles, creación de Ley de Responsabilidad Administrativa; (ii) diseño e implantación del estatuto aduanero; (iii) estudio sobre una Ley Marco de la Administración Financiera; (iv) estudio sobre Ley de Crédito Público; (v) implantación de la Carrera Administrativa en el MHT, MIPPE y la Contraloría General de la República (CGR), de acuerdo con Ley promulgada en junio 1994; y (v) otros estudios de adecuaciones legales y reglamentarias que surjan en la ejecución del Programa.
- 2.19 **Desarrollo e implantación de sistemas de administración de recursos físicos y financieros.** (i) contar con sistemas de información para la administración y control de la ejecución presupuestal, la contabilidad institucional, el control de las cuentas por pagar, los activos fijos y los contratos.
- 2.20 **Desarrollo e implantación de sistemas de administración de recursos humanos.** (i) Revisar y ajustar los procesos de administración de personal; (ii) seleccionar y adquirir un sistema preprogramado de administración de personal; (iii) depurar la información de hojas de vida; y (iv) implantar el sistema de información y los cambios identificados en los procesos de administración de personal.
- 2.21 **Desarrollo e implantación de sistemas de Tesorería:** (i) cumplir con la responsabilidad del mantenimiento de información completa oportuna y exacta de todas las entradas y salidas de las cuentas del Estado, que incluyan no sólo los ingresos y los gastos presupuestarios, sino también las entradas y salidas extra-presupuestarias, y el ejercicio del control sobre las cuentas gubernamentales; (ii) asegurar la implantación del SIAFPA en la Dirección de Tesorería; (iii) desarrollar interfaces de los sistemas de recaudación para proporcionar información al SIAFPA; (iv) estar en capacidad de programar los ingresos y gastos con base en las operaciones efectivas de caja, el recaudo realizado, los rendimientos de las inversiones temporales, el cronograma de recaudación de ingresos, el programa de caja de corto plazo, el plan de servicio de la deuda, los planes macroeconómicos y el plan de operaciones financieras; (v) administrar eficazmente el portafolio de inversiones temporales, custodias y financiaciones; y (vi) efectuar el pago electrónico a proveedores desde una cuenta única del Tesoro.

### **C. Supuestos**

- 2.22 **Para el logro de los Componentes del Programa:** (i) capacidad de la Unidad Ejecutora del Proyecto para llevarlo adelante; (ii) voluntad de las direcciones del Ministerio (MEF) involucradas en la ejecución del Programa para delimitar sus áreas de acción; y (iii) voluntad política de otras instituciones involucradas en el Programa, como lo son la Contraloría General de la República, para colaborar en la implementación del mismo (cumplimiento de los acuerdos interinstitucionales).

- 2.23 **Para el logro de Objetivos de Desarrollo:** (i) Aceptación Política. Que no ocurran cambios en el Gobierno que afecten el compromiso de cristalizar los aspectos institucionales y de política; (ii) el fortalecimiento de la capacidad de programación macroeconómica y fiscal y sus implicaciones con el sistema de inversiones públicas, contribuirá a la definición de programas factibles de promoción del desarrollo económico y social.

### **III. RESULTADOS Y OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO**

#### **A. Logros de los componentes del Proyecto**

- 3.1 El logro alcanzado en cada Subprograma/componente fue el siguiente:

**1. Subprograma de Fortalecimiento del Análisis Económico.  
Clasificación Final [S]**

- 3.2 **Monitoreo macroeconómico.** Las actividades contempladas en esta área fueron reducidas por motivo de un acuerdo entre el Banco y las autoridades de orientar los recursos de este Programa al establecimiento del SIAFPA. No obstante lo anterior, la Dirección de Análisis Económico (DAE) ha cumplido con su tarea principal de elaborar informes trimestrales y anuales los cuales tienen una gran difusión y utilidad tanto para el sector público, como para el sector privado nacional e internacional. Los informes evalúan la economía panameña tanto a nivel macroeconómico como sectorial, enfatizan algún aspecto en el que se ha hecho un estudio especial<sup>1</sup>, identifican problemas coyunturales y estructurales y realizan recomendaciones a los mismos.
- 3.3 La DAE presta asesorías a otras dependencias del MEF como a la Unidad Técnica de Políticas Públicas, la Dirección Social, Dirección General de Ingresos, Crédito Público, la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI) y cualquier otra necesidad ad-hoc del Ministro. Se atienden consultas de otras dependencias del Gobierno como ministerios, la Superintendencia de Bancos, el IPAT, la CLICAC y organismos internacionales. Estas actividades constituyen un esfuerzo importante por parte del MEF lo cual le da una presencia amplia en la prestación de servicios de análisis e información, convirtiéndose en el vocero de la política económica del Gobierno.
- 3.4 En cuanto a la capacitación, el DAE ha desarrollado el programa original de capacitación a su personal técnico. Sin embargo, la misma ha tenido poca efectividad debido a la rotación del personal, lo cual no permite acumular

---

<sup>1</sup> Se realizaron los siguientes estudios: (i) análisis de la metodología usada en las cuentas nacionales; (ii) los efectos de la crisis Asiática en Panamá; (iii) estudio del efecto económico de la reversión de las bases militares; (iv) una evaluación del estudio de la OIT sobre el programa de pensiones de la Caja del Seguro Social; (v) estudio sobre las operaciones de la tesorería bancaria en Panamá; (vi) estudio sobre la dinamización de las inversiones; (vii) el efecto climático del Niño en Panamá; (viii) estudio del mercado laboral; y (ix) resumen de las investigaciones sobre pobreza y distribución del ingreso.

experiencia, desarrollar una memoria institucional, aprovechar la inversión en recursos humanos y poder relevar al personal que se retire con nuevos cuadros capacitados.

- 3.5 **Desarrollo e implantación de un sistema de información gerencial.** El Programa instaló una red computacional para el manejo integral del sistema de análisis económico, adoptando programas de soporte lógico (software), equipos de computación y la construcción de una base de datos y acuerdos interinstitucionales sobre procedimientos de intercambio de datos.
- 3.6 Con respecto al sistema de información de aduanas, el SIDUNEA fue reemplazado por el SICE (Sistema de Información del Comercio Exterior), que desarrolló un consorcio de empresas privadas con funcionarios de la Dirección de Aduanas.
- 3.7 En la Dirección General de Ingresos se instaló el e-TAX y se han hecho las conexiones para acceder la Base de Datos del Registro Público para la contabilización del ingreso por la parte del Impuesto de Inmuebles.
- 3.8 Con respecto a la administración financiera, se desarrolló el SIAFPA que primero se implementó en la Contraloría y luego fue transferido al MEF, en donde se dio una actualización y modernización del mismo.
- 3.9 **Administración de la deuda Pública.** El componente de Manejo de Deuda Pública buscaba el fortalecimiento de la Dirección del Crédito Público a fin de mejorar su capacidad para definir y seleccionar estrategias apropiadas de crédito público. Como actividades a realizar para cumplir con dicho objetivo se estableció: (i) dar capacitación y asistencia técnica; y (ii) instalar un sistema de información y equipamiento.
- 3.10 Para la primera actividad se instaló el sistema SIGADE 5.0, se capacitó al personal de la DCP, se creó la base de datos y se crearon los manuales de procedimientos. El personal capacitado permanece actualmente en la DCP con excepción de una persona que se fue a trabajar a un banco privado.
- 3.11 En cuanto a la segunda actividad se adquirió el equipo y software necesario. Quedó pendiente la integración de la red y el sistema SIGADE con otras entidades del sector público y la integración de la información de deuda pública con la gestión de pago integrando la base de datos de SIGADE con el Sistema de Administración Financiera (SIAFPA).
- 3.12 Desde 1999, se instaló la plataforma para incorporar la deuda interna a la deuda externa. A la finalización del proyecto, un 60% de la deuda interna había sido incorporada al sistema de información SIGADE. La DCP ha mostrado una gran efectividad en el cumplimiento de los objetivos del Programa y ha avanzado hasta donde política o institucionalmente es permitido por la Contraloría General de la República. La DCP podría fortalecer su rol en el mercado financiero con el

entrenamiento adecuado al personal para realizar análisis de la deuda de mayor calidad que contribuya a definir una mejor estrategia financiera.

- 3.13 El Programa Sectorial Financiero-SEFI (1073/OC y 1074/OC) que actualmente se ejecuta con el BID incluye un componente de deuda pública para incorporar la deuda interna al sistema SIGADE y para integrar y desarrollar financieramente la deuda al mercado secundario a través de bonos, pagarés, etc. Con la cooperación técnica de apoyo al Sectorial Financiero (1074/OC) se ha incorporado el 95% de la deuda interna al SIGADE y el restante 5% se habría integrado antes de finalizar el primer semestre de 2004. Dicha cooperación técnica también financió el desarrollo de la interfase del SIGADE con el SIAFPA cuya implementación se programa para el segundo semestre del año 2004.
- 3.14 A la terminación del proyecto (mayo 2002), las funciones de administración de la deuda se encontraban distribuidas entre la Dirección General de Tesorería (DGT) y la Dirección de Crédito Público (DCP). Sin embargo, en julio de 2002 se emitió una resolución por medio de la cual se atribuyen a la DCP todas las funciones correspondientes al manejo y control de la deuda.
- 3.15 **Programación de la Inversión Pública.** Con el inicio del Programa y la creación del MEF en 1998, el tema del Sistema de Inversiones Públicas tomó relevancia propia aunque el manejo presupuestario de los Proyectos de Inversión no sufrió cambios significativos, ya que los mismos no se encuentran identificados como inversiones individuales sino que forman parte de una partida presupuestaria global. En 2001, se creó el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP) y se reestructuró la Dirección de Programación de Inversiones (DPI) dividiendo sus funciones en tres Unidades: (i) Sistema de Información; (ii) Capacitación; y (iii) Programación y Seguimiento de Inversiones.
- 3.16 **Banco de Proyectos y sistema de seguimiento.** La reorganización de la DPI permitió que dicha Dirección trabaje con nuevas técnicas metodológicas para la formulación y evaluación de Proyectos y se enfoque en la necesidad de organizar un Banco de Proyectos y en desarrollar un sistema de seguimiento y control basado en resultados. Se desarrolló un Banco de proyectos que incluye todos los estudios de preinversión existentes. Si bien se espera automatizar la inclusión de dichos estudios, actualmente el personal de la Dirección y el encargado del Banco de Proyectos son los que ingresan la información al sistema.
- 3.17 Con respecto al sistema de seguimiento, la DPI se involucró y trabaja en el desarrollo de la “Torre de Control”, programa informático dirigido a operar un sistema de información por el cual se podrá evaluar la marcha de la ejecución de los proyectos de inversión. Asimismo, se identifica la necesidad de incluir al SINIP en el SIAFPA, vinculándolo con el sistema presupuestario, a fin de lograr la gestión integrada necesaria para operar el sistema de inversiones y dicha “Torre de Control”.

- 3.18 Con la ejecución del Programa, se lograron avances en el enfoque conceptual, la metodología y la capacitación. Asimismo se avanzó en relación con tres temas: (i) la sensibilización del sector público respecto de la necesidad de mejorar la evaluación de los proyectos, efecto que fue generado principalmente por su plan de capacitación; (ii) la generación de un lenguaje común a través de diferentes manuales y guías que normalizan las categorías de la inversión pública; y (iii) la institucionalización de los informes técnico-económicos por la Dirección de Programación de Inversiones como paso previo a la incorporación de los proyectos en los anteproyectos de presupuesto.
- 3.19 Se desarrollaron tres documentos principales: (i) Guía Metodológica para la Preparación y Presentación de Proyectos y Estudios de Inversión al Sistema Nacional de Inversión Pública; (ii) Manual de Seguimiento y Evaluación de la Inversión Pública; y (iii) Guía Metodológica para la Identificación de Proyectos de Inversión Pública.
- 3.20 En relación con el **establecimiento del SINIP y la sistematización y seguimiento del presupuesto de inversiones**, los avances se pueden desglosar en las siguientes áreas: (i) marco legal y reglamentario; (ii) los instructivos para preparación de los proyectos y el ciclo de vida del proyecto; (iii) Banco de Proyectos y Sistema de Seguimiento de la inversión; (iv) programación multianual; y (v) establecimiento de la nomenclatura general de los procesos de inversiones.
- 3.21 Con respecto al **Marco legal y reglamentario**, se preparó una propuesta de Ley de Inversiones Públicas que tiene un conjunto de elementos importantes en relación a establecer responsabilidades y competencias a lo largo del ciclo de vida del proyecto, pero requiere un mayor desarrollo de su técnica legal y de su estrategia de presentación a los demás actores relevantes (otras instancias del MEF, Presidencia de la República y el Congreso).
- 3.22 En relación con el **instructivo para la preparación de los proyectos y el ciclo de vida del proyecto**, éste es la Guía para la Preparación de Proyectos y Estudios de Inversión al Sistema Nacional de Inversión Pública.
- 3.23 En relación con la **Nomenclatura General**, el documento titulado Normas y Procedimientos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, el Manual de Normalización de Variables de Inversión Pública y el Clasificador Sectorial de la Inversión Pública son documentos adecuados que permiten normalizar lenguaje y clasificar los proyectos por temas.
- 3.24 Con respecto a las actividades de capacitación, la Dirección de Programación de Inversiones desarrolló un programa de capacitación con una estrategia definida y tres niveles: especializado, intermedio y básico. El público objetivo del programa de capacitación son los profesionales del Ministerio de Economía y Finanzas, de las direcciones de planificación de las instituciones estatales, directivos de las

instituciones gubernamentales, juntas técnicas provinciales y planificadores provinciales, autoridades municipales y locales y del órgano legislativo.

- 3.25 La Dirección de Programación de Inversiones ha realizado un esfuerzo significativo por capacitar a las direcciones regionales de las instituciones sectoriales del gobierno central panameño y se han logrado avances importantes en la capacidad para identificar proyectos. Sin embargo, todavía no se ha podido mejorar significativamente las capacidades para evaluar y formular.
- 3.26 Los resultados de la capacitación son: (i) 43 funcionarios de diferentes entidades gubernamentales capacitados a través del Curso Interamericano de Preparación y Evaluación de Proyectos de la Universidad de Chile; y (ii) un total de 1,289 funcionarios públicos involucrados en la formulación y evaluación de proyectos tanto a nivel central como de las oficinas provinciales.
- 3.27 El nivel especializado se atendió a través de un postgrado en Análisis de Proyectos a cargo de un consorcio de instituciones formado por la Universidad Tecnológica y el Instituto Centroamericano de Administración Pública. El postgrado, que sigue vigente, se compone de 20 créditos: 9 corresponden a temas de identificación, formulación y evaluación, 8 créditos a temas de gerencia de proyectos, 2 a tópicos generales y 1 al proyecto final. Los recursos del Préstamo financiaron la capacitación de cuarenta y cinco funcionarios públicos con el Curso de Postgrado. El Gobierno financió la capacitación de 20 más para completar el tercer año del Programa.
- 3.28 El alto nivel técnico y profesional de los docentes que participan en el postgrado ha permitido mejorar la mecánica de trabajo de los participantes, generando motivación de parte de los estudiantes. Lo anterior ha incrementado la capacidad de los estudiantes al momento de elaborar y evaluar los proyectos, mejorando la cultura de proyectos en Panamá.
- 3.29 Las actividades no concluidas en la etapa I, fueron incluidas en la etapa II. Esta etapa busca desarrollar el marco conceptual y metodológico sobre inversiones públicas con posibilidades de cumplimiento y control en todo el sector público. Como objetivo general se propone fortalecer la planificación, programación y el control del presupuesto de inversiones públicas, a efectos de que se puedan concretar, dentro del sector público las opciones de inversiones más rentables y compatibles con las metas macroeconómicas del Gobierno. El elemento central de este fortalecimiento es la “Torre de Control”, un sistema de información, a través de una aplicación web y mediante comunicación Intranet, componente primordial del SINIP, el cual proveerá información de la cartera de proyectos de inversión del sector público a todo el país.

<b>COMPONENTE 1. SUBPROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE ANÁLISIS ECONOMICO</b>	
<b>Objetivo: Fortalecer la capacidad de programación macroeconómica y fiscal</b>	
<b>Resultados Esperados</b>	<b>Cumplimiento</b>
<b>Monitoreo macroeconómico</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento e implantación de nuevas técnicas y metodologías para mejorar la calidad y oportunidad de la información económica</li> </ul>	<b>90%</b>
<b>Desarrollo e implantación de un sistema de información gerencial</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de información que proporcionará acceso a almacén de datos (“data warehouse”)</li> </ul>	<b>70%</b>
<b>Administración de la deuda Pública</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño e implementación de un Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE)</li> </ul>	<b>100%</b>
<b>Programación de la Inversión Pública</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• establecimiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP)</li> <li>• introducción de principios de evaluación de proyectos en la programación de las inversiones públicas</li> <li>• regionalización de la programación de inversiones públicas mediante el montaje y fortalecimiento de nueve oficinas regionales</li> <li>• mejoramiento de la calidad de los proyectos mediante el uso generalizado de metodologías modernas y sencillas de preparación y seguimiento de proyectos y sistematización de la preparación y seguimiento del presupuesto de inversiones</li> </ul>	<b>100%</b>  <b>100%</b>  <b>80%</b>  <b>80%</b>  Las actividades no concluidas en la etapa I, fueron incluidas en la etapa II.

## 2. Subprograma de Modernización de la Administración Tributaria. Clasificación Final [S]

- 3.30 **Refinamiento del sistema de ingresos.** Los principales logros comprenden: (i) el diseño y la puesta en marcha de un Plan de Control Tributario que contribuyó a la modernización del sistema tributario; (ii) en el marco del sistema e-Tax, se han implantado nuevos procedimientos de tramitación y validación electrónica del Paz y Salvo, se han mejorado los procedimientos de presentación de declaraciones, a través de la recepción de declaraciones en medios magnéticos y por Internet y se dispone de nuevas funcionalidades que le permiten gestionar y hacer el seguimiento de la fiscalización, la cobranza y efectuar controles tributarios; (iii) se desarrollaron nuevos procedimientos para procesar la recaudación bancaria y se está discutiendo un nuevo convenio con las instituciones bancarias, que contempla nuevos mecanismos de procesamiento de la información; (iv) se puso en funcionamiento el sistema INFOLINEA-DGI; (v) los procesos de actualización del Registro de Contribuyentes (RUC) están en operación; (vi) se adquirieron los servidores para las bases de datos, servidores WEB, los elementos de comunicación para enlazar las áreas centrales y las



- oficinas operativas y aproximadamente 160 computadores; (vii) se elaboró el primer plan institucional que contiene el marco de referencia sobre el que la DGI desarrolla su labor; y (viii) se elaboró, con apoyo del CIAT, la Propuesta de Reordenamiento y Simplificación de Sistema Tributario aprobada en 2002.
- 3.31 La etapa II del Programa (Gestión Fiscal II), aprobada en noviembre de 2002, persigue mejorar la eficiencia, eficacia y equidad de la recaudación de impuestos internos, a través del fortalecimiento institucional de la Administración Tributaria y del mejoramiento de su gestión contemplando, entre otras, las siguientes actividades: (i) implantación de procedimientos de planeación institucional y de control de la gestión; (ii) Fortalecimiento de la informática; (iii) establecimiento de políticas de comunicación institucional; (iv) promoción de la profesionalización de la Administración y mejoramiento de su capacidad operativa; y (vi) establecimiento de una unidad de control interno.
- 3.32 **“Outsourcing” y rediseño de los sistemas de Aduanas.** Los principales logros comprenden: (i) mejoramiento de los servicios aduaneros a través de la automatización de procesos y procedimientos y “sub-contratación” de comunicaciones a los usuarios vía INTERNET; (ii) capacitación de los funcionarios en el manejo técnico y tecnológico de los nuevos procedimientos y se divulgaron los nuevos procedimientos, (iii) mejoramiento y simplificación de los procedimientos operativos básicos de parte de la actividad aduanera y elaboración de los manuales de procedimientos, que comprenden: los de control de cargas de entrada, los de importación y exportación a consumo, el de registro entrada y salida de almacenes y depósitos aduaneros y el de control de la recaudación; (iv) informatización de estos procedimientos para su desarrollo en el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICE), en el cual se implantaron nueve módulos de gestión operativa; (v) elaboración de un proyecto de reglamentación para dar cobertura legal a la automatización de las operaciones a través de dicho sistema y la elaboración de los correspondientes manuales de procesos y mantenimiento; (vi) divulgación entre los usuarios de los procedimientos implantados e informatizados en el SICE, en dos vías: capacitación presencial e información a través de la página WEB de la Aduana, a la que están incorporados; y (vii) preparación de un proyecto de Código Aduanero.
- 3.33 Las actividades no realizadas en la etapa I, han sido incluidas con la etapa II, en la que se busca reducir los costos de transacción de comercio internacional, disminuir la importación de productos que no cumplen con los estándares de sanidad y la formativa legal vigente, reducir el porcentaje de contrabando en las importaciones y aumentar el cumplimiento en el pago de tributos por los importadores, a través del fortalecimiento de la Administración de Aduanas en las siguientes áreas: (i) recursos humanos y capacitación; (ii) procedimientos aduaneros; (iii) procedimientos administrativos; (iv) el área normativa; (v) organización y gestión; (vi) desarrollo informático; y (vii) equipamiento.
- 3.34 **Implantación de sistemas de información para el Catastro.** Las actividades contempladas en esta área fueron realizadas sólo parcialmente, por motivo de un

acuerdo entre el Banco y las autoridades de orientar los recursos de este Programa al establecimiento del SIAFPA.

- 3.35 Las actividades ejecutadas con el subcomponente comprenden: (i) adecuación parcial de la Ley sobre el Impuesto de Inmueble, por medio de la reducción del nivel de las exenciones tributarias; (ii) una mejora del mecanismo de actualización del valor catastral a través de un programa piloto en el que se inició un programa de valorización de la tierra en la Ciudad de Panamá, dentro del área de la calle 50. En este proyecto se investigaron 477 fincas de las cuales el 65% estaban muy por debajo de su valor de mercado y el 28% estaban exoneradas; (iii) elaboración de Plan de acción para definir los objetivos, prioridades y actividades de corto y mediano plazo en las áreas de normatividad, estructura de la organización y rediseño de procesos; (iv) actualización del marco legal y la estructura organizacional de la Dirección de Catastro y estudio de las mejoras en los procesos y metodologías de avalúo; (v) creación del Centro de Atención a los Usuarios y mejoras en el servicio de suministro de información catastral y cartográfica al público; (vi) definición de la estructura de un sistema de información catastral; (vii) elaboración de la base de datos de información de fincas a través de planes digitalizados y depuración de la información; (viii) establecimiento parcial de procesos de valuación y cartografía a nivel de finca con vínculos con el Registro Público y otras instituciones que manejan información geográfica; (ix) armonización de los reglamentos y procedimientos para la fijación de valores y para la conservación y actualización de los planos, documentos e informes catastrales; y (x) ejecución parcial del plan de capacitación concentrándose en áreas relacionadas con la introducción de nuevas tecnologías y con la creación del centro de atención a los usuarios.
- 3.36 Las actividades no completadas en la etapa I, han sido retomadas por el Programa de Gestión Fiscal II que, en el área de catastro, está orientado a aumentar el monto de tributos basados en el valor anual y el valor de transferencia de propiedad, por medio de un sistema de evaluaciones agilizadas. Las actividades cubrirán dos aspectos importantes relacionados con la estrategia de las autoridades en el sector, el primero, Enlace Catastro Dirección General de Ingresos, será una importante instancia de coordinación con un componente que será desarrollado en el programa PRONAT (1430/OC-PN), y el segundo, Programa de Actualización Catastral, constituirá una pieza clave en la estrategia de reducción de la brecha fiscal en el país.
- 3.37 **Desarrollo e implantación de sistemas de abanderamiento, seguridad marítima y administración de gente de mar.** Las actividades contempladas en esta área fueron eliminadas por motivo de la transferencia de funciones de la Dirección de Consular y Naves del Ministerio de Hacienda y Tesoro a la Autoridad Marítima. Esto ocurrió debido a que la Autoridad Marítima reemplazó a Consulares y Naves, que cesó de existir. La Autoridad Marítima es una entidad autónoma, constituida al exterior del Ministerio de Economía y Finanzas, y su creación y funcionamiento se financió con recursos del Gobierno. El préstamo 1004 apoyó en el cumplimiento de las condiciones para transferir las funciones y

cumplir con requerimientos internacionales para el abanderamiento y registro de embarcaciones.

- 3.38 **Dirección de Informática.** Estas funciones las desempeñaba la Unidad de Coordinación Informática, la cual participó activamente en la ejecución del Programa hasta el establecimiento del SIAFPA. Luego con la creación de la Dirección Nacional del SIAFPA, en febrero de 2000, estas funciones fueron coordinadas y supervisadas por el SIAFPA. En febrero de 2003 se crea la Dirección de Tecnología Informática (DTI) del MEF y se separan las funciones. En cualquier caso, fuera bajo la Unidad de Coordinación Informática o bajo la Dirección Nacional del SIAFPA, se realizaron todas las actividades previstas.

<b>COMPONENTE 2. SUBPROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA</b>	
<b>Objetivo: Aumentar la eficiencia y eficacia de la administración tributaria</b>	
<b>Resultados Esperados</b>	<b>Cumplimiento</b>
<b>Refinamiento del Sistema de Ingresos</b>	
Desarrollo Organizacional	
a. Optimización de la estructura de organización de la DGI.	<b>100%</b>
b. Implantación efectiva (con personal capacitado) de las áreas de grandes contribuyentes, y de estudios económico-tributarios.	<b>100%</b>
c. Preparación de Manuales de Organización y Funciones para cada área integrante de la DGI.	<b>100%</b>
<b>Fiscalización</b>	
a. Desarrollo de programas masivos de fiscalización elaborados con base en sistemas de cruce de información.	<b>100%</b>
b. Desarrollo de por lo menos 2000 fiscalizaciones parciales por año. Este proceso representó el registro de 7,420 nuevos contribuyentes, que pagaron B/278.0 millones.	<b>100%</b>
c. Desarrollo de por lo menos 300 auditorías integrales por año. Este proceso significó la corrección de la declaración de 866 contribuyentes que aportaron B/44.0 millones.	<b>100%</b>
<b>Capacitación</b>	
a. Organización y desarrollo sistemático de cursos y seminarios para todos los niveles de la DGI (ejecutivo, gerencial, operativo y de apoyo).	<b>100%</b>
<b>Asistencia a los Contribuyentes</b>	
a. Implantación de centros de asistencia al contribuyente, destinados a la provisión de información general, la absolución de consultas, y al desarrollo de actividades educativas (charlas o talleres, etc.)	<b>100%</b>
<b>Sistemas de Registro y Cobranza – Desarrollo Informático</b>	
a. RUC y sistema de cuenta corriente depurados.	<b>100%</b>
b. Inclusión del impuesto de inmuebles e ITBM en la cuenta corriente.	<b>100%</b>
c. Sistema que permite present. de declaración por	<b>100%</b>

<b>COMPONENTE 2. SUBPROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA</b>	
<b>Objetivo: Aumentar la eficiencia y eficacia de la administración tributaria</b>	
<b>Resultados Esperados</b>	<b>Cumplimiento</b>
medios electrón. (Internet y medios magnéticos).	
d. Sistema de pagos por Internet.	100%
e. Modificación de las principales pantallas del sistema para ofrecer interfaz gráfica al usuario.	100%
f. Traslado del sistema a UNIX/ADABAS "D".	100%
g. Cambios en el sistema para manejo del milenio.	100%
h. Banco de datos con información de transacciones económicas y fiscales, alimentado por los procesos operativos de la DGI y fuentes externas.	100%
i. Sistema de rendimiento de información de fuentes externas.	100%
j. Implantación de una boleta única para pago de todos los impuestos. Normalización de los formularios de declaraciones de pago.	100%
k. Implantación de la Tarjeta de Identificación Tributaria (TIC)	100%
l. Consultas por voz e Internet.	100%
m. Declaración Estimada generada por el sistema.	100%
<b>"Outsourcing" y rediseño de los sistemas de Aduanas</b>	
a. Contrato de "outsourcing" para la operación de los sistemas.	100%
b. Mejoramiento y reemplazo de los equipos de cómputo y comunicaciones existentes (instalación de red nacional de comunicaciones, instalación de redes locales en cada zona aduanera y la Dirección General de Aduanas, desarrollo e implantación de una aplicación que reemplace al Sistema Aduanero Automatizado de las Naciones Unidas (SIDUNEA) por el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICE) e Implantación de una Central de atención al usuario).	70%
c. Código de Aduanas y su Reglamento aprobado.	70% Código aprobado. Reglamento elaborado en revisión.
d. Procedimientos simplificados y mejorados. Manuales aprobados.	100%
e. Nuevo organigrama de la Aduana y manuales de funciones aprobados.	60% Organigrama definido y primera versión de manuales elaborado. Consultoría de Etapa II perfeccionará los manuales que deberán ser aprobados por Decreto.Ejecutivo.
f. Unidad de Coordinación y Administración del SICE creada y funcionando.	100% Las actividades no concluidas en la etapa I, fueron incluidas en la etapa II.
<b>Implantación de Sistemas de Información para el Catastro</b>	
a. Base de datos de información de fincas.	70%
b. Centro de atención al público.	70%
c. Interfaces automáticas de los sistemas de Catastro con los sistemas de Ingresos y el Registro Público.	50%
d. Propuestas de ajustes en el marco legal y organizacional.	100%
e. Rediseño de los procesos y metodología de avalúo.	100%

<b>COMPONENTE 2. SUBPROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA</b>	
<b>Objetivo: Aumentar la eficiencia y eficacia de la administración tributaria</b>	
<b>Resultados Esperados</b>	<b>Cumplimiento</b>
f. Equipos y sistemas de comunicación en las dependencias de la Dirección de Catastro. g. SIG a nivel de información catastral. h. Análisis de factibilidad para el desarrollo de un SIG a nivel de finca. i. Sistema de información de fincas. j. Mejora de la estructura de organización de la Dirección de Catastro (eliminación de superposición de funciones.) k. Todos los niveles de personal (directivo y operativo) capacitado y entrenando.	50%  50% 100%  50%  50%  50%  Las actividades no concluidas en la etapa I, fueron incluidas en la etapa II.
<b>Desarrollo e implantación de sistemas de abanderamiento, seguridad marítima y administración de gente de mar</b> a. Propuestas diseñadas e implantadas para el rediseño de la organización y procedimientos de abanderamiento, expedición de licencias de radio y registro de hombres de mar. b. Contabilización automática de las operaciones de registro y recaudo en una cuenta corriente por consulado y nave. c. Sistema de información de registro de naves y personal de mar. d. Equipos y sistemas de comunicación instalados en los consulados, en la sede central de Consular y Naves, en SEGUMAR y en las oficinas regionales de Manila y Londres.	Las actividades de este subprograma no se llevaron a cabo debido a la transferencia de funciones de la Dirección de Consular y Naves del Ministerio de Hacienda y Tesoro a la Autoridad Marítima.
<b>Control Financiero y Dirección de Informática</b> <b>(i) Implantación de sistemas y tecnología para trabajo en grupo</b>  a. Redes locales en todas las dependencias del Ministerio conectadas nacionalmente por canales dedicados. b. Sistema de administración centralizado de la red. c. Mesa de servicios ("help desk") para los usuarios de la red y los servicios informáticos. d. Sistema de correo electrónico. e. Sistema central de almacenamiento de imágenes de documentos y estaciones de captura apropiadas para su alimentación. f. Sistema de servidores Web del Ministerio mantenidos y actualizados por la Unidad de Coordinación Informática, Ingresos, Catastro, Tesorería, Aduanas y Dirección Administrativa. g. Sistemas de información de las mismas direcciones generales, con capacidad para poner a disposición de los usuarios y tomar de ellos, información vía Internet.	Estas funciones la desempeñaba la Unidad de Coordinación Informática, luego con la creación de la Dirección Nacional del SIAFPA, en febrero de 2000, estas funciones fueron coordinadas y supervisadas por el SIAFPA. En febrero de 2003 se crea la Dirección de Tecnología Informática (DTI) del MEF y se separan las funciones.  100%  100%  100%  100% 100%  100%  100%

<b>COMPONENTE 2. SUBPROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA</b>	
<b>Objetivo: Aumentar la eficiencia y eficacia de la administración tributaria</b>	
<b>Resultados Esperados</b>	<b>Cumplimiento</b>
<b>Control Financiero y Dirección de Informática</b> <b>(ii) Desarrollo e implantación de estándares informáticos.</b>  Desarrollo e implementación de normas y procedimientos para: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Análisis de requerimientos. <b>100%</b></li> <li>b. Preparación de planes para desarrollo de software y administración de proyectos. <b>100%</b></li> <li>c. Control y reporte de la ejecución de los proyectos de software. <b>100%</b></li> <li>d. Selección y admin. de contratos con proveedores. <b>100%</b></li> <li>e. Control de calidad de los productos en software. <b>100%</b></li> <li>f. Control de cambios en sistemas en producción. <b>100%</b></li> <li>g. Documentación de sistemas. <b>100%</b></li> <li>h. Administración de la seguridad. <b>100%</b></li> <li>i. Desarrollo y mantenimiento de planes de contingencia. <b>100%</b></li> <li>j. Auditoría a los sistemas de información. <b>100%</b></li> <li>k. Administración de bases de datos. <b>100%</b></li> <li>l. Administración de problemas. <b>100%</b></li> <li>m. Gerencia de recursos (equipos y software). <b>100%</b></li> <li>n. Establecimiento y control de acuerdos de servicios. <b>100%</b></li> </ul>	
<b>Control Financiero y Dirección de Informática</b> <b>(iii) Adquisición e instalación de equipos y software</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Micro computadoras e impresoras, equipos y software de comunicación para formar una red que interconecte el mayor número de usuarios del Ministerio en todas sus ubicaciones. <b>100%</b></li> <li>b. Licencias de software para la totalidad de servidores y estaciones de trabajo. <b>100%</b></li> <li>c. Equipos y software requeridos por la Unidad de Coordinación Informática y el grupo de proyecto del Programa de Fortalecimiento. <b>100%</b></li> <li>d. Equipos y software que reemplazan los servidores VAX de Ingresos. <b>100%</b></li> </ul>	

### **3. Subprograma de Fortalecimiento de la Administración Financiera.**

#### **Clasificación Final [S]**

**3.39 Marco Legal y Reglamentario.** El Programa fue clave para apoyar la implementación los cambios surgidos de la creación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) por medio de la Ley 97 de diciembre de 1998, la cual unificó dos Ministerios, el de Planificación y Política Económica (MIPPE) y el de Hacienda y Tesoro (MHT). Se distribuyeron las funciones de ingresos y gastos del MEF en dos Viceministerios: de Economía y de Finanzas. Bajo la responsabilidad del Viceministerio de Economía se llevan a cabo el diseño y elaboración de las políticas económicas y sociales, las funciones de administración financiera y de los sistemas de inversiones. Bajo el Viceministerio de Finanzas, se encuentran la administración tributaria, administración de aduanas, y administración de catastro.

- 3.40 Con respecto a la implantación de la carrera administrativa, se avanzó poco debido a la falta de voluntad política para la implantación de la ley. Esta actividad inconclusa en la etapa I, será retomada en la etapa II, la cual prevé impulsar la profesionalización del personal de la DGI y DGA, utilizando los mecanismos previstos en la Ley de Carrera Administrativa vigente, promoviendo la aplicación de procedimientos específicos para la selección, ingreso, evaluación y promoción de los funcionarios.
- 3.41 **Desarrollo e implantación de sistemas de administración de recursos físicos y financieros.** Como resultado de la reestructuración de la operación propuesta por el nuevo Gobierno, se reorientó una proporción importante de los recursos del Programa asignados a otras actividades, a la puesta en funcionamiento del SIAFPA. Dicho sistema se constituyó en el sistema oficial de registro de la información de todo el sistema de administración financiera y presupuestaria del estado panameño. Se crearon las condiciones para unificar la aplicación de las normas de contabilidad vigentes, descentralizar el registro de las transacciones e iniciar el proceso para la obtención de la información financiera en tiempo real, en términos de la ejecución presupuestaria y de los estados financieros del sector público. El objetivo del sistema es el de integrar en el mediano plazo los subsistemas de presupuesto, inversiones públicas e ingresos a todas las instituciones públicas, incluyendo las municipalidades. Esta herramienta dará al MEF la facilidad de manejar el presupuesto y la gestión fiscal en tiempo real a través del internet.
- 3.42 A la fecha, el SIAFPA está instalado en la mayoría de los entes del gobierno central y está en etapa de programación, su implantación en el sector descentralizado. Además, se encuentra en proceso la integración de otros sistemas relacionados con el SIAFPA.
- 3.43 **Desarrollo e implantación de sistemas de administración de recursos humanos.** Las actividades contempladas en esta área fueron implementadas en su totalidad. No obstante, el sistema no ha sido utilizado sistemáticamente en los procesos de mantenimiento de planta de personal. Persiste la carencia de un sistema de gestión de personal que promueva la profesionalización del personal. Este tema es retomado en la etapa II, en sus componentes de Fortalecimiento del Sistema Tributario y Fortalecimiento del Sistema Aduanero.
- 3.44 **Desarrollo e implantación de sistemas de Tesorería.** Los principales resultados comprenden: (i) creación por Ley de la Dirección General de Tesorería (DGT) y la Comisión de Tesorería; (ii) elaboración e implantación del Reglamento de la Ley de Tesorería; (iii) dotación a la DGT de infraestructura y personal para cumplir las funciones de pago de proveedores, programación de pagos y conciliación de cuenta 210 del Banco Nacional de Panamá (BNP); (iv) transferencia parcial de las funciones de pago (pago de proveedores) de la Contraloría a la Tesorería; y (v) inicio de la primera etapa de la implantación de la Cuenta Única en la Tesorería, que culminó con la aprobación, en mayo de 2002, de la Resolución Ministerial (No. 072) que crea la Caja Única,

proporcionando al DGT el marco institucional y operativo para manejar los recursos del tesoro nacional.

- 3.45 Debido a la priorización del desarrollo e implementación del SIAFPA que resultó en una transferencia de fondos de la operación hacia esta actividad quedaron pendientes los siguientes productos: (i) Desarrollar los sistemas lógicos del Sistema de Tesorería; (ii) Elaborar las Normas del Sistema de Tesorería, (iii) Desarrollar los Manuales de Procedimientos del Sistema de Tesorería; (iv) Elaborar el Plan Informático para la DGT, y (v) instalar y operar el Software con base de datos para 16 usuarios, manejador de base de datos, sistema operativo de comunicación y software de aplicación de información gerencial.
- 3.46 Con la cooperación técnica de Apoyo al SEFI (1074/OC-PN) se está apoyando en el desarrollo del modelo conceptual, la especificación del modelo funcional y el diseño del modelo lógico y de datos de la Cuenta Única del Tesoro (CUT).
- 3.47 Asimismo, con el Programa de Gestión Fiscal II se prevé: (i) consolidar los esfuerzos para lograr la total implantación de la Tesorería, reduciendo el período de pago a proveedores de 120 a 30 días, y (ii) ejecutar el programa para la implantación y estabilización de la metodología de la Cuenta Única del Tesoro, lo cual convertiría en una, las 3200 cuentas actuales.

<b>COMPONENTE 3. SUBPROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA ADMIN. FINANCIERA</b>	
<b>Objetivo: Fortalecer la administración financiera a través de cambios en su marco jurídico-institucional y su implementación operativa</b>	
<b>Resultados Esperados</b>	<b>Cumplimiento</b>
<b>Marco Legal y reglamentario</b>	
a. preparación de proyectos de ley para la creación de la Tesorería en el MHT mediante Ley Orgánica	<b>100%</b>
b. adecuación de la ley sobre impuesto de inmuebles	<b>100%</b>
c. creación de Ley de Responsabilidad Administrativa	<b>100%</b>
d. estudio sobre una Ley Marco de la Administración Financiera	<b>100%</b>
e. estudio sobre Ley de Crédito Público	<b>100%</b>
f. implantación de la Carrera Administrativa en el MHT, MIPPE y la Contraloría General de la República (CGR), de acuerdo con Ley promulgada en junio 1994	<b>50%</b>
	Ley 9 de Carrera Administrativa aprobada en 1994 y reglamentada en 1997 mediante Decreto Ejecutivo 222. La ley misma no fue implementada durante este Gobierno por falta de recursos financieros. La implantación de la Carrera Administrativa será retomada en la etapa II, en particular en los componentes de la Dirección General de Ingresos y la Dirección General de aduanas.
<b>Desarrollo e implantación de sistemas de administración de recursos físicos y financieros</b>	
a. Sistema de Administración Financiera Institucional, SIAFPA institucional, con funciones de formulación, programación y	<b>100%</b>



<p>ejecución presupuestaria, contabilidad y tesorería.</p> <p>b. Sistema de información de recursos físicos, con funciones de registro y seguimiento de requisiciones, órdenes de compra, control de inventario, mantenimiento y control de combustibles.</p> <p>c. Sistema de administración de contratos, con módulos de registro de contratos, control de la ejecución y registro de proveedores.</p>	<p><b>80%</b></p> <p><b>80%</b></p>
<p><b>Desarrollo e implantación de sistemas de administración de recursos humanos.</b></p> <p>a. Sistema de Administración de Personal con funciones que apoyen los procesos de mantenimiento de la planta de personal, selección, contratación y promoción, evaluación y compensación (excluyendo planilla).</p> <p>b. Publicación de información de personal en la red privada del Ministerio y posibilidad de efectuar operaciones a través de ella.</p> <p>c. Procedimientos de administración de personal sistematizados y documentados.</p> <p>d. Mejoramiento de los procesos de administración de personal.</p>	<p><b>100%</b></p> <p><b>100%</b></p> <p><b>100%</b></p> <p><b>100%</b></p>
<p><b>Implantación de la Tesorería de la Nación</b></p> <p>a. SIAFPA implantado.</p> <p>b. Interfaces con los sistemas de recaudación de ingresos y facturación .</p> <p>c. Interfaces con el sistema de comercio exterior por concepto de facturación y aplicación del pago.</p> <p>d. El equilibrio entre la necesidad de contar con recursos a corto plazo y la obtención de crédito en el futuro, en condiciones adecuadas.</p> <p>e. Sistema de suministro de información al módulo de contabilidad de ingresos del SIAFPA.</p> <p>f. Plan financiero inicial para cada año fiscal y planes financieros trimestrales (o mensual) más detallado.</p> <p>g. Pronósticos mensuales móviles del ingreso en efectivo, los egresos y el financiamiento para varios meses.</p> <p>h. Sistema de información para la programación de ingresos y gastos, el cual podrá ser un módulo desarrollado por el Proyecto RAF como parte del SIAFPA.</p> <p>i. Sistema de información para la administración del portafolio de inversiones temporales.</p> <p>j. Implantación del sistema de pago electrónico a proveedores.</p>	<p><b>100%</b></p> <p><b>100%</b></p> <p><b>100%</b></p> <p><b>100%</b></p> <p><b>100%</b></p> <p><b>100%</b></p> <p><b>100%</b></p> <p><b>100%</b></p> <p><b>100%</b></p> <p><b>100%</b></p>

## B. Logro en los objetivos del Programa

3.48 El proyecto se ejecutó en el tiempo previsto sin haber requerido una sola extensión de los plazos de ejecución y desembolsos. El período transcurrido entre

la vigencia del contrato y la elegibilidad del primer desembolso fue de apenas dos meses.

- 3.49 El mayor logro del proyecto fue lograr implementar la mayoría de las actividades previstas a pesar del cambio de Gobierno y el nuevo enfoque que dicho cambio implicó. El Programa ha contribuido sustancialmente a la eficiencia de la gestión fiscal y al ordenamiento de los roles que cada instancia debe asumir para asegurar una administración financiera eficaz, cumpliéndose de esta manera el objetivo principal.
- 3.50 El objetivo de fortalecer la capacidad de programación macroeconómica y fiscal se alcanzó a través de mejoras en la ejecución presupuestaria y en una mejor programación de la inversión pública. El objetivo de aumentar la eficiencia y eficacia de la administración tributaria se alcanzó parcialmente a través de: (i) un aumento nominal de 35.8% en los ingresos por concepto de impuesto a la renta, ITBM y transacciones económicas durante 1993-2002; (ii) un aumento nominal de 8.5% en los ingresos por transacciones inmobiliarias durante 1993-2002; y (iii) un aumento nominal de 23.8% en la recaudación de aranceles por importaciones durante 1993-2002. El objetivo de fortalecer la administración financiera se logró a través de cambios en el marco jurídico-institucional (establecimiento de la Dirección General de Tesorería (DGT) con función de pago a proveedores y la primera etapa de la implantación de la Cuenta Unica del Tesoro) y la implantación del Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA) en el gobierno central.

### **C. Logros adicionales**

- 3.51 En la reestructuración del Programa se incluyó como actividad la Implementación de un instrumento clave en este proceso, el Sistema de Administración Financiera denominado SIAFPA, el cual busca integrar todas las áreas de la gestión fiscal (presupuesto, inversiones, Tesorería, deuda pública) y se convierte en un instrumento clave para la planificación económica.
- 3.52 El Programa logró retener un alto porcentaje de funcionarios que participaron en actividades de entrenamiento y capacitación en los diferentes sub-programas. En el caso de la DGI, a través del Programa se contrató a 110 funcionarios nacionales, los cuales a partir de junio de 2002 fueron incorporados al presupuesto del MEF.
- 3.53 Asimismo, la Dirección de Análisis Económico retuvo cuatro funcionarios capacitados en temas del sector laboral y modelos econométricos, mientras tres se encuentran trabajando en otras dependencias públicas: uno en la Autoridad Marítima, otro en el Ministerio de Salud y el último forma parte del grupo de Asesores del Ministro de Economía y Finanzas.

- 3.54 Por otro lado, la totalidad de los funcionarios del Sector Público capacitados en todas las provincias por la Dirección de Programación de Inversiones, con la asesoría del ICAP, se mantienen en instituciones del Gobierno.
- 3.55 Asimismo, la Dirección Nacional del SIAFPA incorporó a los funcionarios de la antigua Unidad de Coordinación Informática (UCI) del Centro de Atención de Usuarios de la DGI al Call Center. Esta Dirección mantiene en un 90% a los funcionarios capacitados en el Programa 1004 con recursos del Gobierno de Panamá.
- 3.56 La Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales mantiene a los funcionarios entrenados y capacitados en el Programa. Sólo se han dado dos movilizaciones de funcionarios y han sido hacia el Proyecto PRONAT para el fortalecimiento de la Dirección.

#### **D. Probabilidad y Sostenibilidad de los Objetivos**

- 3.57 La sostenibilidad de los cambios organizacionales requieren de tiempo, por lo que no se puede decir que éstos estén totalmente implantados. Sin embargo, hay ejemplos relevantes como lo es la asignación permanente de personal a las unidades creadas (SIAFPA, Tesorería, etc). La sostenibilidad del Programa depende de la asignación de personal con el perfil adecuado a las diferentes áreas de acción. La implantación de la carrera administrativa contribuiría sustancialmente a dicha sostenibilidad. Sin ello, la inversión realizada en capacitación no permanecerá en la entidad, puesto que ésta se caracteriza por tener alta rotación, en función de los cambios políticos. Tanto la DGI como la DGA requieren de un régimen escalafonario propio que prevea: (i) niveles de retribución adecuados; (ii) procedimientos de selección para el ingreso de funcionarios y de concursos para acceder a determinadas funciones; y (iii) incentivos basados en evaluaciones de desempeño y orientados a estimular actividades vinculadas con la obtención de los ingresos tributarios. Dicho régimen se desarrollará con el Programa de Gestión Fiscal II en el que se prevé la profesionalización del personal de ambas direcciones.
- 3.58 Por otro lado, existen áreas en las que la adopción de nuevos softwares (DGA, SIAFPA, DGI) modificarán la dinámica de trabajo. La sostenibilidad de los logros de los componentes de Modernización de la Administración Tributaria y de Fortalecimiento de la Administración Financiera, dependen de la institucionalización de los cambios iniciados por éste proyecto. Dicha institucionalización dependerá, en el caso del componente de Fortalecimiento de la Administración Financiera, de la culminación del acuerdo suscrito con la Contraloría General de la República para concluir el proceso de transferencia de funciones hacia la DGT.
- 3.59 Los supuestos del Programa fueron válidos y continuarán siendo válidos para el logro de los objetivos del proyecto. De los factores que podrían tener un impacto sobre la sostenibilidad se destacan: (i) el compromiso del prestatario y la voluntad

- política para concluir el proceso de transferencia de funciones de la CGR al MEF; y (ii) la capacidad institucional.
- 3.60 En cuanto al compromiso del prestatario, las elecciones, y un posible cambio de Gobierno en 2004, presentan un riesgo para la continuidad de la etapa II, pero cualquier gobierno tendrá que cumplir con la Ley de Reactivación Nacional y Responsabilidad Fiscal consensuada y aprobada en mayo 2002. Además, hay acuerdo sobre la necesidad de los avances desarrollados con la etapa II. No existe criterio para suponer, a priori, que esta estructura institucional y la imperativa de modernizar desaparecerán ante un eventual cambio de Gobierno. Para cualquiera gobierno un sistema de recaudación de tributos eficiente y justo y el control de finanzas son herramientas efectivas para manejar la economía y mejorar la gobernabilidad.
- 3.61 Con respecto a la voluntad política para concluir el proceso de transferencia de funciones de la CGR al MEF, ambas instituciones han suscrito acuerdos de colaboración con el propósito de contribuir a la modernización de la administración financiera y de transferir funciones en materia de Tesorería, del SIAFPA y del SIGADE. En este contexto, la transferencia total de la responsabilidad del SIAFPA de la CGR al MEF, la transferencia de personal clave de la CGR al MEF para asegurar que el proceso de implantación del SIAFPA y CUT se haga de una manera ordenada y coordinada y la transferencia del 95% de los datos de deuda interna de las bases de datos de la CGR al SIGADE instalado en el MEF, indican pasos importantes en la dirección correcta.
- 3.62 Asimismo, en el contexto de la etapa II, la CGR y el MEF suscribieron un acuerdo de colaboración cuyo objetivo principal es delimitar las funciones correspondientes a la Contabilidad. Finalmente, la Contraloría General ha sido (y sigue siendo) miembro del Comité de Coordinación Interinstitucional (COIN), y tiene la responsabilidad de llevar a cabo reuniones de trabajo para aclarar la labor de cada institución en el campo de administración económica y fiscal.

#### **IV. CAMBIOS EN LOS OBJETIVOS, COMPONENTES Y SUPUESTOS ORIGINALES**

- 4.1 El 4 de febrero de 2000, por medio del Decreto Ejecutivo n. 28 del Ministerio de Economía e Finanzas, el Gobierno de Panamá adoptó como Sistema Oficial de Registro de la Información Financiera del Ministerio de Economía e Finanzas el SIAFPA (Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá).
- 4.2 Este sistema se creó originalmente en la Contraloría General de la República, y se trasladó al MEF, de acuerdo con los nuevos lineamientos de política financiera adoptados por la administración Moscoso, que prescriben para la Contraloría un rol de control contable en lugar del presupuestario que tenía antes.

- 4.3 Para poder financiar la implantación del SIAFPA, el Ministerio de Economía y Finanzas solicitó al Banco un aumento de los recursos que el Programa de Modernización de la Gestión Fiscal originalmente asignaba al componente de Fortalecimiento de la Administración Financiera.
- 4.4 Como resultado de la misión se administración de junio de 1998, se reestructuraron algunas actividades del Programa para tomar en cuenta cambios importantes a nivel institucional así como para agregar actividades que no habían sido incluidas en la propuesta original. La reestructuración de la operación realizada con respecto al diseño original no afectó el alcance de los objetivos originales del Préstamo.
- 4.5 Las nuevas actividades incluyeron: (i) apoyar la implementación de los cambios originados por la creación del Ministerio de Economía y Finanzas; (ii) apoyar la creación de la DGT y de la Unidad de Coordinación Informática; (iii) poner en funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA) en la CGR; y (iv) reforzar el área de capacitación. La reestructuración implicó una reducción de US\$ 1,1 millones en el subprograma de Análisis Económico y de alrededor de US\$ 300 mil en el subprograma de Modernización de la Administración Tributaria, recursos que fueron transferidos al Subprograma de Fortalecimiento de la Administración Financiera. Asimismo, el subprograma de administración tributaria también redistribuyó recursos entre sus actividades, enfatizándose la asistencia técnica, en detrimento del equipo y la capacitación.

## V. DESEMPEÑO PARA CADA AÑO DE EJECUCION

CLASIFICACION ISDP	1997	1998	1999	2000	2001
Progreso en la Ejecución (PE)	S	MS	S	S	S
Probabilidad se mantengan Supuestos	A	A	A	A	A
Logro Objetivos de Desarrollo (OD)	MP	MP	MP	MP	MP
<b>S = Satisfactoria</b> <b>MS = Muy satisfactoria</b> <b>A = Alta</b> <b>MP = Muy Probable</b>					

## VI. LECCIONES APRENDIDAS DEL PROYECTO

### A. Diseño del Programa

- 6.1 **Lección 1.** El Programa no previó, en su componente de administración financiera, la definición de una estructura orgánico funcional que respondiera al cumplimiento de los planes y a la integración de los Subsistemas. Ello impidió armonizar las decisiones en un ambiente de integración, coordinación y delimitación y sobre todo de comunicación entre direcciones que se encuentran mutuamente influenciadas en su gestión diaria. Este problema se resuelve en la etapa II con la existencia de la Dirección Nacional del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFPA), que integra la contabilidad del presupuesto y la contabilidad patrimonial (financiera), basada en los insumos de los sistemas de Presupuesto, Tesorería y Crédito Público y en el futuro, la integración de los módulos de ingresos, inventarios, activos fijos e inversión pública.
- 6.2 **Lección 2.** Se subestimó el costo en la implementación de algunas actividades como la Cuenta Única del Tesoro (CUT) y el Sistema de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA) lo que obligó a buscar recursos de otros programas complementarios como el Programa Sectorial Financiero 1074/OC-PN.
- 6.3 **Lección 3.** Es necesario poner especial atención al perfil de las personas que se encargarán de las Unidades Ejecutoras de proyectos, ya que el desempeño es altamente dependiente de ellas. Para lo anterior el Banco debería incluir en los archivos técnicos del proyecto, el perfil, los términos de referencia y criterios de selección de cada uno de los integrantes de la unidad ejecutora, de tal manera de reducir en lo posible, la influencia política en el nombramiento de los mismos. La etapa II del Programa muestra avances en este sentido pues el Reglamento Operativo incluye los Términos de Referencia de las principales consultorías por Componente.
- 6.4 **Lección 4.** Los proyectos de este tipo deberían incluir recursos financieros para llevar a cabo los estudios que justifiquen la siguiente etapa.

### B. Ejecución del Proyecto

- 6.5 **Lección 5.** Se deberá garantizar que el personal capacitado devuelva en parte la inversión de su capacitación con contratos que obliguen a permanecer a este personal cierto tiempo en la Dirección. Asimismo, se deberán implantar programas de incentivos económicos y de capacitación al personal técnico para reducir el nivel de rotación y elevar la rentabilidad de la capacitación en recursos humanos y su estabilidad laboral. El programa de pasantías al exterior, que fuera recortado sustancialmente pudo haber sido de mucha relevancia en el caso del

diseño e implementación de de los Sistemas de Inversiones Públicas (SINIP) y Administración Financiera (SIAFPA).

- 6.6 **Lección 6.** Es conveniente que los consultores que se contraten tengan una relación muy estrecha con el personal técnico de las respectivas direcciones y pueda haber una transferencia tecnológica o de conocimientos al equipo de planta a través de trabajos conjuntos, conferencias y talleres. Si bien la labor de Consultores principales ha sido muy buena, éstos se ha consumido una parte importante del presupuesto, creando además una dependencia muy grande hacia ellos para el buen desempeño de la Dirección y descuidando la formación del personal. Adicionalmente, al no poder retener los mejores cuadros, el riesgo de esta estrategia presupuestaria es que en la eventualidad que el consultor principal se retire o ausente la dirección respectiva quedaría sumamente debilitada.
- 6.7 La etapa II prevé que el CIAT proporcione servicios técnicos. Sin embargo, se ha enfatizado la necesidad de asegurar al mismo tiempo la transferencia técnica de conocimientos para asegurar la sostenibilidad de la operación. Además, el Convenio con el CIAT prevé que el Ejecutor designe, conjuntamente con dicha institución, los funcionarios que recibirán adiestramiento y que proporcione oportunamente el personal técnico y administrativo de apoyo para la ejecución del componente respectivo. Asimismo, el Ejecutor deberá contratar o asignar en forma permanente los servicios profesionales del personal necesario para asegurar la adecuada transferencia de tecnología y la operación y funcionamiento de los nuevos procesos y sistemas que se implementen.
- 6.8 **Lección 7.** Se considera importante que en proyectos similares a éste, donde están involucradas varias direcciones de un Ministerio, se haga un análisis institucional completo del ejecutor y se establezcan controles internos de todos los procesos.
- 6.9 **Lección 8.** El GOP continúa teniendo problemas con el marco legal para las adquisiciones y contrataciones públicas, que prevé que la Contraloría General de la República (CGR) tiene que refrendar todos los contratos y pagos superiores a US\$ 10,000. La alternativa que ha presentado el GOP de utilizar los servicios del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) u otras agencias de administración de fondos, ha solucionado los problemas en el corto plazo pero es indicativa de que el sistema de contratación de obras, adquisición de bienes y contratación de consultores debe ser modernizado, lo cual el Banco está dispuesto a apoyar.
- 6.10 Debido a que la fecha no ha habido modificaciones al sistema de adquisiciones<sup>2</sup>, el Ejecutor solicitó la continuación del PNUD como entidad administradora de las adquisiciones y contrataciones de la etapa II del Programa. Sin embargo, hubo acuerdo en discontinuar el uso del PNUD para la administración del Programa de

---

<sup>2</sup> El MEF se encuentra preparando con financiamiento del Banco Mundial, una propuesta de modificación a la Ley de Adquisiciones. Se prevé su presentación a la Asamblea durante el año 2004.

forma gradual y reemplazarlo por la UCP del MEF. La desincorporación total del PNUD comenzaría a partir de los dos años de ejecución del Programa, y coincidiría con la evaluación de medio término.

### **C. Desempeño del Ejecutor**

- 6.11 Las experiencias del Banco en la ejecución de proyectos en lo que hoy es el MEF, han sido calificadas como satisfactorias, debido a que se ha mantenido el personal con experiencia técnica en contrataciones y procedimientos del Banco, además de que la permanencia del coordinador ha tenido un impacto positivo pues él mismo está coordinando la etapa II.
- 6.12 Con respecto a la Unidad Coordinadora del Programa, ésta ha ejecutado la operación de manera muy satisfactoria, llevando excelentes registros contables y financieros. A diferencia de otras dependencias gubernamentales, la auditoría externa la efectúa una firma independiente por ser éste un proyecto administrado por el PNUD. La presentación de los Estados Financieros Auditados (EFA's) del Proyecto siempre se realizó oportunamente y en ninguna ocasión se recibieron recomendaciones difíciles de implementar. La falta de confirmación oportuna de la conciliación de saldos del fondo rotatorio por el PNUD ha sido la única observación de la última Misión de la Auditoría del Banco, que el Ejecutor deberá atender en la etapa II.
- 6.13 En la ejecución del Programa, el ejecutor fue apoyado por la administración del PNUD. En Panamá, las relaciones entre el PNUD y el Gobierno se rigen por un Acuerdo Básico firmado con la República de Panamá en el año 1973. El acuerdo establece que cada proyecto administrado por el PNUD cuenta con un Acuerdo Operacional entre el Gobierno y PNUD (Documento de Proyecto) en el cual el Gobierno asume la responsabilidad de la ejecución, se establecen los procedimientos de ejecución y se define el alcance de la participación del PNUD.
- 6.14 El acuerdo asigna al Gobierno, en calidad de ejecutor, la responsabilidad de la coordinación técnica del proyecto, el control sobre el uso de los fondos, el control contable de la operación y la elaboración de informes; al PNUD le corresponde el manejo y la supervisión de los servicios administrativos (contratos, pagos directos, adelanto de fondos, entrega de documentación de respaldo), y el seguimiento y monitoreo de la operación que ejercen a través del control financiero y presupuestario, de visitas al terreno, y de la preparación de auditorías contables anuales.
- 6.15 Los costos asociados a las funciones de administración llevadas a cabo por el PNUD consisten en un 3% del total de los montos desembolsados, de los cuales el PNUD recibe el 1.50%. La parte restante se reparte entre la Oficina de Dinamización en el MEF, para cubrir los gastos operacionales (0.25%), y el 1.25% revierte a la Unidad Ejecutora del Ministerio asociado al Programa. Los intereses que devengan todos los recursos depositados en la cuenta común de PNUD revierten en su totalidad al país.



- 6.16 Con base en el marco contractual descrito, el programa 1004-OC/PN se ha ejecutado de acuerdo al cronograma original, con una ejecución satisfactoria de sus componentes, no obstante la redefinición de algunos lineamientos de política económica y financiera debido al cambio de Gobierno ocurrido en 1999.
- 6.17 La colaboración entre El Gobierno de Panamá, el BID y el PNUD en el campo de la Administración Financiera y de la Modernización del Sistema de Inversiones Pública en Panamá ha estado funcionando durante más de una década, y ha probado ser exitosa. Muchas de las reformas implantadas en los últimos años han sido el resultado de actividades de cooperación técnica financiada por el BID y el PNUD y complementada con aporte financiero del Banco.
- 6.18 El PNUD, en su función de entidad administradora, ha demostrado ser una institución capaz y responsable, adaptando y flexibilizando en lo posible sus procedimientos para poder cumplir con los requerimientos contables y de adquisición utilizados por el BID.
- 6.19 Paralelamente a la contratación del PNUD, la cláusula 4.1 del contrato de préstamo asigna al CIAT (Centro Interamericano de Administradores Tributarios) la responsabilidad de ejecutar los componentes de Administración de Ingresos, de Control Financiero y de la Dirección General de Informática que el Programa financia.
- 6.20 En el caso de la contratación del CIAT, se trata de una organización internacional especializada en cuestiones de administración tributaria, que ha cooperado en la ejecución de varias operaciones de reforma y modernización de la administración tributaria a nivel hemisférico. La participación del CIAT en la ejecución del programa ha probado ser exitosa, permitiendo una ejecución de la operación en línea con los cronogramas acordados.

#### **D. Seguimiento del Desempeño del Proyecto**

- 6.21 Como condición especial del Programa se estableció el compromiso de efectuar reuniones anuales de seguimiento en coordinación con el BID, para evaluar los logros en cada componente, conforme a lo acordado en el marco lógico del Programa. Se acordó un mecanismo anual de monitoreo y de planificación para atender oportunamente las dificultades o problemas que surgieran en su ejecución y para prevenir posibles riesgos en el siguiente período. Estas reuniones fueron realizadas en forma coordinada con la Unidad Coordinadora del Programa y los encargados técnicos de los subprogramas. Para cada una de estas reuniones, el organismo ejecutor debió presentar oportunamente al Banco, un informe anual con una reseña de lo realizado en comparación con lo programado. Asimismo, el Ejecutor debió presentar informes semestrales de progreso que incluían las actividades de capacitación y sus evaluaciones, adquisiciones y contratación de consultores para el período respectivo.

## **E. Supervisión del Banco**

- 6.22 La supervisión de la operación fue hecha por COF/CPN. Las misiones anuales de administración fueron generalmente presididas por la División de País, responsable del seguimiento técnico de la operación.

## **VII. LECCIONES PRINCIPALES Y RECOMENDACIONES PARA FUTUROS PROYECTOS**

### **A. Principales lecciones que se desprenden de éste Proyecto y que podrían ser relevantes para otros:**

- 7.1 **Lección 1.** Las pocas condiciones previas para el primer desembolso (constitución y dotación de la UCP, convenio suscrito con PNUD, convenio suscrito con CIAT, Plan de Acción entre el Ministerio de Hacienda y Tesoro y la Contraloría General de la República) evidenciaron la madurez del proyecto, lo que permitió que el mismo iniciara en la fecha prevista y no se requiriera extensión en los plazos de ejecución y desembolsos.
- 7.2 Igualmente, la etapa II previó pocas condiciones previas, a saber: (i) que el Organismo Ejecutor haya contratado los servicios del PNUD; (ii) que el Reglamento Operativo del Programa haya entrado en vigencia; y (iii) que el Organismo Ejecutor haya contratado al CIAT para la ejecución del Componente IV del Programa. Lo anterior permitió que el Programa estuviera elegible para desembolsos un mes antes de la fecha prevista.
- 7.3 **Lección 2.** Se debe asegurar que la implementación de cualquier programa que implique cambios institucionales se lleve a cabo en el contexto del Gobierno que lo diseñó para asegurar el logro de los objetivos de la operación. En este caso particular se enfrentó falta de compromiso durante un cambio de gobierno, rotación de personal, falta de experiencia administrativa para ejecución y falta de coordinación entre las agencias ejecutoras.
- 7.4 Con respecto a la etapa II, el énfasis del Programa ha sido centrarse en garantizar la institucionalización por medio de la capacitación y la sistematización de procesos, los cuales son aspectos fundamentales para la continuación del mismo en el próximo Gobierno. Asimismo, el MEF realiza consultas periódicamente con los participantes y beneficiarios del proceso, de manera que se espera que el sistema estará bien consensuado cuando Panamá lleve a cabo sus próximas elecciones. Para minimizar el riesgo, se instaló una unidad ejecutora que adelantará la institucionalización del Programa en forma sostenida durante el término del Gobierno actual. Los miembros de la unidad ejecutora serán expertos técnicos en el campo, apoyados a largo plazo por instituciones internacionales como el CIAT. El financiamiento de la unidad ejecutora y del plan de trabajo del

Programa rebasan la vida del gobierno actual y por eso se disminuye el riesgo de un cambio de dirección.

- 7.5 **Lección 3.** El apoyo del Banco al proceso de divulgación e información pública sobre las reformas facilitó la implementación de las mismas. Estas actividades, que generalmente no son contabilizadas pueden significar un alto porcentaje de probabilidad para la aprobación e implementación de las reformas. En este sentido, en la etapa II se prevé un componente de divulgación dirigido a generar el consenso requerido por la sociedad civil para las reformas administrativas que requiera el Programa. Los logros del Diálogo Nacional podrían dar mayor solidez a dicho consenso.
- 7.6 **Lección 4.** La modernización del Estado es un proceso social y político que involucra una gran variedad de personas, algunas en favor y otras opuestas, lo que hace imprescindible incluir los “accionistas” e identificar sus intereses y motivaciones. Hay que tratar de mantenerlos informados y de brindar beneficios y minimizar los costos a los afectados por el programa, como se hizo en el caso de las reuniones propuestas entre la CGR y MEF.
- 7.7 La cooperación y coordinación entre la CGR y el MEF constituyen una condición necesaria para garantizar la complementariedad de la administración económica y fiscal. La dispersión y la superposición de funciones podrían debilitar la credibilidad y legitimidad de ambos instrumentos. En este sentido, como se mencionara en el capítulo III, con respecto a la voluntad política para concluir el proceso de transferencia de funciones de la CGR al MEF, se ha avanzado sustancialmente en la implementación de los acuerdos de colaboración dirigidos a modernizar la administración financiera y a transferir funciones en materia de Tesorería, del SIAFPA, y del SIGADE. Asimismo, en el contexto de la etapa II, la CGR y el MEF suscribieron un acuerdo de colaboración cuyo objetivo principal es delimitar las funciones correspondientes a la Contabilidad.
- 7.8 **Lección 5.** Es importante mantenerse actualizado sobre el contexto político en que se ejecuta el proyecto. En este sentido, el seguimiento anual que el Equipo de Proyecto hizo del proyecto, permitió el análisis de lo actuado, de los problemas y la introducción de correctivos. Lo anterior posibilitó que el Programa se concluyera en el tiempo previsto sin tener una sola extensión en los plazos de ejecución y desembolso.
- 7.9 **Lección 6.** La combinación entre flexibilidad y supervisión estrecha del proyecto por parte del Banco incrementa la posibilidad de éxito del proyecto. Existe un proceso ineludible de aprendizaje sobre los procedimientos del Banco en las instituciones, que conlleva una demora inicial en la ejecución de las actividades de los proyectos. El diseño debe prever tiempos reales para los procesos de contratación y adquisición según la experiencia del país en que se aplican.
- 7.10 **Lección 7.** Proyectos de este tipo deben contemplar más de una revisión intermedia para hacer los ajustes necesarios al proyecto que puedan venir de

cambios políticos, tanto de personal como de funcionalidad de las distintas dependencias ministeriales involucradas.

- 7.11 La etapa II prevé una sola revisión intermedia para medir los alcances y resultados del Programa y para reajustar los proyectos según las necesidades y experiencias adquiridas. Sin embargo, los Informes Semestrales de Avance deberán contener la identificación y explicación de desvíos y las propuestas de eventuales modificaciones que servirán de base para la programación de las misiones de administración del Programa.
- 7.12 **Lección 8.** Si bien el apoyo de entidades especializadas en la ejecución del proyecto (como lo es el CIAT), proveen al ejecutor con especialistas de alto nivel, esta práctica no incentiva el sentido de propiedad de la operación y se traduce en altos costos para el proyecto. Debe procurarse que la participación de estas agencias se haga de una manera gradual y que vaya disminuyendo conforme avanza el proyecto, de tal manera que al final del proyecto la responsabilidad técnica recaiga en el ejecutor aunque con alguna asesoría puntual por parte de la entidad especializada.
- 7.13 Como se mencionara anteriormente, en la etapa II se propone discontinuar el uso del PNUD para la administración del Programa de forma gradual a partir de los dos años de ejecución del Programa y reemplazarlo por la UCP del MEF. Con respecto al CIAT, éste proporcionará sus propios expertos o consultores para las actividades previstas en el marco lógico debiendo transferir estas habilidades y conocimientos a la DGI por medio de programas de capacitación y desarrollo institucional continuo.
- 7.14 Asimismo, el Convenio con el CIAT prevé que el Ejecutor designe, conjuntamente con dicha institución, los funcionarios que recibirán adiestramiento y que proporcione oportunamente el personal técnico y administrativo de apoyo para la ejecución del componente respectivo. Finalmente, el Ejecutor deberá contratar o asignar en forma permanente los servicios profesionales del personal necesario para asegurar la adecuada transferencia de tecnología y la operación y funcionamiento de los nuevos procesos y sistemas que se implementen.

## **B. Recomendaciones**

- 7.15 Formular operaciones con un diseño más flexible que permita la adopción oportuna de los diferentes sistemas acordados multilateralmente y que incluya dos o más procesos de revisión intermedia para introducir cambios y modificar actividades si fuera necesario.
- 7.16 Presentar términos de referencia más precisos. Como se mencionó anteriormente, la etapa II del Programa muestra avances en este sentido pues el Reglamento Operativo incluye los Términos de Referencia de las principales consultorías por Componente

- 7.17 Cuando se considere la participación de una agencia especializada en la ejecución de un Programa, debería ser el ejecutor el que maneje los procesos de selección y contratación, sea a través suyo o de una administradora de fondos. De esta manera, se incrementan los ahorros en concepto de gastos de consultoría, se mantiene una composición equilibrada entre consultores y funcionarios de la institución y se incentiva el sentido de propiedad de la operación.

## SEGUNDA PARTE

*(Preparado por el MEF)*

**Nombre del Proyecto: Programa de Modernización de la Gestión Macroeconómica y Fiscal**  
**Número del Proyecto del BID : PN-0089**  
**Número(s) del Préstamo y CT : 1004/OC-PN**  
**Organismo u Organismos Prestatarios responsables de este informe: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) República de Panamá**

### I. OBJETIVOS DEL PROYECTO

- A. Aunque en esta etapa del proyecto pueda ser difícil evaluar a cabalidad los resultados del proyecto, sírvase indicar cuáles son los objetivos\* que en su opinión se han logrado, y en qué medida?
1. La Dirección de Análisis Económico cumplió con su objetivo principal de elaborar los informes trimestrales y anuales de la economía panameña; realizó estudios específicos sectoriales y asesoró a otras entidades públicas y privadas sobre diferentes aspectos de política económica.
  2. La Dirección de Crédito Público cumplió sus objetivos de manera eficiente y a tiempo; y sólo falta realizar los cambios legales y administrativos para lograr una armónica coordinación con la Contraloría General de la República en cuanto al registro y manejo de la deuda pública.
  3. El Sistema Nacional de Inversión Pública (SINIP) realizó avances significativos con relación a los siguientes temas: a) la sensibilización del sector público para mejorar la formulación, evaluación y seguimiento de los proyectos, b) la elaboración y difusión de manuales y guías que normalizan las categorías de la inversión pública; c) la institucionalización de los informes técnico-económicos por la Dirección de Programación de Inversiones como paso previo a la incorporación de los proyectos en los anteproyectos de presupuesto, y d) el Decreto Ejecutivo No.148 de 11 de diciembre de 2001, por el cual se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública en la República de Panamá, para i) fundamentar el proceso de inversión pública con los objetivos del desarrollo nacional y sectorial con los recursos disponibles y con las necesidades básicas de la población, ii) fortalecer la capacidad estatal en materia de inversiones con los procesos de programación, presupuesto y ejecución, y iii) garantizar que los recursos presupuestarios para inversión pública sean asignados oportunamente y ejecutados en forma eficiente, eficaz y con equidad.
  4. La Administración Tributaria logro su objetivo mediante la puesta en marcha del Plan de Control Tributario en el segundo semestre del año 2000, se elaboró la “Propuesta de Reordenamiento y Simplificación del Sistema Tributario” que contempla el reordenamiento y simplificación del sistema

tributario y prevé la autonomía administrativa, funcional y financiera de la DGI.

5. La Administración Aduanera desarrolló el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICE), aplicable en todas las tramitaciones aduaneras.
6. La Administración de Catastro desarrolló el Sistema de Información Catastral pero no está en funcionamiento por falta de personal informático para realizar las pruebas.
7. La Administración Financiera, la Dirección General de Tesorería cumplió con el desarrollo del diseño de la Cuenta Única del Tesoro, y el estudio técnico de su implantación a corto plazo, para optimizar los rendimientos en la administración de los recursos del Tesoro.
8. La Administración Financiera apoyó a la Dirección Nacional del SIAFPA, la cual no estaba contemplada en los objetivos del Programa, y cumplió con la implantación del Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA) en siete (7) instituciones del Gobierno Central.

**B.** En su opinión, ¿hay algunos objetivos\* que no tengan ninguna posibilidad de ser logrados? En caso afirmativo, ¿por qué?

1. Algunas actividades no se completaron y otras se incorporaron para afrontar los cambios institucionales de la fusión de los Ministerio de Hacienda y Tesoro y Planificación y Política Económica.
2. La Dirección de Análisis Económico debe trabajar con la oficina de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de la República para contribuir en la corrección estadística de las cuentas nacionales para tener mayor consistencia y precisión en las estadísticas.
3. La Dirección de Análisis Económico deberá construir la base de datos e interconectarse entre las diferentes Direcciones del MEF para permitir el acceso del público en general a esta información por Internet.
4. El Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP), no desarrolló ninguna aplicación, sino que se interconectó con el Sistema operativo informático del proyecto “Torre de Control”, el cual ha incorporado todos los elementos conceptuales del diseño lógico del Banco de Proyectos del SINIP.
5. Esta pendiente de presentar a la Asamblea Legislativa las propuestas de reordenamiento y simplificación del sistema tributario.
6. La DGI no ha avanzado en las actividades de: i) Fortalecimiento de la unidad de estudios económicos tributarios; y, ii) Desarrollo de un sistema

de control de gestión que permita la elaboración, ejecución y evaluación sistemática de los planes estratégicos.

7. Es prioritaria la revisión y actualización de la Ley Marco para la Administración Financiera o la preparación de leyes orgánicas para las materias de Presupuesto, Crédito Público y Contabilidad Gubernamental, de tal forma que se armonice el uso de herramientas con tecnologías de última generación con bases conceptuales que garanticen su eficiencia.

## **II. DISEÑO Y EJECUCION DEL PROYECTO**

- A. **Cuáles de los aspectos del diseño global del proyecto fueron los que más contribuyeron a los éxitos y/o fracasos? Por qué?** Aspectos del diseño global del proyecto que contribuyeron al éxito del programa fueron: el fortalecer y modernizar la gestión macroeconómica y fiscal del Gobierno de Panamá mediante la integración y consolidación de los subsistemas de presupuesto, tesorería, análisis económico, programación de inversiones, recaudación tributaria, manejo de la deuda, y el sistema de la administración financiera, porque al crearse el Ministerio de Economía y Finanzas mediante Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, sus funciones quedan agrupadas en i) Economía, Inversiones Públicas y Desarrollo Social, ii) Presupuestaria, iii) Finanzas Públicas, y iv) Administración Pública.
- B. **Cuáles de los aspectos de la ejecución del proyecto fueron los que más contribuyeron a los éxitos y/o fracasos? Por qué?** En general la ejecución del proyecto ha sido exitosa, la consolidación del Ministerio de Economía y Finanzas ha permitido el desarrollo de aplicaciones para la integración de algunos de los subsistemas, pero esto no ha avanzado más porque la Contraloría General de la República no ha concluido la transferencia de las funciones que por Ley son competencia del MEF.
- C. **Surgieron problemas importantes durante la ejecución del proyecto? En caso afirmativo, cuáles fueron los problemas y qué medidas se han tomado para intentar resolverlos? Tuvieron éxito las medidas?** La constitución del Comité de Coordinación Ministerio de Hacienda y Tesoro y Ministerio de Planificación y Política Económica, hoy Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Contraloría General de la República (CGR) no se dio al inicio de la ejecución del programa. Con la creación del MEF, la CGR tiene que transferir algunas de sus funciones, tal es el caso de la Tesorería, Contabilidad, SIAFPA.
- D. **Como resultado del proyecto, se han fortalecido la capacidad institucional de las instituciones y agencias participantes? En caso afirmativo, cómo?** La capacidad institucional del Ministerio de Economía y Finanzas ha sido fortalecido con la ejecución del proyecto, a través del desarrollo de sistemas informáticos, equipamiento, asesorías y capacitación a los funcionarios de cada una de las



direcciones involucradas directas e indirectamente tanto a nivel central como de las oficinas regionales.

- E. **Ocurrieron eventos, fuera del control de los directamente interesados en la ejecución del proyecto, que afectaron adversamente al proyecto y la probabilidad que el proyecto lograra sus objetivos de desarrollo? En caso afirmativo, favor de explicar.** No ocurrió ningún evento, que afectara adversamente al proyecto y la probabilidad que el proyecto lograra sus objetivos de desarrollo.

### III. DESEMPEÑO DEL BANCO

- A. **Durante las etapas de preparación y ejecución del proyecto, cuán satisfactoria fue la actuación del Banco? (Fue el Banco un administrador hábil y eficiente? Ofreció asesoramiento acertado y oportuno? Mantuvo un diálogo eficaz con el organismo ejecutor y con las instituciones o agencias que participaron en el proyecto?)** La actuación del Banco en las etapas de preparación y ejecución del proyecto, fue satisfactoria, fue un administrador eficiente, ofreció asesoramiento acertado y oportuno y mantuvo un diálogo eficaz con el MEF y con los organismos administradores de los fondos en el proyecto, PNUD y CIAT.
- B. **Qué impacto importante tuvo –si lo tuvo- el desempeño del Banco sobre los resultados del proyecto?** El desempeño del Banco tuvo un impacto importante sobre los resultados del proyecto porque fue un facilitador y garante de las contrataciones y adquisiciones que se realizaron en la ejecución del proyecto.

### IV. LECCIONES APRENDIDAS

- A. **Con respecto al desempeño del Banco en este proyecto; se extraen algunas lecciones que puedan utilizarse para perfeccionar proyectos futuros? En caso afirmativo, cuáles son?** El desempeño del Banco en este proyecto desde su negociación, ejecución y evaluación final ha sido satisfactoria, se constituyó en asesor, orientador y facilitador para el desenvolvimiento del proyecto. Los conocimientos y la experiencia adquirida a través de todas las fases del proyecto permite al Organismo Nacional Ejecutor contar con profesionales capacitados que colaboren en otras operaciones y de esta forma se cumpla con los términos de los contratos y/o convenios y por consiguiente el país disponga dentro de los términos de los recursos con prontitud y eficiencia.
- B. **Hay comentarios o recomendaciones adicionales sobre el proyecto y/o el Banco que se deban mencionar y/o que deban tomarse en consideración en proyectos futuros?** Con las herramientas que proporciona el Monitoreo y Evaluación de Proyectos las futuras operaciones del Banco serán monitoreadas oportunamente y se harán los correctivos si lo hubiere a tiempo para garantizar el éxito del proyecto.

### TERCERA PARTE

1. DATOS BASICOS DEL PROYECTO	Original	Actual
<b>Fechas del Proyecto (mes/año)</b> <b>Fecha de inclusión en el inventario de proyectos</b> <b>Fecha del Perfil II o de la solicitud de Préstamo</b> <b>Fecha de la Misión de Análisis</b> <b>Fecha de aprobación por el Comité de Préstamos</b> <b>Fecha de aprobación por el Directorio</b> <b>Fecha de vigencia del contrato</b> <b>Fecha de cumplimiento de las condiciones previas</b> <b>Calendario de Inversiones</b> <b>Fecha de inicio</b> <b>Fecha de terminación</b>	  <b>26 octubre 1995</b> <b>11 septiembre 1995</b>  <b>16 abril 1997</b> <b>10 noviembre 1997</b> <b>28 enero 1998</b>	
<b>Calendario de desembolsos</b> <b>- Primer Desembolso</b> <b>- Ultimo Desembolso</b>	<b>16 febrero 1998</b> <b>14 mayo 2002</b>	<b>14 mayo 2002</b>
<b>Fecha de inicio físico de las obras</b> <b>Fecha del compromiso de préstamo</b> <b>Fecha (s) de cancelación (es)</b>	<b>N/A</b>	
<b>Fecha de revisión de medio término)</b> <b>Fecha en que el prestatario debe presentar su evaluación expost (si es requerida)</b> <b>Fecha en que el Banco debe presentar su evaluación expost (si es requerida)</b>	<b>Julio 2001</b>  <b>N/A</b>  <b>N/A</b>	
<b>Resumen de Datos sobre Costos</b>  <b>Monto del Financiamiento del BID en Millones</b> <b>Financiamiento del BID como % del costo total</b> <b>Costo total del Proyecto en millones.</b> <b>Inversión acumulativa a mayo de 2002 (BID)</b> <b>Monto disponible para terminar el Proyecto (BID)</b>	  <b>11.2</b> <b>70.0</b> <b>16.0</b> <b>11.2</b> <b>0.0</b>	  <b>11.2</b> <b>50.0</b> <b>22.4</b> <b>11.2</b> <b>0.0</b>

**2. COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO (Montos expresados en miles de US\$).**

**a) Costo del Proyecto y Fuente de Financiamiento**

ORIGINAL				ACTUAL		
Categoría de Inversión	BID	Gobierno de Panamá	TOTAL	BID	Gobierno de Panamá	TOTAL
1. Administración y Supervisión	680.0	1,423.0	2,103.0	391.7	844.7	1,236.4
1.1. Personal y Administración	480.0	648.0	1,128.0	391.7	260.6	652.3
1.2. Asesorías Externas (PNUD-CIAT)	0.0	515.0	515.0	0.0	584.1	584.1
1.3. Supervisión Programa	200.0	260.0	460.0	0.0	0.0	0.0
2. Costos por Subprograma	8,916.0	2,627.0	11,543.0	8,878.7	7,160.5	16,039.2
2.1 Fortalecimiento de Análisis Económico	2,983.0	1,300.0	4,283.0	1,800.2	1,506.8	3,307.0
Equipo	500.0	35.0	535.0	486.1	49.8	535.9
Remodelación Oficinas	0.0	375.0	375.0	0.0	843.6	843.6
Capacitación	508.0	500.0	1,008.0	508.1	101.2	609.3
Asistencia Técnica Des. Ind.	1,975.0	390.0	2,365.0	806.0	512.2	1,318.2
2.2. Modernización Adm. Tributaria	4,613.0	1,107.0	5,720.0	4,346.0	4,721.1	9,067.1
Equipo	2,200.0	70.0	2,270.0	810.6	1,968.2	2,778.8
Capacitación	600.0	120.0	720.0	314.3	65.8	380.1
Asistencia Técnica Des. Ind.	1,813.0	917.0	2,730.0	3,221.1	2,687.1	5,908.2
2.3. Fortalecimiento de la Administración Financiera	1,319.0	220.0	220.0	2,732.5	932.5	3,665.1
Equipo	125.0	20.0	145.0	1,054.7	60.5	1,115.2
Remodelación Oficinas	0.0	120.0	120.0	0.0	544.9	544.9
Asistencia Técnica Des. Ind.	1,194.0	80.0	1,274.0	1,677.9	327.1	2,005.0
3. Sin asignación específica	600.0	0.0	600.0	0.0	0.0	0.0
85. PPF PAYOFF	0.0	0.0	0.0	939.5	0.0	939.5
85.1. PAYOFF / 930/OC-PN	0.0	0.0	0.0	936.8	0.0	936.8
85.2. PAYOFF / 930A/OC-PN	0.0	0.0	0.0	2.8	0.0	2.8
87. costos financieros	1,004.0	750.0	1,754.0	983.0	3,194.6	4,177.6
87.1. Intereses	892.0	612.0	1,504.0	892.0	2,966.6	3,858.6
87.2 Comisión de Crédito	0.0	138.0	138.0	0.0	130.0	130.0
87.3. F.I.V	112.0	0.0	112.0	91.0	98.0	189.0
TOTAL	11,200.0	4,800.0	16,000.0	11,193.0	11,199.8	22,392.8
%	70.0	30.0	100.0	50.0	50.0	100.0

**b) Costos del Proyecto y Fuente de Financiamiento**

	ORIGINAL			ACTUAL		
Inversión	BID	Panamá	TOTAL	BID	Panamá	TOTAL
Año						
Año 97				939,529	645,735	1,585,264
Año 98	3,000,000	1,300,000	4,300,000	1,855,634	354,448	2,210,082
Año 99	3,800,000	1,500,000	5,300,000	3,083,214	2,145,762	5,228,976
Año 00	3,200,000	1,100,000	4,300,000	3,779,709	1,966,990	5,746,699
Año 01	1,200,000	900,000	2,100,000	1,440,698	2,340,505	3,781,203
Año 02				94,216	3,061,503	3,162,719
Año 03					684,907	684,907
<b>TOTAL</b>	<b>11,200,000</b>	<b>4,800,000</b>	<b>16,000,000</b>	<b>11,193,000</b>	<b>11,199,850</b>	<b>22,392,850</b>

**3. DATOS DEL PRESTAMO**

Monto original del Préstamo /CT	11,200,000.00
Monto Desembolsado	11,193,000.00
Monto por Justificar	0.0
Monto Cancelado	7,000.00
Primer Desembolso	
- Fecha Original	10 mayo 1998
- Fecha Efectiva	27 enero 1998
Ultimo Desembolso	
- Fecha Original	10 de Mayo de 2002
- Fecha Efectiva	10 de Mayo de 2002

**COMITE DE REVISION GERENCIAL  
PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA GESTION MACROECONÓMICA  
Y FISCAL  
INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO  
(1004/OC-PN)  
15 de abril de 2004**

**Participantes:**

Jorge Sapoznikow RE2/SC2, John Hastings RE2/RE2, Jeremy Gould, Carlos Galvis y Rafaela Varela COF/CPN; Maria Eugenia Nepote-Cit LEG/OPR, Edgar Gonzalez ROS/PMP y Sandra Henderson, Cristina Pando, Claudia Valderrama y Stefano Tinari, RE2/SC2.

**Antecedentes:**

Los miembros del CRG expresaron su conformidad con el formato utilizado para la preparación de PCR, por tratarse de una versión anterior a la que se utiliza actualmente, debido a que la preparación del documento se inició con anterioridad a la fecha de introducción del nuevo formato.

**Conclusiones y Recomendaciones:**

El Comité revisó el Informe de Terminación de Proyecto, destacando, entre otras, la "riqueza" del capítulo de lecciones aprendidas, la claridad en la descripción de los logros del Programa y la utilidad del cuadro comparativo con dichos logros. El Comité recomendó la inclusión en el texto de las siguientes recomendaciones:

**1. Análisis de los efectos del proyecto (outcomes):**

El Comité pidió adelantar, en el texto del informe, los párrafos relacionados con el análisis de los efectos de la ejecución del Programa, y su relación con el mejoramiento de la gestión pública y en particular de la gestión macroeconómica y fiscal.

**2. Retención del personal capacitado y pasantías de entrenamiento:**

El Comité recomendó aclarar y extender la descripción de las actividades de entrenamiento y capacitación financiadas por el Programa y de analizar y evaluar el proceso de integración y retención del personal capacitado en las instituciones públicas del país involucradas en la ejecución de dicho Programa.

### **3. Eliminación de la referencia a los funcionarios del Banco:**

El Comité recomendó eliminar las referencias al personal del Banco contenidas en el párrafo 6.13 del texto del PCR.

### **4. Contratación de las Agencias especializadas:**

El Comité recomendó ampliar la sección del PCR relacionada con la evaluación de los servicios de las Agencias Especializadas contratadas durante la ejecución del Programa, y destacar la diferencia entre el rol de asesoría técnica provisto por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), del rol de entidad de apoyo administrativo ejecutado por el Naciones Unidas (UNDP).

### **5. Reestructuración de la operación:**

El Comité recomendó aclarar la cronología relacionada con la reestructuración de la operación, para reflejar que la reorganización de los componentes de la operación permitió que la operación apoyara la puesta en marcha de las políticas impulsadas por la nueva administración después de las elecciones de 1999, preservando la consistencia con los objetivos originales de la operación.

### **6. Objetivos consensuados (párrafo 7.1):**

El Comité recomendó modificar el contenido del párrafo 7.1 del texto, considerando la referencia a la necesidad de búsqueda de consenso superflua.

El Comité resolvió que, una vez incorporados los cambios acordados durante esta reunión, el documento sea sometido para aprobación del Gerente.

*(Firmado en original)*

---

Jorge Sapoznikow, RE2/SC2  
Presidente CRG

*(Firmado en original)*

---

Stefano Tinari, RE2/SC2  
Secretario