

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **PANAMÁ**

### **PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA Y FISCAL (ETAPA II)**

**(PN-0147)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Sandra Henderson, Jefe; Stephen Doherty, Susana Sitja Rubio y Stefano Tinari (RE2/SC2); Manuel Márquez (INT/ITD), Rafaela Varela y José Manuel Ruiz (COF/CPN), y Javier Jiménez (LEG/OPR). Hilia Gensheimer (RE2/SC2) asistió en la producción del documento.

# ÍNDICE

## RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA .....	1
A.	Antecedentes.....	1
1.	Contexto macroeconómico.....	1
2.	Gestión fiscal.....	2
B.	Conceptualización del programa .....	3
1.	Fortalecimiento institucional de la DEI y del MEF .....	3
2.	Administración financiera .....	4
3.	Sistema de inversiones públicas .....	6
4.	Administración tributaria .....	7
5.	Administración aduanera.....	8
6.	Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales .....	9
C.	Estrategia del Banco en el país.....	11
D.	Estrategia del país.....	11
E.	Experiencias recientes del Banco en modernización del estado .....	11
F.	Estrategia del programa.....	12
II.	EL PROGRAMA .....	13
A.	Objetivos y descripción .....	13
1.	Fortalecimiento institucional del MEF .....	13
2.	Fortalecimiento de la administración financiera .....	13
3.	Modernización del sistema de inversiones públicas .....	14
4.	Fortalecimiento del sistema tributario.....	15
5.	Fortalecimiento del sistema aduanero .....	16
6.	Apoyo a la Dirección de Catastro .....	18
B.	Costo y financiamiento.....	19
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....	20
A.	Prestatario, garante y organismo ejecutor .....	20
B.	Ejecución y administración del proyecto .....	20
1.	Comité de Coordinación Interinstitucional a nivel político .....	20
2.	Secretaría Técnica (ST) - ejecución a nivel operacional y técnico .....	21
3.	Unidad Coordinadora del Proyecto - ejecución política .....	22
C.	Fondo rotatorio .....	23
D.	Adquisición de bienes y servicios .....	24
E.	Período de ejecución y calendario de desembolsos.....	26

F.	Reconocimiento retroactivo de gastos con cargo a la contrapartida .....	27
G.	Seguimiento y evaluación.....	27
H.	Indicadores y resultados esperados .....	28
I.	Auditoria externa .....	28
J.	Revisión intermedia y evaluación final .....	28
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS .....	29
A.	Viabilidad y sostenibilidad institucional .....	29
B.	Viabilidad socioeconómica .....	29
C.	Viabilidad financiera .....	29
D.	Viabilidad ambiental y social .....	29
E.	Beneficios .....	30
F.	Riesgos .....	30

## ANEXOS

1. Plan de Adquisiciones
2. Marco Lógico

## DATOS BÁSICOS SOCIOECONÓMICOS

### ENGLISH:

For basic socioeconomic data, including public debt information, please refer to the following address:

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

### ESPAÑOL:

Los datos básicos socioeconómicos, incluyendo información sobre deuda pública, se encuentran disponibles en la siguiente dirección:

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANAM	Autoridad Nacional de Ambiente
BDA	Banco de Desarrollo Agropecuario
CGR	Contraloría General de la República
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
COIN	Comité de Coordinación Interinstitucional
DCBP	Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales
DCP	Dirección de Crédito Público
DEI	Dirección Ejecutiva Institucional
DGI	Dirección General de Ingresos
DGT	Dirección General de Tesorería
DIPRENA	Dirección de Presupuesto de la Nación
DNC	Dirección Nacional de Contabilidad
DPI	Dirección de Programación de Inversiones
FFD	Fondo Fiduciario para el Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
GPN	Gobierno de Panamá
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIPPE	Ministerio de Planificación y Política Económica
OMC	Organización Mundial de Comercio
PCT	Plan de Control Tributario
PRONAT	Programa Nacional de Administración de Tierras
SIAFPA	Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá
SICE	Sistema Integrado de Comercio Exterior
SIDUNEA	Sistema Aduanero Automatizado
SINIP	Sistema Nacional de Inversiones Públicas
ST	Secretaría Técnica
UCI	Unidad de Coordinación Informática
UCP	Unidad Coordinadora del Programa
UNCTAD	<i>United Nations Conference of Trade and Development</i>



## PANAMA

### PRÉSTAMOS BID

APROBADOS AL 31 DE JULIO DEL 2002

	US\$ Miles	Porcentaje
<b>TOTAL APROBADO</b>	<b>1,922,361</b>	
DESEMBOLSADO	1,460,668	76.0%
POR DESEMBOLSAR	461,693	24.0%
CANCELADO	391,925	20.4%
AMORTIZADO	674,430	35.1%
<b>APROBADO POR FONDO</b>		
CAPITAL ORDINARIO	1,598,647	83.2%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	280,023	14.6%
OTROS FONDOS	43,690	2.3%
<b>SALDO DE LA DEUDA</b>	<b>786,238</b>	
CAPITAL ORDINARIO	704,351	89.6%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	81,367	10.3%
OTROS FONDOS	520	0.1%
<b>APROBADOS POR SECTOR</b>		
AGRICULTURA Y PESCA	177,769	9.2%
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	72,718	3.8%
ENERGÍA	377,783	19.7%
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	422,829	22.0%
EDUCACIÓN	125,945	6.6%
SALUD Y SANEAMIENTO	128,613	6.7%
MEDIO AMBIENTE	88,180	4.6%
DESARROLLO URBANO	69,244	3.6%
INVERSION SOCIAL Y MICROEMPRESA	86,597	4.5%
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PUBLICO	338,520	17.6%
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	0	0.0%
PREINVERSIÓN Y OTROS	34,164	1.8%

*\*Cifras netas de cancelaciones con ajustes monetarios y recuperaciones en prestamos para financiamiento de exportaciones.*



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones  
Unidad de Información Operacional

## Panamá

### Programa Tentativo de Préstamos

**2002**

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
PN0125	Desarrollo Sistema Capacitación y Empleo	8.4	APROBADO
PN0145	Programa para el Fomento de la Competitividad	7.0	APROBADO
PN0148	Programa Nacional Administración de Tierras Pronat	27.0	APROBADO
PN0147	Gestión Fiscal II	10.0	
PN0149	Desarrollo Sostenible Bocas del Toro	16.2	
<b>Total - A : 5 Proyectos</b>		<b>68.6</b>	
<b>TOTAL 2002 : 5 Proyectos</b>		<b>68.6</b>	

**2003**

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
PN0159	Mejoramiento Corredor Integración Vial PPP	49.0	
PN0152	Manejo Sostenible de Zonas Costeras	5.0	
<b>Total - A : 2 Proyectos</b>		<b>54.0</b>	
PN0139	Actividades Prioritarias en la Cuenca Hidrográfica Canal Panamá	5.0	
PN0141	Support to the Rural Economy (PRORURAL)	25.0	
PN0143	Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana	10.0	
PN0062	Proyecto de Saneamiento de la Ciudad de Panamá	100.0	
*PN0154	Aeropuerto Internacional Colón	35.0	
*PN0155	Proyecto Hidroeléctrica Bonyic	10.0	
<b>Total - B : 6 Proyectos</b>		<b>185.0</b>	
<b>TOTAL - 2003 : 8 Proyectos</b>		<b>239.0</b>	
<b>Total Sector Privado 2002 - 2003</b>		<b>45.0</b>	
<b>Total Programa Regular 2002 - 2003</b>		<b>262.6</b>	

**\* Proyectos del Sector Privado**



# PANAMA

## CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE JULIO DEL 2002

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACIÓN	NÚMERO PROYECTOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
1996 - 1997	8	215,536	88,929	41.26%
1998 - 1999	8	327,650	90,340	27.57%
2000 - 2001	4	79,378	1,863	2.35%
2002	2	15,400	0	0.00%
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>	<b>\$637,964</b>	<b>\$181,132</b>	<b>28.39%</b>

\* Cifras netas de cancelaciones. Excluye préstamos para financiamiento de exportaciones.



**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA Y FISCAL (ETAPA II)**

**(PN-0147)**

**RESUMEN EJECUTIVO**

<b>Prestatario:</b>	República de Panamá	
<b>Garante:</b>	República de Panamá	
<b>Agencia ejecutora:</b>	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	
<b>Monto y fuente:</b>	IDB: OC	US\$10.0 millones
	Local:	US\$ 3.4 millones
	Total:	US\$13.4 millones
<b>Términos y condiciones:</b>	Plazo Amortización:	20 años
	Período de Gracia:	4 años
	Desembolso:	Mínimo 3 años, máximo 4 años
	Tasa de Interés:	Variable
	Inspección y vigilancia:	1.00 %
	Comisión de crédito:	.75 %
	Moneda:	Dólares de los Estados Unidos de la Facilidad Unimonetaria (C.O.)
<b>Objetivos:</b>	El objetivo principal del programa se orienta a aumentar la capacidad de gestión y a fortalecer la administración fiscal del sector público. De forma específica, el mismo está dirigido a los siguientes objetivos: (i) mejorar la capacidad de planificación del MEF; (ii) fortalecer la administración financiera; (iii) aumentar la eficiencia y eficacia de la recaudación tributaria; (iv) mejorar la calidad de la inversión pública; (v) mejorar la capacidad de gestión y fiscalización de la administración de Aduanas, y (vi) fortalecer institucionalmente el sistema de catastro.	
<b>Descripción:</b>	Para realizar estos objetivos el programa contempla seis componentes. (i) apoyo a la DEI del MEF; (ii) fortalecimiento de la Administración Financiera; (iii) modernización del Sistema de Inversiones, (iv) fortalecimiento del Sistema Tributario; (v) fortalecimiento del Sistema Aduanero; y (vi) apoyo a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales.	

**Estrategia del Banco en el país y sector:**

Una de las estrategias de desarrollo del Banco tiene como prioridades el aumento y mejoramiento de la inversión social y el crecimiento económico para generar empleo y disminuir la desigualdad. La ejecución de esta estrategia depende del mejoramiento de la programación presupuestaria, mejoras administrativas en la recaudación de impuestos y en la contención del gasto corriente del sector público.

El Banco tiene como aspecto importante de su estrategia en Panamá, la reforma institucional para aumentar la gobernabilidad y eficiencia, en particular la transparencia administrativa del Estado, así como la reducción de la pobreza. El fortalecimiento de la capacidad del Poder Ejecutivo, para planificar, programar y dar seguimiento al financiamiento de su programa nacional de desarrollo, y para compartir esta información con la sociedad civil, también es un paso importante en el proceso de modernización del Estado. El Banco presta alta prioridad al desarrollo de la capacidad de programar inversiones, de aumentar la recaudación de tributos por medio de mejoras en eficiencia y equidad, que a su turno proporcionen recursos que brinden sostenibilidad a programas sociales; y de manejar más eficientemente la deuda.

**Revisión social y ambiental:**

No se prevén impactos ambientales directos ni sociales adversos derivados de la ejecución del programa. El Programa tendrá beneficios ambientales y sociales significativos al promover la consideración y divulgación al público y grupos interesados de los aspectos ambientales y sociales involucrados en los proyectos de inversión mencionados en el subcomponente de Sistema de Inversiones. Se revisó el ciclo de proyectos de las inversiones para asegurar que se incorporen las variables ambiental y social desarrolladas dentro del marco del préstamo 1222/OC-PN “Programa Ambiental Nacional”, aprobado en 1999, en todas las etapas de preparación hasta la ejecución. Los datos registrados por el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP) y del Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá, (SIAFPA) constituirán la base de información pública del Gobierno de Panamá (GPN).

<b>Beneficios:</b>	El Programa apoyará a las autoridades en la consolidación de un sistema de gestión como instrumento para fortalecer la modernización del Estado en sus aspectos de autofinanciación, descentralización, participación ciudadana y auditoría económica y fiscal. Su implementación mejorará la calidad del desempeño institucional, promoviendo la cultura de responsabilidad y del deber de pagar impuestos, mejorará la eficiencia de gobernación, bajará los costos de administración pública y sostendrá el financiamiento de los programas sociales del GPN.
<b>Riesgos:</b>	Las elecciones y un posible cambio de administración en 2004, presentan un riesgo. Sin embargo, éste se mitiga como se describe a continuación: (i) cualquier gobierno tendrá que cumplir con la Ley de Reactivación Nacional y Responsabilidad Fiscal aprobada en mayo 2002; (ii) hay acuerdo sobre la necesidad de los avances que se lograrán con el nuevo programa, y (iii) a pesar del cambio de administración ocurrido durante la ejecución de etapa I, la estructura de la unidad ejecutora del proyecto se mantuvo, y no hubo retraso en la ejecución de la operación. Esta etapa mantiene la misma unidad de ejecución (párrafos 3.1 – 3.9).
<b>Condiciones contractuales especiales:</b>	<p>Son condiciones especiales previas para el desembolso de los recursos del Financiamiento: (i) que el Organismo Ejecutor haya contratado los servicios del PNUD para la administración de los recursos del Programa y para la realización de las contrataciones del mismo en términos y condiciones previamente acordados con el Banco, y (ii) que el Reglamento Operativo del Programa haya entrado en vigencia en términos aceptables para el Banco (párrafo 3.8).</p> <p>Será condición especial previa para el desembolso de los recursos del Financiamiento del Componente 4, que el Organismo Ejecutor haya contratado al CIAT para la ejecución del Componente 4 del Programa, en términos y condiciones previamente acordados con el Banco (párrafo 3.7).</p> <p>Será condición especial previa para el desembolso de los recursos del Financiamiento correspondientes al subcomponente “Dirección Nacional de Contabilidad” del Componente 2 del Programa, que el Organismo Ejecutor haya suscrito un acuerdo interinstitucional con la Contraloría General de la República definiendo el traspaso de funciones de contabilidad gubernamental.</p>
<b>Clasificación del sector social y de la pobreza:</b>	Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704).

<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b>	Como excepción al proceso de licitación pública internacional y de conformidad con la política GS-403 se recomienda la contratación directa del CIAT para la ejecución del Componente de fortalecimiento de la administración tributaria (ver párrafo 3.12) y del PNUD (ver párrafo 3.13), para la administración de los procesos de adquisición de los demás componentes del programa.
<b>Reconocimiento retroactivo de gastos</b>	Como excepción en materia de reconocimiento retroactivo de gastos (OP-504) se recomienda el reconocimiento retroactivo de gastos con cargo a la contrapartida local de hasta US\$550.000 (ver párrafo 3.17).
<b>Adquisiciones:</b>	<p>Las adquisiciones de bienes y servicios relacionados y contrataciones de servicios de consultoría se realizarán de conformidad con las políticas y procedimientos del Banco vigentes en la materia.</p> <p>Cuando el monto de los bienes que se adquieran sea igual o superior al equivalente de US\$350.000, y cuando el monto de los servicios de consultoría que se contraten sea igual o superior al equivalente de US\$200.000, se efectuará licitación pública internacional. Las adquisiciones que estén por debajo de los límites señalados, se regirán, en principio, por las disposiciones de la legislación nacional, siempre que no contravengan los principios básicos del Banco en materia de adquisiciones. La etapa II no contempla contratación de obras.</p>

## **I. MARCO DE REFERENCIA**

### **A. Antecedentes**

#### **1. Contexto macroeconómico**

- 1.1 Durante los años noventa Panamá logró un crecimiento económico continuo, con mejoras per capita constantes en su PIB, basado en el equilibrio fiscal, aumentos sustanciales en la inversión privada y en un conjunto importante de reformas estructurales. El escenario económico estuvo influenciado por la expansión de la actividad portuaria, el aumento en las actividades de la Zona Libre de Colón, y el incremento de la actividad turística.
- 1.2 Luego del ímpetu del crecimiento en los años noventa, la economía panameña ha experimentado una desaceleración debida al retiro de las bases militares estadounidenses, a la contracción de la demanda doméstica, y al enfriamiento de la economía mundial, lo que produjo un debilitamiento de la demanda externa de bienes y servicios nacionales. Por otra parte, el crecimiento real del PIB fue de sólo 0,3 por ciento en 2001, por lo cual hubo una contracción del PIB per capita.
- 1.3 La difícil situación económica por la que está atravesando el país, reflejada en la desaceleración del crecimiento de la actividad económica desde el año 2000, el rechazo del presupuesto del 2002 y el aumento del déficit fiscal, urgieron al Gobierno a adoptar un conjunto de medidas con el ánimo de propiciar la reactivación económica y reducir el déficit fiscal. Así, luego de un largo proceso de negociación con la sociedad civil, en mayo de 2002, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley (No.20) de Reactivación Económica y de Responsabilidad Fiscal. Dicha Ley tiene tres componentes básicos. El primero dispone el uso de los Bienes Revertidos al Estado para financiar una serie de proyectos. El segundo se refiere a medidas de responsabilidad fiscal, las cuales establecen que el déficit fiscal en el sector público no financiero en ningún periodo fiscal excederá el 2% del PIB nominal. Además, dado que la preocupación del GPN es el alto nivel de endeudamiento, el mismo estableció como metas de endeudamiento que la relación deuda pública total neta sobre PIB nominal no excediera del 50% y que la relación deuda externa neta sobre PIB nominal no superara el 0.35%. El tercer componente autorizó el uso de hasta Balboas 200 millones del Fondo Fiduciario para el Desarrollo (fondo constituido con los recursos de las privatizaciones) para obras de gran envergadura, y precisa que los recursos remanentes del Fondo (alrededor de Balboas 1000 millones) sólo podrán ser invertidos en bonos y títulos públicos de excelente calificación.
- 1.4 El informe del Programa del Fondo Monetario Internacional (FMI) en Panamá, de marzo del año 2002, destaca los logros del país, sobre todo en materia de fortalecimiento bancario. También señala la necesidad de continuar con el saneamiento del sistema financiero, y en particular del Banco Hipotecario y del Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), la necesidad de hacer profundas reformas en la Caja de Seguridad Social, y de aumentar las recaudaciones del fisco. Estas áreas constituyen la base de las conversaciones que las autoridades están

sosteniendo con el FMI con vistas a lograr un nuevo acuerdo de tres años de duración que empezaría a regir en el 2003.

## **2. Gestión fiscal**

- 1.5 Durante los últimos cinco años la administración financiera ha experimentado un proceso de modernización, en el cual se destaca la tendencia a unificar las políticas públicas y a crear los sistemas que faciliten la disponibilidad de información confiable y oportuna de los responsables del manejo de las finanzas publicas.
- 1.6 En 1997 el Banco aprobó el Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Económica y Fiscal (1004/OC-PN) que se terminó de desembolsar en el primer semestre de 2002. El programa agilizó y complementó los esfuerzos de las autoridades en la reforma de la administración fiscal. A mediados de 2002, y coincidiendo con el último desembolso, un equipo de oficiales del Banco y consultores internacionales efectuó una evaluación del préstamo. En la Sección B se detallan los avances del programa. En el Cuadro Comparativo de las Etapas I y II (ver archivo del proyecto), se detallan los alcances de cada componente y actividad, así como las actividades a ser financiadas.
- 1.7 La creación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) por medio de la Ley 97 de diciembre de 1998, unificó dos Ministerios, el de Planificación y Política Económica y el de Hacienda y Tesoro. Se distribuyeron las funciones de ingresos y gastos del MEF en dos Vice Ministerios: de Economía y de Finanzas. Bajo la responsabilidad del Vice Ministro 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 Vice Ministro de Finanzas, se encuentran la administración tributaria, administración de aduanas, y administración de catastro. Actualmente se está desarrollando el periodo de transición dirigido a consolidar las funciones del nuevo Ministerio, MEF, como ente rector de las finanzas publicas.
- 1.8 En el año 2000, el MEF, con recursos del préstamo 1004/OC-PN, puso en funcionamiento el Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA) como 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 publico. 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.
- 1.9 La evaluación de la etapa I demostró que gran parte de los objetivos del programa fue alcanzada. Los logros fueron: en el área de Administración Financiera, el diseño y ejecución de SIAFPA en el gobierno central; el establecimiento de la

Dirección General de Tesorería con función de pago a proveedores, y la primera etapa de la implantación de la Cuenta Única en la Tesorería. En Administración Tributaria, el diseño y la puesta en marcha de un Plan de Control Tributario que contribuyó a la modernización del sistema tributario, y la elaboración de la Propuesta de Reordenamiento y Simplificación del Sistema Tributario pendiente de presentación a la Asamblea Legislativa. En Administración Aduanera, mejoramiento de los servicios aduaneros a través de la automatización de procesos, procedimientos y “subcontratación” de comunicaciones a los usuarios vía internet. En el subcomponente del Sistema de Inversiones, las actividades fueron limitadas a la preparación de guías y la capacitación de los funcionarios públicos involucrados en la formulación de proyectos tanto al nivel central como provincial. No todas las actividades contempladas en esta área fueron realizadas, por motivo de un acuerdo entre el Banco y las autoridades de orientar los recursos del Programa al establecimiento del SIAFPA. En Administración de Catastro, se previó un mejoramiento del suministro de información al público, la creación de un sistema de Información Catastral, y un rediseño de los procedimientos en la Dirección General de Catastro en mayo de 2002.

- 1.10 Las actividades identificadas en el programa (ver Sección B), se dirigen a fortalecer el manejo de la gestión fiscal financiera en términos de eficiencia y eficacia. Por esta razón, el programa está orientado a apoyar el fortalecimiento institucional del organismo rector del sistema (MEF) y sus dependencias. Además, se incluye la implementación de procedimientos modernos, la instalación de nuevas bases informáticas de equipos computacionales, la capacitación técnica y el establecimiento de políticas comunicacionales con la sociedad civil.
- 1.11 Hay varias leyes pendientes de aprobación. Entre ellas, la “Ley de Administración Financiera” y la de “Reordenamiento y Simplificación del Sistema Tributario”, que mejorarán el desempeño de la gestión financiera; el contenido de las mismas complementa las actividades que este programa financia, mas la aprobación de las mismas no afectará la reforma administrativa que se propone en la etapa II.

## **B. Conceptualización del programa**

### **1. Fortalecimiento institucional de la DEI y del MEF**

- 1.12 La DEI, que depende del Vice Ministro de Economía y del Vice Ministro de Finanzas, fue creada con el objetivo de formular y promover políticas institucionales dirigidas a mantener una gestión eficiente y eficaz que facilite el cumplimiento de las responsabilidades asignadas al MEF. Para complementar y fortalecer los objetivos del programa es necesario reglamentar la ley que creó el MEF, definiendo las funciones de las dependencias y poniendo en marcha una estructura orgánica que concuerde con dicha ley y con las prioridades del MEF, en el manejo de la gestión financiera.

## **2. Administración financiera**

- 1.13 A nivel nacional la consolidación de un sistema integrado de administración financiera y la optimización de las técnicas de formulación, ejecución, contabilidad y control del presupuesto público son metas de las autoridades; para lograr tal objetivo se requiere complementar esfuerzos con las actividades de este programa.
- 1.14 El MEF maneja estas actividades a través de las Direcciones de Presupuesto, Contabilidad y Crédito Público, dependencia del Vice Ministro de Economía; la Dirección General de Tesorería bajo el Vice Ministro de Finanzas y la Dirección de Aplicación Informática, diseñada para integrar la información presupuestaria y financiera, denominada SIAFPA, la cual depende del Ministro.
- 1.15 Todas las instituciones del GPN tienen una Dirección de Administración y Finanzas que incluye los departamentos de Presupuesto, Contabilidad, Compra y Tesorería, responsables del registro de ingreso y gastos de la institución en el SIAFPA del MEF. El Departamentos de Presupuesto de cada Ministerio prepara una propuesta y la somete al MEF. Una vez aprobada la propuesta, el presupuesto se registra en el sistema SIAFPA.
- 1.16 Las funciones de contabilidad presupuestaria y patrimonial, tesorería y registro de la deuda, están siendo transferidas de la Contraloría General de la República (CGR) al MEF, generando la necesidad de ajustes en la estructura orgánica del Ministerio, de tal forma que las instituciones y dependencias vinculadas con la administración financiera funcionen de manera integrada, apoyadas por el dominio de los conceptos y de las metodologías inherentes al manejo de las finanzas públicas. Las direcciones del MEF que juegan un rol importante en el manejo de la administración financiera son las siguientes:
- 1.17 *Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA)*. Tiene a su cargo la preparación y monitoreo de la ejecución del presupuesto nacional, de acuerdo con las estimaciones de ingresos y gastos públicos. La evaluación de la etapa I (1004/OC-PN) identificó: (i) la necesidad de definir una metodología de indicadores y medir los resultados de la gestión pública, que a su vez resulta del uso de categorías de gasto en lugar de gasto por programas; (ii) la falta de integración del módulo de ingresos al SIAFPA, lo que limita la disponibilidad oportuna de información para la programación del gasto, de acuerdo al ingreso; y (iii) la falta de una estrategia de capacitación para el personal de la DIPRENA.
- 1.18 *Dirección General de Tesorería (DGT)*. Está encargada de las siguientes actividades: preparar el presupuesto de caja, para optimizar el uso de los fondos públicos, identificar requerimientos transitorios de recursos, y efectuar pagos de obligaciones contra el tesoro. A partir de 1997 las funciones propias de la Tesorería, que eran cumplidas por la CGR se encuentran en período de transición. La DGT cumple la función de pago de los proveedores, que en la actualidad toma un período promedio de hasta 120 días, con la consecuencia de un aumento a los precios de los proveedores, a fin de financiar la demora. Asimismo, el GPN opera en la actualidad 3200 cuentas corrientes con un saldo promedio total de US\$500



millones, con la consecuencia de un incremento en los costos de financiamiento del estado. Por esta razón, en mayo del presente año fue aprobada, por Resolución Ministerial (No. 072), la creación de la Caja Única, proporcionando al DGT el marco institucional y operativo para manejar los recursos del tesoro nacional.

- 1.19 *Dirección de Crédito Público (DCP).* El Decreto No. 70 del 2002, reorganiza la Dirección de Crédito Público del MEF, "... para asegurar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público". De esta forma se consolidan las funciones correspondientes al manejo de la deuda, anteriormente efectuadas por la Dirección de Tesorería y la DCP. El rol de la DCP es el de programar y negociar fondos en los mercados financieros nacionales e internacionales para apoyar proyectos de inversión pública y posibles déficits fiscales. En la evaluación de la etapa I se han identificado debilidades en la estandarización de los títulos, la integración de la cartera y la delimitación de las funciones que deberían corresponder en materia de deuda a la CGR y a la DCP. La DCP requiere fortalecimiento tecnológico y capacitación de su personal a fin de obtener el máximo beneficio para la Nación en los mercados financieros. En mayo del 2002 se aprobó la Ley 20 que dicta medidas de reactivación económica y responsabilidad fiscal, las cuales establecen definiciones básicas acerca del crédito público y los niveles de endeudamiento público. (Ver párrafo 1.3).
- 1.20 *Dirección Nacional de Contabilidad (DNC).* Creada por la Ley 97 del 27 de julio de 2000, tiene la responsabilidad de preparar los estados financieros consolidados del sector público. Las funciones de contabilidad y auditoria se encuentran distribuidas entre la CGR y el MEF. Actualmente la CGR compila la información contable y consolida los estados financieros a nivel sectorial, funciones que corresponden a la DNC. La Resolución Ministerial No. 072 aprobó un proyecto de reestructuración para poner en funcionamiento una DNC capaz de dirigir la contabilidad presupuestaria y financiera del sector público, y producir informes financieros consolidados confiables, por medio de tecnológicas modernas.
- 1.21 *Dirección Nacional del Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá, (SIAFPA).* Esta Dirección fue creada como responsable del componente informático, para integrar la contabilidad del presupuesto y la contabilidad patrimonial (financiera), basada en los insumos de los sistemas de Presupuesto, Tesorería y Crédito Público, denominado SIAFPA, y en el futuro, la integración de los módulos de ingresos, inventarios, activos fijos e inversión pública. En la actualidad el GPN debe esperar 2 a 3 meses para obtener los reportes financieros consolidados del Estado. La Dirección prevé la aplicación de estrategias dirigidas a lograr el mayor nivel de independencia de los usuarios del Sistema, las interfaces con los módulos que complementan al SIAFPA y la factibilidad técnica de sustituir la tecnología cliente servidor por el ambiente internet, lo cual permitirá obtener información sobre el costo de los contratos públicos en tiempo real. Asimismo, se ha identificado la necesidad de extender el SIAFPA al sector público descentralizado y financiero, y fortalecer la seguridad del sistema.

### **3. Sistema de inversiones públicas**

- 1.22 El presupuesto de inversión pública es el principal instrumento de la gestión, control y evaluación del cumplimiento de las metas físicas del sector público. El GPN da prioridad al fortalecimiento de su peso institucional y de gestión creando el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, (SINIP), por Decreto Presidencial (Diciembre 11, 2001), obligatorio para todas las instituciones públicas, cambiando los roles de la Dirección de Programación de Inversiones (DPI), como organismo coordinador de la inversión pública, con la función de orientar y apoyar a las instituciones del sector público en la definición de sus planes y proyectos.
- 1.23 En la etapa I del programa, parte de los esfuerzos del MEF fue dirigida hacia el control del SINIP para asegurar la calidad técnica, económica, social y ambiental de los proyectos que proponen y ejecutan las instituciones, y asegurar su concordancia con los objetivos de los planes y programas del gobierno. También se anticipó fortalecer el SINIP en términos de planificación, programación y presupuestación. Se lograron avances significativos en el enfoque conceptual, estableciendo metodologías para la formulación y la evaluación de proyectos. Aunque parte significativa del presupuesto de este componente se transfirió al SIAFPA para financiar su implantación, se logró estructurar una base de datos de los principales proyectos comprendidos en el presupuesto nacional.
- 1.24 La resolución Ministerial número 779 del MEF, de fines del 2001, reestructuró la DPI en tres unidades: Sistemas de Información; Capacitación y Programación, y Seguimiento de Inversiones. Esta reorganización, aún en proceso, permitirá que la DPI norme y supervise la aplicación de nuevas técnicas y metodologías de aplicación exigible, para la formulación y la evaluación de proyectos, apoyándose en la organización de una Red de Bancos de Proyectos institucionales bajo su coordinación, con el apoyo de una plataforma informática, desarrolle el sistema de seguimiento y control de resultados físicos y financieros. Esto exigirá el acuerdo de procedimientos técnicos comunes entre la DPI y la DNP, dado que hasta ahora no todos los proyectos se encuentran identificados con precisión en el Presupuesto Nacional. Con metodología y procesos operativos estipulados en manuales, el esfuerzo de capacitación tendrá especificidad en relación al sistema y área sectorial concreta para cada tipo de proyecto.
- 1.25 Actualmente la DPI cumple un esfuerzo importante de apoyo al Programa “Torre de Control” impulsado desde el 2001 por la Vice Presidencia de la República. Este sistema consiste en una red de comunicación e información (página web) para las autoridades y el usuario, para tener en tiempo real el estado de ejecución del presupuesto. El sistema será abastecido de datos sobre la ejecución periódica de los proyectos con respecto a sus avances y resultados (físicos y financieros). La fase experimental del mismo se iniciará con los Proyectos del Ministerio de la Vivienda, también en conexión con el SIAFPA en lo relacionado con los datos de la ejecución financiera. El Banco de Proyectos que se apoyará con esta Etapa II, que está integrado con el SINIP, será fundamental para asegurar la exactitud y calidad de la información a transmitirse vía la Torre de Control.

- 1.26 Dada esta situación, se anota la necesidad de: (i) ajustar y dar fuerza institucional a la normativa del SINIP; (ii) definir una sólida vinculación técnica (clasificadores y procedimientos) con el sistema presupuestario, tema que es de urgente abordaje para iniciar en el 2003 el proceso de seguimiento y control; (iii) estructurar una red orgánica institucional para todo el sector público en el desarrollo del banco de proyectos, en operación integrada con el SIAFPA y para alimentación de datos a la “Torre de Control”; (iv) ajustar la organización institucional de la DPI y las instituciones para asegurar la correcta operación del SINIP y (v) profundizar el apoyo para la capacitación del personal del DPI y otras dependencias del estado que promueven proyectos de inversión.

#### **4. Administración tributaria**

- 1.27 Este componente en la etapa I se orientó a la simplificación y reordenamiento del sistema tributario y al fortalecimiento de la administración tributaria. Específicamente las actividades se concentraron en apoyar: (i) la elaboración del diagnóstico y documento conceptual que dio lugar al anteproyecto de Ley de “Reordenamiento y Simplificación del Sistema Tributario”, el cual será enviado a la Asamblea Legislativa. La Ley contempla modificaciones importantes al sistema impositivo, adecuaciones al régimen procedimental que regula la relación entre el fisco y los contribuyentes y el establecimiento de la autonomía administrativa, funcional y financiera de la DGI; (ii) el restablecimiento y la mejora de los procedimientos de actualización del registro de contribuyentes; (iii) mejoras en el procesamiento de las declaraciones de impuestos; (iv) la recopilación de información de “pagos a terceros” para realizar controles sobre la veracidad del impuesto declarado, y (v) el inicio del desarrollo del nuevo sistema de recaudación y control de las obligaciones tributarias “e-Tax” en entorno WEB, basado en el esquema conceptual del sistema computacional “Tax Solutions” del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- 1.28 Como complemento del Programa 1004/OC-PN y con sus propios recursos, el GPN está ejecutando el Programa de Modernización Integral del Sistema Tributario con el CIAT, por un monto de US\$3,9 millones, el cual se completará a finales del presente año. Entre otros aspectos el programa contempla: (i) dotar a la administración tributaria de aplicaciones informáticas orientadas a satisfacer las funciones principales de las áreas de recaudación y cobranza y realizar controles sistemáticos sobre el impuesto declarado por los contribuyentes mediante cruces de datos; (ii) dotar a la Dirección General de Ingresos (DGI) del equipamiento informático necesario, y (iii) continuar la ejecución del Plan de Control Tributario (PCT) que comprende acciones de control en las áreas señaladas, ya que las actividades realizadas en el marco del PCT están produciendo resultados satisfactorios y es intención del Gobierno profundizar los avances logrados.
- 1.29 No obstante los avances realizados en el marco del Programa 1004/OC-PN y los logros que se vienen alcanzando mediante el Programa de Modernización Integral del Sistema Tributario del GPN, persisten en la DGI factores que condicionan la efectividad de la administración, tales como: (i) insuficiente profesionalización de sus recursos humanos, (ii) cierta dependencia en materia informática respecto de la

Unidad de Coordinación Informática (UCI) del MEF, y (iii) dificultades para gestionar adecuadamente sus recursos financieros y materiales.

- 1.30 Específicamente, es necesario que la DGI continúe su proceso de fortalecimiento, lo que le permitirá superar debilidades existentes y poder: (i) implantar mecanismos de planeamiento institucional basados en estudios tributarios y de control de gestión que alcancen a todas las áreas de la DGI; (ii) mejorar el proceso de fiscalización, particularmente en las etapas relacionadas con la investigación de los sectores a controlar, la elaboración de medidas estructurales para prevenir la evasión, la selección de casos a fiscalizar y la ejecución de las auditorías; (iii) fortalecer los nuevos procesos informáticos y superar los problemas de la información corriente en los sistemas administrados por la UCI; (iv) establecer una política comunicacional que apoye a un mejor cumplimiento tributario de los contribuyentes; (v) disponer de un sistema de gestión del personal que impulse la profesionalización del organismo mediante el ejercicio de la carrera administrativa y una adecuada capacitación; (vi) gestionar los recursos financieros y materiales que se le asignen, con el fin de tener una adecuada capacidad de operación; y (vii) instalar mecanismos de control interno sobre las acciones de la administración.

## **5. Administración aduanera**

- 1.31 Desde 1992, a través del Programa de Reforma de Empresas Públicas (690/OC-PN), el Banco viene apoyando la modernización del servicio de Aduanas, con la automatización de las declaraciones de aduanas, a través de la implantación de la aplicación informática de gestión aduanera Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA), desarrollada por la *United Nations Conference of Trade and Development* (UNCTAD).
- 1.32 Más recientemente, a través del préstamo 1004/OC-PN, el GPN apoyó la mejora de la eficacia y eficiencia operativa de las aduanas, adoptando una nueva aplicación denominada Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICE), para superar la obsolescencia técnica y las limitaciones funcionales del SIDUNEA. El apoyo que prestó el subcomponente se centró en: (i) el diseño y simplificación de los procedimientos aduaneros operativos básicos que permitieran mejorar el control sobre las operaciones de entrada de las mercancías, su permanencia en depósitos aduaneros, el tránsito de las mismas y la recaudación de los tributos, así como el establecimiento de consultas para disponer de información estadística; este diseño ha sido informatizado dentro del SICE, cuyo desarrollo e implantación fueron concesionados por el GPN a General Business Machines; (ii) revisión del Código Aduanero para su presentación al Poder Ejecutivo y (iii) capacitación tecnológica y operativa relacionada con los nuevos procedimientos informatizados.
- 1.33 No obstante los logros alcanzados con el Programa 1004/OC-PN, el papel que asumía la aduana como organismo recaudador de la hacienda pública varió notablemente respecto al que venía cumpliendo hasta épocas recientes. Hoy, en aplicación de las reglas acordadas en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), se ha fortalecido la exigencia de una aduana facilitadora del comercio. Asimismo, la aduana debe velar, en coordinación con otros organismos

del Estado, por la seguridad, la salud y el medio ambiente. Estas exigencias requieren una adaptación de la organización, la infraestructura, los procedimientos y la capacitación del personal para el cumplimiento de las nuevas funciones o el fortalecimiento de las que ya tenía asignadas, encarando el reto del cumplimiento desde una perspectiva de eficacia y eficiencia, en base a las mejores prácticas técnicas y tecnológicas.

- 1.34 En este contexto se hace necesario que la Aduana proceda a una revisión de sus procedimientos de gestión y control para alcanzar los objetivos que requiere el nuevo marco en el que se desarrolla el comercio internacional. Esto implica fortalecer las áreas de análisis del riesgo con el objetivo de alcanzar un control efectivo en el marco de una actuación eficiente, pero también disponer de personal profesionalizado y responsable, con la capacitación adecuada, la estabilidad en el cumplimiento de la función y un sistema de remuneraciones pertinente que incentive su actuación eficaz y eficiente. También se hace necesario dotar a la aduana de las herramientas informáticas, de infraestructura y operativas precisas para cumplir su función.
- 1.35 Se busca alcanzar estos objetivos de efectividad en dos áreas a través de acciones concretas: En el área del comercio internacional formal, aquél que se realiza a través de declaraciones aduaneras, una modificación en la filosofía del momento y del método de control. De acuerdo con las mejores prácticas probadas, el momento para el control se debe establecer por el importador o, en su defecto, con posterioridad a la entrega de la mercancía al importador, lo cual reduce los costos en su manipulación y estadía. Este método se centra en la auditoría técnica-aduanera de operaciones y operadores sobre la base de los perfiles de riesgo; con esta acción realizada profesionalmente se logra el control eficaz. En el área del comercio informal o tráfico ilícito (contrabando) en el cual no hay una declaración en aduanas, se requiere acudir a la formalización de acuerdos con otros países, mejorar el sistema de información de la institución y el intercambio de datos con otras instituciones del estado, capacitar personal en técnicas de investigación y represión de actos ilícitos y disponer de equipamiento e infraestructura para la detección de dichas infracciones.

## **6. Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales**

- 1.36 Durante la última década, el ordenamiento territorial ha venido evolucionando desde una planificación sectorial del uso de la tierra a nivel centralizado, hacia un proceso participativo de análisis y planificación del desarrollo.
- 1.37 El Banco ha contribuido al desarrollo del sector por medio de apoyo técnico y financiero a las funciones institucionales y operativas de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales (DCBP) del MEF (a través del Programa 1004-OC/PN), y por medio del apoyo al proceso de regularización de predios urbanos y rurales (con la excepción del gran área metropolitana del país) a través del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) (PN-0148), que se encuentra en proceso de aprobación y que complementará la cobertura geográfica de una operación del Banco Mundial.

- 1.38 Estas operaciones apoyan a la DCBP en el diseño de un Sistema de Información Catastral, en el fortalecimiento de la capacidad técnica y en la modernización de la tecnología utilizada. Adicionalmente, el Programa 1004/OC-PN contribuyó al establecimiento de un Centro de Atención al Contribuyente, lo que ha permitido mejorar la calidad y la rapidez de las transacciones y registros catastrales. El componente de Administración de Catastro incluido en la etapa I de este programa, incorporaba como objetivos la adecuación de las estructuras organizacionales y legales de la Dirección General de Catastro, y la aplicación de nuevas tecnologías y herramientas informáticas para la digitalización de documentos, planos y mapas catastrales. El subcomponente se ha ejecutado por medio del desarrollo de las siguientes actividades. (i) adecuación de la Ley sobre el Impuesto de Inmueble, por medio de la reducción del nivel de las exenciones tributarias y de una mejora del mecanismo de actualización del valor catastral; (ii) modernización de la estructura organizacional y de las instalaciones físicas de la Dirección General de Catastro con particular énfasis en la modernización de la estructura informática y de archivos; (iii) consolidación del Sistema Integrado de Información Tributaria y fortalecimiento de los recursos humanos; (iv) establecimiento de nuevas técnicas y metodologías de computación en las áreas de avalúo, cartografía y control del impuesto de inmueble; y (v) ejecución de un plan de capacitación.
- 1.39 Por otro lado, la ejecución de estas operaciones generará una notable cantidad de información relacionada con la reglamentación del territorio, con el proceso de revisión y titulación de las propiedades, y con la inscripción del título en el registro público. Para el funcionamiento correcto de la estructura impositiva, es necesario que la información generada sea compartida por las tres instituciones que la utilizarán (Registro Público, DCBP y DGI).
- 1.40 El componente de apoyo a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales que se financiará por medio de la II etapa del programa, tiene como finalidad el establecimiento de la base de datos compartida entre el Registro Público, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, y la DGI, con el fin de coordinar las funciones de registro, transferencia de títulos y recaudación fiscal, aumentando la rapidez y la seguridad de las transacciones inmobiliarias en el país.
- 1.41 La base de datos de los avalúos catastrales es obsoleta, generando limitaciones en el potencial de recaudaciones y contribuyendo al aumento de la brecha fiscal. En un avalúo reciente, una muestra de 411 fincas que pagaban US\$700.000 anuales de impuestos, sobre la base de su valor actualizado pasaron a pagar US\$3.700.000 por concepto de impuestos de propiedad. Para actualizar la base de datos y elevar el nivel de recaudaciones, se incorporó al programa una expansión del plan piloto de actualización de los avalúos ejecutado en 2001, que permitió revisar y actualizar la base de datos de impuestos de inmueble de una porción limitada de la Ciudad de Panamá, lo que demostró la necesidad de actualizar la base de datos, cuya última revisión se llevó a cabo hace 30 años. El apoyo a la realización de este componente permitirá realizar avalúos en los principales sectores de la provincia de Panamá, y de las más importantes ciudades del país. La recaudación de impuestos de transferencia de propiedad fue negativamente afectada por los bajos avalúos existentes.

### **C. Estrategia del Banco en el país**

- 1.42 Un objetivo prioritario para el Banco es la reforma y modernización del Estado en los países prestatarios. El Banco tiene como aspecto importante de su estrategia la reforma institucional para aumentar la gobernabilidad y eficiencia, en particular la transparencia administrativa del Estado, así como la reducción de la pobreza. El fortalecimiento de la capacidad del Poder Ejecutivo para planificar, programar y dar seguimiento al financiamiento de su programa nacional de desarrollo y para compartir esta información con la sociedad civil también son pasos importante en el proceso de modernización del Estado. El Banco presta alta prioridad al desarrollo de la capacidad de programar inversiones, de aumentar la recaudación de tributos por medio de mejoras en eficiencia y equidad, que a su turno proporcionen recursos que brinden sostenibilidad a programas sociales, y de manejar más eficientemente su deuda.

### **D. Estrategia del país**

- 1.43 La estrategia de desarrollo del GPN descrita en el documento de país, GN-2136-1 de mayo de 2001, tiene como prioridades el aumento y mejoramiento de la inversión social, y el crecimiento económico para generar empleos y disminuir la desigualdad. La ejecución de esta estrategia depende del mejoramiento de la programación presupuestaria, mejoras administrativas en la recaudación de impuestos y la contención del gasto corriente del sector público.
- 1.44 En agosto del 2001, el GPN solicitó al Banco apoyo para consolidar los esfuerzos iniciados con el Préstamo 1004/OC-PN para mejorar su gestión fiscal y económica. La operación busca el fortalecimiento de la gestión tributaria y aduanera, mientras que se profundizan el apoyo a la programación de inversiones y la consolidación de los esfuerzos en administración financiera (incluyendo la extensión del SIAFPA al sector financiero), y el fortalecimiento de la administración del sistema de catastro.

### **E. Experiencias recientes del Banco en modernización del estado**

- 1.45 **Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Pública (1004/OC-PN).** Desde 1997 el Banco ha apoyado a las autoridades en el fortalecimiento de la gestión pública, y con esta operación, cuyo objetivo principal fue aumentar la capacidad de gestión macroeconómica y fiscal y fortalecer la administración financiera del sector público. El último desembolso del préstamo se efectuó en 2002.
- 1.46 El Banco tiene la experiencia de seis programas en Panamá en el área de modernización del estado: un Programa de Modernización Financiera (1073/OC-PN), y un sectorial financiero (1074/OC), cuyos objetivos fueron mejorar el marco reglamentario del sector bancario y financiero, privatizar parte del sector financiero, promover un mercado financiero y mejorar la seguridad de transacciones; un programa de reforma judicial en ejecución (Préstamo 1099/OC-PN), un programa de reforma de la asamblea, (923/OC-PN), y dos programas de privatización de telecomunicaciones, generación de electricidad, de agua y otras

servicios públicos (969/OC-PN y 970/OC-PN); también tiene experiencia en operaciones similares en Perú, Argentina y Uruguay, entre otros.

- 1.47 Basadas en estas experiencias, las lecciones para el programa son las siguientes: (i) mantenerse actualizado sobre el contexto político en que se ejecuta el proyecto; (ii) 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 “involucrados” e identificar sus intereses y motivaciones. Hay que tratar de mantener informados y 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, y (iii) un programa o por lo menos sus objetivos deben ser consensuados. Se iniciará la etapa II con un taller de lanzamiento. El programa reforzará los objetivos que persigue la Ley de Reactivación Económica y Responsabilidad Fiscal, que se produjo luego del Dialogo Nacional consensuado en el año 2002.

#### **F. Estrategia del programa**

- 1.48 Los nuevos desafíos de minimizar el nivel de endeudamiento interno y externo a través de un aumento en la recaudación tributaria, la urgencia de controlar la evasión de impuestos, la devolución al Gobierno del Canal, el que requerirá una inversión de aproximadamente US\$1.000 millones para modernizarlo, los problemas fiscales del país, así como las nuevas oportunidades que ofrecen la tecnología informática para aumentar la eficiencia en las áreas de gestión fiscal, y la experiencia de la Etapa I, justifican una segunda operación.
- 1.49 Se anticipa que esta operación va a institucionalizar el proceso del mejoramiento de la gestión fiscal que comenzó con la etapa I. Se mejorarán la recaudación y el manejo del presupuesto, aumentando la transparencia de la gestión pública, lo que permitirá a la sociedad civil una mayor participación en el manejo fiscal del país. Al respecto cabe señalar que en enero del 2002 se aprobó la Ley de Transferencia de la Gestión Pública, la cual obliga a una mayor transparencia y disponibilidad oportuna de información de las finanzas públicas. El programa es oportuno, porque se da en el contexto de la desaceleración económica por la cual atraviesa el país, en el proceso de globalización y en la presión internacional de cumplir con las normas de transparencia en el régimen tributario.



## **II. EL PROGRAMA**

### **A. Objetivos y descripción**

- 2.1 El objetivo principal del programa es mejorar la eficiencia y eficacia del sector público en el área económica y fiscal. De forma específica, el mismo estará dirigido a los siguientes objetivos: (i) mejorar la capacidad de planificación del MEF; (ii) fortalecer la administración financiera; (iii) aumentar la eficiencia y eficacia de la recaudación tributaria; (iv) mejorar la calidad de la inversión pública; (v) mejorar la capacidad de gestión y fiscalización de la Administración de Aduanas y (vi) fortalecer institucionalmente el sistema de catastro.
- 2.2 Para realizar estos objetivos el programa está integrado por los siguientes seis componentes de fortalecimiento institucional: (i) del MEF; (ii) de la administración financiera; (iii) del sistema tributario; (iv) del sistema aduanero; (v) del sistema de inversiones; y (vi) de la Dirección General de Catastro.

#### **1. Fortalecimiento institucional del MEF (US\$215.000)**

- 2.3 El objetivo de este componente está dirigido a que el MEF disponga de las normas complementarias a la ley que lo crea así como de la organización que facilite la aplicación integral de políticas institucionales en materia de finanzas públicas. El programa dará apoyo a la DEI para: (i) estudiar el marco institucional que crea el MEF incluyendo la revisión de su reglamento; ; (ii) definir el plan de desarrollo institucional; (iii) armonizar la estructura orgánica del MEF, y (iv) diseñar propuestas dirigidas a contribuir con la seguridad jurídica para apoyar el fortalecimiento de sus instituciones y dependencias.

#### **2. Fortalecimiento de la administración financiera (US\$2.450.000)**

- 2.4 Los objetivos de este componente son agilizar los procesos y las decisiones relativas 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. Los subcomponentes a desarrollar son los siguientes:
- a. DIPRENA. Con el objetivo de mejorar el manejo del presupuesto, a fin de hacerlo más rápido, preciso y transparente, se desarrollarán las siguientes actividades: (i) diseño de la metodología para la revisión de la estructura programática del Presupuesto General del Estado; (ii) preparación del diagnóstico de la estructura programática actual; (iii) definición e implantación de una nueva estructura programática dirigida a que el presupuesto constituya el medio para administrar y evaluar los resultados de la gestión pública en términos físicos y financieros; (iv) incorporación de la interfase del subsistema de ingresos públicos al ciclo presupuestario, y (v) capacitación de su personal en las nuevas metodologías que se adopten.
  - b. En la DGT se espera reducir los gastos de financiamiento corriente del estado a través de: (i) consolidación de los esfuerzos para lograr la total implantación

de la Tesorería, reduciendo el período de pago a proveedores de 120 a 30 días, y (ii) ejecución del programa para la implantación y puesta en marcha de un sistema de Cuenta Única del Tesoro, lo cual convertiría en una por cada ministerio, las 3200 cuentas actuales, bajando el saldo diario promedio de quinientos millones de dólares (US\$500.000.000) a ciento cincuenta millones de dólares (US\$150.000.000), con una disminución imputada de intereses.

- c. En la DCP se busca reducir los costos del manejo del crédito público por medio del mejoramiento de la gestión de la deuda externa e interna. Se realizarán las siguientes actividades: (i) concluir el traspaso de las funciones de registro y pago de la deuda entre el MEF y la CGR, (ii) apoyar la simplificación del proceso de registro y pago de la deuda y (iii) diseñar y adoptar una metodología para control de calidad de los datos que ingresan al SIAFPA y de los informes sobre el manejo del crédito público.
- d. En la DNC se ejecutarán las siguientes actividades: (i) elaboración de los procedimientos de verificación de la calidad de la información contable; (ii) definición de la metodología de consolidación de los estados financieros del sector público; (iii) diseño de metodologías para el análisis financiero y económico de los estados financieros consolidados, y (iv) apoyo a la ejecución del plan de capacitación de la DNC.
- e. En el SIAFPA se proponen las siguientes actividades: (i) perfeccionamiento y extensión del SIAFPA al sector público descentralizado y gobiernos locales seleccionados por el Gobierno; (ii) definición de un plan de homologación del SIAFPA; (iii) incorporación al SIAFPA de las interfaces con otros sistemas relacionados, como ingresos, Inversión y Cuenta Única del Tesoro, y (iv) diseño de planes de seguridad y de contingencia del SIAFPA. Como resultado de la plena implantación del SIAFPA en todo el sector público se espera lograr un incremento en la productividad del sector, una disminución en los costos de las adquisiciones públicas, y más transparencia y control en la ejecución del presupuesto.

### **3. Modernización del sistema de inversiones públicas (US\$2.153.800)**

- 2.5 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.
- 2.6 Este objetivo se logrará a través de: (i) la revisión del marco normativo del SINIP para el establecimiento de normas reglamentarias y operativas que definan las relaciones de procedimiento y técnicas entre la DPI (Dirección de Programación de Inversiones) y las otras Direcciones del MEF y la red de instituciones vinculadas al

sistema; (ii) la revisión de los procedimientos para determinar prioridades entre proyectos y su consistencia con las políticas públicas, y la revisión de los métodos de evaluación económica, social y medioambiental de las inversiones, en adecuada relación técnica y de procedimientos con el área de pre-inversión; (iii) revisión del manual sobre el marco conceptual, metodológico y de procedimientos sobre el SINIP; (iv) el diseño y montaje del Banco de Proyectos de Inversión Pública, desarrollado en toda la red de instituciones y operando bajo la coordinación de la DPI (Torre de Control); (v) redefinir la organización institucional de la DPI y de las instituciones para respaldar las operaciones del SINIP y la red de Bancos de Proyectos; y (vi) la implementación de un plan de capacitación autosostenible, directamente comprometido con los aspectos conceptuales y metodológicos definidos y con el desarrollo operativo del Banco de Proyectos de Inversión en conexión con los sistemas de SIAFPA.

#### **4. Fortalecimiento del sistema tributario (US\$3.382.500)**

2.7 El objetivo de este componente es mejorar la eficiencia, eficacia y equidad de la recaudación de impuestos, a través del fortalecimiento institucional de la Administración Tributaria y del mejoramiento de su gestión, logrando un incremento anual de la recaudación de aproximadamente 2% al final de la ejecución de este programa. Se desarrollarán las siguientes actividades:

- a. Con el fin de implantar procedimientos de planeación institucional y de control de la gestión: (i) se realizarán estudios sobre la evasión y sobre los sectores económicos más importantes, con el fin de orientar la elaboración de los planes institucionales; (ii) se evaluará el Registro Único de Contribuyentes y se propondrán los cursos de acción para que la DGI tenga un mejor conocimiento y mayor información sobre los entes administrados; (iii) se establecerán metodologías de planificación y de control de la gestión de todas las áreas, y (iv) se revisará y adecuará la estructura organizacional de los programas de acción que se instrumenten.
- b. Para implantar controles eficaces y combatir la evasión fiscal: (i) se generará la capacidad para investigar y detectar la evasión impositiva; (ii) se establecerán nuevos sistemas informáticos de apoyo a la fiscalización; (iii) se evaluará la aplicación de medidas estructurales para prevenir la evasión; (iv) se desarrollarán técnicas de auditoría específicas por sectores económicos; y (v) se proporcionará a los auditores medios informáticos para su labor de campo.
- c. Fortalecimiento de la informática: (i) se apoyará a la DGI para que consolide su independencia informática, en el marco de las políticas definidas por el MEF y del intercambio de información que necesariamente debe establecerse con otras áreas del gobierno; (ii) se apoyará el desarrollo y administración de sus propios sistemas; y, (ii) se reforzará y actualizará la infraestructura para manejar los sistemas electrónicos de datos.

- d. Establecimiento de políticas de comunicación institucional: (i) se establecerán políticas que induzcan a un mayor cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes; y, (ii) se implantarán mecanismos de información permanentes y masivos sobre el régimen tributario, hacia la comunidad y hacia el interior de la Administración.
- e. Para promover la profesionalización de la Administración y mejorar su capacidad operativa se apoyará: (i) la creación de una Unidad que coordine la administración del personal y su capacitación; (ii) la aplicación de procedimientos específicos para la selección, ingreso, evaluación y promoción de los funcionarios, en el marco de la Ley de Carrera Administrativa vigente; (iii) el diseño y ejecución de planes de capacitación, con énfasis en las áreas de fiscalización y control tributario; y, (iv) la aplicación de procedimientos de gestión que le permitan a la DGI administrar más ágilmente los recursos financieros y materiales que se le asignen.
- f. Para la implantación de control interno se apoyará la formalización de los procedimientos a través de instructivos o manuales y se establecerán procedimientos de control interno.

## **5. Fortalecimiento del sistema aduanero (US\$2.448.700)**

2.8 El propósito de este componente es reducir los costos de transacción de comercio internacional; disminuir la importación de productos no saludables 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 en las siguientes áreas:

- a. En recursos humanos y capacitación se pretende alcanzar la profesionalización del personal en el cumplimiento de las funciones asignadas a través de: (i) identificación del perfil de cada funcionario para ubicarlo en la función adecuada; (ii) diseño de las reglas para entrada, salida, traslado y permanencia de los funcionarios dentro de la institución, así como el diseño e implantación de un sistema de retribuciones aplicables a la Administración Aduanera basado en criterios de dedicación, productividad y responsabilidad; y (iii) diseño y difusión de la capacitación necesaria para cada función operativa, fiscalizadora (especialmente en técnicas de auditoría) y administrativa.
- b. En procedimientos aduaneros: (i) revisar y evaluar los procedimientos vigentes e informatizados en el SICE, para agilizar y simplificar los trámites del despacho; (ii) diseñar e implantar nuevos procedimientos operativos y de control para aquellos regímenes aduaneros y actividades fiscalizadoras a priori y posteriori del despacho, no informatizados en el SICE (control de cargas a la exportación, tráfico de perfeccionamiento activo y pasivo, control de pasajeros, control a posteriori, y auditoría), y (iii) potenciar la acción fiscalizadora, a través del diseño e implantación de una metodología para mejorar el análisis e identificación del riesgo fiscal.

- c. En el área de procedimientos administrativos: (i) revisar los actuales procesos gerenciales; y (ii) diseñar nuevos procedimientos con el objeto de reducir los trámites y documentos, propiciando el tratamiento informático y digital tanto de los procesos internos, como de los que afectan a los usuarios (implantación del expediente digitalizado a través de intercambio electrónico de datos, scanner, correo electrónico, y digitalización del archivo documental).
- d. En el área normativa: (i) elaborar e implantar la reglamentación para hacer efectivas las reglas de gestión de personal diseñadas en el área de recursos humanos; (ii) elaborar e implantar la reglamentación necesaria para la aplicación de los nuevos procedimientos operativos, fiscalizadores y administrativos diseñados; y (iii) elaborar un proyecto de ley sobre infracciones y sanciones, que, recogiendo la nueva realidad del comercio internacional (facilitación y control) lleve a efecto la acción fiscalizadora.
- e. En el área de organización y gestión: (i) revisar e implantar una estructura orgánica adecuada a los nuevos procedimientos diseñados, identificando los perfiles de cada posición; (ii) establecer un sistema de gestión basándose en la consecución de objetivos y descentralización de las funciones del recurso humano, dotándolo de la metodología y herramientas para realizar un efectivo control interno de la gestión; y (iii) adoptar e implantar un programa de calidad total (sujeto a las normas ISO 9000) sobre los nuevos procedimientos (operativos, fiscalizadores y administrativos). El objetivo de este programa es que un tercer ente, independiente de la aduana, acompañe el diseño e implantación de los procesos y su mantenimiento más allá del préstamo, de forma que se le garantice al GPN la calidad de las acciones de modernización desarrolladas y su sostenibilidad en el tiempo.
- f. En el área de desarrollo informático, fortalecer a la aduana en el desarrollo y el mantenimiento de sus aplicaciones por medio de: (i) apoyar el proceso de transferencia a la aduana que se requiera para el desarrollo y mantenimiento del SICE y de las nuevas aplicaciones de gestión que se implanten (nuevos módulos del SICE, control de pasajeros, y digitalización de archivos), mediante la contratación de la consultoría de apoyo y la capacitación de los funcionarios de la aduana; y (ii) adquisición de licencias para las nuevas aplicaciones (rediseño de la plataforma en servidores, software para la gestión de los recursos humanos y correo electrónico).
- g. En el área de equipamiento, comunicaciones e infraestructura se busca dotar a la institución de los medios para cumplir efectivamente su labor fiscalizadora y su función para luchar contra el contrabando: (i) apoyar la elaboración de un pliego de licitación y los trabajos de la comisión técnica de adjudicación para la adquisición del equipamiento informático y de las comunicaciones y su mantenimiento, y (ii) apoyar a la institución en la lucha contra el contrabando, dotándola de herramientas tales como conexiones para las unidades móviles, equipos de scanner para equipajes de viajeros, y detectores de materia orgánica.

- h. En el área de comunicación e imagen para acercar la aduana al contribuyente, con el objeto de facilitar el cumplimiento voluntario y el apoyo a la gestión fiscalizadora se propone: (i) diseñar e implantar una campaña de información, a través de medios de difusión masiva, de la actividad de la aduana en la lucha contra el contrabando; (ii) establecer una campaña de difusión personalizada, entre los empresarios, sobre las nuevas técnicas de fiscalización y facilitación, propiciando el cumplimiento voluntario; y (iii) diseñar nuevos procedimientos de forma transparente para el usuario, proporcionándoles la máxima información a través de la página electrónica de la aduana.

## **6. Apoyo a la Dirección de Catastro (DCBP) (US\$1.000.000)**

- 2.9 El objetivo de este componente es aumentar el monto de tributos basados en el valor actual 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, ser una importante instancia de coordinación con un componente que será desarrollado en el programa PRONAT, y el segundo constituir una pieza clave en la estrategia de reducción de la brecha fiscal en el país.
- 2.10 *Enlace Catastro Dirección General de Ingresos.* Esta actividad proveerá recursos para la definición de procedimientos y de un sistema informático que permita el acceso y la transferencia de información y datos entre la Dirección de Catastro y la DGI en el MEF. Este enlace complementará el sistema de transferencia de datos que el programa PRONAT estará apoyando entre el Registro Público y la Dirección de Catastro y permitirá proveer a los propietarios, o usuarios, la certificación que exige el sistema bancario para otorgar crédito hipotecario en un tiempo reducido y bajo criterios de seguridad jurídica.
- 2.11 Este subcomponente incorporará la creación de una base de datos compartida entre el Registro Público, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, y la Dirección General de Ingresos del MEF, que incorpore la información relacionada con el proceso de titulación de las propiedades, la inscripción de los títulos en el registro público y el valor fiscal asignado a la propiedad. Paralelamente, el programa financiará el desarrollo y la implantación de un componente informático, el cual permitirá la utilización y el acceso a la base de datos compartida por las tres instituciones. Además, el subcomponente incorporará la adquisición de equipamiento informático para el acceso y la utilización de la base de datos, la creación de una red de comunicación interinstitucional (Intranet), y un programa de capacitación del personal que tendrá acceso y operará el sistema.
- 2.12 *Programa de Actualización Catastral.* Se debe actualizar la base de datos de los impuestos inmobiliarios del área metropolitana de la Ciudad de Panamá y de las áreas urbanas del país, cuya última revisión se llevó a cabo hace 30 años; esta acción permitirá al mismo tiempo la réplica y la expansión de la metodología utilizada en un programa piloto de valorización de tierras que se ejecutó a fines del año 2001 de una sección de la Ciudad de Panamá, a todas las áreas urbanas del país.

- 2.13 Para explicar las finalidades y el alcance de este componente a los contribuyentes, se acordó con las autoridades del MEF la inclusión en el mismo de una campaña de información hacia la sociedad civil sobre la implantación de este componente.

## **B. Costo y financiamiento**

- 2.14 El costo de la presente operación asciende a US\$13.4 millones, de los cuales el Gobierno de Panamá aportaría US\$3.4 millones equivalentes a 25.4% del costo total. El Banco financiará US\$10 millones equivalentes a 74.6% del costo del programa, con recursos del Fondo de Capital Ordinario de la Facilidad Unimonetaria, con carácter reembolsable, de acuerdo con las disposiciones vigentes.
- 2.15 El presupuesto por componente se encuentra disponible en los archivos del Proyecto. A continuación se presenta un presupuesto consolidado del programa:

**Cuadro 1.- Resumen de Costos según Componente y Fuente de Financiamiento**

<b>(US\$ miles)</b>				
Categoría de Inversión	BID	Aporte Local	Total	%
1. Fortalecimiento del MEF	100.0	115.0	215.0	1,60
2. Fortalecimiento de la Administración Financiera	2090.0	360.0	2450.0	18,28
3. Modernización del Sistema de Inversiones	1697.6	456.2	2153.8	16,07
4. Fortalecimiento del Sistema Tributario	2566.0	816.5	3382.5	25,24
5. Fortalecimiento del Sistema Aduanero	2154.4	294.3	2448.7	18,27
6. Apoyo a la Dirección de Catastro	700.0	300.0	1000.0	7,46
7. Coordinación, administración y lanzamiento del Programa	92.0	473.0	565.0	4,22
8. Evaluación Final	300.0	0.0	300.0	2,24
9. Auditoria	200.0	0.0	200.0	1,49
10. Contingencias	0.0	500.0	500.0	3,73
Subtotal:	9900.0	3315.0	13215.0	98,62
11. Gastos Financieros	100,0	85,0	185,0	1,38
Comisión		85.0	85.0	0,63
Fondo inspección. y vigilancia	100.0		100.0	
TOTAL	10000.0	3400.0	13400.0	100,00
Porcentaje	74,63%	25,37%	100,00%	

### **III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

#### **A. Prestatario, garante y organismo ejecutor**

- 3.1 El Prestatario del financiamiento propuesto será la República de Panamá. El organismo ejecutor será el Ministerio de Economía y Finanzas, (MEF) a través de un Comité de Coordinación Interinstitucional (COIN), ubicado en el MEF, y apoyado por una Secretaría Técnica (ST) y una Unidad Coordinadora del Programa (UCP), todos establecidos por Decreto No 36 del 5 de Junio de 1997, que se encuentra en los archivos del proyecto. La estructura de ejecución propuesta fue utilizada para la ejecución exitosa de la Etapa I del programa y resultó en una ejecución a tiempo y sin excederse del presupuesto, que trascendió un cambio de administración sin experimentar ningún atraso. Esta estructura de organización, de tipo matricial, involucra a los miembros del personal permanente del servicio civil que tienen bajo su responsabilidad el funcionamiento del sistema después de su implantación, lo cual disminuye los costos de administración y garantiza la sostenibilidad del programa una vez haya terminado la ejecución.

#### **B. Ejecución y administración del proyecto**

- 3.2 Para facilitar la ejecución del programa se han desarrollado un marco lógico y un reglamento operativo que contiene el marco de ejecución, el cronograma y presupuesto detallado para cada actividad y los términos de referencia para cada consultoría prevista, incluyendo el perfil profesional de los consultores, las principales funciones y actividades, los productos entregados y los resultados esperados. (Ver archivos técnicos).

##### **1. Comité de Coordinación Interinstitucional (COIN) a nivel político**

- 3.3 El COIN es la autoridad máxima del programa, y está conformado por los Viceministros de Finanzas y de Economía y por el Contralor General de la República en áreas inherentes a sus competencias. Será condición especial previa para el desembolso de los recursos del subcomponente “Dirección Nacional de Contabilidad” del Componente 2, la suscripción de un acuerdo interinstitucional entre el Organismo Ejecutor y la Contraloría General de la República estableciendo el traspaso de funciones relacionadas con la contabilidad gubernamental. El COIN tiene la responsabilidad política frente al Congreso y la ciudadanía de la ejecución del programa. Hay que mencionar que esta estructura de ejecución funcionó eficientemente y efectivamente en la Etapa I del programa y que no implica ningún costo incremental por parte del GPN. El COIN se reúne cuando se considera necesario para la ejecución del programa. Le corresponde ejercer las siguientes funciones:
- a. Orientar la ejecución del programa de acuerdo con las políticas macroeconómicas y de administración financiera definidas por el GPN;
  - b. aprobar y dar seguimiento a los planes de acción que le someta a consideración la ST del COIN;



- c. autorizar a la ST la contratación de firmas consultoras, expertos individuales y la compra de equipos establecidos en los planes de acción, en los términos preparados por los miembros de la ST, suscritos entre el GPN y el Banco, los cuales se encuentran resumidos en el Reglamento Operativo del programa y son administrados por una agencia especializada contratada con este fin;
- d. asegurar que los subprogramas y componentes correspondientes a cada dependencia se ejecuten integralmente, evitando toda forma de manejo aislado por las Direcciones Generales involucradas;
- e. conocer y evaluar el avance del programa, a fin de señalar las acciones correctivas necesarias para el logro de los objetivos del programa.

## **2. Secretaría Técnica (ST) - ejecución a nivel operacional y técnico**

3.4 La ST esta integrada por personal técnico del MEF y sus dependencias bajo cuya responsabilidad recae la implantación de las inversiones financiadas por el programa. Está conformada por Coordinadores Nacionales designados por cada Ministerio, dependencia o Dirección General. Estos Coordinadores son personal permanente de la Dirección, tales como el director, el subdirector o un especialista con responsabilidad técnica en el área de trabajo financiada por el programa. Cada uno de los seis componentes y los cinco subcomponentes del componente II, Administración Financiera, tienen un Coordinador Nacional, que ha trabajado en esta función durante la Etapa I del programa, con responsabilidad sobre el desarrollo de su propio componente. Para dar cohesión al programa estos coordinadores se reúnen cuando se considera necesario como miembros de la ST para rendir cuentas sobre la ejecución técnica del programa. Hay que enfatizar que su participación a tiempo completo en la ejecución del programa asegura la sostenibilidad técnica y gerencial de las inversiones. Asimismo, esta misma estructura de ejecución ha funcionado eficientemente y efectivamente en la Etapa I del programa y no implica ningún costo adicional para el GPN. Específicamente la ST ejerce las siguientes funciones:

- a. Someter a consideración del COIN los planes de acción necesarios para la ejecución del programa de acuerdo con lo desarrollado en el marco lógico y reglamento operativo del programa;
- b. someter al COIN para su autorización la contratación de servicios de consultoría y adquisición de bienes y servicios relacionados con el Programa (incluyendo la evaluación y recomendación para la contratación y/o adquisición respectiva) de acuerdo a los planes de acción aprobados por el COIN con base en el marco lógico y el reglamento operativo del programa;
- c. preparar y presentar al COIN los informes de avance del programa de acuerdo a la programación que se establezca;

- d. representar al COIN ante el BID, la UCP y las Agencias Especializadas (CIAT y PNUD) en todo lo relacionado con el programa, es decir el manejo del día a día de la ejecución del programa;
  - e. servir de enlace técnico entre el COIN, la UCP y las Agencias Especializadas (CIAT y PNUD) para garantizar el desarrollo armónico del programa; y
  - f. asegurar el cumplimiento de las acciones que deben realizar la UCP y las Agencias Especializadas para la correcta ejecución del programa, en el diario manejo de la ejecución.
- 3.5 Cada miembro de la ST es un gerente de las actividades que son requeridas para el desarrollo del programa y también del trabajo diario de su oficina. En la ejecución del programa, el Coordinador Nacional de cada Dirección esta apoyado por firmas consultoras y expertos individuales contratados por PNUD (salvo en el caso de Componente de Fortalecimiento del Sistema Tributario donde el CIAT proporciona los expertos directamente como parte de su contrato con el GPN) (ver abajo 3.6)..

### **3. Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) - ejecución política**

- 3.6 Entre el COIN y la ST interviene una pequeña unidad administrativa centralizada que da cohesión a la ejecución de todos los componentes del programa. La UCP está integrada por un Coordinador General Nacional, nombrado por el Ministro de Economía y Finanzas, dos profesionales y una asistente administrativa que provienen de servicio civil permanente del GPN, prestados por el Servicio Civil según las normas y condiciones de empleo nacionales. La UCP es el interlocutor entre el COIN, la ST, el BID y las agencias especializadas. Hay que notar que esta UCP ha funcionado eficientemente y efectivamente en la Etapa I del programa e implica un costo incremental mínimo por parte del GPN. Las responsabilidades de la UCP son:
- a. Cumplir las decisiones del COIN relativas al manejo administrativo del programa;
  - b. tramitar ante las agencias especializadas del programa la celebración de contratos preparados por los miembros de la ST con base en el Reglamento Operativo del programa, y aprobados por el COIN, de acuerdo con lo establecido en los planes de acción;
  - c. tramitar ante el BID las solicitudes de desembolso que requieran las agencias especializadas y la UCP para la correcta ejecución del programa como está descrito en el Reglamento Operativo del proyecto;
  - d. dar seguimiento gerencial al cumplimiento de los objetivos, metas y planes del programa especificado en el marco lógico del programa y desarrollados en detalle en el Reglamento Operativo;
  - e. recopilar y elaborar los informes requeridos por el BID y/o el COIN; y

- f. preparar, y someter a la aprobación del COIN los informes financieros requeridos por el programa que serán sometidos a la empresa de auditoría privada seleccionada a través de un proceso competitivo
- 3.7 En la administración y en el trabajo técnico del componente IV (Fortalecimiento del Sistema Tributario, la UCP ha estado apoyada en la ejecución de la Etapa I por un equipo técnico del CIAT, y el GPN desea continuar con la misma estructura para el manejo de la Etapa II. El CIAT proporciona sus propios expertos o consultores para las actividades descritas en el marco lógico del programa y desarrollados conjuntamente entre la DGI y el BID (ver detalle en el Reglamento Operativo del programa). Esas actividades incluyen: coordinación y gerencia de los procesos de cambio en la DGI; análisis y desarrollo de leyes y códigos impositivos y los flujos tributarios; análisis y desarrollo organizacional; desarrollo del registro de contribuyentes; fiscalización; especificación, desarrollo, instalación y prueba del software para fiscalización; y transferencia de estas habilidades y conocimientos a la DGI por medio de programas de capacitación y desarrollo institucional continuo. Además, el CIAT deberá preparar los proyectos de contratos de servicios de consultoría y realizar la adquisición de bienes y servicios relacionados, realizar los pagos correspondientes, preparar los estados financieros que sean requeridos por el Organismo Ejecutor y por el Banco. Será condición especial previa al desembolso de los recursos del componente IV del Programa la contratación del CIAT en términos aceptables para el Banco.
- 3.8 En la administración de adquisiciones para la ejecución del resto del programa la UCP ha estado apoyada exitosamente por una agencia especializada, el PNUD. Se asigna al PNUD el manejo y supervisión de los servicios administrativos (incluyendo la contratación y pago de las firmas consultoras, expertos individuales y proveedores; la preparación de informes financieros; el adelanto de fondos; y la entrega de documentación de respaldo). El GPN ha solicitado al BID la continuación de esta estructura para la ejecución de la Etapa II del programa. La contratación del PNUD en términos y condiciones aceptables para el Banco será condición especial previa para el desembolso de los recursos del Programa.
- 3.9 Considerando la diversidad de actividades que se llevarán a cabo en el programa, se ha elaborado un Reglamento Operativo que contiene las normas y los términos de referencia para la ejecución de la Etapa II. La entrada en vigencia del Reglamento Operativo será condición especial previa para el primer desembolso.

### **C. Fondo rotatorio**

- 3.10 Los recursos desembolsados con carácter de fondo rotatorio, hasta un máximo de 5% del monto del préstamo, deberán ser manejados por la UCP en una cuenta bancaria especial separada a nombre del Programa. Dentro de los sesenta días (60) después del cierre de cada semestre calendario se deberán presentar informes semestrales sobre la situación de los fondos en poder del MEF.

#### **D. Adquisición de bienes y servicios**

- 3.11 Las adquisiciones de bienes y las contrataciones de servicios de consultoría deberán efectuarse siguiendo los procedimientos del Banco. Cuando el monto de los bienes que se adquieran sea igual o superior al equivalente de US\$350.000, y cuando el monto de los servicios de consultoría que se contraten sea igual o superior al equivalente de US\$200.000, se efectuará licitación pública internacional. Las adquisiciones que estén por debajo de los límites señalados, se regirán, en principio, por las disposiciones de la legislación nacional, siempre que no contravengan los principios básicos del Banco en materia de adquisiciones. Esta operación no contempla contratación de obras. En el Anexo I se presenta el plan de adquisiciones del programa
- 3.12 EL GPN ha solicitado como excepción a las normas de licitación del Banco la contratación directa del CIAT para ejecutar el IV componente del proyecto relacionado con la modernización del sistema tributario. Se presentan las siguientes razones en apoyo de esta solicitud:
- a. El GPN continuará trabajando con el CIAT en la ejecución de otras actividades relacionadas, financiadas por el Gobierno. La introducción de otra agencia ejecutora en esta etapa causaría duplicidad administrativa y complicaría las líneas de comunicación y distribución del trabajo. entre las actividades financiadas por el préstamo y las desarrolladas en el campo impositivo de tributos, con recursos propios del gobierno no directamente relacionadas con la operación.
  - b. La experiencia de trabajar con CIAT ha sido técnicamente exitosa. El CIAT tiene una visión amplia de la administración tributaria en la región, ya que ha prestado apoyo a la armonización de los regímenes tributarios de los países cuyas economías presentan tendencia a integrarse;
  - c. Con sede en Panamá, CIAT es una agencia sin fines de lucro, con 70% de su presupuesto independientemente financiado (inter-gubernamentalmente) y cuenta con una sólida capacidad de investigación, entrenamiento y desarrollo de políticas. Tiene la ventaja comparativa técnica que resulta del rango y experiencia de su personal profesional capacitado para proporcionar asesoría en todos los aspectos del tema impositivo, de su conocimiento acumulado de regímenes tributarios en América Latina, de su acceso a la experiencia en sus países miembros lo que facilita el intercambio internacional de conocimientos; y de su experiencia específica sobre el sistema tributario de Panamá. Como agencia no-política, su cometido específico es desarrollar la capacidad de los países latinoamericanos para administrar sistemas eficientes y equitativos; y
  - d. El CIAT proporcionaría servicios técnicos y realizaría las adquisiciones y las contrataciones necesarias para la ejecución del Componente IV, siguiendo los procedimientos del Banco, asegurando al mismo tiempo la transferencia técnica de conocimientos para prestar sostenibilidad a la operación.

- 3.13 También como excepción a las normas de licitación del Banco, sujeto a la aprobación del Directorio Ejecutivo, el GPN ha solicitado la continuación del PNUD como entidad administradora de las adquisiciones y contrataciones de la etapa II del programa, en vez de que el MEF expanda su personal administrativo temporalmente. Se presentan varias razones en apoyo a esta solicitud:
- a. El GPN ha ejecutado y seguirá ejecutando programas con varias fuentes de financiamiento y con la ayuda administrativa del PNUD; ha preferido este método de manejo de adquisiciones para evitar el aumento de su personal permanente. Para asumir las tareas adicionales temporales de ejecución, contratará especialistas técnicos a tiempo completo o parcial, quienes serán el conducto de los conocimientos técnicos, en el largo plazo, para el personal permanente de las direcciones participantes. Los términos de referencia y paquetes de licitación serán preparados por la ST, aprobados por el COIN, coordinados por la UCP y administrados por el PNUD;
  - b. El GPN ha trabajado con el PNUD en la Etapa I del proyecto, de acuerdo con el cronograma original, con una ejecución satisfactoria, no obstante la redefinición de algunos lineamientos de política económica y fiscal debidos al cambio de gobierno ocurrido en 1999. Se calculó en esta época una reducción del costo de ejecución de 14%, en comparación con el costo de administración de adquisiciones por el MEF, aun tomando en cuenta el cargo de 3% cobrado por PNUD por sus servicios.
  - c. El equipo de proyecto preparó una evaluación del desempeño del PNUD en la ejecución de la etapa I, (ver archivo del proyecto) que reveló las siguientes ventajas: (i) transparencia, eficacia y rapidez en los procesos de adquisiciones; (ii) efectiva coordinación entre todas las actividades, incluyendo las financiadas por el BID y aquéllas autofinanciadas; (iii) apoyo al monitoreo, planeamiento y manejo administrativo del proyecto; (iv) el PNUD asumió el costo de la compensación de depósitos de cheques y transferencias; exoneración de impuestos sobre las importaciones y el correspondiente 5% de impuestos; (v) una ventaja comparativa en su acceso a consultores internacionales, y (vi) acceso “en línea” en tiempo real a los aportes en la cuenta PNUD de Panamá, y a la ejecución financiera del programa.
- 3.14 En el caso de las actividades ejecutadas por el PNUD, esta agencia deberá realizar las adquisiciones de bienes y servicios relacionados y la contratación de servicios de consultoría utilizando las políticas y procedimientos del Banco vigentes en la materia. Adicionalmente, en el contrato a suscribir entre el MEF y el PNUD deberán existir las siguientes disposiciones:
- a. La apertura de cuentas bancarias específicas y separadas para el manejo de los recursos del financiamiento y de la contrapartida local para este Programa;
  - b. El mantenimiento de registros contables y financieros separados sobre el uso de los recursos del programa discriminados por fuente de financiamiento;

- c. Los archivos del proyecto deberá estar a la disposición el personal del Banco, para ser inspeccionados por auditores externos contratados por el ejecutor, en cumplimiento de la cláusula contractual de auditoría externa del Programa.
- 3.15 Se propone discontinuar el uso del PNUD para la administración del Programa de 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. Se propone que a partir de los 18 meses de ejecución se finalicen los adelantos de fondos a la cuenta del PNUD. Asimismo, a partir de los 21 meses de ejecución, la UCP comenzaría a recibir los contratos para consultores directamente de las Direcciones y dependencias del MEF que participan en el Programa. Al mismo tiempo la UCP empieza a solicitar las aprobaciones previas necesarias para desembolsos, para evitar un desfase en el flujo de los fondos para el programa. A partir de los 24 meses de ejecución, la UCP estaría administrando el 100 por ciento de los contratos de consultoría y el Fondo Rotatorio del Programa. Entre los meses 21 y 24, el PNUD recibirá honorarios por administrar los contratos que aun no hayan sido transferidos a la UCP

**E. Período de ejecución y calendario de desembolsos**

- 3.16 El período de desembolso será mínimo de tres años y máximo de cuatro años, salvo en lo relativo a los recursos para el pago de la evaluación final y de la auditoría a que se refieren los párrafos 3.17 y 3.19. Este plazo se considera razonable para llevar a cabo la totalidad de las actividades propuestas y proceder al desembolso de los recursos, dada la experiencia de la ejecución de la etapa I del programa. Dicho plazo será contado a partir de la vigencia del contrato. El calendario tentativo de desembolsos se presenta a continuación:

CUADRO 2. CRONOGRAMA DE DESEMBOLSOS.  
(MILES DE US\$)

COMPONENTE	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	TOTAL
1. Fortalecimiento del MEF	125,0	90,0			215,0
2. Administración Financiera	940,0	1049,0	351,0	110,0	2450,0
3. Sistema de Inversiones	1007,0	620,0	316,5	210,3	2153,8
4. Sistema Tributario	1106,0	1075,2	832,1	369,2	3382,5
5. Sistema Aduanero	1154,4	868,0	294,3	132,0	2448,7
6. Dirección de Catastro	450,0	324,0	180,0	46,0	1000,0
7. Coordinación,	220,0	115,0	115,0	115,0	565,0
8. Evaluación		115,0		185,0	300,0
9. Auditoria	50,0	50,0	50,0	50,0	200,0
10. Otros	142,0	28,0	515,0		685,0
TOTAL	5194,4	4334,2	2653,9	1217,5	13400,0

**F. Reconocimiento retroactivo de gastos con cargo a la contrapartida**

- 3.17 Como una excepción a las normas de reconocimiento retroactivo de gastos, el GPN ha solicitado que se le reconozca como parte de la contrapartida de gastos efectuados por el MEF hasta por el equivalente de US\$550.000 para la contratación de consultores y la adquisición de equipo de cómputo, para el mantenimiento de una entidad ejecutora, preparación de todos los componentes del proyecto y remodelación de la infraestructura de aduanas, siempre que estos gastos se hayan efectuado con posterioridad a la fecha de la solicitud oficial (13 de agosto de 2001), hasta la fecha de aprobación de la operación por el Directorio Ejecutivo del Banco siempre y cuando se hayan seguido procedimientos de adquisiciones sustancialmente similares a los del Banco. (ver detalles en el archivo del proyecto).

**G. Seguimiento y evaluación**

- 3.18 El Banco supervisará la ejecución de la operación por medio de su Representación en Panamá y de misiones de administración técnica a cargo del equipo de proyecto. Las misiones tendrán por objeto examinar el avance en el logro de los objetivos y metas, cronogramas y contingencias de la ejecución, todo ello con base en los planes anuales de trabajo establecidos en el Marco Lógico (Anexo II) y en el Reglamento Operativo (ver archivo del proyecto).
- 3.19 El Organismo Ejecutor someterá al Banco los siguientes informes: (i) Informes semestrales de avance que deberán contener una breve descripción de los logros alcanzados en el semestre precedente; los resultados alcanzados con respecto a los indicadores de desempeño; la identificación y explicación de los desvíos; las propuestas de eventuales modificaciones; un listado de las adquisiciones, de las actividades de capacitación realizadas y de las principales contrataciones efectuadas, y (ii) Un informe final que deberá contener por lo menos: logros alcanzados, aspectos que limitaron la ejecución, lecciones y recomendaciones.

## **H. Indicadores y resultados esperados**

- 3.20 Para llevar a cabo el seguimiento de la ejecución y la constatación de los objetivos y metas del mismo, se identificó un conjunto de indicadores de progreso. Estos indicadores serán objeto de monitoreo en los informes mencionados en el numeral anterior. En el Anexo II (Marco Lógico), se incluye un listado de los resultados que se espera obtener con la ejecución del programa.

## **I. Auditoria externa**

- 3.21 Los estados financieros auditados anuales del programa serán presentados por el Organismo Ejecutor dentro de los 120 días calendario después de finalizado cada año fiscal y durante el período de ejecución del programa. La auditoría será efectuada de conformidad a los términos de referencia previamente aprobados por el Banco, por una firma de auditores independientes aceptable al Banco. Los costos de la auditoría serán financiados con los recursos del financiamiento. La selección y contratación de la firma auditora se efectuará de acuerdo a los procedimientos de licitación para auditorías externas del Banco.

## **J. Revisión intermedia y evaluación final**

- 3.22 Para medir las alcances y resultados del programa y para reajustar los proyectos según las necesidades y experiencias adquiridas, se propone una revisión de medio período que sería ejecutada por una consultoría independiente contratada por el Organismo Ejecutor, a los 24 meses de la entrada en vigencia del contrato de préstamo, o cuando se haya desembolsado el equivalente del 50% de los recursos del financiamiento del Banco, lo que ocurra primero.
- 3.23 Se ha previsto llevar a cabo una evaluación final de impacto, la que deberá iniciarse cuando se haya desembolsado por lo menos un 90% de los recursos del financiamiento. Esta deberá completarse dentro de los seis meses después del último desembolso para actividades aparte de la evaluación. Los términos de referencia de la evaluación final serán basados en los indicadores de impacto desarrollados en el marco lógico del programa (Anexo II). Para tal efecto se han incluido en el financiamiento los recursos necesarios.



## **IV. VIABILIDAD Y RIESGOS**

### **A. Viabilidad y sostenibilidad institucional**

- 4.1 La viabilidad del programa se ve apoyada por el hecho de que el MEF, como organismo ejecutor, y en su condición de principal fuente de ingresos del GPN, cuenta con apoyo al más alto nivel político y tiene la experiencia positiva de la ejecución de la Etapa I. Las presiones de fuera del país sobre los temas de transparencia, refugios fiscales, apertura económica y comercio libre, hacen muy oportuno un proyecto que abra al escrutinio público las cuentas nacionales, la modernización de la administración fiscal, y el mejoramiento de la eficiencia de los servicios aduaneros y de ingresos y evaluación de terrenos. Al mismo tiempo, la presión de financiar los costos recurrentes de sus inversiones sociales y controlar y reducir el nivel de endeudamiento, otorgan prioridad a programas que incrementan la recaudación de tributos de todo tipo, mejoran el manejo de la deuda y aumentan el rendimiento a las inversiones públicas. Se debe notar que el financiamiento de esta operación respeta los límites establecidos por el GPN para endeudamiento externo y la disponibilidad de recursos de aporte local para la ejecución.

### **B. Viabilidad socioeconómica**

- 4.2 El programa promoverá equidad directamente, por medio de una generalización de la carga de tributos, e indirectamente, por la financiación confiable de los programas sociales y equitativos del GPN, tales como educación e inversión social. La sensibilización de los funcionarios públicos que participarán en la gestión fiscal pública es condición necesaria para garantizar la institucionalización de una cultura pública y transparente, orientada a la satisfacción de los usuarios, la rendición de cuentas y la promoción de una economía eficiente y abierta para la administración de negocios. La consolidación del proceso iniciado supone el desarrollo de una sólida capacidad local, incluyendo la sensibilización de la sociedad civil.

### **C. Viabilidad financiera**

- 4.3 La implementación de un sistema de gestión económica y fiscal elevará los niveles de eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos y los recursos disponibles al GPN. Su introducción permitirá vincular coherentemente las acciones entre un ejercicio fiscal y el siguiente, con objetivos económicos de largo plazo. El desarrollo y puesta en práctica de mecanismos de programación y evaluación, a través de la elaboración de indicadores, permitirá mejorar la programación de gastos y medir su eficiencia y su articulación con los objetivos de mediano y largo plazo. En términos financieros, los recursos invertidos en la evaluación y recaudación de tributos, el mejor manejo de inversiones públicas y la conservación y buen manejo de las finanzas y deudas tendrán un impacto positivo económico y fiscal para el país.

### **D. Viabilidad ambiental y social**

- 4.4 El equipo del proyecto realizó una evaluación ambiental estratégica durante la preparación de la etapa II. No se prevén impactos ambientales directos ni sociales

adversos derivados de la ejecución u operación del programa. Al contrario, considerando que el componente III, SINIP, institucionalizará un sistema exigente para el análisis de proyectos de inversión en el sector público se ha adoptado una propuesta de gestión ambiental y social que incorporará las consideraciones ambientales y sociales requeridas por el Banco. En octubre de 1999, el Banco aprobó el préstamo 1222/OC-PN por US\$15.8 millones, por el cual se establece una capacidad de manejo ambiental de la Autoridad Nacional de Ambiente (ANAM) y del sistema interinstitucional del ambiente. Solamente inversiones ambientalmente factibles entrarán al SINIP para financiamiento, i.e. que cuenten con licencias ambientales necesarias y que se cumpla con los procedimientos analíticos de la ANAM y los requerimientos de la política del BID. Se incluirán en el reglamento operativo los términos de referencia para el análisis ambiental y social, desarrollados por el BID para asegurar que sean incorporados en los manuales de análisis de proyectos del SINIP.

- 4.5 Al llenar estos requisitos, el programa logrará beneficios ambientales y sociales significativos al promover la consideración y divulgación al público y grupos interesados de los aspectos ambientales y sociales involucrados en los proyectos de inversión mencionados en el componente SINIP; la red de datos del SINIP será parte del sistema de información pública del GPN.

#### **E. Beneficios**

- 4.6 El Programa apoyará a las autoridades en la consolidación de un sistema de gestión, como instrumento para fortalecer la modernización del Estado en sus aspectos de autofinanciación, descentralización, participación ciudadana y auditoría económica y fiscal. Su implementación mejorará la calidad del desempeño institucional, promoviendo la cultura de responsabilidad y del deber de pagar impuestos, mejorará la eficiencia de gobernación, bajará los costos de administración pública y sostendrá el financiamiento de los programas sociales del GPN por medio de aumentos en la recaudación de tributos de tres fuentes principales, ingresos, aduanas y bienes raíces.

#### **F. Riesgos**

- 4.7 Las elecciones, y un posible cambio de Gobierno en 2004, presentan un riesgo para la continuidad de la operación, 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.
- 4.8 En la medida en que las actividades desarrolladas sean útiles y operativas para tales fines, se crearán espacios para su sostenibilidad, sin obviar que lo relevante es crear las condiciones para que se genere un cambio en la cultura institucional. El énfasis

del programa ha sido centrarse en garantizar la institucionalización de los procesos por medio de la capacitación y la sistematización de procesos, los cuales son aspectos fundamentales para la continuación del mismo en el próximo Gobierno. El programa ha incorporado una serie de medidas basadas en lecciones de experiencia, para asegurar la continuidad de la función y la institucionalización de una gestión económica y fiscal moderna.

- 4.9 El programa inducirá cambios en instituciones del Gobierno y en la sociedad civil; se espera que con normas tales como el deber de pagar impuestos, se generarán expectativas que promuevan el ejercicio continuo de sus derechos y deberes fiscales. Se tiene previsto 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. Cabe destacar que el cambio de gobierno durante la etapa I no repercutió mayormente en la ejecución de la operación.
- 4.10 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 propone una unidad ejecutora que adelante 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.
- 4.11 La cooperación y coordinación entre la CGR y el MEF constituyen una condición necesaria para garantizar la complementariedad de la administración económica y fiscal diseñada para la recaudación y manejo de un gran porcentaje de los ingresos del estado; la CGR es una institución con muy buenos términos de empleo y mayor autonomía, diseñada para auditar y controlar los gastos del estado. La dispersión y la superposición de funciones podrían debilitar la credibilidad y legitimidad de ambos instrumentos. Se clarificaron el ámbito de acción y las responsabilidades de cada entidad. Existe un acuerdo entre las dos instituciones, que define las metas compartidas y las áreas de cooperación. El acuerdo fue firmado el 17 de julio de 1995, y sigue vigente (ver el archivo de proyecto). Además la CGR ha sido (y sigue siendo) miembro del COIN en aquellas áreas de su competencia, 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.

**PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN ECONOMICA Y FISCAL – ETAPA 11  
(PN-0147)  
PLAN DE ADQUISICIONES**

PRINCIPALES ADQUISICIONES		FINANCIAMIENTO	TIPO	PRE-CALIFICACION	ANUNCIO PUBLICO
A.	FORTALECIMIENTO ADMINISTRACION FIANCIERA				
	– Consultores Individuales (contrato promedio US\$30.000)	BID	PSC	NO	Segundo Trimestre 2003
	– Capacitación	BID	PSC	NO	
	– Equipamiento y software	BID/AL	LPI	NO	
B.	FORTALECIMIENTO SISTEMA TRIBUTARIO				
	– Consultores Individuales (contrato promedio US\$35.000)	BID/AL	PSC	NO	Tercer Trimestre 2003
	– Agencia Especializada (CIAT)	BID/AL	CD	SI	
	– Equipamiento (Contrato promedio de US\$120.000)	BID-AL	LPI	SI	
C.	FORTALECIMIENTO SISTEMA ADUANERO				
	– Consultores individuales (contrato promedio US\$35.000)	BID/AL	PSC	NO	Tercer Trimestre 2003
	– Capacitación	BID/AL	PSC	NO	
	– Equipamiento (Contrato promedio de US\$250.000)	BID/AL BID	LPI	SI	
D.	MODERNIZACIÓN SISTEMA DE INVERSIONES				
	– Consultores individuales (contrato promedio US\$25.000)	BID/AL	PSC	NO	Cuarto Trimestre 2003
	– Capacitación	BID/AL	PSC	NO	
	– Equipamiento (Contrato promedio de US\$200.000)	BID/AL BID/AL	LPI	SI	
E.	APOYO AL DGCBP				
	– Consultores individuales (contrato promedio US\$15.000)	BID/AL	PSC	NO	Primer Trimestre 2004
	– Capacitación	BID/AL	PSC	NO	
	– Equipamiento (Contrato promedio de US\$200.000)	BID/AL BID	LPI	SI	
F.	UNIDAD EJECUTORA				
	– Consultores individuales (contrato promedio US\$120.000)	BID	PSC	NO	Cuarto Trimestre 2002
	– Agencia Especializada (PNUD)	BID/AL	CD	SI	

**Abreviaturas:**

BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
AL:	Aporte Local
LPI:	Licitación Pública Internacional
LPN	Licitación Pública Nacional
PSC:	Procedimiento de selección competitivo
CD	Contratación Directa como excepción a las normas de licitación del Banco

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACION DE LA GESTION ECONOMICA Y FISCAL, ETAPA II (PN-0147)**

**MARCO LOGICO**

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<b>FIN DEL PROGRAMA</b>			
Mejorar la eficiencia, eficacia y equidad de la administración fiscal del sector público	Costos de administración financiera reducidos. Adopción de planificación más estratégica en las finanzas públicas.	Presupuesto Administrativo e Informe Anual del MEF	Ninguno
<b>FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL MEF</b>			
<b>PROPÓSITO DEL SUBPROGRAMA 1</b>			
Normativa y organización para facilitar la aplicación de políticas institucionales y planificación estratégica en finanzas públicas establecidas al final del año 2	Existencia de Documentos Normativos	Informe Anual del MEF	Ninguno
<b>FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA</b>			
<b>PROPÓSITOS DEL SUBPROGRAMA 2</b>			
Optimización de la administración financiera consolidada relativa al gasto público, inversión y endeudamiento interno y externo al final de año 4.	Presupuesto ejecutado más rápidamente y a un costo menor en año 4 que en año 1.	Evaluaciones de medio término y final e informes anuales del MEF	Las elecciones no cambian la política del MEF
<b>DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO DE LA NACIÓN</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.	Documentación de códigos según programas Plan de desarrollo/ acción del GPN presupuestado. Plan de desarrollo/ acción del GPN con metas físicas e indicadores según programa Esquema de evaluación del alcance de las metas.	Documentos escritos	Ninguno
<b>DIRECCIÓN GENERAL DE 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.	Reducción del período de pago a proveedores por la Tesorería de 120 a 30 días. Disminución de cuentas corrientes de 3200 a una para cada ministerio, disminuyendo el saldo promedio diario a US\$150 millones.	Cuentas corrientes de SIAFPA. Cuentas corrientes del Banco Central.	Ninguno

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<b>DIRECCIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO</b>			
Existe una delimitación y revisión de las funciones de contratación, 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 y Tesorería del MEF al final del año 4.	Documentación de designación de responsabilidades entre el MEF y la CGR en cuanto al control de su deuda. Simplificación del proceso de registro y pago de deuda. Metodología de control de calidad de datos ingresados al SIAFPA.	Manuales y documentos	Ninguno
<b>DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTABILIDAD</b>			
Existe definición sobre los acuerdos Inter.-institucionales necesarios para lograr el cabal funcionamiento de la DNC al final del año 3.	Manual de procedimientos de verificación de la información contable. Metodología de consolidación de estados financieros del sector público. Metodología para análisis financiero y económico de los estados financieros consolidados. Plan de capacitación de la DNC.	Manuales	Ninguno
<b>DIRECCIÓN NACIONAL DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA</b>			
SIAFPA 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.	El sistema operando según las normas especificadas. Planes de seguridad y de contingencia del SIAFPA diseñados, acordados y operando según las normas especificadas.	Informe independiente de una auditoría técnica sobre sistema. Garantía contractual del proveedor del sistema.	Ninguno
<b>FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE INVERSIONES PUBLICAS</b>			
La Dirección de Programación de Inversiones ejerce planificación, programación y control del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP) eficaz y eficientemente para hacer las inversiones más rentables y compatibles con las metas macroeconómicas del GPN al final del año 4.	El SINIP sustentado en nuevas normas legales, reglamentos (técnicos y operativos) y con una organización institucional adecuada, debidamente inter vinculada con el sistema presupuestario y de créditos/endeudamiento al final del año 4. El SINIP tiene cobertura del 100% de los proyectos del Gobierno Central y de entidades y empresas públicas.	Resultados de gestión incluidos en la Memoria Anual del MEF	Ninguno

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
Banco de Proyectos de Inversión Pública que produzca la información para montar una Torre de Control desarrollada en toda la red de instituciones y operando bajo la coordinación de la DPI.	El Banco de Proyectos organizado y operando en las principales instituciones del GPN e integrado al SIAFPA y la Torre de Control con cobertura del 80% de los Proyectos de Inversión Pública al final del 2o. año. Desarrollo del SINIP en el sistema institucional municipal a nivel de Cabeceras Departamentales al final del año 3.	Memoria Anual del MEF	Ninguno
FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA TRIBUTARIO			
Existe una Administración Tributaria eficiente, eficaz y equitativa para la recaudación de impuestos internos.	Se logra un incremento anual de la recaudación de aproximadamente 2% al final del año 4 de ejecución.	Estadísticas internas	Ninguno
FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION DEL SISTEMA ADUANERO			
Una Administración de Aduanas profesional y moderna orientada al usuario al final del año 4.	Certificación de la “ <i>International Standards Organization</i> ” ISO 9000 en el año 4	Entrega de la certificación Informe anual del MEF	Ninguno
Costos de transacción del comercio exterior reducidos	Nivel estimado de los costos de transacción en comercio con Panamá reducido.	Estudio macroeconómico	Ninguno
APOYO A LA DIRECCION GENERAL DE CATASTRO Y BIENES PATRIMONIALES			
La Dirección General de Ingresos tiene acceso a información actualizada para el cálculo de impuestos sobre inmobiliaria, necesaria para la certificación fiscal de transacciones inmobiliarias, al final del año 4.	Base de datos accesible al público.  Aumento en la recaudación de impuestos sobre el avalúo y las transacciones de terrenos	Prueba de Acceso  Cuentas de Recaudación	El uso de la información catastral para calcular impuestos no obstaculiza la recaudación de información para el catastro.