



# Informe de Terminación de Proyecto

---

## PCR

**Nombre del Proyecto:** Programa de Fortalecimiento de la Gestión Económica y Fiscal Etapa II

**País:** Panamá

**Equipo de Proyecto Original:** Sandra Henderson, Jefe; Stephen Doherty, Susana Sitja Rubio y Stefano Tinari (RE2/SC2; Manuel Márquez (INT/ITD), Rafaela Varela (COF/CPN); Javier Jiménez (LEG/OPR); Hilia Gensheimer (RE2/SC2)

**Número de Cooperaciones Técnicas:** PN0147

**Fecha del QRR:** 11 de noviembre de 2009

**Fecha de Aprobación Final:** 11 de diciembre de 2009

**PCR Equipo: autor principal y miembros:** Gilberto Chona (Jefe de Equipo, ICF/FMM); Félix Alderete (FMM/CPN); Illia Nieto (CID/CPN); Rafael Reyes (Consultor) y Claudio Ansorena (Consultor)





## Abreviaturas y Acrónimos

ANA	Autoridad Nacional de Aduanas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNP	Banco Nacional de Panamá
CAIR	Cálculo Alternativo del Impuesto sobre la Renta
CGR	Contraloría General de la República
CUI	Código Único de Identificación de los Inmuebles
DCP	Dirección de Crédito Público
DGA	Dirección General de Aduanas
DGCBP	Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales
DGI	Dirección General de Ingresos
DGT	Dirección General de Tesorería
DIGECA	Dirección General de Carrera Administrativa
DNC	Dirección Nacional de Contabilidad
DPI	Dirección de Programación de Inversiones
DIPRENA	Dirección del Presupuesto de la Nación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GPN	Gobierno de Panamá
ISDP	Informe de Seguimiento del Desempeño de Proyecto
ITBMS	Impuesto de Transferencias de Bienes Muebles y Servicios
LRSF	Ley de Responsabilidad Social Fiscal
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
PIB	Producto Interno Bruto
PRODEV	Programa de implementación del pilar estratégico para la gestión basada en resultados (del BID) para administración pública panameña
PFDM	Proyecto de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal
PRONAT	Programa Nacional de Administración de Tierras
SIAFPA	Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá
SINIP	Sistema de Información Nacional de Inversión Pública
SIPRES	Sistema de Formulación Automatizada del Presupuesto
SPNF	Sector Público No Financiero





## ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>INFORMACIÓN BÁSICA .....</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>EL PROYECTO .....</b>	<b>5</b>
	<b>A. Contexto del proyecto .....</b>	<b>5</b>
	<b>B. Descripción del proyecto .....</b>	<b>6</b>
	<b>C. Revisión de la calidad del diseño .....</b>	<b>6</b>
<b>III.</b>	<b>RESULTADOS .....</b>	<b>6</b>
	<b>A. Efectos directos .....</b>	<b>6</b>
	<b>B. Externalidades.....</b>	<b>10</b>
	<b>C. Productos .....</b>	<b>10</b>
	<b>D. Costos del proyecto .....</b>	<b>13</b>
<b>IV.</b>	<b>IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO.....</b>	<b>13</b>
	<b>A. Análisis de los factores críticos .....</b>	<b>13</b>
	<b>B. Desempeño del prestatario/agencia ejecutora.....</b>	<b>14</b>
	<b>C. Desempeño del Banco .....</b>	<b>14</b>
<b>V.</b>	<b>SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>14</b>
	<b>A. Análisis de factores críticos.....</b>	<b>14</b>
	<b>B. Riesgos potenciales.....</b>	<b>15</b>
	<b>C. Capacidad institucional .....</b>	<b>15</b>
<b>VI.</b>	<b>EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO.....</b>	<b>15</b>
	<b>A. Información sobre resultados .....</b>	<b>15</b>
	<b>B. Seguimiento futuro y evaluación <i>ex-post</i> .....</b>	<b>15</b>
<b>VII.</b>	<b>LECCIONES APRENDIDAS .....</b>	<b>15</b>



## I. INFORMACIÓN BÁSICA

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)	
<b>NO. PROYECTO:</b> PN0147	<b>TÍTULO:</b> Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Económica y Fiscal. Etapa II
<b>Prestatario:</b> La República de Panamá <b>Agencia ejecutora (AE):</b> Ministerio de Economía y Finanzas	<b>Fecha aprobación Directorio:</b> 13 de noviembre de 2002 <b>Fecha efectividad contrato préstamo:</b> 29 de abril de 2003
<b>Préstamo(s):</b> 1430/OC-PN <b>Sector:</b> Reforma y Modernización del Estado	<b>Fecha elegibilidad primer desembolso:</b> 8 de julio del 2003
<b>Instrumento de préstamo:</b>	<b>Meses en ejecución</b> * desde aprobación: 81 (6,75 años) * desde efectividad del contrato: 75 (6,25 años)
	<b>Períodos de desembolso</b> <b>Fecha original desembolso final:</b> 29 de abril de 2007 <b>Fecha actual desembolso final:</b> 29 de abril de 2009 <b>Extensión acumulativa (meses):</b> 24 <b>Extensión especial (meses):</b> 3
	<b>Monto préstamo(s)</b> * <b>Monto original:</b> US \$ 10.000.000,00 * <b>Monto actual:</b> US \$ 10.000.000,00 * <b>Pari Passu (si aplica):</b> 43%
	<b>Desembolsos</b> <b>Monto a la fecha:</b> 100%
	<b>Costo Total del Proyecto (Estimado Original):</b> US\$ 13.400.000,00
	<b>Redireccionamiento de fondos en este proyecto:</b> N/A
<b>Reducción de Pobreza (PTI):</b> No <b>Equidad Social (SEQ):</b> No <b>Clasificación ambiental</b>	<b>En estado de "Alerta"</b> <b>Está el proyecto "en alerta" por PAIS:</b> No <b>De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS):</b> <b>Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):</b>

Resumen de la Clasificación de Desempeño				
OD	<input checked="" type="checkbox"/> Muy Probable (MP)	<input type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)



## II. EL PROYECTO

### A. Contexto del proyecto

Panamá tomó la decisión de crear, mediante la Ley 97 de 1998, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), por medio de la fusión de los Ministerios de Planificación y Política Económica (MIPPE) y de Hacienda y Tesoro (MHT). La decisión respondió a los requerimientos institucionales generados por la dispersión de funciones relativas a la economía y a las finanzas públicas.

La decisión coincidió con el inicio de una nueva administración (1999-2004) que recibiría el traspaso total de la administración del canal de Panamá. Este evento, junto con la progresiva devolución de activos de bases militares que se inició con los tratados Torrijos-Carter de 1977, cambió cualitativa y cuantitativamente la configuración de las finanzas públicas.

Al mismo tiempo, Panamá había culminado con éxito varios programas de acompañamiento con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y se aprestaba a implementar su política fiscal sin dicho acompañamiento. Para reafirmar la credibilidad en el manejo de sus finanzas públicas y reforzar el recién creado MEF, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financió un programa de fortalecimiento gestión fiscal que culminó en 2001 (1004/OC-PN).

Durante la ejecución de dicho programa, al inicio de la década del 2000, la economía panameña experimentó una desaceleración debido al retiro de las bases militares estadounidenses, a la contracción de la demanda doméstica y al enfriamiento de la economía mundial. El crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB) fue de 0.3% en 2001, llevando a una contracción del PIB per capita. El programa de apoyo del BID permitió consolidar las capacidades básicas de política fiscal, programación presupuestaria y crédito público, al tiempo que las funciones de programación de inversiones, ingresos y contabilidad gubernamental no se fortalecieron en la misma medida. Sin embargo, las capacidades básicas creadas le permitieron al MEF manejar mejor las incertidumbres de la situación económica en forma más ordenada.

La evaluación de los beneficios relativos de primer programa de fortalecimiento del MEF, originó la decisión de iniciar una segunda etapa. En agosto de 2001, el Gobierno de Panama (GPN) solicitó al BID apoyo para consolidar los esfuerzos iniciados con el préstamo 1004/OC-PN para mejorar su gestión económica y fiscal. La segunda operación buscaba el fortalecimiento de la gestión tributaria y aduanera, mientras que se profundizaría el apoyo a la programación de inversiones y la consolidación de los esfuerzos en administración financiera (incluyendo la extensión del Sistema Integrado de Administración Nacional de Inversión Pública - SIAFPA - todo el sector público) y el fortalecimiento de la administración del sistema de catastro.

El programa que se evalúa en este reporte acompañó desarrollos importantes en la gestión financiera pública panameña:

- a) En 2002, se aprobó la ley de reactivación económica y responsabilidad fiscal.
- b) Una nueva administración aprobó la Ley 6 de 2005, sobre el programa de equidad fiscal, otorgó autonomía relativa a la Dirección General de Ingresos (DGI) y la facultó para diseñar su estructura orgánica funcional.
- c) Por medio del decreto Ley 1 de febrero de 2008 se creó la Autoridad Nacional de Aduanas, como una institución de seguridad pública, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía en su régimen interno y jurisdicción en todo el territorio nacional.
- d) La Ley 34 de junio 2008 de Responsabilidad Social Fiscal, consolidó definiciones y reglas clave para generar ahorro público positivo, limitar el déficit fiscal y reducir la relación de la deuda externa pública neta con relación al PIB. Así mismo, introdujo reglas de rendición de cuentas para el MEF y los funcionarios que tengan a su cargo responsabilidades de recursos públicos.

La política fiscal que acompañó al resto de la política económica en 2003-2009 ayudó a obtener resultados muy satisfactorios, dentro de los que se pueden destacar: (i) superávit primarios en el SPNF en 2001 y 2008; (ii) baja inflación; (iii) la tasa de desempleo se redujo de 11.8% en el 2004 a 5.6% en el 2009; (iv) en el período 2001-2007, el porcentaje de personas en condición de pobreza disminuyó 8.1



puntos porcentuales, en tanto que el de indigencia lo hizo en 7.5 puntos; y (v) S & P mejoró calificación de riesgo país (BB+ positivo).

El programa de gestión fiscal etapa II acompañó, con flexibilidad, al MEF a través de los mencionados cambios en las políticas económicas e institucionales.

## B. Descripción del proyecto

### i. Objetivo del Desarrollo (OD)

El objetivo principal del programa fue mejorar la eficiencia y eficacia del sector público en el área económica y fiscal por medio del aumento de la capacidad de gestión y fortalecimiento de la administración fiscal del sector público de Panamá.

### ii. Componentes

Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Económica y Fiscal – Etapa II		
Componentes		
Componente	Descripción	Objetivo
1	Fortalecimiento Institucional del MEF	Disponer de las normas complementarias a su ley de creación y de organización a fin de facilitar la aplicación integral de las políticas institucionales en materia de finanzas públicas
2	Fortalecimiento de la Administración Financiera	Agilizar los procesos y la toma de decisiones respecto al gasto, la inversión y el endeudamiento público, por medio de la integración y consolidación de los componentes de la administración financiera y la implantación del SIAFPA en las instituciones ejecutoras de la administración financiera
3	Modernización del Sistema de Inversiones Públicas	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
4	Fortalecimiento del sistema tributario	Mejorar la eficiencia, eficacia y equidad de la recaudación de impuestos, a través del fortalecimiento institucional de la Administración Tributaria.
5	Fortalecimiento del Sistema Aduanero	Reducir los costos de transacción del comercio internacional; disminuir la importación de productos insalubres e ilegales; 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.
6	Apoyo a la DGCBP	Aumentar el monto de tributos basados en el valor anual y el valor de transferencia de propiedad, por medio de un sistema de evaluaciones agilizados.

## C. Revisión de la calidad del diseño

El Programa fue parcialmente reformulado (ver Sección III).

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)

## III. RESULTADOS

### A. Efectos directos

LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO
<b>Objetivos de Desarrollo (Propósito):</b> Mejorar la eficiencia y eficacia del sector público en el área económica y fiscal por medio del aumento de la capacidad de gestión y fortalecimiento de la administración fiscal del sector público de Panamá.
<b>Clasificación:</b> Probable.



Indicadores Clave de Efectos Directos			
Componente 1 - Mejorar la capacidad de planificación del MEF			
Efectos Directos Planeados	Efectos Directos Logrados		
	Base	Planeado	Logrado
1.1 Se presenta estudio del marco legal del MEF.	0%	100%	100%
1.2 Se elabora el reglamento de la Ley de creación del MEF.	0%	100%	100%
1.3 Plan de desarrollo institucional y organizacional y plan con metas básicas e indicadores y esquema de evaluación de metas.	0%	100%	100%
1.4 Plan de armonización de la estructura del MEF.	0%	100%	100%
1.5 Estudios del Marco Legal para la administración financiera.	0%	100%	0%
Clasificación: Probable			
Componente 2. Fortalecer la administración financiera			
2.1 Presupuesto			
Efectos Directos Planeados	Efectos Directos Logrados		
	Base	Planeado	Logrado
2.1 Documentación de Códigos según programas (# de instituciones)	0%	109	109
2.2 Plan de desarrollo/acción del GPN presupuestado (# de instituciones)	0%	64	64
2.3 Plan de desarrollo/acción con metas físicas e indicadores según programa	0%	100%	0%
2.4 Esquema de evaluación del alcance de las metas	0%	100%	0%
2.2 Tesorería			
Efectos Directos Planeados	Efectos Directos Logrados		
	Base	Planeado	Logrado
2.5 Reducción del período de pago a proveedores por Tesorería (# de días).	120	30	30
2.6 Disminución de cuentas corrientes de 3200 a 1, disminuyendo el saldo promedio diario (# de cuentas, Millones US\$).	3200, 150	1, 300	3000, 300
2.3 Crédito Público			
Efectos Directos Planeados	Efectos Directos Logrados		
	Base	Planeado	Logrado
2.7 Documentación de designación de responsabilidades entre el MEF y la CGR en cuanto al control de la deuda interna.	0%	100%	0%
2.8 Simplificación del proceso de registro y pago de deuda.	0%	100%	0%
2.9 Metodología de control de calidad de datos ingresados al SIAFPA.	0%	100%	0%
2.4 Contabilidad Gubernamental			
Efectos Directos Planeados	Efectos Directos Logrados		
	Base	Planeado	Logrado
2.10 Manual de procedimientos de verificación de la información contable.	0%	100%	0%
2.11 Metodología de consolidación de estados financieros del sector público.	0%	100%	0%
2.12 Metodología para análisis financiero y económico de los estados financieros consolidados.	0%	100%	0%
2.13 Plan de capacitación de la DNC.	0%	100%	0%
2.5 Administración Financiera (SIAFPA)			
Efectos Directos Planeados	Efectos Directos Logrados		
	Base	Planeado	Logrado
2.14 El Sistema operando según las normas especificadas.	0%	100%	80%
2.15 Planes de seguridad y de contingencia del SIAFPA diseñados y acordados y operando según las normas especificadas.	0%	100%	100%
Clasificación: Probable			





<b>Componente 3. Mejorar la calidad de la inversión pública</b>			
<b>Efectos Directos Planeados</b>	<b>Efectos Directos Logrados</b>		
	<b>Base</b>	<b>Planeado</b>	<b>Logrado</b>
3.1 Proyecto de Ley disponible para la consideración de la Asamblea Legislativa.	0%	100%	80%
3.2 Manuales sobre el Marco Conceptual, Metodológico y de Procedimientos sobre el SINIP elaborados.	0%	100%	100%
3.3 Operación del sistema de capacitación institucional auto-sustentable sobre proyectos de inversión pública y SINIP, con 20 egresados por año al fin del año 4.	0%	100%	100%
3.4 Capacitación sobre proyectos de inversión y SINIP en Universidades, en complementación a la capacitación institucional al fin del año 3.	0%	100%	100%
3.5 El Banco de Proyectos organizado y operando en las principales instituciones del Gobierno Central y debidamente integrado al SIAFPA y la Torre de Control con cobertura de por lo menos el 80% de los Proyectos de Inversión Pública al fin del 2o. año.	0%	100%	100%
3.6 Desarrollo del SINIP en el sistema institucional municipal a nivel de Cabeceras Departamentales al fin del año 3ro.	0%	100%	0%
<b>Clasificación: Probable</b>			
<b>Componente 4. Aumentar la eficiencia y la eficacia de la recaudación tributaria</b>			
<b>Efectos Directos Planeados</b>	<b>Efectos Directos Logrados</b>		
	<b>Base</b>	<b>Planeado</b>	<b>Logrado</b>
4.1 Al finalizar el proyecto el 100% de los procesos y usuarios son atendidos por la Unidad de informática de la DGI.	0%	100%	100%
4.2 La DGI tiene una Unidad de Control Interno en 2003. El 100% de las actividades operativas de la DGI se realiza mediante procedimientos formales. El 50% de los procesos es verificado anualmente.	0%	100%	0%
4.3 La DGI cuenta con una Unidad que coordina la administración de personal y el proceso de capacitación.	0%	100%	100%
4.4 La DGI formula su presupuesto anual en base a su plan institucional. La DGI ejecuta el 90% de su presupuesto de manera independiente.	0%	100%	100%
<b>Clasificación: Muy Probable</b>			
<b>Componente 5. Mejorar la capacidad de gestión y fiscalización de la Administración de Aduanas</b>			
<b>Efectos Directos Planeados</b>	<b>Efectos Directos Logrados</b>		
	<b>Base</b>	<b>Planeado</b>	<b>Logrado</b>
5.1 Código Aduanero aprobado por el Poder Ejecutivo, publicación y entrada en vigencia en año 2 del proyecto.	0%	100%	0%
5.2 Ley de Carrera Administrativa vigente adoptada; se elabora y se ejecuta un plan anual institucional detallado. El 75% de los funcionarios que trabaja en actividades contempladas en el plan institucional capacitado al final del 3er. Número de operaciones ejecutadas por año por funcionario aumenta de 400 a 600; número de Personal calificado aumenta en al menos 50%.	0%	100%	0%
5.3 Reducción del tiempo de descarga a un día promedio a partir de 2004; tiempo de recepción de mercancías reducido a tres horas; reducción de número y uso de formularios en papel	0%	100%	0%
5.4 La evasión aduanera se reduce en un 10% anual a partir de 2004; el director tiene las cifras de recaudación dentro de 24 horas de cada día. 90% de los contribuyentes conoce los sitios, plazos y requisitos para el pago de impuestos.	0%	100%	0%
5.5 Normativa reglamentaria elaborada para el desarrollo de los nuevos procedimientos, así como el marco de infracciones y sanciones necesario para efectivizar la acción fiscalizadora; diseñado y preparado.	0%	100%	0%
5.6 Los equipos e infraestructura necesarios para la lucha contra el contrabando en todas sus manifestaciones, identificados e instalados.	0%	100%	40%
5.7 Documento de la estructura orgánica definida en función de la consecución de objetivos y la calidad total, adoptando un Programa de Calidad Total (ISO 9000).	0%	100%	0%





5.8 Una campaña de comunicación para lograr un índice de aceptación de los servicios al contribuyente es del 60% en 2004 y que el 90% de los contribuyentes conozcan los sitios, plazos y requisitos para el pago de impuestos.	0%	100%	0%
---	----	------	----

#### Clasificación: Poco Probable

Componente 6. Fortalecer institucionalmente el sistema de catastro			
Efectos Directos Planeados	Efectos Directos Logrados		
	Base	Planeado	Logrado
6.1 Implantación de un sistema de acceso y transferencia de información y datos entre la DCP y la DGI.	0%	100%	100%
6.2 Salida de certificaciones fiscales de transacciones.	0%	100%	100%
6.3 Mejora de la seguridad jurídica en la compraventa de propiedades inmuebles.	0%	100%	100%
6.4 Revisión y actualización de la base de datos de impuestos de inmueble a escala nacional.	0%	100%	0%
6.5 Campaña de comunicación para lograr índice de aceptación de servicios al usuarios es del 50% en 2004 y 90% de usuarios conoce sitios, plazos y requisitos para registro de inmobiliaria e pago de impuestos.	0%	100%	0%

#### Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):

☐ Muy Probable ☒ Probable ☐ Poco Probable ☐ Improbable

**Justifique brevemente la clasificación basada en el grado de cumplimiento de las metas planeadas, explicando las diferencias entre los efectos planeados y los logrados, así como otros factores relevantes. Indicar referencias sobre la evidencia que respalda dichos resultados.**

Aunque es evidente que en algunos aspectos el programa no generó todos los efectos deseados (Aduanas, SIAFPA, Tesorería, Catastro), se puede concluir que en otros aspectos el programa excedió las expectativas del diseño inicial, lo cual le permite hoy en día al MEF enrumbarse hacia una consolidación final de la administración financiera pública sobre las bases de herramientas tecnológicas y procesos consistentes con las mejores prácticas internacionales. Existen productos que contribuyen al logro del objetivo de desarrollo: (i) Reforma de la organización del MEF; (ii) Fortalecimiento en la etapa de formulación del presupuesto; (iii) Disminución del número de cuentas bancarias y el pago por transferencias; (iv) Acuerdos para transferir las funciones en materia de presupuesto, tesorería, contabilidad, crédito público y sistemas de la CGR al MEF; (v) Aumento de la recaudación tributaria; (vi) Integración de sistemas entre el RP y la DGI; y (vii) Creación del Código Único del Inmueble (CUI). El componente tecnológico incidió sobre los resultados del Programa: (i) Rápida evolución de la tecnología de la información durante los últimos años, lo que se tradujo en una nueva transición, iniciada con el paso hacia la plataforma cliente servidor, y ahora hacia el ambiente Web.

#### Estrategia de País:

En el marco de la estrategia de apoyo acordada entre el Banco y el país en el período 2004-2008, el programa buscaba apoyar el logro de la sostenibilidad fiscal como base para la reducción de la pobreza y el crecimiento sostenido. Los resultados macroeconómicos, sociales y particularmente fiscales en años recientes indican que el programa contribuyó (aunque no fue el único factor) de forma sistémica a la sostenibilidad fiscal del Gobierno a través de las metodologías y herramientas informáticas que mejoraron la gestión económica y fiscal del MEF. Se lograron avances significativos en la formulación del presupuesto, el aumento de la recaudación tributaria, la programación y el aumento del ahorro interno, el manejo del flujo de caja del gobierno y la disminución de la deuda con respecto al PIB.

#### Reformulación.

##### Componente 4: Apoyo al Sistema Tributario

Este componente se reformuló el 31 de julio de 2006. A partir del 2007 se superaron las metas iniciales en el aumento de los ingresos tributarios por la implementación del CAIR, fiscalización y cobranza masiva en el ITBMS y el Impuesto sobre la Renta principalmente.

##### Componente 5: Mejorar la capacidad de gestión y fiscalización de la Administración de Aduanas

Reformulado el 30 de junio de 2008. El objetivo de elaborar y aprobar un Código Aduanero (CA) no fue logrado debido a que la DGA, al convertirse en la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA) por Ley del 13/02/08, orientó sus prioridades a elaborar el Reglamento al Proyecto de Ley que creó la ANA y recopilar las leyes, normativas y procesos que regulará la ANA. La falta de un CA actualizado hizo que no se lograra la reingeniería en los procedimientos para ajustarlos a una acción efectiva e integral de la nueva institución y su informatización en el marco del Sistema de Información de Comercio Exterior (SICE). Un factor concomitante en el cambio de prioridades fue que se nombraron tres diferentes directores de la DGA durante la ejecución del programa, con visiones gerenciales también diferentes.



## B. Externalidades

**Componente 2: Administración financiera – tesorería.** El sistema utilizado por la DGT para el área de pagaduría vía transferencias electrónicas ha sido solicitado por cooperativas a fin de utilizarlo, en forma gratuita, para sus afiliados. Los bancos incorporados al sistema de pago por transferencia facilitan la instalación de cajeros en forma gratuita en lugares clave para los usuarios. La incorporación de funcionarios al sistema de pago electrónico implica que abran cuentas bancarias y se constituyan en sujetos de crédito.

**Componente 4: Aumentar la eficiencia y la eficacia de la recaudación tributaria (DGI).** El sustentar la política de la DGI en la gestión de la percepción de riesgo de incumplir y la facilitación del cumplimiento resultó en un proceso muy exitoso. Esta ha creado un efecto de concientización y responsabilidad fiscal por parte de los contribuyentes iniciando un cambio en la cultura fiscal de la población.

**Componente 6: Catastro y bienes patrimoniales.** El trabajo conjunto de catastro, registro público, PRONAT y DGI para la elaboración del Código Único de Identificación (CUI) de los inmuebles tuvo un efecto positivo en cuanto los beneficios de la coordinación institucional que incrementó el diálogo para desarrollar sistemas informáticos integrados para otros fines. Por ejemplo, un nuevo proyecto para lograr asignar las cédulas catastrales a todas las fincas, incluyendo las fincas rurales y el diseño de los procesos para su conservación. Así mismo, con los productos y resultados del componente, el gobierno cuenta con una base de datos catastral automatizada, actualizada y precisa para aumentar la recaudación del impuesto a los bienes inmuebles. El programa produjo el borrador de legislación (decreto ejecutivo) para tal efecto.

## C. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)			
I. Componente de Fortalecimiento Institucional del MEF			
<b>Presupuesto Original (US\$)</b>		<b>Presupuesto Ejecutado (US\$)</b>	
Costo total Componente:	215.000	Costo total Componente:	215.000 (100%)
Contrapartida:	115.000	Contrapartida:	115.000 (100%)
BID:	100.000	BID:	100.000 (100%)
<b>Clasificación: Satisfactorio</b>			
<b>Productos Planeados</b>		<b>Productos Logrados</b>	
Normativa y organización para facilitar la aplicación de políticas institucionales y planificación estratégica en finanzas públicas establecidas al final del año 2.		<b>Se cumplió.</b> Se decretó el Reglamento de Ley No 97 de 1998 y se encuentra en proceso de implementación por parte del MEF desde 2008. El nuevo organigrama del MEF fue elaborado e incorporado en el Manual de Organización del Estado, publicado en marzo de 2009. La estructura funcional del MEF se corresponde con buenas prácticas internacionales.	
<b>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.</b> N/A			
<b>Reestructuración.</b> N/A			
<b>II. Componente de Fortalecimiento de la Administración Financiera</b>			
<b>Presupuesto Original (US\$)</b>		<b>Presupuesto Ejecutado (US\$)</b>	
Costo total Componente:	2.450.000	Costo total Componente:	5.312.500 (217%)
Contrapartida:	360.000	Contrapartida:	2.370.100 (658%)
BID:	2.090.000	BID:	2.942.400 (141%)
<b>Clasificación: Satisfactorio</b>			



Productos Planeados		Productos Logrados	
<b>Presupuesto.</b> Existe una estructura programática del Presupuesto General del Estado, de tal forma que se constituya en el medio para administrar y controlar las metas físicas y financieras e incorpore el uso de indicadores de gestión por programas, sectores y áreas de la administración pública al final de año 4.		<b>Se cumplió.</b> Los productos referidos al cambio de la estructura programática del presupuesto y su vinculación con el plan de desarrollo se sustituyeron por la utilización de herramientas informáticas que hacen más ágil y confiable la formulación del presupuesto a nivel de Gobierno Central con posibilidades de extensión hacia los gobiernos locales, incluyendo una primera aproximación a la definición de indicadores de gestión, a nivel de producto, en la ejecución presupuestaria.	
<b>Tesorería.</b> Existen estructuras que reducen los gastos de financiamiento corriente del Estado por medio de la implantación total de la Tesorería y la metodología de Cuenta Única al final del año 4.		<b>Se cumplió parcialmente.</b> Se perfeccionó la función de pagaduría en la DGT. La cuenta única del tesoro tiene los estudios y diseño preliminar de sistemas y solo faltan acuerdos de alto nivel para su implementación, posiblemente basada un una nueva legislación.	
<b>Crédito Público.</b> Existe una delimitación y revisión de las funciones de registro, control y pago de la deuda, de acuerdo con los organismos y dependencias que intervienen en el proceso, particularmente las Direcciones de Crédito Público del MEF y CGR al final del año 4.		<b>Se cumplió..</b> El programa reforzó las interfases del sistema de seguimiento de deuda pública (SIGADE) con el SIAFPA. Sigue siendo compartida la responsabilidad por el registro y pago de la deuda entre el MEF y la CGR. Se avanzó en un 90% en terminar un convenio de transferencia de dichas funciones de la CGR a la DCP.	
<b>Contabilidad.</b> Existe definición sobre los acuerdos interinstitucionales necesarios para lograr el cabal funcionamiento de la DNC al final del año 3		<b>Se cumplió.</b> La consolidación de la contabilidad gubernamental está sujeta al traspaso definitivo de funciones de la CGR al MEF, la operacionalización del modelo conceptual de integración y la ejecución de los protocolos administrativos e informáticos ya fueron definidos bajo este programa.	
<b>SIAFPA</b> perfeccionado y extendido al sector público descentralizado y financiero por medio de las interfaces con otros sistemas relacionados, como ingresos, Inversión y Cuenta Única del Tesoro al final del año 3		<b>Se cumplió parcialmente.</b> Se avanzó en el perfeccionamiento de la herramienta informática del SIAFPA y se mejoraron las condiciones para una total interconexión entre los sub-sistemas de presupuesto (SIPRES), Preinversión, inversión pública (SINIP), deuda pública (SIGADE), ingresos (eTax), Cobertura: el SIAFPA fue instalado en el 90% de instituciones del Gobierno Central. Instalado en 12 entidades descentralizadas, 1 empresa pública. Faltó cubrir los intermediarios financieros (11) y los municipios (75).	
<b>Diferencias entre los productos planeados y actuales.</b> . El logro de los productos de este componente fue influenciado por la lenta transferencia de funciones de administración financiera y control previo llevadas a cabo por la CGR, pero que fueron asignadas por Ley al MEF, desde 1998. En julio de 2009, un equipo consultor cumplió el objetivo de definir un protocolo técnico y administrativo para la integración del sistema presupuestario (SIPRES), el sistema integrado de administración financiera (SIAFPA), el sistema de gestión y análisis de la deuda (SIGADE), el Banco de Proyectos de inversión pública (BP/SINIP) y otros subsistemas. Este protocolo considera los aspectos tecnológicos y administrativos que aseguren la calidad y confiabilidad de la información financiera pública, dentro de un modelo conceptual coherente.			
<b>Reestructuración.</b> N/A			
<b>III. Componente de Fortalecimiento Inversiones Públicas</b>			
<b>Presupuesto Original (US\$)</b>		<b>Presupuesto Ejecutado (US\$)</b>	
Costo total Componente:	2.153.800	Costo total Subprograma:	2.152.400 (100%)
Contrapartida:	456.200	Contrapartida:	456.200 (100%)
BID:	1.697.600	BID:	1.696.200 (100%)
<b>Clasificación: Satisfactorio</b>			
Productos Planeados		Productos Logrados	
Banco de Proyectos integrado al SIPRES-WEB e instalado en instituciones del Gobierno Central.		<b>Se cumplió parcialmente.</b> Se diseñó y puso en marcha la herramienta informática del Banco Integrado de Proyectos (BIP) en plataforma Web con funcionalidades que permiten manejo de la programación y el seguimiento de la ejecución de la inversión pública dentro de los parámetros fiscales del MEF.	
Plan Plurianual de Inversión Pública		<b>Se cumplió parcialmente.</b> Se elaboraron ocho (8) planes sectoriales de inversión pública que forman la base del plan quinquenal de inversiones requerido por la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF).	
Reglamentación del SINIP		<b>Se cumplió.</b> Se produjo un borrador de Ley de Inversión Pública que luego se reformuló como decreto ejecutivo para su aprobación por el MEF.	



**Diferencias entre los productos planeados y actuales.** El SINIP/BIP no se integró completamente con los sub-sistemas de presupuesto (SIPRES), deuda pública (SIGADE) y contabilidad gubernamental (SIAFPA). El programa facilitó la elaboración de una propuesta de protocolo administrativo e informático para la completa integración. Quedaron dos planes sectoriales de inversión sin producir: Protección Social y Vivienda.

**Reestructuración.** El diseño del programa requería implantar una "torre de control" para la IP. Ese concepto fue reemplazado por el enfoque de banco de proyectos en plataforma Web. Ello cambio la asignación interna de recursos y el modo de ejecución del componente.

#### IV. Componente de Fortalecimiento del Sistema Tributario

Presupuesto Original (US\$)	3.382.500	Presupuesto Ejecutado (US\$)	
Costo total Componente:	816.500	Costo total Subprograma:	3.981.500 (118%)
Contrapartida:	2.566.000	Contrapartida:	1.316.500 (161%)
BID:		BID:	2.665.000 (104%)

##### Clasificación: Satisfactorio

Productos Planeados	Productos Logrados
Capacidad de la administración tributaria mejorada.	<b>Se cumplió.</b> La DGI implementó con éxito la Unidad de Evaluación del CAIR con una herramienta informática de seguimiento. Se dio capacitación permanente al personal operativo de la DGI. Para el 1er semestre de 2007 ya se había superado la meta de crecimiento de 5% propuesta para todo el programa. En 2008 se implantó la Unidad de Fiscalización Masiva y se desarrolló una solución informática integral ( <i>Business Intelligence</i> ) para la FM y se comenzó un plan de gestión del cambio institucional (incentivos) en la DGI. En 2008 se formuló un nuevo sistema de promoción de recursos humanos, alineado con el nuevo sistema de gestión.

**Diferencias entre los productos planeados y actuales.** El diseño inicial del componente fue conservador y subestimó el impacto de nuevas herramientas tecnológicas y gerenciales en la recaudación tributaria. Los productos contribuyeron claramente a superar los resultados esperados del componente. Ello se debió a la flexibilidad con la que se ejecutaron las actividades, evaluando progresivamente las opciones tecnológicas en base a su contribución al aumento de la eficiencia y sostenibilidad en la recaudación. No se concluyó la implantación de un sistema de control interno para la DGI.

**Reestructuración.** Se reasignaron los recursos de acuerdo a nuevas actividades definidas para lograr los mismos fines. Se sustituyeron estudios y propuestas generales de reformulación institucional por una asignación de recursos para definir un modelo de negocios de orientación más comercial para gerenciar la DGI más como una agencia recaudadora que como una unidad normativa en materia de impuestos.

#### V. Componente de Fortalecimiento del Sistemas Aduanero

Presupuesto Original (US\$)		Presupuesto Ejecutado (US\$)	
Costo total Componente:	2.448.700	Costo total Componente:	1.837.451 (75%)
Contrapartida:	294.300	Contrapartida:	294.300 (100%)
BID:	2.154.400	BID:	1.543.151 (72%)

##### Clasificación: Satisfactorio

Productos Planeados	Productos Logrados
Nuevo Código Aduanero aprobado.	<b>Se cumplió parcialmente.</b> Se formuló un borrador de código aduanero, pendiente de aprobación legislativa.
Plan de negocios 2009-2013 de la ANA elaborado.	<b>Se cumplió.</b> Tanto la estrategia a mediano plazo, como el plan de negocios para 2009-2013 fueron elaborados e y entregados en Marzo-Julio de 2009.

**Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.** Los productos iniciales enfocados hacia procedimientos, capacitación, mejoras administrativas y refuerzo del Sistema de Información (SICE) fueron sustituidos por productos orientados a apoyar a el arranque institucional de la nueva Autoridad Nacional de Aduanas (ANA).

**Reestructuración.** Sí. Se redujo el alcance del componente. El Gobierno panameño decidió en 2007 dar autonomía institucional a la DGA del MEF y convertirla en la ANA. Esto requirió re- enfocar el apoyo del Banco hacia: (i) apoyar en la reglamentación de legislación que crea la ANA;(ii) la creación de una nueva estructura institucional; y (iii) re-evaluar los sistemas de gestión y apoyar la formulación de una estrategia y plan de negocios para la ANA.

#### VI. Componente de Apoyo a la Dirección de Catastro

Presupuesto Original (US\$)		Presupuesto Ejecutado (US\$)	
Costo total Componente:	1.000.000	Costo total Componente:	1.462.118 (146%)
Contrapartida:	300.000	Contrapartida:	800.000 (267%)
BID:	700.000	BID:	662.118 (95%)

##### Clasificación: Satisfactorio





Productos Planeados	Productos Logrados
Base de datos actualizada de acceso múltiple con código único universal para la identificación predial, en funcionamiento.	<b>Se cumplió.</b> Se desarrolló un canal de comunicación ( <i>web services</i> ) que permite integrar la información geográfica catastral y acceder a información para actualizar automáticamente y de manera diaria las nuevas fincas y propietarios. Con el uso de esta información se logró incorporar 42.844 fincas a la base catastral y generar una nueva cuenta corriente por el impuesto al Inmueble a 407 nuevas fincas por un valor de impuesto de US\$. 2.029.900.
Actualización del valor catastral de la propiedad.	<b>Se cumplió.</b> Por intermedio del proyecto, las entidades públicas de registro público establecieron acuerdos de servicio para definir y aplicar un Código Único de Identificación (CUI) de los Inmuebles en Panamá, que les permite estandarizar, depurar y complementar la información sobre las fincas existentes en el país y las diferentes transacciones que las afectan. De otro lado, mediante un esfuerzo de identificación manual sobre más de 5 millones de registros, se logró conformar un primer inventario valorizado de los bienes inmuebles del Estado así como su historial. En la actualidad existen 13.325 fincas en propiedad de alguna institución del Estado.
<b>Diferencias entre los productos planeados y actuales.</b> N/A	
<b>Reestructuración.</b> N/A	
<b>Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):</b>	
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)	

## D. Costos del proyecto

Componente	Costo Total del Proyecto - Planeado (en miles de US\$)			Costo Total del Proyecto - Actual (en miles de US\$)			Presupuesto Ejecutado/Original		
	BID	Local	Total	BID	Local	Total	BID	Local	Total
Fortalecimiento del MEF	100.0	115.0	215.0	100.0	115.0	215.0	100%	100%	100%
Fortalecimiento de la Administración Financiera	2,090.0	360.0	2,450.0	2,942.4	2,370.1	5,312.5	141%	658%	217%
Modernización del Sistema de inversiones	1,697.6	456.2	2,153.8	1,696.2	456.2	2,152.4	100%	100%	100%
Fortalecimiento del Sistema Tributario	2,566.0	816.5	3,382.5	2,665.0	1,316.5	3,981.5	104%	161%	118%
Fortalecimiento del Sistema Aduanero	2,154.4	294.3	2,448.7	1,543.2	294.3	1,837.5	72%	100%	75%
Apoyo a la Dirección de Catastro	700.0	300.0	1,000.0	662.1	800.0	1,462.1	95%	267%	146%
Coordinación, administración y lanzamiento del programa	92.0	473.0	565.0	92.0	465.3	557.3	0.00	-1.63	-1.36
Evaluación Final	300.0	0.0	300.0	179.1	0.0	179.1	60%		60%
Auditoría	200.0	0.0	200.0	120.0	0.0	120.0	60%		60%
Contingencias		500.0	500.0						
Costos Financieros	100.0	85.0	185.0		869.6	869.6		923.06	370.05
Comisión		85.0	85.0		869.6	869.6		923.06	923.06
Fondo de inspección	100.0		100.0						
Total	10,000.0	3,400.0	13,400.0	10,000.0	6,687.0	16,687.0			
Porcentaje	74.6	25.4	100.00	59.9	40.1	100.00			

## IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO

### A. Análisis de los factores críticos

La interrelación con la Contraloría General de la República (CGR), constituyó y constituye el principal factor crítico de éxito del programa debido que las funciones atribuidas por Ley al MEF en esta materia, se han venido transfiriendo lentamente por la CGR.



Un factor crítico que determinó la obtención de resultados del programa fue la ausencia de liderazgo institucional al principio del programa (lo cual llevó a una reformulación en 2006) y un fuerte liderazgo técnico y administrativo al final del programa, por parte del MEF que llevó el programa a su culminación con productos y resultados ajustados a la realidad de los requerimientos cambiantes en las funciones de gestión fiscal y administración financiera del MEF.

El desarrollo en el área de tecnologías de la información y las comunicaciones se realizó de acuerdo con los requerimientos de cada Componente, en ausencia de un plan maestro que dirigiera la integración de la plataforma tecnológica del MEF. Debido al rápido cambio tecnológico el programa se flexibilizó para incorporar nuevas herramientas informáticas disponibles en el mercado, que no fueron previstas en el diseño original del programa.

## B. Desempeño del prestatario/agencia ejecutora

La calificación del prestatario es función de los resultados del programa. Las variaciones incluidas en las matrices adjuntas sobre las misiones de administración y los ISDP, demuestran que el prestatario, en la etapa final del programa, logró decisiones alineadas con los propósitos de cada componente a los fines de obtener productos y resultados que en forma global, contribuyeron al logro de los objetivos de desarrollo del Programa.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## C. Desempeño del Banco

La respuesta a los requerimientos administrativos y financieros por parte del BID fue oportuna, eficiente y eficaz lo que permitió alcanzar los objetivos propuestos en los plazos establecidos. Fue un colaborador eficaz en el desarrollo de los procesos de adquisición de servicios los que se ajustaron a los estándares establecidos en las políticas de adquisiciones del Banco. También se identificó la necesidad de asesoramiento intenso y adicional del BID en áreas complementarias como presupuesto (DIPRENA), programación de la inversión pública (DPI) y aduanas (DGA/ANA) para optimizar la aplicación de los recursos hacia resultados equivalentes a los propuestos originalmente.

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

# V. SOSTENIBILIDAD

## A. Análisis de factores críticos

**Componente 3: Inversión pública:** La DPI aun debe terminar de definir el marco normativo del SINIP para resolver su funcionalidad y procedimientos administrativos y poder cumplir a cabalidad, con eficiencia, su labor de dirección y coordinación de la inversión pública, conjuntamente con las demás Direcciones del MEF y otras organizaciones externas al ministerio, incluyendo las municipalidades.

**Componente 4: Fortalecimiento del sistema tributario:** La necesidad de implementar una carrera tributaria que permita seleccionar y retener a los recursos humanos con mayores calificaciones, condiciona la sostenibilidad del Programa. Este factor es determinante para continuar la incorporación masiva de la tecnología de la información y las comunicaciones en la DGI. La implementación de la carrera requiere la consolidación de la autonomía administrativa y financiera de la DGI establecida mediante la Ley N° 6 del 2005.

**Componente 5: Fortalecimiento de la administración del sistema aduanero:** Se requerirá una revisión y determinación por parte de las autoridades para implementar y desarrollar las propuestas elaboradas para la reingeniería de procesos y el adecuado sistema informático para lograr el objetivo general del componente de manera sostenible, dentro del plan de negocios articulado bajo este programa para la ANA.





**Componente 6: Apoyo a la dirección general de catastro y bienes patrimoniales:** Una mejor integración entre las entidades involucradas bajo un mismo ente rector podría ayudar a las sostenibilidad y profundización de una mayor seguridad jurídica inmobiliaria, ordenamiento territorial y mayores ingresos fiscales. Los avances informáticos deben complementarse con medidas legales para incentivar la recaudación del impuesto a los inmuebles.

## B. Riesgos potenciales

Los riesgos potenciales que enfrenta el programa y que afectan a cada uno de los componentes son: (i) cambios en las prioridades políticas del nuevo gobierno; (ii) conflictos inter e intra institucionales vinculados a cada uno de los objetivos del programa; (iii) rotación de personal técnico clave en el MEF; (iv) falta de presupuesto para capacitación permanente del personal idóneo en el MEF; y (v) falta de presupuesto para mantenimiento de equipo informático y demás adquisiciones realizadas.

Existe la posibilidad de que algunos de estos riesgos puedan ser mitigados por el Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (PRODEV), para lograr la integración de los sistemas informáticos y el préstamo 1522/OC-PN, relacionado con el fortalecimiento y desarrollo municipal, para lograr incorporar a las municipalidades al Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA), Sistema de Formulación Automatizada del Presupuesto (SIPRES), y Sistema de Información Nacional de Inversión Pública (SINIP) y equipamiento. El seguimiento constante del Banco sobre estas operaciones es clave para mitigar, en parte, los riesgos potenciales identificados.

## C. Capacidad institucional

El programa contó con un componente específico de fortalecimiento institucional para el MEF. De igual forma el programa contribuyó con el fortalecimiento institucional en cada uno de los componentes al impulsar marcos legales que definan claramente las funciones y ámbitos de acción de las instituciones involucradas, reestructuraciones organizativas, programas de capacitación y equipamiento.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

### A. Información sobre resultados

Durante la ejecución del programa hubo necesidad de modificar los indicadores de productos y resultados de algunos componentes en el marco lógico original. Esto dificultó en alguna medida la comparación entre los efectos y productos previstos y los logros del programa. En los componentes del sistema tributario y aduanas se establecieron indicadores cuantitativos en el marco lógico y en los Informes de Seguimiento del Desempeño de Proyecto (ISDP). La DGA/ANA no lleva estadísticas para medir los resultados según los indicadores que se elaboraron en el marco lógico. En el caso del componente de inversión pública, sólo se pudo cuantificar el número de funcionarios capacitados sin que se pudiera tener de manera desagregada por tipo y nivel de capacitación. En el componente de catastro y bienes patrimoniales no se produjeron estadísticas sobre metas, cobertura, resultados y proyecciones del componente, aunque el resultado global fue satisfactorio.

### B. Seguimiento futuro y evaluación *ex-post*

El Banco deberá requerir que se produzcan estadísticas para definir líneas base (de forma *ex-post*) para cada uno de los componentes a fin de facilitar futuras evaluaciones sobre la sostenibilidad e impacto del programa.

## VII. LECCIONES APRENDIDAS

Un programa que consta de 6 componentes e involucró 10 direcciones del MEF y está concebido para desarrollarse a través de consultorías individuales, requiere de un mecanismo de dirección centralizado en un funcionario de alto rango para su adecuada ejecución.



El ejecutor y el Banco deben velar para que: (i) las consultorías de largo plazo cumplan con el cometido de transferir el conocimiento al equipo de contraparte local; y (ii) no se utilicen los recursos del préstamo para contratar consultores que realizan actividades rutinarias propias de funcionarios de planta. Para ello, el ejecutor debe esforzarse en exigir a los consultores productos específicos y notificar al Banco los nombres de los funcionarios de planta designados como contraparte de los consultores, de manera que al término de las consultorías estos funcionarios estén capacitados.

Una de las previsiones que debe adoptarse es la disponibilidad de normas legales y reglamentarias y la adopción de decisiones legales oportunas que aseguren la ejecución de un programa de esta naturaleza.

Además de la creación formal del comité de coordinación interinstitucional previsto en el contrato de préstamo para la ejecución del programa, desde el inicio se debieron prever los riesgos políticos, tanto intra como extra institucionales, para facilitar el desempeño técnico del programa.







## **Anexos**

- 1. Acta del Taller de Cierre**
- 2. Evaluación del prestatario**



## **PANAMÁ**

### **PROGRAMA DE GESTION FISCAL II (PN0147; 1430/OC-PN)**

#### **MISION DE ADMINISTRACIÓN**

**3 al 6 de agosto de 2009**

#### **ACTA DEL TALLER DE CIERRE (PCR)**

Una Misión del Banco integrada por Félix Alderete (ICF/FMM); Valerie Mercer-Blackman, (CID/CID); José Villatoro (CID/CPN); Ana María Jul (consultora); Nelson Gutiérrez (consultor); Nelson Shack (consultor); y Gilberto Chona (ICF/FMM), quien la presidió, visitó Ciudad de Panamá del 3 al 6 de agosto de 2009.

La Misión mantuvo reuniones con autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), encabezadas por los Vice-Ministros de Economía y de Finanzas, Frank De Lima y Dulcidio De La Guardia, respectivamente.

La Misión agradece a las autoridades y funcionarios del MEF por el apoyo brindado para lograr los resultados esperados. En especial, la Misión agradece el trabajo realizado por el equipo de Coordinación Técnica y Administrativa, de la Unidad Coordinadora del MEF, en las personas del Lic. Israel Barrera y la Lic. Gricelda D' Meza, en la organización del taller para discutir el informe de terminación de proyecto (PCR) del préstamo 1430/OC-PN.

#### **I. Actividades**

- 1.1 La Misión revisó junto con los directores del MEF y personal seleccionado, los resultados logrados y pendientes en cada uno de los seis componentes que conformaron el Programa de Gestión Fiscal II (préstamo 1430/OC-PN).
- 1.2 La actividad central de la misión fue realizar un taller para discutir el borrador de Informe de Terminación del Proyecto (PCR), elaborado con motivo de la fecha de último desembolso del programa (29 de julio de 2009). El taller permitió identificar resultados y actividades que exceden los objetivos del programa de Gestión Fiscal II, pero que podrán ser abordadas en el contexto de programa PRODEV, mediante otros apoyos del Banco o con recursos propios del MEF en el futuro.

#### **II. Resultados**

- 1.2 La misión verificó la satisfacción de los nuevos directores del MEF con los productos y resultados obtenidos bajo el programa. Sin embargo, en los componentes de programación de inversiones, contabilidad gubernamental y tesorería manifestaron la necesidad de profundizar en actividades que permitan consolidar los avances obtenidos.

En programación de inversiones se resaltó la necesidad de reforzar la capacidad del banco integrado de proyectos (BIP) para producir indicadores que relacionen los proyectos de inversión con metas prioritarias de desarrollo establecidas por el MEF; En contabilidad gubernamental, se manifestó la necesidad de formular el modelo conceptual que permita finalmente consolidar la administración financiera pública, apoyada en la herramienta informática del SINIP, que ya cuenta con algunos módulos desarrollados y otros en proceso de desarrollo. En tesorería, las autoridades resaltaron la urgencia de contar con una Ley de (tesorería y) Cuenta Única para consolidar las cuentas corrientes del Estado y permitir ahorros sustantivos en el manejo de caja del Gobierno, mediante un control estricto de su liquidez bancaria. A continuación se hace un detalle de los aspectos más relevantes contenidos en el PCR:

- 1.3 En el **componente de Fortalecimiento de la Administración Financiera** se verificó el cumplimiento del total de las actividades propuestas en el programa, con la única excepción de la interfase automática entre el subsistema SIPRES-Web y el SIAFPA (en modo servidor-cliente). Destacan en este componente el avance en la cobertura del subsistema SIAFPA a los municipios, el desarrollo de la interfase SIAFPA –SIGADE, la implantación a nivel piloto del SIAFPA-Web en varias entidades, el desarrollo informático del módulo SIAFPA-Proyectos, la consolidación en los procesos de Crédito Público y en los procesos de pagaduría dentro de la Tesorería.
- 1.4 En el sub-componente de **Presupuesto** se logró la cobertura del SIPRES-Web en 100% de las entidades del Sector Público No Financiero y 47 de los 75 municipios. Cada entidad cuenta con la herramienta y el tiempo en la generación de la información para los niveles superiores disminuyó en un 100%. La misión discutió con las autoridades que se deberá continuar la ampliación de cobertura del SIAFPA-Web al resto de los municipios, posiblemente con otros apoyos como el préstamo 1522/OC-PN (Descentralización y Desarrollo Municipal) y otros posibles futuros apoyos del BID. Como logros específicos en el sub-componente destacan: i) se desarrolló e implementó un Sistema de Formulación Presupuestaria que permite ingresar y tramitar simultáneamente los diferentes departamentos de cada entidad; ii) se automatizó el proceso de presentación del presupuesto de cada Entidad y Municipio; iii) se ofrece ahora una herramienta informática para el control y seguimiento de la ejecución presupuestaria; iv) se generó una base de conocimiento con todos los datos procesados a nivel de la entidad sectorial o el municipio. A pesar de estos notables avances, la falta de integración entre el Banco Integrado de Proyectos de DPI/SINIP y SIPRES-Web, aun genera descontento y algo de confusión entre las entidades públicas, que sienten que el MEF solicita duplicadamente la información presupuestaria sobre proyectos de inversión pública.
- 1.5 En el sub-componente de **Crédito Público**, se consolidó el sistema de seguimiento de la deuda pública (SIGADE) y la DCP se prepara para una nueva versión de SIGADE. Se lograron asimismo la total implementación de la contabilidad automatizada de la deuda pública y una interfase efectiva con SIAFPA. Sin embargo, para aprovechar los resultados de estos importantes avances, sigue pendiente la firma del Convenio para el Pago Electrónico del Servicio de Deuda Pública, a suscribirse entre MEF-CGR y BNP.

- 1.6 En el sub-componente de **Tesorería** se redujo el período de pagos a contratistas del Estado de 60 a 30 días y se redujeron notablemente las cuentas corrientes del Gobierno abiertas en el BNP. En el taller se discutió, sin embargo, la necesidad de continuar reduciendo el número de cuentas corrientes activas en el sector público que supera las tres mil cuentas. De igual manera, se integraron las bases de datos del SIAFPA, Registro Público, sistema e-Tax, Caja de Seguro Social y el Registro Civil. Esta integración permitirá que los agentes de pago puedan darle seguimiento a sus trámites vía Web y que se utilice como único medio de pago en el sector público la transferencia electrónica. Las autoridades fueron enfáticas en la necesidad de formular en el corto plazo una Ley de Cuenta Única. El Banco ofreció su apoyo para contratar un experto internacional de alto nivel para asesorar en esta tarea prioritaria, utilizando recursos del PRODEV.
- 1.7 En el **componente de Inversión Pública (SINIP)**. El taller permitió confirmar los resultados obtenidos en: i) metodologías de identificación y seguimiento de proyectos de inversión pública; ii) la elaboración de siete planes sectoriales de inversión de mediano plazo (Agropecuaria, Educación, Salud, Agua y Saneamiento, Transporte Terrestre, Transporte Marítimo y Desarrollo Urbano); iii) Banco de Proyectos en plataforma Web; iv) la implantación de un sistema de capacitación en formulación y evaluación de proyectos, con más de 1.200 funcionarios capacitados. Sin embargo, quedó pendiente el plan de inversiones en el sector de Bienestar Social y Desarrollo y la elaboración de un Plan Quinquenal de Inversiones para 2009-2014 requerido por la LRSF. Otro resultado pendiente es la implantación del protocolo administrativo e informático, formulado bajo el programa, para la efectiva interconexión del SINIP/BIP con los otros subsistemas, particularmente el presupuestario (SIPRES-Web).
- 1.8 En el **componente de Fortalecimiento del Sistema Tributario**, en términos globales, la estrategia de fortalecimiento diseñada bajo el programa fue exitosa como demuestra el crecimiento de la recaudación tributaria en términos que superan el crecimiento de la economía<sup>1</sup>. Una vez descontada la tasa del crecimiento del PIB, los ingresos tributarios del ISR y el ITBMS aumentaron en un 21.5% para el 2006, 6.4% para el 2007 y 13.8% para el 2008. El 2005 la recaudación de los dos impuestos fue de B/. 595.8 millones frente a B/. 1,111.0 millones en el 2008 lo que representa un crecimiento nominal de B/. 516.0 millones. Más importante aún, se consolidaron las herramientas administrativas e informáticas de la DGI para programar y administrar los ingresos tributarios con una periodicidad diaria.
- 1.9 La solución aplicada en la implantación de la Unidad de Evaluación del CAIR para gestionar la reforma legal establecida en la Ley de 2 de Febrero de 2005 fue exitosa. Este resultado se logró en base a una adecuada organización, la implementación de un proceso de fiscalización dirigido con una herramienta informática de seguimiento, el reclutamiento del 100% del personal desde fuera de la institución y la capacitación permanente.

---

<sup>1</sup> De acuerdo a los datos de la Contraloría General de la República el crecimiento del PIB para la gestión 2006 fue de 8.5%, para la gestión 2007 fue de 11.5% y para la gestión 2008 fue de 9.2%.

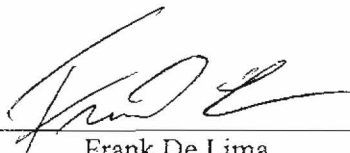
- 1.10 Entre los resultados obtenidos en el componente destacan: i) lograr sustentar la gestión tributaria de la DGI en la percepción de riesgo de incumplir y facilitar el cumplimiento de los contribuyentes; ii) el aumento del uso de los canales tecnológicos (Internet y otros) por parte de la DGI; iii) establecer programas permanentes de fiscalización y cobranza masiva que han elevado la productividad de la DGI, a pesar de las limitaciones de sus recursos humanos e infraestructura; iv) mejorar la calidad y confiabilidad de la información tributaria, que es el insumo principal de los procesos de fiscalización y cobranza masiva, por la vía del uso de la información; v) el incremento de la presentación de declaraciones juradas mediante Internet; vi) un avance sustantivo en el diseño del sistema de Recursos Humanos de la DGI.
- 1.11 El taller permitió concluir que la implantación de herramientas de *Business Process Management* y de *Business Intelligence* han dotado a la DGI de tecnologías de última generación que le permitirán una mejora continua de la productividad en la administración tributaria, con importantes ahorros de tiempo y recursos.
- 1.12 El análisis de los resultados obtenidos por la DGI revela que se decidió no implementar los procesos de fiscalización selectiva estructurada (grandes contribuyentes), que podrían tener alto rendimiento en la recaudación tributaria. Así mismo, se discutió que el nuevo sistema de recursos humanos de la DGI no está aprobado, por lo que sería recomendable su evaluación y aprobación por las nuevas autoridades del MEF.
- 1.13 En el componente de **Catastro**, las entidades públicas de Registro Público, Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, Dirección General de Ingresos y PRONAT, establecieron acuerdos de servicio para definir y aplicar un Código Único de Identificación (CUI) de los Inmuebles en Panamá, que les permite estandarizar, depurar y complementar la información sobre las fincas existentes en el país y las diferentes transacciones que las afectan. Además del CUI, bajo el programa se creó un canal de comunicación que integra los sistemas de información de esas entidades, mediante el diseño y desarrollo de “servicios web” que además del código, permite a PRONAT integrar información geográfica catastral al sistema Registral y a la Dirección de Catastro y de Ingresos, acceder a información básica para actualizar automáticamente y de manera diaria las fincas, propietarios y tener información sobre operaciones de compraventas, demoliciones, mejoras, desactivaciones, etc.. Con este esquema de comunicación se logrará integrar la información del registro, eliminar trámites costosos para los ciudadanos y eliminar costosos procesos manuales. Esto posibilita a la DGCBP contar con un registro actualizado de los bienes inmuebles públicos. El Banco coincidió en que para consolidar los resultados obtenidos, es recomendable simplificar los requisitos para acceder al derecho de exoneración del pago de impuesto a los inmuebles. Dentro de este marco de referencia se debe buscar la integración de otros procesos, como es el caso de las actualizaciones de los valores catastrales a partir de las transacciones de compraventa inscritas en el Registro Público. Con el uso de la información actual se lograron identificar 31.222 que poseen transacciones de compraventa no actualizadas y se estimó un mayor ingreso bruto potencial cercano a US\$120 millones. El banco también está de acuerdo en que, dado el importante impacto en el valor del impuesto, se requeriría impulsar un proyecto de ley que permita declarar y administrar equitativamente las

obligaciones que se generaron con anterioridad al 31 de diciembre de 1998 (amnistía). Finalmente, se discutió en el taller que es importante continuar con el proyecto de incorporación de Cédulas Catastrales en el Registro Público (en la actualidad son 7.000) y con la formulación de un nuevo proyecto para lograr asignar las cédulas catastrales a la totalidad de las fincas existentes y el diseño de los procesos para su conservación (actualizar por cambios de área generados en segregaciones, uniones, incorporaciones etc.). En la actualidad solamente las fincas ubicadas en las zonas irregulares en las que actúa PRONAT, poseen cédula catastral.

- 1.14 En el **componente de Aduanas** el programa tuvo resultados muy limitados, destacando: i) una revisión completa del Procedimiento de Verificación No Intrusiva de Carga en los puertos y una reingeniería del mismo; ii) formular una nueva estructura organizativa y una estrategia de recursos humanos de la recién creada ANA; iii) desarrollar un Plan Estratégico (de negocios) 2010-2014 para la (nueva) Autoridad Nacional de Aduanas; y iv) formular los requerimientos del nuevo sistema aduanal (SIGA); v) un análisis y propuesta de re-ingeniería de la tecnología involucrada en el área administrativa de la aduana (intranet, extranet, correo electrónico, comunicaciones internas, archivos, etc.).

### III. Conclusión

- 1.4 Las autoridades y la misión acordaron que los resultados del préstamo 1430/OC-PN presentados en el PCR reflejan adecuadamente los esfuerzos del MEF en modernizar la administración financiera pública panameña. Por tanto, no tienen objeción a dicho reporte.



Frank De Lima  
Vice-Ministro de Economía  
Ministerio de Economía y Finanzas



Gilberto Chona  
Jefe de Misión  
Banco Interamericano de Desarrollo



*República de Panamá*  
*Ministerio de Economía y Finanzas*  
*Despacho del Viceministro de Economía*  
*Apartado 0816 - 02886*

17 de noviembre de 2009  
UCP/151

Señores  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Ciudad

Atención: Sr. Felix Alderete Ortega  
Especialista Sectorial Gestión Fiscal y Municipal

**Ref: PRODEV. ATN/OC-11401-PN**  
**Condiciones previas**  
**Artículo 2 Inciso (i)**

Estimados Señores:

En esta oportunidad, me dirijo a usted con relación a la Cooperación Técnica no reembolsable PRODEV, ATN/OC-11401-PN, Programa de Apoyo a la Gestión Basada en Resultados, en seguimiento a nuestra nota UCP/123 de 10 de agosto de 2009.

En atención a que esta Cooperación esta adscrita a este despacho, procedo a informarle que en adición a lo señalado en la nota en mención, el suscrito esta facultado para representar al Organismo Ejecutor (Ministerio de Economía y Finanzas), en todos los actos relacionados con la ejecución de esta contribución.

Atentamente,

Frank De Lima  
Viceministro de Economía

MGD/IB/ja





*República de Panamá*  
*Ministerio de Economía y Finanzas*  
*Despacho del Viceministro de Economía*  
*Apartado 0816 - 02886*

10 de agosto de 2009  
UCP/123

Señores  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Ciudad

Atención: Sr. Felix Alderete Ortega  
Especialista Sectorial Gestión Fiscal y Municipal

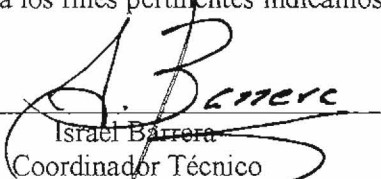
Ref: PRODEV. ATN/OC-11401-PN  
Condiciones previas  
Artículo 2 Inciso (i)

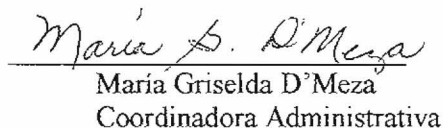
Estimados Señores:

En esta oportunidad, me dirijo a usted con relación a la Cooperación Técnica no reembolsable PRODEV, ATN/OC-11401-PN, Programa de Apoyo a la Gestión Basada en Resultados.

En atención a las condiciones previas al primer desembolso y de conformidad con el inciso (i) del Artículo 2 de las Normas Generales del Convenio de Donación, procedo a informarle que los representantes del Organismo Ejecutor (Ministerio de Economía y Finanzas), en todos los actos relacionados con la ejecución de esta contribución son el Licdo Israel Barrera y la Licda María Griselda D'Meza.

Para los fines pertinentes indicamos nombre, cargo y facsímil de los funcionarios designados:

  
Israel Barrera  
Coordinador Técnico

  
María Griselda D'Meza  
Coordinadora Administrativa

Los funcionarios arriba indicados pueden actuar separadamente en todos los actos relacionados con la ejecución de esta Contribución.

Atentamente,

  
Frank De Lima  
Viceministro de Economía

MGD/IB/ja

