



Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal

(PN-L1066; 2568/OC-PN)

Informe de Terminación de Proyecto

(PCR)

Equipo de Proyecto Original: Gilberto Chona, Jefe de Equipo (IFD/FMM); Félix Alderete Ortega (FMM/CPN), Alberto Barreix (IFD/FMM), Marcio Cracel (IFD/FMM), Juan Pablo Ortiz (IFD/FMM) y Cateryn Vucina (IFD/FMM); Pedro Farías (IFD/ICS); Juan Carlos Dugand y Karina Díaz Briones (PDP/CPN); Rafael Rodríguez-Balza (CID/CID); Andrés Consuegra (LEG/SGO); Cecilia Bernedo, Irene Cartin y Susana Román (IFD/FMM).

Equipo PCR: Félix Alderete Ortega (HUD/CPN), Jefe de Equipo; Huáscar Eguino (IFD/FMM), Alberto Barreix (IFD/CCR), Axel Radics (FMM/CUR), Hugo Menendez Muñiz (IFD/FMM), Diana Champi (IFD/FMM) y Nelson Shack (Consultor).

Índice

Enlaces Electrónicos.....	2
Acrónimos y Abreviaciones	3
Información Básica (cantidad en dólares americanos US\$)	5
I. Introducción	6
II. Desempeño del proyecto	8
a. Análisis de la Lógica Vertical	8
b. Resultados Logrados.....	11
c. Análisis de la atribución de Resultados	20
III. Criterios no centrales.....	28
3.1 Contribución a los Objetivos Estratégicos del Banco	28
3.2 Contribución a los Objetivos de Desarrollo de la Estrategia País	29
3.3 Monitoreo y Evaluación.....	30
3.4 Uso de Sistemas de Países	30
3.5 Salvaguardas ambientales y sociales	31
IV. Hallazgos y Recomendaciones	31

Enlaces Electrónicos

Anexos	
1.	<u>Proyecto de Asistencia Técnica para el Mejoramiento de la Eficiencia del Sector Público</u>
2.	<u>Programa de Gestión Fiscal del BID – Resultados DGI 2015-2016</u>
3.	<u>Proyecto Cuenta Única del Tesoro</u>
4.	<u>Matriz de Políticas. Programa de Consolidación de la Política Fiscal y la Equidad Tributaria.</u>
5.	<u>Cambios en la Unidad Coordinadora del Programa</u>
6.	<u>Planes estratégicos de Gobierno</u>
7.	<u>Lista de verificación PCR</u>
8.	<u>Versión Final de Reporte de Progreso del Monitoreo (PMR)</u>
9.	<u>Análisis económico ex post de resultados del proyecto</u>
10.	<u>Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)</u>

Acrónimos y Abreviaciones

AFP	Administración Financiera Pública
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CMMI	Capability Maturity Model Integration
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CGR	Contraloría General de la República
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DPP	Dirección de Políticas Públicas
DIPRENA	Dirección de Presupuesto Nacional
DPI	Dirección de Programación de Inversiones
DTI	Dirección de Tecnología e Informática
DGI	Dirección General de Ingresos
DGT	Dirección General de Tesorería
DNC	Dirección Nacional de Contabilidad
EBP	Estrategia del BID con el País
FMI	Fondo Monetario Internacional
GpR	Gestión por Resultados
GC	Gobierno Central
ITBMS	Impuesto a la Transmisión de Bienes Muebles y Servicios
ITP	Informe de Terminación del Programa
LRSF	Ley de Responsabilidad Social Fiscal
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MMR	Matriz de Mitigación de Riesgos
MRE	Matriz de Resultados
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
NIC-SP	Normas Internacionales Contables del Sector Público

PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PME	Plan de Monitoreo y Evaluación
PEG	Plan Estratégico de Gobierno
PEI	Plan Estratégico para el Fortalecimiento Institucional
POA	Planes Operativos Anuales
PPR	Presupuesto Plurianual por Resultados
PpR	Presupuesto por Resultados
PFGF	Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal
PMR	<i>Project Monitoring Report</i>
FE	Proyecto de Factura Electrónica
RRHH	Recursos Humanos
SPNF	Sector Público No Financiero
SIPRES-Web	Sistema de Formulación Presupuestaria Web
ISTMO	Sistema de Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa
SIAFPA-Web	Sistema Integrado de Administración Financiera en Plataforma Web
SIPMEP	Sistema Integrado de Planificación, Monitoreo y Evaluación de Proyectos
SINIP	Sistema Nacional de Inversiones Públicas
TAT	Tribunal Administrativo Tributario
UGC	Unidad de Grandes Contribuyentes
UTI	Unidad de Tributación Internacional

Información Básica (cantidad en dólares americanos US\$)

<p>NÚMERO DE PROYECTO (S): PN-L1066 TÍTULO: PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN FISCAL INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: INVERSIÓN PAÍS: PANAMÁ PRESTATARIO: REPÚBLICA DE PANAMÁ PRÉSTAMO (S): 2568/OC-PN SECTOR/SUBSECTOR: ECONOMÍA Y FINANZAS</p>
<p>FECHA DE APROBACIÓN DIRECTORIO: 7 DE SEPTIEMBRE DE 2011 FECHA DE EFECTIVIDAD CONTRATO DE PRÉSTAMO: 2 DE DICIEMBRE DE 2011 FECHA DE ELEGIBILIDAD PRIMER DESEMBOLSO: 24 DE MAYO DE 2012¹</p>
<p><u>MONTO PRÉSTAMO (S)</u> MONTO ORIGINAL: US\$ 50.000.000 MONTO ACTUAL: US\$ 26.353.462,76² PARI PASU: US\$ 5.000.000 (10%) COSTO TOTAL DEL PROYECTO: US\$ 30.932.022,13³</p>
<p><u>MESES DE EJECUCIÓN</u> DESDE APROBACIÓN: 63 MESES DESDE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO: 60 MESES</p>
<p><u>PERIODOS DE DESEMBOLSO</u> FECHA ORIGINAL DE DESEMBOLSO FINAL: 2 DE DICIEMBRE DE 2014 FECHA ACTUAL DE DESEMBOLSO FINAL: 2 DE DICIEMBRE DE 2016 EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES): 24 MESES EXTENSIÓN ESPECIAL (MESES): N/A</p>
<p><u>DESEMBOLSOS</u> MONTO TOTAL DE DESEMBOLSOS A LA FECHA: US\$ 26.353.462,76</p>
<p><u>REDIRECCIONAMIENTO. ESTE PROYECTO:</u> ¿RECIBIÓ FONDOS DE OTRO PROYECTO? No ¿ENVIÓ FONDOS A OTRO PROYECTO? No</p>
<p>METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST: SEGUIMIENTO LÍNEA BASE (ANTES Y DESPUÉS)</p>
<p>CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO: 8.2 (ALTAMENTE EVALUABLE)</p>

¹ Fuente: (MEF, 2016)

² Fuente: (BID, 2016)

³ Se considera el monto total ejecutado a la actualidad.

I. Introducción

El objetivo de este Informe de Terminación de Proyecto o ITP del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal (PN-L1106; 2568/OC-PN) (PFGF), cuyo ejecutor fue el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de la República de Panamá, es contribuir a identificar los factores críticos de éxito y las lecciones aprendidas, a la luz de la matriz de resultados (MRE) y a la información generada en la etapa de diseño y ejecución. En adición, se espera que este informe sea relevante para futuros proyectos similares tanto por parte del Gobierno de la República de Panamá como del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Para comprender el contexto bajo el que se diseñó el PFGF, hay que tener presente el desempeño macroeconómico favorable del país desde el año 2003 hasta el 2010, pues creció con un ritmo promedio superior al 6% anual⁴. En ese sentido, desde el año 2008, después de reportar superávits de hasta 3.5%, se asumió un compromiso por parte del gobierno de limitar el déficit del Sector Público no Financiero. Por otro lado, el 5 de junio de 2008 se aprobó la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF) que posteriormente sería la base para la formulación del Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2010 – 2014. En el PEG 2010-2014 se contemplaron los siguientes objetivos:

- Fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- Asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera.
- Mejorar la calidad y eficiencia del gasto.
- Aumentar la efectividad de la gestión presupuestaria.
- Lograr una reducción progresiva de la deuda pública como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB).

Mantener los niveles de inversión pública requeridos por el PEG 2010-2014 (8% del PIB) demandaba revertir las deficiencias existentes en la gestión fiscal de corto y mediano plazo. Por ejemplo, para el 2010, la interacción coordinada con la comunidad internacional de negocios en materia de inversiones era nula; por lo que se planteaba establecer una agencia para la promoción de la inversión. Adicionalmente, Panamá era uno de los países de América Latina con menor recaudación impositiva⁵ (10.7% del PIB) debido a su estructura de tributación. No existía una cultura orientada a los resultados en la gestión presupuestaria, seguimiento o evaluación de los programas de inversión pública. Existían deficiencias en el manejo financiero y contable de los recursos públicos y la información generada por los sistemas informáticos de la gestión fiscal era de muy baja calidad.

En este contexto, en 2 de diciembre de 2011 entró en vigencia el contrato de préstamo del PFGF, el cual propuso apoyar el mantenimiento de los niveles de inversión según el PEG 2010-2014. Con un financiamiento de US\$55.000.000⁶, se planteó el incremento sostenible de la recaudación impositiva, la introducción de una cultura orientada a resultados y la mejora de la calidad del gasto público y la información generada por los sistemas de gestión fiscal.

El diseño del PFGF abordó de manera integral la gestión fiscal pues conceptualizó adecuadamente la dimensión de ingresos y gastos de la política fiscal, a través de componentes

⁴ Con un leve decrecimiento en el 2009 debido a la crisis económica estadounidense. A pesar de no haber sufrido un impacto significativo, el desempeño económico de Panamá estuvo vinculado al de los Estados Unidos en los años posteriores.

⁵ Según el FMI, Panamá obtuvo un puntaje de 48% en esfuerzo tributario de un promedio de 78% en los países de ingreso medio-alto (OVE, 2015).

⁶ El Programa contó con: (i) US\$50 millones del financiamiento BID (2568/OC-PN) y (ii) US\$5 millones de aporte local del Gobierno de Panamá.

específicos para el fortalecimiento y mejora de la administración tributaria, el gasto público y la administración financiera gubernamental. No obstante, en el periodo de ejecución comprendido entre diciembre-2011 a junio-2014, el PFGF se concentró básicamente en la ejecución del componente I, Modernización de la Administración Tributaria. Posteriormente y con el cambio de gobierno en julio de 2014, se aprobó una solicitud de prórroga (diciembre de 2014) que incluía recortes significativos en el presupuesto del PFGF (cerca al 47%). Acompañando esta prórroga, el PFGF continuó con el apoyo a la mejora de la administración tributaria, aunque también dio espacio a ciertas actividades de los subcomponentes de las áreas de gasto como, por ejemplo, los borradores de Anteproyectos de Ley Orgánica de Presupuesto y de Inversión Pública y la formulación del PEG 2015-2019.

Dentro del contexto de preparación del PFGF, hay que tomar en consideración la complementariedad con otras iniciativas de cooperación internacional entre las que destacamos:

- a) Proyecto de Asistencia Técnica para el Mejoramiento de la Eficiencia del Sector Público (PATMESP). En marzo de 2011 se dio inicio al PATMESP, un proyecto de US\$ 55.000.000 implementado por el MEF y financiado por el Banco Mundial (BM), y cuyo plazo de ejecución ha sido ampliado hasta el mes de agosto de 2018 y se está tramitando una prórroga hasta diciembre de 2019. Respecto al diseño, se aprecia complementariedad entre el PFGF financiado por el Banco y este PATMESP,⁷ que en términos generales debía brindar apoyo técnico al MEF en temas de contabilidad gubernamental y programación de inversiones en línea con la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF); así como fortalecer las funciones de la Dirección General de Contrataciones Públicas y de la Contraloría General de la República (CGR). De manera específica, por ejemplo, el PATMESP tenía entre sus resultados: (i) mejorar las capacidades técnicas e institucionales, para la planificación estratégica basada en el desempeño; (ii) diseñar, implementar e institucionalizar un sistema integrado de M&E, coordinado en el Gobierno Central (GC) entre el MEF y los Ministerios de línea; (iii) mejorar el rendimiento de la planificación estratégica y la gestión presupuestal, en la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA); y (iv) desarrollar e institucionalizar las funciones y sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en la Dirección de Programación de Inversiones (DPI). Ambos Programas fueron establecidos en un contexto de estabilidad macroeconómica y de continuos esfuerzos por consolidar la gestión fiscal, se ejecutan bajo el marco de la LRSF y buscan la modernización sostenible de la AFP ([Ver Anexo 1](#)). No obstante, lo anterior, a lo largo de su ejecución el PATMESP se concentró en el nuevo SIAF o “Sistema, Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa” (ISTMO) que reemplazó al antiguo Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA) y que representa una inversión por encima de los US\$ 38.21 millones, con modestos avances en sus demás componentes relacionados a DIPRENA, la DPI, la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) y la Contraloría General de la República (CGR).
- b) Serie programática Programa de Consolidación de la Política Fiscal y la Equidad Tributaria (PCPFyET). En diciembre de 2010, el Banco aprobó el primer PBL (PN-L1067, PCPFyET, por US\$200 millones) de una serie programática de cuatro PBLs que deberían sumar US\$ 600 millones, cuyo objetivo era profundizar la política fiscal y las reformas del gasto público, con miras a reforzar la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo. El PFGF buscaba financiar reformas incluidas en la serie programática, que tenía tres componentes: (i) estabilidad macroeconómica; (ii) política y administración tributaria; y

⁷ En el [Anexo 1](#) se presentan mayores detalles de la composición y grado de ejecución de este Proyecto.

(iii) gestión financiera pública. En el 2011 el MEF y el Banco reemplazaron las tres operaciones faltantes por otros PBLs en sectores distintos al de gestión fiscal, con lo que especialmente se afectó en el PFGF la ejecución del componente de gestión del gasto ([Ver Anexo 4](#)). Al respecto, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del BID indica en la Evaluación de Programa País 2010-2014 lo siguiente: *“El posterior truncamiento de tres de los cuatro PBL planificados en la serie programática representó una pérdida de reformas de alta PE (Profundidad Estructural) claves en el marco de políticas sectoriales, así como una pérdida de sinergias con el préstamo de inversión complementario para poner en marcha las reformas.”*.

II. Desempeño del proyecto

2.1 Efectividad

El objetivo del PFGF fue contribuir a elevar la inversión pública a los niveles requeridos por el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) (impacto esperado), a través del incremento sostenible de la recaudación impositiva y la mejora de la eficiencia en el manejo del gasto público (resultados esperados).

a. Análisis de la Lógica Vertical

El PFGF se propuso alcanzar los resultados esperados a través de un conjunto de intervenciones centradas en cuatro aspectos de la gestión fiscal, cada uno de los cuales sería abordado a través de un componente específico. En el diseño original del Programa, estaba previsto que las actividades y los productos principales de los componentes fueran los siguientes:

- **Componente I. Modernización de la Administración Tributaria** (US\$17 millones): (a) implantación de cuatro funciones principales dentro de la Unidad de Grandes Contribuyentes de la DGI; (b) creación y puesta en funcionamiento de la Unidad de Tributación Internacional; (c) 7.000 impresoras fiscales auditadas; (d) implantación de una metodología de estimación de gasto tributario; (e) entrenamiento de 200 auditores de la Unidad de Grandes Contribuyentes en técnicas avanzadas de auditoría corporativa; y (f) implantación y puesta en funcionamiento del sistema de apelaciones tributarias.

Con estas actividades se buscaba dar respuesta a las siguientes debilidades que se habían identificado en la DGI, las que limitaban de gran manera su capacidad de inducir un mayor nivel de cumplimiento tributario y, por esa vía, el aumento en la recaudación tributaria al que apuntaba el programa: (i) deficiencias estructurales en su modelo de organización; (ii) carencias en la estructuración efectiva de los procesos de gestión (fiscalización, cobranza y atención a los contribuyentes); (iii) uso limitado de herramientas informáticas, de inteligencia de negocios y de criterios de riesgo en la recaudación tributaria; y (iv) ausencia de un mecanismo independiente e imparcial que, de acuerdo al código fiscal y demás legislación tributaria, resuelva las reclamaciones o conflictos en materia tributaria entre el Estado y los contribuyentes.

- **Componente II. Consolidación de la Gestión del Gasto Público** (US\$18.1 millones): (a) fortalecimiento de las funciones de formulación, evaluación ex ante, seguimiento y evaluación ex post en la Unidad de Seguimiento y Evaluación de las Inversiones (SINIP); (b) capacitación de 1.000 funcionarios públicos en georeferenciamiento, monitoreo y evaluación de proyectos usando las herramientas del SINIP y el Sistema de Información Presupuestaria (SIPRES-

Web); (c) implantación sistemas de indicadores para seguimiento y evaluación de programas de inversión en instituciones sectoriales; (d) implantación de las funciones de formulación, seguimiento y reasignación, consolidación y evaluación en la Unidad de Gestión Presupuestaria de la DIPRENA y (e) elaboración del Anteproyecto de Ley Orgánica de Presupuesto.

Las primeras tres actividades buscaban fortalecer el proceso de programación de inversiones abordando las siguientes deficiencias detectadas en el diagnóstico inicial: (i) la herramienta informática del SINIP estaba desarrollada sólo a nivel de banco de proyectos; (ii) no se contaba con un sistema de indicadores para realizar el seguimiento y evaluación de los resultados del Plan Quinquenal de Inversiones (PQI) a nivel central y sectorial; y (iii) el SINIP no estaba integrado con el SIPRES-Web, limitando la capacidad de evaluar el presupuesto de inversiones. Por el otro lado, las dos actividades restantes apuntaban a sentar las bases para la adopción del presupuesto plurianual por resultados atacando de manera específica las siguientes debilidades del sistema presupuestario: (i) ausencia de información sobre objetivos y metas, y de una articulación explícita con el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2010-2014; (ii) las proyecciones presupuestarias a 5 años carecían de desagregación, de una elaboración más sistemática y accesibilidad pública; y (iii) ausencia de un sistema de indicadores de desempeño presupuestario y de mecanismos de asignación presupuestaria que incentivaran la eficiencia y la eficacia en la gestión de las instituciones del sector público no financiero (SPNF). A través de las mejoras que el programa tenía previsto llevar a cabo en todas estas áreas del sistema de inversión pública y de la gestión presupuestaria, se esperaba contribuir de manera significativa al aumento de la eficiencia y de la eficacia del gasto público.

- **Componente III. Fortalecimiento de la Administración Financiera Pública** (US\$7.5 millones): (a) depuración y automatización de 6.500 cuentas corrientes del (GC)⁸ bajo la Cuenta Unica del Tesoro (CUT); (b) capacitación de 800 funcionarios del GC en gestión financiera y contable y de 400 en normas internacionales contables del sector público (NIC-SP); (c) elaboración del borrador de Anteproyecto de Ley de Administración Financiera; (d) creación y puesta en funcionamiento de las Unidades de Programación Financiera y de Gestión Fiduciaria de Proyectos.

A través de estas actividades se buscaba dar respuesta a la siguiente situación, que limitaba significativamente la posibilidad de hacer un uso más eficiente de los saldos de los recursos financieros del Tesoro público: (i) la Dirección General de Tesorería (DGT) no contaba con capacidad instalada para manejar automáticamente los saldos de caja diarios del GC y realizar sus funciones de pagaduría de manera efectiva, y su capacidad para invertir eficientemente la liquidez disponible del Tesoro era limitada; (ii) la Tesorería y la CUT no contaban con un marco legal adecuado (como se dice más abajo en el informe, esto cambió con la aprobación de la Ley Nro. 56, de septiembre de 2013), y los ministerios y entes descentralizados del SPNF manejaban, a discreción y sin control del Tesoro, cerca de 4.305 cuentas bancarias; y (iii) no había un modelo conceptual contable para el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFPA).

- **Componente IV. Integración Tecnológica** (US\$4.3 millones): (a) definición de estándares de interoperabilidad informática y de telecomunicaciones en apoyo a la administración

⁸ La DGT identificó que la cantidad de cuentas corrientes del Gobierno Central existentes era de 5,345 y no 6,500 como se definió en el diseño en el 2011.

financiera pública (AFP); y (b) puesta en funcionamiento de los sistemas y servicios de apoyo informático y de telecomunicaciones que apoyan a la AFP.

Las actividades del componente buscaban resolver la débil o nula integración y compatibilidad de cerca de 14 sistemas con 5 plataformas distintas, diseñados bajo diferentes conceptos con estándares y metodologías que no siempre eran compatibles, lo que a su vez representaba un importante obstáculo adicional para mejorar el manejo de las finanzas públicas.

Si bien la gran mayoría de estas actividades se llevó a cabo, como se explica con mayor detalle en la sección siguiente de este informe, hubo algunas que no llegaron a concretarse – ya sea en parte o por completo. En este sentido, las principales diferencias con respecto al diseño original fueron las siguientes:

- Dos de las intervenciones más importantes del Componente II, el fortalecimiento de Unidad de Seguimiento y Evaluación del SINIP y el de la Unidad de Gestión presupuestaria de la DIPRENA, no se concretaron, y la implantación del sistema de seguimiento y evaluación de proyectos de inversión se realizó con un alcance bastante menor que el que se había contemplado inicialmente. Por otra parte, se llevaron a cabo otras actividades también orientadas a contribuir a la mejora de la calidad del gasto público que no estaban previstas originalmente, pero que fueron priorizadas y acordadas con las autoridades que asumieron el gobierno en julio de 2014, tales como la elaboración del borrador de Anteproyecto de Ley de Inversión Pública, la elaboración de los planes estratégicos para el fortalecimiento institucional de la Dirección de Programación de Inversiones (DPI) y de la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA), el desarrollo de una guía metodológica y la capacitación de funcionarios en formulación, evaluación, seguimiento y control de proyectos de inversión pública. Se considera que el impacto potencial que cabe esperar de las actividades incorporadas durante la ejecución del PFGF, por resultar productos intermedios, es significativamente menor que el que se esperaba obtener de las actividades originales no realizadas del componente. No obstante, lo anterior, se considera que dichos productos intermedios son la base para que el MEF de una forma articulada y organizada de continuidad a los procesos necesarios para generar las mejoras buscadas en el sistema de inversión pública y en el proceso presupuestario (ver Sección de Sostenibilidad). Finalmente, el Componente incorporó una actividad que no estaba prevista originalmente, que fue la elaboración y la divulgación del PEG 2015-2019 incluyendo las guías metodológicas para la preparación del PEG y de la planificación sectorial. Se espera que este plan estratégico esté contribuyendo a alinear el gasto público con las prioridades de política pública del Gobierno.
- En el marco del Componente III, el borrador de Anteproyecto de Ley de Administración Financiera no se realizó, y el número de cuentas corrientes del GC que se llegó a depurar y a automatizar bajo la CUT (387) durante la ejecución del PFGF fue inferior al que se había fijado como meta. Sin desmedro de esto, como la DGT priorizó la incorporación de las cuentas corrientes con los mayores saldos desde el punto de vista de los montos involucrados estas 387 cuentas representaron cerca del 61,0% del saldo. A junio de 2017 se acumulan 408 cuentas corrientes depuradas e integradas a la CUT y que representan el 89,7% del saldo total de recursos disponibles en cuentas corrientes. Evidenciando con ello que el proceso ha continuado su curso y se estima que se complete antes de finalizar el 2018.

b. Resultados Logrados

Los análisis de los resultados logrados deben basarse en el cumplimiento de la matriz de resultados del PFGF y en sus ajustes posteriores. Se considera que las metas e indicadores de la matriz de resultados fueron adecuados para monitorear el PFGF. Vale reiterar el objetivo general del PFGF: “contribuir a elevar la inversión pública a los niveles requeridos por el PEG, a través del incremento sostenible de la recaudación impositiva y la mejora de la eficiencia en el manejo del gasto público.” Este objetivo presenta dos propósitos principales que contribuyen al fin de elevar la inversión pública, a los cuales aporta el componente I en lo referido al incremento de la recaudación impositivo; y los componentes II a IV a la mejora de la eficiencia en el manejo del gasto público. El supuesto inherente durante la formulación del PFGF era la voluntad del GC para establecer los parámetros básicos que debían guiar la AFP liderada por el MEF y puesta de manifiesto en el PEG 2010-2014 y sus MFMP y PQI 2010-2014. No obstante, a lo anterior el supuesto no se mantuvo durante la ejecución dado que como se ha reiterado en varias secciones del documento durante los 3 primeros años solo se priorizó el componente I relacionado a los ingresos.

La ejecución del componente de ingresos (Componente I - “Modernización de la Administración Tributaria”), fue satisfactoria, cumpliendo sustancialmente con los productos y resultados inicialmente previstos ([Ver Anexo 2](#)). Por su parte, respecto a la Matriz de Resultados original, la ejecución de los componentes de mejora de la eficiencia del gasto (Componentes II a IV): fue parcialmente satisfactoria para el Componente II, “Consolidación de la Gestión del Gasto Público” y para el Componente III, “Fortalecimiento de la Administración Financiera Pública”; y fue satisfactoria para el Componente IV, “Integración Tecnológica”. De acuerdo con la Tabla 4 el grado de ejecución financiera del presupuesto modificado fue de 92%, 42%, 124% y 75% para los componentes I a IV, respectivamente (92%, 18%, 56% y 80% de acuerdo con el presupuesto original). A continuación, el desarrollo para cada componente.

Para el componente I, el primer indicador de resultados, incremento de la recaudación de la DGI generado por la Unidad de Grandes Contribuyentes, se superó la meta esperada en un 31%. Por su parte, el segundo indicador, recaudación del ITBMS como porcentaje del PIB, alcanzó 2.7% del PIB, cercano a la meta de 3%. Con respecto a los productos: (i) Se consolidó la UGC, sobre-cumpliendo la meta al desarrollar el sistema e-Tax 2.0; (ii) Similar con la Unidad de Tributación Internacional: se desarrolló la metodología para el análisis de estudios de precios de transferencia; (iii) La meta de impresoras fiscales en funcionamiento y auditadas se cumplió, y se implementó un sistema automatizado de apoyo al control de la gestión fiscalizadora para el fortalecimiento de la fiscalización; y una base de datos interna de la DGI; (iv) Se desarrolló la metodología de estimación del gasto tributario; (v) Se entrenó al 84% de los auditores de la UGC en técnicas avanzadas de auditoría corporativa; y (vi) Se implementó y puso en funcionamiento el sistema de apelaciones o Tribunal Administrativo Tributario (TAT).

Además de estos productos, el PFGF financió una serie de otras actividades sustantivas en este componente, incluyendo el diseño de programas de desarrollo gerencial; evaluación de los recursos humanos de la DGI; diseño de la política de gestión documental; rediseño de la red de la DGI; capacitaciones y orientación en temas de informática; licencias de uso de software y equipos servidores para el centro de datos y red de la DGI; e implementación de sistemas de control de gestión y uso de impresoras fiscales. En suma, fue un componente que resultó efectivo en el logro de sus metas, y altamente valorado por las autoridades de la DGI. No obstante, las numerosas actividades y productos financiados, que no fueron identificados en la matriz de resultados original del proyecto, incluyendo el producto 6 que fue incluido en el diagnóstico y la

descripción del componente, revelan que el diseño del proyecto pudo haberse beneficiado de una identificación más clara y precisa de los productos a financiar.

Para el componente II, los resultados inicialmente previstos no fueron alcanzados: el gasto de capital ejecutado del Sector Público No Financiero (SPNF) apenas subió a 83% de una línea de base de 80%, cuando la meta era de 95%; mientras que no aumentó el número de instituciones del GC cubiertas por el sistema de seguimiento y evaluación del SINIP. Como se describió en la sección anterior, a nivel de productos hubo muchos cambios: tres de los productos originalmente previstos no se alcanzaron o se lograron parcialmente, incluyendo el producto 1. Creación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación las Inversiones; el producto 2. Unidad de Gestión Presupuestaria creada y en funcionamiento en la DIPRENA; y el producto 4. Instituciones sectoriales con el sistema de indicadores para el seguimiento y evaluación de sus programas de inversión implantados. Se considera que la cancelación en el 2011 de tres de las cuatro operaciones de la serie programática Programa de Consolidación de la Política Fiscal y la Equidad Tributaria (PCPFyET) no contribuyó al logro de algunos productos ya que al revisar la Matriz de Políticas de la serie programática de PBLs ([Ver Anexo 4](#)), se observa que algunas de las metas indicativas de las operaciones discontinuadas tenían que ver con: (i) la implantación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Inversión Pública dentro del SINIP; y (ii) aprobación de los marcos legales relacionados al nuevo instrumento para modernizar la programación de la inversión pública y la gestión presupuestaria. Sí se cumplió con el producto 3, elaboración del borrador de anteproyecto de ley orgánica de presupuesto; y con el 90% de la meta del producto 5, funcionarios públicos capacitados en monitoreo y evaluación de programas y proyectos utilizando las herramientas del SINIP y SIPRES-Web.

Adicionalmente se ejecutaron otros productos no incluidos originalmente, vinculados principalmente con la mejora del sistema de inversión pública: (i) Borrador de ante-proyecto de ley de inversión pública; (ii) Capacitación de 300 funcionarios en formulación y evaluación de proyectos, y capacitación de 59 funcionarios en seguimiento y control de proyectos; (iii) Guía metodológica general para la formulación y evaluación de proyectos; (iv) Planes Estratégicos para el Fortalecimiento Institucional de la DPI y la DIPRENA; y (v) Plan Estratégico de Gobierno 2015 – 2019 (PEG 2015-2019).

El componente 2 ejecutó apenas el 42% de los recursos del presupuesto modificado, lo que sumado a los numerosos cambios que ocurrieron durante la ejecución sugiere que el dimensionamiento original de este componente no fue adecuado. Es decir, se establecieron metas de actividades y productos que resultaron demasiado ambiciosas, considerando el tiempo de ejecución originalmente previsto (solo tres años), agravado por el hecho que durante los primeros tres años de ejecución prácticamente la atención estuvo centrada en el Componente 1. A su vez, los nuevos productos introducidos, a partir de la solicitud de prórroga por dos años, revelan que la ejecución del PFGF buscó mantener la mayor relevancia posible apoyando las prioridades que fueron manifestando las autoridades, particularmente en lo referido al sistema de inversión pública, en tanto hay que reconocer que el avance con la DIPRENA fue muy escaso.

Para el componente 3, con respecto a los resultados, el indicador 1. Tasa de instituciones del GC que utilizan el Sistema Integrado de Administración Financiera en Plataforma Web (SIAFPA-WEB), este resultado fue eliminado del PFGF debido a que el MEF tomó la decisión de reemplazar el SIAFPA-WEB por el sistema ISTMO desarrollado dentro del marco del PATMESP a un costo de US\$38,21 millones, con financiamiento del Banco Mundial; en tanto el indicador 2. Tasa de instituciones del GC regidas por la Cuenta Única del Tesoro (CUT), se cumplió en 87,5% (21 de 24 instituciones total o parcialmente cubiertas). Este último resultado es particularmente

importante por los ahorros generados a través de la implementación de la CUT, como se detalla en la sección de eficiencia del presente informe ([Ver Anexo 3](#)).

Respecto a los productos: (i) Se ha integrado el 7,2% (387/5.345) de las cuentas corrientes del GC, depuradas y automatizadas bajo la CUT; si bien este porcentaje es bajo, se trató de las cuentas más importantes en volumen de recursos del GC representando el 61,0%; (ii) 100 funcionarios capacitados en gestión financiera y contable de proyectos (meta de 500); (iii) 100 funcionarios capacitados en normas internacionales contables del sector público (NIC-SP) y en el manual de finanzas públicas del FMI (meta de 400); (iv) Se creó y puso en funcionamiento la Unidad de Programación Financiera, en coordinación con las direcciones del MEF; (v) Se creó y puso en funcionamiento la Unidad de Gestión Fiduciaria de Proyectos; y (vi) Este componente logró la mayor parte de los productos previstos, y a través del avance en la implementación de la CUT, generó importantes ahorros públicos que contribuyen a justificar la rentabilidad social del proyecto.

Por último, para el componente IV, el indicador de resultados, número de sistemas de interconexión informática y de telecomunicaciones integrados a la Administración Financiera Pública (AFP) se alcanzó 8 de los 10 previstos inicialmente. Con respecto a los productos: (i) Se alcanzaron 9 de los 10 principales estándares de interoperabilidad informática y de telecomunicaciones definidos en apoyo a la AFP; y 9 de los 10 sistemas/servicios de apoyo informático y de telecomunicaciones.

En términos generales, se considera que los indicadores y metas de la matriz de resultados permiten el seguimiento de la operación, no obstante a lo anterior, los cambios en la ejecución del PFGF, que fueron particularmente grandes para el componente 2, revelan que el diseño original tuvo un alcance demasiado amplio. A esto se suma un período de ejecución demasiado corto, de solo tres años: esto llevó a que, en un contexto de relativa baja apropiación de los componentes de gasto, en especial el componente 2, se solicitara en paralelo con la solicitud de extensión de la ejecución de la operación una cancelación importante de recursos, que terminó siendo de 47% del monto total de la operación. Se presentaron otros factores que incidieron en los retrasos en la ejecución: (i) la curva de aprendizaje producto de la implantación en el 2012 del aplicativo piloto SIAFPA-Proyecto que posteriormente fue abandonado y reemplazado por el nuevo sistema de administración financiera conocido como ISTMO en el 2015. En ambos casos, se retrasó todo el registro y procesamiento de las transacciones presupuestarias, contables y de tesorería vinculadas a todos los contratos y pagos del PFGF. En adición, como ambos sistemas eran herramientas en desarrollo fue necesario realizar ajustes durante su implementación; y (ii) cambios institucionales varios: de gobierno el 1ro. de julio de 2014, de autoridades y de contrapartes técnicas a lo largo de toda la ejecución. Por ejemplo, en los cinco años de duración del PFGF, la DPI, DIPRENA y la DGT tuvieron 4, 3 y 4 directores respectivamente. En el mismo período la DPI, DIPRENA, DGI y DGT tuvieron respectivamente 6, 5, 4 y 3 contrapartes técnicas. Asimismo, la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) cambió 4 veces de administrador en ese mismo período ([Ver Anexo 5](#)). Lo anterior afectó el desempeño del PFGF por el cambio de prioridades y/o por la curva de aprendizaje de los nuevos encargados, resultando al final en altos costos de transacción y dificultades en la capacidad de gestión inter-temporal del PFGF.

La baja apropiación de las autoridades hacia los componentes de mejora en la eficiencia del gasto afectó el ritmo de ejecución y logro de resultados, en particular hacia el componente 2. Esta baja apropiación se evidencia en que en los primeros tres (3) años de ejecución las prioridades se concentraron en el Componente I que logró mejores resultados. Lo anterior también puede explicar el que el Ejecutor no llevase adelante en su totalidad el plan de implementación y gerenciamiento previsto en el diseño (mecanismo de ejecución) ya que este

no le era necesario si solo priorizaba la ejecución del Componente I. El mecanismo de ejecución preveía que: a) la instancia de coordinación estratégica y política, a cargo de los Viceministros de Economía y de Finanzas, era responsable de liderizar y darle continuidad al proceso de modernización, asegurando el cumplimiento de objetivos y la toma de decisiones estratégicas; b) el Comité Asesor debía apoyar la coherencia y compatibilidad de las actividades y monitorear la ejecución, aunque sólo se reunió en dos ocasiones por solicitud del BID; y c) el Reglamento Operativo definía los procesos y delimitaba las responsabilidades de cada instancia y/o actor.

Durante la ejecución del PFGF, los riesgos, las medidas de mitigación y las consecuencias sobre el logro de resultados fueron las siguientes:

Riesgo	Medida de Mitigación Propuesta.	Consecuencias
Riesgo medio. Retrasos en la producción de los Términos de Referencia para los productos principales del programa.	El Componente 1 contó con asesoría internacional especializada del CIAT desde el inicio de la ejecución mientras que el Componentes 3 contó con asesores internacionales, aunque no desde el inicio. El Componente 2 solo tuvo acceso a asesoría internacional en los dos últimos años.	En orden de logros, los componentes que más resultados alcanzaron fueron principalmente el 1 y luego el 3, mientras que el componente 2 tuvo un desempeño modesto, precisamente el que sufrió la ausencia de asesoría internacional por no ser priorizado por el Ejecutor en los primeros 3 años de ejecución. El Banco suplió la falta de asesores técnicos en algunas actividades.
Riesgo medio. Retrasos en las adquisiciones o falta de capacidad técnica para llevarlas a cabo.	El Banco organizó acciones de capacitación. En el 2do. año se logró que el Ejecutor incorporara a un experto local en contrataciones públicas lo que contribuyó a reducir los retrasos por errores en los procesos. En adición, el Ejecutor contó con el apoyo de los especialistas de adquisiciones y el Jefe de Equipo que está certificado en las políticas de adquisiciones del BID.	Los retrasos en materia de adquisiciones fueron mínimos.
Riesgo alto. Retrasos en el cumplimiento de las actividades del Plan de Ejecución Plurianual (PEP) amenazan el logro de resultados y el compromiso y uso de los recursos dentro del plazo vigente del Programa.	Antes del inicio de la operación y en el 2do. año de ejecución el Banco contrató a un consultor certificado en PMI para apoyar al Ejecutor en la preparación, actualización y seguimiento del Plan. En adición, a lo largo de la ejecución el Banco ofreció 2 cursos de PM4R para apoyar a mejorar en las capacidades de gestión de programas. No obstante, es hasta el último año que el Ejecutor logra consolidar un equipo lo suficientemente sólido para mantener actualizada la planificación y el seguimiento.	Se reconoce que el PFGF era un programa complejo y muy ambicioso en sus metas con un plazo de ejecución muy optimista. En adición, durante los primeros 3 años de ejecución el Ejecutor priorizó el componente 1 del PFGF. Las condiciones anteriores explican el que no se hayan alcanzados todos los resultados originalmente previstos y que no se hayan desembolsado todos los recursos originalmente previstos. No obstante, a partir del final del 3er año y en los años 4 y 5 se mejoró el cumplimiento y seguimiento del PEP.

Tabla 1. Cambios a la Matriz de Resultados

Sección de la MER donde los cambios se llevaron a cabo	Cambio específico realizado	Tipo de cambio	Razones para el cambio	Fecha de cambio acordado con Ejecutor
Componente II	Producto 2.6 Elaboración del Plan Estratégico de Fortalecimiento Institucional (PEI) de la DPI.	Producto Nuevo	Se acordó atender la demanda del Ejecutor orientada a fortalecer la gestión institucional dentro del gasto público, teniendo en consideración incluir aquellas actividades con probabilidad de ser ejecutadas dentro de la prórroga de 24 meses.	Diciembre 2014
	Producto 2.7 Borrador de Anteproyecto de Ley de Inversión Pública.			
	Producto 2.8 Funcionarios públicos capacitados en formulación y evaluación y en seguimiento y control de proyectos de inversión pública.			
	Producto 2.9 Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública del SINIP. (Incluye elaboración de Normas y procedimientos del SINIP).			
	Producto 2.10 Elaboración del Plan Estratégico de Fortalecimiento Institucional (PEI) de la DIPRENA (Plan para la transición al modelo de presupuesto por programa con enfoque en resultados y vinculado con el PEG).			
	Producto 2.11. Plan Estratégico de Gobierno 2015 – 2019 (PEG 2015-2019). Incluye Guías metodológicas para la preparación, discusión y validación del PEG y Guía metodológica para la planificación sectorial.	Producto Nuevo	Durante la transición de cambio de gobierno, se acordó responder la demanda del Ejecutor, en cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 16 de la Ley No.34 de 5 de junio de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal. Se contribuye a fortalecer las capacidades de planificación en el MEF.	Junio 2014
Componente III	Tasa de instituciones del Gobierno Central que utilizan el Sistema Integrado de Administración Financiera en Plataforma Web (SIAFPA-Web).	Indicador de Resultado eliminado	El sistema SIAFPA fue reemplazado por el nuevo SIAF llamado Sistema de Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa (ISTMO), financiado por un préstamo del BM.	Diciembre 2012
	Base de datos del SIAFPA-Web implantada.	Producto eliminado.	El producto fue eliminado por la misma razón de que fue eliminado el resultado Tasa de instituciones del GC que utilizan el SIAFPA-Web. El SIAFPA fue reemplazado por el llamado Sistema de Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa (ISTMO), financiado por un préstamo del BM.	Diciembre 2012
	Anteproyecto de Ley de Administración Financiera elaborado.	Producto eliminado	Esta actividad no fue incluida en la solicitud de 24 meses de prórroga presentada por el MEF al Banco.	Noviembre de 2014
	Producto 3.1. Cuenta Única del Tesoro (CUT) creada y con las cuentas corrientes del Gobierno Central depuradas y automatizadas bajo la CUT.	Ajuste de meta.	La DGT luego de revisión de las cuentas corrientes del Gobierno Central identifica que el número real de cuentas por depurar e integrar a la CUT es de 5.345 y no 6.500 como se dispuso en la fase de diseño.	Abril 2016

Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados

Resultado/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Metas y Resultados Alcanzados		Año de Medición
Indicador de Impacto del PFGF: Inversión quinquenal elevada a los niveles requeridos por el Plan Estratégico de Gobierno (PEG 2010-2014)	US\$	US\$ 7.500 millones inversión quinquenal	2009	Meta Original	US\$ 13.200 millones	2014
				Meta Revisada	US\$ 13.200 millones	
				Valor Alcanzado	US\$ 18.839 millones	
Componente 1 - Modernización de la Administración Tributaria						
1.1. Recaudación a través de la Unidad de Grandes Contribuyentes (UGC).	US\$	393 400 000	2010	Meta Original	800.000.000	2016
				Meta Revisada	800.000.000	
				Valor Alcanzado	1.106.000.000	
1.2. Recaudación del ITBMS como % del PIB	%	2,00	2010	Meta Original	3.00	2016
				Meta Revisada	3.00	
				Valor Alcanzado	2.70	
Componente 2 – Consolidación de la Gestión del Gasto Público						
2.1. Gasto de capital del SPNF ejecutado	%	80.0	2010	Meta Original	95.0	2016
				Meta Revisada	95.0	
				Valor Alcanzado	83.0	
2.2. Instituciones del Gobierno Central que utilizan el sistema de seguimiento y evaluación (M&E) del SINIP.	%	0	2010	Meta Original	90.0	2014
				Meta Revisada	0.0	
				Valor Alcanzado	0.0	
Componente 3 - Fortalecimiento de la Administración Financiera Pública						
3.1 Tasa de instituciones del Gobierno Central regidas por la Cuenta Única del Tesoro (CUT).	%	0	2010	Meta Original	100.0	2016
				Meta Revisada	100.0	
				Valor Alcanzado	87,5	
Componente 4 - Integración Tecnológica						
4.1 Número de sistemas de interconexión informática y de telecomunicaciones integrados a la AFP.	# Sistemas	0	2010	Meta Original	10	2016
				Meta Revisada	10	
				Valor Alcanzado	8	
Producto/Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año de Línea de Base	Metas y Resultados Alcanzados		Año de Medición
Componente 1 - Modernización de la Administración Tributaria						
	Funciones	0	2011	Meta Original	4	2016

Resultado/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Metas y Resultados Alcanzados		Año de Medición
1.1 UGC creada dentro de la DGI con sus 4 principales funciones implantadas (1: Control de declarantes, 2: Control de morosos, 3: Auditoría de base por incumplimiento, 4: Fiscalización por riesgo objetivo).				Meta Revisada	4	
				Valor Alcanzado	4	
1.2 Unidad de Tributación Internacional (UTI) creada y en funcionamiento.	Unidad	0	2011	Meta Original	1	2016
				Meta Revisada	1	
				Valor Alcanzado	1	
1.3 Impresoras fiscales en funcionamiento y auditadas.	# Impresoras	0	2011	Meta Original	7000	2014
				Meta Revisada	7000	
				Valor Alcanzado	7000	
1.4 Metodología de estimación de gasto tributario desarrollada.	# Metodología	0	2011	Meta Original	1	2016
				Meta Revisada	1	
				Valor Alcanzado	1	
1.5 Auditores de la UGC entrenados en técnicas avanzadas de auditoria corporativa.	# Funcionarios Auditores	0	2011	Meta Original	200	2016
				Meta Revisada	200	
				Valor Alcanzado	135	
1.6 Sistema de apelaciones tributarias implantado y en funcionamiento	Sistema	0	2011	Meta Original	1	2016
				Meta Revisada	1	
				Valor Alcanzado	1	
Componente 2 – Consolidación de la Gestión del Gasto Público						
2.1. Unidad de Seguimiento y Evaluación (M&E) de las inversiones (SINIP) creada y operando incluyendo sus 4 principales funciones (Formulación, Evaluación Ex-Ante, Seguimiento y Evaluación Ex-Post).	Funciones	0	2011	Meta Original	4	2014
				Meta Revisada	4	
				Valor Alcanzado	0	
2.2. Unidad de gestión presupuestaria (M&E) creada y en funcionamiento en la DIPRENA incluyendo sus 4 principales funciones.	Funciones	0	2011	Meta Original	4	2014
				Meta Revisada	4	
				Valor Alcanzado	0	
2.3. Borrador de Anteproyecto de Ley Orgánica de Presupuesto.	Documento Anteproyecto de Lev	0	2011	Meta Original	1	2016

Resultado/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Metas y Resultados Alcanzados		Año de Medición
				Meta Revisada	1	
				Valor Alcanzado	1	
2.4. Instituciones sectoriales con el sistema de indicadores para seguimiento y evaluación de sus programas de inversión implantados.	Instituciones	0	2011	Meta Original	9	2014
				Meta Revisada	9	
				Valor Alcanzado	5	
2.5. Funcionarios públicos capacitados en georeferenciamiento, monitoreo y evaluación de programas y proyectos utilizando las herramientas del SINIP y SIPRES-Web.	Personas	0	2011	Meta Original	1000	2014
				Meta Revisada	1000	
				Valor Alcanzado	900	
2.6. Elaboración del Plan Estratégico de Fortalecimiento Institucional (PEI) de la DPI.	Documento	0	2014	Meta Original	0	2016
				Meta Revisada	1	
				Valor Alcanzado	1	
2.7. Borrador de Anteproyecto de Ley de Inversión Pública.	Documento Anteproyecto de Ley	0	2014	Meta Original	0	2016
				Meta Revisada	1	
				Valor Alcanzado	1	
2.8. Funcionarios públicos capacitados en formulación y evaluación y en seguimiento y control de proyectos de inversión pública.	Personas	0	2014	Meta Original	0	2016
				Meta Revisada	350	
				Valor Alcanzado	359	
2.9. Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública del SINIP. (Incluye elaboración de normas y procedimientos del SINIP).	Documento	0	2014	Meta Original	0	2016
				Meta Revisada	1	
				Valor Alcanzado	1	
2.10. Elaboración del Plan Estratégico de Fortalecimiento Institucional (PEI) de la DIPRENA (Plan para la transición al modelo de presupuesto por programa con enfoque en resultados y vinculado con el PEG).	Documento	0	2014	Meta Original	0	2016
				Meta Revisada	1	
				Valor Alcanzado	1	
2.11. Plan Estratégico de Gobierno 2015 – 2019 (PEG 2015-2019). Incluye Guía metodológicas para la preparación, discusión y validación del PEG y Guía metodológica para la planificación sectorial.	Documento	0	2014	Meta Original	0	2014
				Meta Revisada	1	
				Valor Alcanzado	1	
Componente 3 - Fortalecimiento de la Administración Financiera Pública						
3.1 Cuenta Única del Tesoro (CUT) creada y con las cuentas corrientes del Gobierno Central depuradas y automatizadas bajo la CUT.	# Cuentas	0	2011	Meta Original	6.500	2016
				Meta Revisada	5.345	
				Valor Alcanzado	387	
3.2 Funcionarios del Gobierno Central capacitados en gestión financiera y contable.	Funcionarios	0	2010	Meta Original	500	2014
				Meta Revisada	500	
				Valor Alcanzado	100	
		0	2011	Meta Original	400	2014

Resultado/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Metas y Resultados Alcanzados		Año de Medición
3.3 Funcionarios del Gobierno Central capacitados en normas internacionales contables del sector público (NIC-SP) y el Manual de finanzas gubernamentales del Fondo Monetario Internacional.	# Funcionarios			Meta Revisada	400	
				Valor Alcanzado	100	
3.4 Unidad de Programación Financiera creada y funcionado plenamente en coordinación con direcciones del MEF.	Unidad	0	2010	Meta Original	1	2012
				Meta Revisada	1	
				Valor Alcanzado	1	
3.5 Unidad de Gestión Fiduciaria de Proyectos creada y funcionando.	Unidad	0	2010	Meta Original	1	2012
				Meta Revisada	1	
				Valor Alcanzado	1	
Componente 4 - Integración Tecnológica						
4.1 Los 10 principales estándares de interoperabilidad informática y de telecomunicaciones definidos por la Dirección de Tecnología e Inversiones en apoyo a la AFP.	# Estándares	0	2011	Meta Original	10	2016
				Meta Revisada	10	
				Valor Alcanzado	9	
4.2 Sistemas/Servicios de apoyo informático y de telecomunicaciones en pleno funcionamiento.	# Sistemas	2	2011	Meta Original	10	2016
				Meta Revisada	10	
				Valor Alcanzado	9	

c. Análisis de la atribución de Resultados

El Plan de Monitoreo y Evaluación del programa no incluye una evaluación de impacto, que permita aislar los logros del proyecto de la influencia o posible influencia de otros factores externos.

No obstante, el juicio evaluativo del DEM al momento de aprobación de la operación indica que “las intervenciones propuestas son reconocidas como efectivas en otros países para atender los problemas presentados”. Indica también que “la creación de una Unidad de Grandes Contribuyentes, mejoramiento de las metodologías para la fiscalización de contribuyentes, los pagos electrónicos de impuestos, y la automatización creciente de los recibos son intervenciones utilizadas en toda la región para hacer frente a la evasión, la deuda tributaria, y la eficiencia en la recaudación de impuestos. Por el lado del gasto, la consolidación de cuentas, mejoramiento del sistema de seguimiento de las inversiones y su interfaz con los sistemas presupuestarios y puntualidad de la información presupuestaria han demostrado ser eficaces en la reducción de las ineficiencias, los costos de administración y la disponibilidad de datos relevantes para la toma de decisiones.”

Con lo cual existe un reconocimiento desde la aprobación del programa sobre la efectividad de las intervenciones propuestas para atender los problemas presentados, lo que contribuye a dar fundamento conceptual a la atribución de los resultados alcanzados.

Como metodología de evaluación, el PFGF propuso una evaluación ex post de dos de los principales resultados esperados del proyecto: (i) incremento de la recaudación de la Dirección General de Ingresos (DGI) generada a través de la mejora de los instrumentos de selección y auditoría de contribuyentes; y (ii) aumento de los intereses recibidos sobre los saldos de los recursos financieros del tesoro, generados a partir de la implantación de la Cuenta Única del Tesoro. Tanto en la evaluación ex ante como en la ex post, ambos resultados justificaron la rentabilidad social del programa (ver más adelante sección de Eficiencia). Adicionalmente, están vinculados con componentes que fueron efectivos, cumpliendo con las actividades, productos y resultados previstos.

A nivel de cada uno de los resultados esperados, en el Componente 1, los resultados alcanzados (incremento de la recaudación de la DGI a través de la UGC y recaudación del ITBMS como % del PIB) son atribuibles al proyecto con alta probabilidad, dado que como indica el juicio evaluativo del DEM al momento de aprobación de la operación, muchas de las actividades y productos financiados en este componente fueron utilizados en otras operaciones para hacer frente a la evasión, la deuda tributaria y la eficiencia en la recaudación de impuestos⁹. Por ejemplo, en la Unidad de Grandes Contribuyentes, por un lado, se incrementó de 72 a 500 el número de grandes contribuyentes que por su elevado volumen de operaciones constituyen una porción significativa de toda la recaudación de renta; mientras que por el otro lado, se logró entrenar a 168 de sus auditores en técnicas avanzadas de auditoría mejorando con ello la capacidad de fiscalización efectiva de los grandes contribuyentes. Como ejemplo, la evaluación de OVE “Evaluación comparativa del apoyo del Banco en Administración y Política Tributaria” (OVE, 2017), hace referencia al préstamo de inversión de Jamaica (2658/OC-JA), que financió inversiones clave para mejorar la administración tributaria, incluyendo el fortalecimiento de la Unidad de Grandes Contribuyentes de dicho país. En su juicio evaluativo, indica que “hay signos

⁹ Como ejemplos de estas intervenciones de la última década, cabe mencionar los proyectos 1783/OC-UR, 1902/OC-DR y 2658/OC-JA, entre otros. Ver también la reciente Comparación Evaluativa de OVE, sobre el apoyo del Banco a la Política y Administración Tributaria durante 2007-2016.

de que las inversiones han contribuido a reducir el incumplimiento en el IVA, un incremento en las auditorías a los grandes y medianos contribuyentes, y una expansión en las declaraciones y pagos electrónicos”.

Como se describe en la sección anterior, los indicadores de resultados del componente 2 no fueron alcanzados; en tanto el indicador del componente 3 que fue alcanzado (número de instituciones del GC regidas por la Cuenta Única del Tesoro), es directamente atribuible al producto financiado por el Banco, cuentas corrientes del GC, depuradas y automatizadas bajo la CUT, con lo que la mejora en la administración de las cuentas bancarias generó intereses pagados sobre los excedentes temporales de liquidez a partir del 2016 por US\$ 900 mil ([ver Anexo 9](#)) y que se estima crecerán año con año. Además, contribuye a uno de los dos principales beneficios estimados en las evaluaciones económicas ex ante y ex post. Como ejemplo internacional de los beneficios financieros de la implementación de la CUT, en Francia el Tesoro publica regularmente indicadores sobre la optimización de los saldos disponibles (en base a información anticipada de solicitudes de pago de monto elevado); la minimización del costo financiero cuando se requiere recurrir al mercado; y la mejora de los retornos financieros de las inversiones temporales realizadas.¹⁰

Por último, el indicador de resultados del componente IV, aumento de la cobertura del sistema de interconexión informática y de telecomunicaciones del MEF para la Administración Financiera Pública (AFP), está directamente vinculado con el producto estándares de interoperabilidad informática y de telecomunicaciones definidos en apoyo a la AFP.

Dada la conexión directa entre las actividades y productos financiados y los resultados alcanzados, la atribución de estos resultados a la acción del programa es muy probable.

2.2. Eficiencia

El monto aprobado originalmente de recursos de financiamiento fue de US\$ 50.000.000.00 a ser ejecutados en un plazo de 36 meses, y a partir de diciembre de 2014 con la solicitud del MEF de 24 meses de prórroga al plazo de último desembolso el Ejecutor renuncia parcialmente a US\$ 18.069.747,82 de fondos del BID, con lo que el monto del financiamiento se reduce a US\$ 31.930.252,18. Sobre el particular, previamente el Banco había comunicado al MEF que no consideraría prórrogas superiores a los 24 meses, razón por la que el MEF sólo programó aquellas actividades y recursos que estimaba podía ejecutar durante la extensión. En el año 2016, algunas actividades se retrasaron sin posibilidades de que finalizaran dentro de la vigencia del PFGF, el Ejecutor presenta tres renunciaciones parciales del financiamiento BID por el orden de los US\$ 4.734.967,42. Al cierre del PFGF el Banco canceló US\$ 841.822,00 de recursos del financiamiento no desembolsados ni comprometidos; se desembolsaron US\$ 26.353.462,76 que representaban el 82% respecto del presupuesto modificado a diciembre de 2014, y 53% respecto al presupuesto original del financiamiento; y entre renunciaciones y cancelaciones de recursos del financiamiento se totalizaron US\$ 23.646.537,24.

Ninguno de los cuatro componentes desembolsó los recursos de acuerdo con el presupuesto modificado a diciembre de 2014. Concretamente, los niveles de ejecución de los diferentes componentes respecto a la programación modificada fueron: Modernización de la Administración

¹⁰ Varea, M. y A. Arosteguiberry (2015). “Indicadores de eficiencia de las tesorerías gubernamentales”, capítulo 2 de “Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia”, M. Pessoa y C. Pimenta, editores.

Tributaria 92%; Consolidación de la Gestión del Gasto Público 42%; Modernización de la Administración Financiera 124%; e Integración Tecnológica 75%.

En lo que respecta a los costos de los productos, el componente I no presenta discrepancias importantes entre lo programado y lo ejecutado. La excepción es el entrenamiento de los auditores de la Unidad de Grandes Contribuyentes cuyo costo estuvo subestimado. No ocurre lo mismo con los componentes II y III, donde varios productos tuvieron costos efectivos substancialmente diferentes a los costos programados (ajustados luego de la cancelación) y/o donde, inclusive, no se alcanzaron las metas físicas establecidas originalmente. En cuanto a los plazos, originalmente el programa fue aprobado con un periodo de ejecución de 36 meses que luego fue ampliado a 24 meses adicionales. Dado lo ambicioso y complejo del PFGF, durante la preparación del PFGF el equipo del BID propuso sesenta (60) meses de ejecución, pero las altas autoridades del MEF solicitaron treinta y seis (36) meses de ejecución. Durante la Misión de Negociación, en la discusión con el equipo técnico del MEF se acordó un plazo intermedio de cuarenta y ocho (48) meses. No obstante a lo anterior, las autoridades ministeriales reiteraron un plazo de ejecución de 36 meses que finalmente fue aceptado por el Banco pese a que no se conocían antecedentes de programas similares en complejidad que fuesen ejecutados en plazos tan optimistas.

Para la evaluación de eficiencia del PFGF¹¹ se siguieron los mismos criterios aplicados en la evaluación ex ante, por lo que los beneficios del programa fueron calculados con base en la disminución de la evasión del ITBMS y el incremento de los intereses pagados sobre los excedentes temporales de liquidez de la CUT (los beneficios sólo fueron calculados para los componentes 1 y 3). Los costos incluyen las inversiones y costos administrativos efectivamente realizados en el periodo de ejecución del Programa, a los que se adicionaron los costos de operación y los del servicio de la deuda. Debido a la ausencia de información para calcular el incremento de los ingresos tributarios por disminución de la tasa de evasión en Panamá, ésta fue estimada con base en la tasa de crecimiento anual del ITBMS a la que se dedujo el efecto crecimiento de la economía (tasa de crecimiento del PIB) y el crecimiento de los precios (tasa de inflación). Para el periodo en que no existen datos sobre la recaudación del ITBMS, su crecimiento fue estimado usando las tasas de crecimiento de los ingresos tributarios publicados por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Toda la información provino de fuentes oficiales (Dirección General de Ingresos, Dirección General de Tesorería, y Contraloría General de la República) o de estimaciones realizadas usando información oficial o del FMI. En el Anexo de Evaluación Económica Ex Post se describen los detalles de los cálculos realizados, las fuentes de información usadas, y las limitaciones encontradas respecto a los datos requeridos.

Los resultados de la evaluación ex post indican que el PFGF generó un valor actual neto positivo de aproximadamente US\$11.3 millones¹². Estos valores son menores a los esperados en la evaluación ex ante (VAN de US\$210 millones), particularmente por los siguientes aspectos: (i) los intereses pagados sobre los excedentes temporales de liquidez de la cuenta única del tesoro sólo empezaron a efectivizarse el año 2016 y con valores muy inferiores a los estimados inicialmente aunque, de acuerdo a la DGT, se espera que sigan creciendo en el mediano plazo; y (ii) las estimaciones de los incrementos de recaudación por disminución de la evasión no muestran un comportamiento estable, siendo el 2016 un año con un comportamiento extraordinariamente positivo. Las importantes diferencias entre los beneficios esperados y los efectivamente observados se deben, por lo general, a los supuestos optimistas en los que se

¹¹ Dados las características fiscales del programa, no se espera que éste genere beneficios directos para la sociedad en su conjunto. Consecuentemente, la evaluación ex post se basa en un análisis de tipo financiero.

¹² No se computó el TIR debido a que el flujo de beneficios netos en valor presente muestra años con signo negativo, lo que hace que el TIR no sea – como indica la teoría en estos casos - un indicador confiable.

basó la evaluación ex ante: (i) se asumió que los intereses por saldos en el tesoro serían iguales al 2% del gasto público mensual (Anexo de Análisis Económico Ex Ante, página 14), porcentaje que no se sustenta en evidencias concretas de otros programas donde esto ocurrió; y (ii) se asumió que el incremento de la recaudación por reducción de la evasión tendría un valor constante de aproximadamente US\$60 millones por año (Ibid., página 12), lo que no corresponde a la dinámica de este tipo de programas donde los incrementos por reducción de la evasión suelen concentrarse en pocos años, usualmente los primeros.

También se repitió el mismo tipo de análisis de sensibilidad realizado en la evaluación ex ante: se disminuyeron los beneficios en 15%, se incrementaron los costos en 10% y se hicieron ambos cambios a la vez. Los cálculos indican que los resultados positivos del PFGF son sensibles a las referidas variaciones, lo que se refleja en VAN negativos o muy pequeños. Empero, si se asume que las mejoras en la administración tributaria tendrán continuidad, por ejemplo, con la implantación de la factura electrónica a partir del 2019, los resultados se revierten positivamente mostrando beneficios sostenibles. Obviamente, la última estimación es meramente ilustrativa ya que no puede ser atribuible al Programa en evaluación.

Síntesis de resultados de la Evaluación ExPost

	Ex ante	Ex Post	Dism beneficios 15%	Aumento costos 10%	Ambos	Factura electrónica
VAN	\$210.6	\$11.3	(\$-17.8)	\$7.3	(\$-21.8)	\$25.2

Tabla 3. Costo Total Planeado y Ejecutado por Componente

		Presupuesto Original			Ejecución		
		Banco Interamericano de Desarrollo	República de Panamá	Total	Banco Interamericano de Desarrollo	República de Panamá	Total
1	Modernización de la administración tributaria	17,000,000.00	1,700,000.00	18,700,000.00	17,113,860.60	141,911.86	17,255,772.46
	Administración tributaria	16,500,000.00	1,650,000.00	18,150,000.00	16,776,764.15	141,911.86	16,918,676.01
	Tribunal administrativo tributario	500,000.00	50,000.00	550,000.00	337,096.45	-	337,096.45
2	Consolidación de la gestión del gasto público	18,100,000.00	1,810,000.00	19,910,000.00	3,253,105.94	375,622.50	3,628,728.44
	DPI	13,000,000.00	1,300,000.00	14,300,000.00	2,851,831.55	249,617.14	3,101,448.69
	DIPRENA	5,100,000.00	510,000.00	5,610,000.00	401,274.39	126,005.36	527,279.75
3	Fortalecimiento de la Administración Financiera Pública (AFP)	7,500,000.00	750,000.00	8,250,000.00	1,750,062.17	2,862,304.46	4,612,366.63
	DGT	4,700,000.00	470,000.00	5,170,000.00	854,959.86	2,018,620.00	2,873,579.86
	DNC	1,800,000.00	180,000.00	1,980,000.00	607,240.37	-	607,240.37
	DPP	1,000,000.00	100,000.00	1,100,000.00	287,861.94	843,684.46	1,131,546.40
4	Integración Tecnológica	4,300,000.00	430,000.00	4,730,000.00	3,756,117.44	-	3,756,117.44
	DTI	4,300,000.00	430,000.00	4,730,000.00	3,756,117.44	-	3,756,117.44
5	Administración y supervisión	2,890,000.00	310,000.00	3,200,000.00	480,316.61	1,198,720.55	1,679,037.16
	Administración y Auditoría	2,890,000.00	310,000.00	3,200,000.00	480,316.61	1,198,720.55	1,679,037.16
6	Evaluación	210,000.00	-	210,000.00	-	-	-
7	Inspección y vigilancia	-	-	-	-	-	-
Total		50,000,000.00	5,000,000.00	55,000,000.00	26,353,462.76	4,578,559.37	30,932,022.13

Fuente: EFAs 2016.

Tabla 4. Costo Total Planeado, Modificado (dic./2014) y Ejecutado (dic./2016)

No.	Componente	Presupuesto Original	Presupuesto Modificado	Ejecutado	Tasa Ejecución Respecto a Modificación	Tasa Ejecución Respecto a Original
1	Modernización de la Administración Tributaria	18,700,000.00	18,720,503.22	17,255,772.46	92%	92%
1.1	DGI	18,150,000.00	18,402,061.45	16,918,676.01	92%	93%
1.2	TAT	550,000.00	318,441.77	337,096.45	106%	61%
2	Consolidación del Gasto Público	19,910,000.00	8,586,040.52	3,628,728.44	42%	18%
2.1	DPI	14,300,000.00	6,928,225.74	3,101,448.69	45%	22%
2.2	DIPRENA	5,610,000.00	1,657,814.78	527,279.75	32%	9%
3	Fortalecimiento de la Adm. Financiera Pública	8,250,000.00	3,721,124.10	4,612,366.63	124%	56%
3.1	DGT	5,170,000.00	2,300,417.11	2,873,579.86	125%	56%
3.2	DNC	1,980,000.00	745,827.39	607,240.37	81%	31%
3.3	DPP	1,100,000.00	674,879.60	1,131,546.40	168%	103%
4	Integración Tecnológica	4,730,000.00	5,014,777.43	3,756,117.44	75%	79%
4.1	DTI	4,730,000.00	5,014,777.43	3,756,117.44	75%	79%
	Administración, Supervisión y Auditoría	3,200,000.00	791,806.91	1,679,037.16	212%	52%
	Evaluación	210,000.00	96,000.00	0	0%	0%
	Total	55,000,000.00	36,930,252.18	30,932,022.13	84%	56%

Tabla 5. Tasa de Ejecución del Presupuesto de Recursos BID a diciembre de 2016

Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal						
Préstamo No.2568/OC-PN Banco Interamericano de Desarrollo y						
Aportes del Gobierno de la República de Panamá						
Estado de inversiones acumuladas						
Al 31 de diciembre de 2016						
(Expresado en dólares de los Estados Unidos de América)						
		Presupuesto	Presupuesto	Presupuesto	Tasa Ejecución	Tasa Ejecución
		BID	BID	BID	Respecto a	Respecto a
		Original	Modificado	Ejecutado	Original	Modificado
1	Modernización de la administración tributaria	17,000,000.00	17,020,503.22	17,113,860.60	1.01	1.01
	Administración tributaria	16,500,000.00	16,752,061.45	16,776,764.15	1.02	1.00
	Tribunal administrativo tributario	500,000.00	268,441.77	337,096.45	0.67	1.26
2	Consolidacion de la gestión del gasto público	18,100,000.00	6,776,040.52	3,253,105.94	0.18	0.48
	DPI	13,000,000.00	6,418,225.74	2,851,831.55	0.22	0.44
	DIPRENA	5,100,000.00	357,814.78	401,274.39		
3	Fortalecimiento de la Administración					
	Financiera Pública (AFP)	7,500,000.00	2,971,124.10	1,750,062.17	0.23	0.59
	DGT	4,700,000.00	1,830,417.11	854,959.86	0.18	0.47
	DNC	1,800,000.00	565,827.39	607,240.37	0.34	1.07
	DPP	1,000,000.00	574,879.60	287,861.94	0.29	0.50
4	Integración Tecnológica	4,300,000.00	4,584,777.43	3,756,117.44	0.87	0.82
	DTI	4,300,000.00	4,584,777.43	3,756,117.44	0.87	0.82
5	Administración y supervisión	2,890,000.00	502,806.91	480,316.61	0.17	0.96
	Administración y Auditoria	2,890,000.00	502,806.91	480,316.61	0.17	0.96
6	Evaluación	210,000.00	75,000.00	-	-	-
7	Inspección y vigilancia	-	-	-		
Total		50,000,000.00	31,930,252.18	26,353,462.76	0.53	0.83

2.3 Relevancia

Relevancia en cuanto a las necesidades del país: Repasemos la relevancia del PFGF respecto a cómo evolucionaron las circunstancias del país con el pasar de los años, desde su diseño hasta finalizada su ejecución.

Aunque entre el 2006-2008 se logra un superávit en el SPNF, el 2009 dio paso a un déficit del 1% del PIB debido a un virtual estancamiento de los ingresos tributarios. El reto que enfrentaba la gestión fiscal partía por contener el déficit dentro del mandato de la LRSF y al mismo tiempo aumentar significativamente la inversión pública (a niveles del 10% - 12% del PIB), a fin de poder enfrentar las grandes disparidades geográficas y de oportunidades económicas existentes en el país. Para aumentar la inversión pública a los niveles propuestos por el PEG sin incumplir el mandato de la LRSF, las autoridades adoptaron medidas tributarias y en 2010 la economía registró una tasa de crecimiento cercana al 7,5%. No obstante, persistían los principales problemas que impiden el aumento de la inversión pública: (i) Panamá presentaba uno de los menores niveles de recaudación impositiva de la región, tan solo 10,7% del PIB en 2010¹³; (ii) inexistencia de una cultura orientada a resultados tanto en la gestión presupuestaria como en el seguimiento y evaluación de los programas de inversión pública; (iii) deficiencias en el manejo financiero y contable de los recursos públicos; y (iv) baja calidad de la información generada por los sistemas informáticos de la gestión fiscal. El anterior es el contexto que lleva a la preparación del PFGF.

Para el 2013, el crecimiento económico de Panamá fue considerado como un crecimiento acelerado que resaltó entre las economías de América Latina (la formación bruta de capital fue el motor principal). Asimismo, de acuerdo con el PEG 2015-2019 la inversión del sector público incrementó en más de 250% del 2007 al 2012 (período que coincidió en parte con la ejecución del PFGF). No obstante, todavía existían falencias en la calidad de las instituciones públicas y privadas, persistía el desequilibrio entre los ingresos y gastos del presupuesto generando más deuda pública y el ahorro fiscal era insuficiente. Asimismo, todavía existía un difícil seguimiento de la aplicación de fondos públicos y su vinculación con objetivos y propósitos trazados en el PEG. Por ejemplo, en el 2016, Panamá aún no gestionaba su presupuesto sobre la base de la clasificación programática del gasto sino únicamente económica.

De hecho, la implementación de un PpR requiere no sólo de una adecuada estructuración del presupuesto en base a programas sino también avanzar sostenidamente hacia un proceso de programación presupuestaria plurianual, mejorando los incentivos que gobiernan el comportamiento de los actores de la administración, así como promoviendo mayores niveles de análisis, seguimiento y evaluación de las intervenciones públicas que el presupuesto financia, entre otros aspectos en los que Panamá aún muestra un desempeño limitado. Bajo este esquema, es difícil asignar eficientemente los recursos para el cumplimiento de los objetivos del gobierno (prioridades de la planificación) y la adecuada provisión de bienes y servicios públicos que demanda la ciudadanía y el proceso de desarrollo económico.

Por otro lado, el PEG 2015-2019 identificó que persistía la ausencia de un mecanismo eficaz para el seguimiento de metas e impactos de proyectos y que los ministerios sectoriales no tenían planes o programas para identificar las prioridades de inversión. El PEG 2015-2019 se enmarca, dado que continúan las disparidades en el desarrollo territorial, en: (i) el fortalecimiento de la gestión pública; (ii) en mejorar las condiciones de inclusión social; (iii) impulsar la integración territorial y la sostenibilidad ambiental; y (iv) la gobernanza democrática. En este periodo, tal enfoque encuentra refuerzo en los Tratados y Convenios del Derecho Internacional, así como en la suscripción y adopción de los 17 ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) de las Naciones Unidas¹⁴. En tal sentido, hay que recordar que el PFGF se diseña para ser ejecutado en 3 años durante el horizonte temporal de vigencia del PEG anterior, con el cual tenía una alineación directa, concreta y clara¹⁵, revelando una significativa compatibilidad entre el desarrollo de los

¹³ Fuente: BID – “Panamá. Propuesta de préstamo para el “Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal”.

¹⁴ Estando enfocada en el desarrollo social y ambiental.

¹⁵ Tal como se puede apreciar en el [Anexo 6](#) de estas Notas Técnicas.

objetivos y componentes del Programa y las falencias existentes en el sector público panameño en aquel momento. No obstante a lo anterior, también se aprecia la vinculación del PFGF con el PEG 2015-2019 y su eje “Gobierno y desarrollo: hacia una gestión moderna del sector público”. En los ajustes de que fuera objeto el Programa a fines del 2014, acordados entre el MEF y el Banco, se observa la clara vinculación del PFGF con la “Mejora del sistema de planificación e inversión pública” y con los “Avances hacia la implementación del presupuesto por programas y medición de resultados” que establece el PEG 2015-2019. En otras palabras, se observa la alineación y contribución del PFGF con las necesidades y prioridades del beneficiario.

Las condiciones del desarrollo del país y de la gestión fiscal panameña que hicieron relevantes al PFGF en la fase de diseño se mantuvieron a lo largo de la ejecución del Programa hasta su cierre. En consecuencia, los productos financiados y los resultados alcanzados dentro del PFGF en sus componentes I, III y IV siguen siendo relevantes para la gestión fiscal panameña. Respecto al componente II, los resultados y productos finalmente logrados (entre otros los Anteproyectos de Ley de Inversión Pública y Orgánica de Presupuesto, los Planes Estratégicos de Fortalecimiento Institucional o PEI tanto de la DPI como de DIPRENA) dejan las bases para seguir avanzando en la mejora de los procesos de programación de las inversiones y la presupuestación, pero son productos que necesitarán de otras acciones para llegar a generar los resultados deseados (ver sección de sostenibilidad).

2.2 Sostenibilidad

El análisis de sostenibilidad evalúa la probabilidad de la continuación de los resultados alcanzados o si es posible que los resultados positivos del programa permanezcan una vez terminado el apoyo financiero del BID. Se desarrollan las condiciones del entorno que pueden influir en la consecución de futuros resultados.

Probabilidad de continuación según entorno macroeconómico: El PIB aumentó 5,4% en 2017, superior al crecimiento de 5,0% del 2016. Este crecimiento de 2017 estuvo impulsado por las actividades asociadas al sector externo (transporte, almacenamiento y comunicaciones y el comercio al por mayor y al por menor) y la inversión en construcción (principalmente en infraestructura); en conjunto estas actividades representaron el 59,6% de la variación absoluta del producto. A su vez, las actividades de mayor crecimiento fueron el transporte y afines (10,1%), la construcción y la minería (8,3%) y los servicios de educación (7,8%). Por otro lado, el sector primario y el sector secundario continuaron creciendo por debajo del correspondiente al PIB. Así, las actividades con menor desempeño fueron la pesca (-2,7%), hoteles y restaurantes (1,9%), servicios sociales y de salud privada (2,1%), industrias manufactureras (2,2%) y la agricultura y ganadería (2,5%). El gobierno de Panamá y el Fondo Monetario Internacional proyectan un crecimiento de 5,6% para el 2018, mientras que el consenso de analistas espera que el crecimiento sea 5,5%¹⁶.

Según cifras oficiales preliminares del Gobierno de Panamá, en diciembre de 2017 el déficit fiscal fue US\$602 millones o un 1,0% del PIB, mejorando en US\$226 millones su posición en relación con el mismo periodo del año anterior. Los ingresos totales del SPNF sumaron US\$12.432 millones (21,2% del PIB), un aumento del 6,7% en comparación a su valor en 2016. Este incremento encuentra explicación en el aumento de ingresos no tributarios (aumento del 38,5% interanual), mismo que fue mitigado por una débil captación de ingresos tributarios (crecimiento de tan solo 1,6% interanual). En cuanto a los gastos totales del SPNF, estos sumaron US\$13.436 millones (22,9% del PIB), impulsados principalmente por el aumento en gastos corrientes

¹⁶ Fuente: BID. CID/CID. Boletín mensual de Panamá, marzo de 2018.

(incremento del 8,7% interanual). El gasto de capital decreció en 0,7% interanual, y es consistente con la tendencia esperada y observada tras la culminación de trabajos de ampliación del Canal y afines. Estas cifras preliminarmente colocan al déficit fiscal en 1,7% del PIB, excediendo el techo de 1% del PIB establecido por la LRSF. No obstante, una excepción a la LRSF permite un ajuste equivalente a la diferencia entre 3,5% del PIB y la contribución del Canal al Tesoro en ese mismo año (2,8% del PIB). Por lo tanto, el ajuste permitido fue de 0,7% del PIB, ajustando el déficit al 1% del PIB¹⁷.

Se considera que los factores antes descritos propician un entorno macroeconómico estable que contribuirá a la sostenibilidad de las intervenciones del Programa en materia de ingresos tributarios, planificación estratégica gubernamental y optimización del uso de fondos públicos por parte de la Tesorería¹⁸.

Probabilidad de continuación según compromiso gubernamental: El apoyo institucional y el compromiso gubernamental por parte de la Alta Dirección del MEF son fundamentales para incrementar la sostenibilidad de las intervenciones del Programa. La probabilidad de continuación depende también de la difusión y fortalecimiento de la capacidad de planeamiento del Estado a través de la institucionalización y futura aplicación tanto de la Guía Metodológica para la Preparación, Discusión y Validación del PEG como de la Guía Metodológica de Planificación Sectorial, ambos productos del PFGF, y a continuación avanzar con la Guía metodológica de Planificación Institucional que finalmente no pudo incluirse en el PFGF. Con miras a profundizar y seguir fortaleciendo la capacidad de planificación del país puede ser conveniente retomar alguna iniciativa de asistencia técnica similar a la que en el año 2015 se discutió con CEPAL-ILPES pero que no prosperó dado que el plazo vigente de ejecución del Programa no superaba los 24 meses y existía el riesgo de que en tan corto plazo no se completasen los resultados esperados. Además de las acciones anteriores, para contribuir a garantizar la sostenibilidad de los resultados del PFGF en su esfuerzo por consolidar la gestión fiscal y cumplir con las metas del PEG 2015-2019, se considera estratégico darles continuidad a los siguientes productos del PFGF y avanzar con:

- (i) fortalecimiento del marco legal mediante la discusión y aprobación en la Asamblea Nacional de los anteproyectos de Ley Orgánica de Presupuesto y Ley de Inversiones Públicas y del Proyecto del Nuevo Código de Procedimientos Tributarios; y
- (ii) ejecutar los planes estratégicos institucionales (PEI) para el fortalecimiento tanto de la DPI como de la DIPRENA.

Productos: Al realizar un análisis general sobre la sostenibilidad de los principales productos y resultados de acuerdo con cada componente, se encuentra que:

- **Componente I – Modernización de la Administración Tributaria:** El incremento de la recaudación de la DGI y su número de contribuyentes será sostenible siempre y cuando se continúe con las capacitaciones y auditores designados en dicha Unidad y el fortalecimiento de la misma. Asimismo, se debe persistir en el funcionamiento de la UTI (Unidad de Tributación Internacional) que con la actual estructura organizacional corresponde al quehacer de los Departamentos de Precios de Transferencias; Intercambio de Información; y Convenios de Doble Imposición. Se estima alta probabilidad de cumplimiento, dados los esfuerzos sostenidos de la DGI ([Ver anexo 1](#)).

¹⁷ Fuente: BID. CID/CID. Boletín mensual de Panamá, febrero de 2018.

¹⁸ El crecimiento o decrecimiento de los sectores en cuestión convergen en la disponibilidad del ingreso fiscal de Panamá, lo cual repercute en el gasto o inversión público.

- Asimismo, se tiene una excelente percepción del nuevo sistema e-Tax 2.0, que viene probándose desde comienzos del 2014. La infraestructura tecnológica, el software de aplicación y los usuarios estuvieron en las condiciones adecuadas para la exitosa ejecución del nuevo e-Tax 2.0. Si bien se trata de una estructura compleja, es un sistema más completo que el sistema ya instalado que contribuirá con el correcto funcionamiento de la DGI (Linskens, 2016).
- Finalmente, la elaboración del Proyecto del Nuevo Código Procesal Tributario permite señalar un camino estandarizado y organizado para la administración tributaria. Razón por la cual parece pertinente que se apruebe en el corto plazo (siguiente ejercicio fiscal).

Componente II – Consolidación de la Gestión del Gasto Público: Si bien este componente no tuvo el nivel de ejecución esperado, se logró entre otros productos elaborar los Anteproyectos de Ley de Inversión Pública y Orgánica de Presupuesto, y los Planes Estratégicos para el fortalecimiento de la DPI y de la DIPRENA. Estos productos otorgan un panorama organizado y articulado para la futura gestión del gasto público, por lo que parece necesario continuar sus procesos de discusión y aprobación e implementación a corto plazo (siguiente ejercicio fiscal). También merece especial atención la elaboración del PEG 2015-2019 y en particular las Guías metodológicas tanto para la preparación y validación del PEG como para la planificación sectorial, pues representan el camino para institucionalizar una hoja de ruta del sector público para la mejora en la planificación al desarrollo en los siguientes años. No obstante lo anterior, a junio de 2017 no se registran avances más allá de lo alcanzado a fines del 2016.

- **Componente III – Fortalecimiento de la Administración Financiera Pública:** La creación y fortalecimiento de la CUT tiene una alta probabilidad de sostenibilidad, dado el avance ya alcanzado en la implementación y al hecho de que su utilización está incorporada en las rutinas financieras de la administración pública central. Por otro lado, merece destacar el impulso en la creación de la Unidad Fiscal en la DPP que se articula con distintas Direcciones como DIPRENA, DGI y DNC entre otras, que están vinculadas en la ejecución del PFGF, y cuya articulación permite monitorear mejor el desempeño de la política fiscal en Panamá, constituyendo un resultado sostenible del Programa.
- **Componente IV – Integración Tecnológica:** En cuanto a las herramientas desarrolladas por este componente (de Gestión de Políticas de Correo Electrónico, Sistema de Cifrado, Monitoreo de Redes, etc.) serán sostenibles siempre y cuando se continúe con la renovación de licencias; el permanente mantenimiento y soporte técnico a los equipos; y se continúe con la implementación de nuevas versiones y servicios que ofrezcan las nubes computacionales instaladas. Se estima una probabilidad media a alta de cumplimiento por parte del Gobierno.

III. Criterios no centrales

3.1 Contribución a los Objetivos Estratégicos del Banco

La alineación de esta operación con los objetivos estratégicos del Banco es la siguiente:

Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado	Justificación
Programa de préstamos	La intervención contribuye al programa de préstamos para países pequeños y vulnerables.	La operación contribuye a: El incremento de la recaudación de ingresos (vía creación y fortalecimiento de la Unidad de Grandes Contribuyentes; el desarrollo del e-Tax 2 como sistema que facilita la declaración y mejoras en la recaudación e Impuesto de Transferencia de Bienes Muebles y Servicios o ITBMS). La mejora la gestión financiera pública mediante el establecimiento de una cuenta única del tesoro; la integración de los sistemas de información sobre administración financiera; y consolidando el marco fiscal de mediano plazo, entre otros.
Metas regionales de desarrollo	La intervención contribuye a la recaudación actual sobre recaudación potencial.	
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	La intervención contribuye al mejoramiento e implementación de los sistemas de gestión financiera pública.	

3.2 Contribución a los Objetivos de Desarrollo de la Estrategia País

Para efectos del horizonte de ejecución del PFGF, entre el 2 de diciembre de 2011 al 2 de diciembre de 2016, comprende dos Estrategias del BID para Panamá (EBP): la de los años 2010 – 2014 y la de los años 2015 – 2019. El PFGF se encuentra totalmente alineado con la EBP 2010-2014, en particular al desafío al desarrollo integral del país que representan las finanzas públicas. La siguiente tabla ilustra la contribución del PFGF a la EBP 2010—2014.

Tabla 6			
Desafío: Fortalecer las finanzas públicas, aumentando los ingresos y haciendo más eficiente el gasto, a fin de efectuar las inversiones necesarias en sectores básicos en un marco de sostenibilidad fiscal de mediano plazo.			
Indicador	Línea Base	Meta Indicativa	Resultado alcanzado
Recaudación del ITBMS como % del PIB	2009: 2%	2014: 4,6% o superior	2014: 2,3% 2017: 2,7%
% de cuentas corrientes de las entidades del GC administradas a través de la CUT.	2009: 0	2014: 90%	Dic. 2016: 7,2% (387/5,345 ctas.) Jun. 2017: 7,5% (408/5,345 ctas.), que representa US\$ 2.071 M Nota: 21/24 instituciones del Gobierno Central incorporadas a la CUT lo que representa el 87,5%. Faltan incorporar 3,897 ctas. que representan US\$ 237,1 M

Con respecto a la EBP 2015-2019, el vínculo del PFGF es más indirecto. Se hace alusión a la necesidad de implementar reformas regulatorias e institucionales que complementen la inversión, que puede ser interpretado como la continuidad con el desarrollo del primer Componente del PFGF. No obstante, se debe considerar que el periodo de duración original del PFGF estaba establecido para el mismo periodo de duración de la primera EBP (2010 – 2014), pero su ejecución se extendió dos años más. Para la EBP del 2015 – 2019, se proyectaba que el Programa ya debía haber finalizado. Asimismo, se resalta que la estructura de la estrategia para este segundo periodo es distinta, pues se concentra en mejorar la calidad de vida de la población pobre, fortalecer el perfil educativo y profundizar los servicios de logística, eficiencia y conectividad de la infraestructura productiva. De este modo, se concluye que el PFGF está directamente relacionado con la EBP 2010-2014 y esta correlación disminuye respecto a los objetivos estratégicos de la EBP 2015-2019.

3.3 Monitoreo y Evaluación

i) Diseño del M&E

El Plan de Monitoreo y Evaluación (PME) del PFGF incluía las siguientes actividades: (a) Actividades de Monitoreo: Seguimiento del programa: MRE, Plan de Ejecución Plurianual (PEP), Planes Operativos Anuales (POA), Plan de Adquisiciones, Plan de Gestión Financiera y la Matriz de Mitigación de Riesgos (MMR). Estos deberían consolidarse para su seguimiento por el Comité Asesor del MEF y el Banco en el Project Monitoring Report (PMR). (b) Actividades de Evaluación: Evaluación de medio término y final considerando la MRE, el PEP, POA, Plan de Gestión Financiera, la MMR, están bajo responsabilidad del Ejecutor del Programa. (c) Para complementar el análisis económico inicial, al finalizar el PFGF se debería realizar una evaluación económica (se presenta en este documento un análisis financiero). Se considera que, en términos generales, los indicadores identificados en el diseño son adecuados para supervisar el progreso en la ejecución y el logro de productos y resultados.

ii) Implementación del M&E

El MEF y el BID acordaron fortalecer la UCP como responsable de todos los aspectos de la ejecución, participando en las reuniones de un Comité Asesor para hacer la supervisión estratégica del Programa. De este modo, cada dirección de línea debía presentar anualmente a la UCP la información sobre la ejecución del Programa, para que ésta los consolide en informes semestrales de progreso a presentar al Banco, así como sus requerimientos de fondos y desembolsos para el semestre siguiente. No obstante a lo anterior, el mecanismo de M&E originalmente propuesto se implementó parcialmente dado que el Ejecutor no puso en funcionamiento otros de sus elementos fundamentales como: (i) el Comité Asesor, razón por la que la Unidad Coordinadora asumió la totalidad del M&E; y (ii) al no funcionar la instancia de Coordinación Política y Estratégica del Programa, se perdió la dirección estratégica, por lo que en varias ocasiones la Unidad Coordinadora debió negociar la toma de decisiones con los Co-Ejecutores.

iii) Utilización del M&E

Dado el nivel de implementación del mecanismo de M&E, se realizó el seguimiento a la planificación del PFGF orientando las decisiones a impulsar o cancelar actividades de acuerdo con su estado de avance y probabilidad de ser ejecutadas dentro de la vigencia del Programa.

3.4 Uso de Sistemas de Países

El PFGF propuso en su diseño y utilizó en la ejecución los siguientes sistemas del país:

Portal de contrataciones públicas de Panamá (Panamá Compra). Se utilizó principalmente para la publicación (avisos de convocatoria, documentos de licitación, adjudicatarios) y para compras simples bajo la modalidad de comparación de precios.

Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA) en su versión piloto con funcionalidades para proyectos o SIAFPA-PRO. Utilizada entre el 2012 al 2014, generó retrasos en las transacciones presupuestarias y de tesorería, así como también en los registros contables. Dichos retrasos se originaron en la natural curva de aprendizaje que implica el uso del nuevo aplicativo, pero también en el hecho de que se mantuvo como una herramienta en desarrollo, es decir que no se resolvieron las dificultades de sus funcionalidades vinculadas a proyectos pese

a las observaciones que al respecto hiciera la Unidad Coordinadora del Programa. Fue reemplazada a fines del 2014 por el nuevo SIAF conocido como ISTMO. Las dificultades finalmente se resolvieron mediante el uso en paralelo del SIAFPA estándar.

Sistema Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa (ISTMO). Su uso a inicios del 2015 como una experiencia piloto (primer y único proyecto con financiamiento externo en que se pilotó el ISTMO), retrasó el registro y procesamiento de las transacciones presupuestarias, contables y de tesorería vinculadas a todos los contratos y pagos del PFGF. Las causas del retraso se atribuyen a la curva de aprendizaje en el uso de la nueva herramienta y a que esta se trataba de una herramienta en desarrollo con la complicación de que a diferencia del SIAFPA-PRO ahora se trataba de un SIAF completamente nuevo. Las dificultades se resolvieron con una serie de ajustes a las funcionalidades de la herramienta, ajustes realizados por el equipo que simultáneamente desarrollaba e implantaba el ISTMO en las demás instituciones del GC.

3.5 Salvaguardas ambientales y sociales

La naturaleza del PFGF de fortalecimiento institucional no implica riesgos ambientales o sociales directamente asociados.

IV. Hallazgos y Recomendaciones

4.1. Los hallazgos y recomendaciones son los siguientes:

Tabla 7. Hallazgos y Recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
Lógica Vertical	
<p>H.1. Se encontró concordancia entre los objetivos del diseño del PFGF y sus resultados y productos esperados. No obstante a lo anterior, el cumplimiento de dicha lógica vertical fue impactado negativamente durante la negociación cuando el Ejecutor subestimó los plazos de ejecución (solo 36 meses) para llevar adelante reformas altamente complejas para la modernización de la AFP.</p> <p>En particular, durante la fase de diseño se reconoció como uno de los riesgos principales la complejidad y las ambiciosas metas originales del PFGF. Como medida de mitigación se propuso la revisión minuciosa de los indicadores de la MR durante la misión de arranque del programa y supervisiones continuas con monitoreo de dichos indicadores. Si bien es cierto que ante el riesgo se consideran como adecuadas las medidas de seguimiento y control; también debió preverse como medida de mitigación que un programa complejo y con metas ambiciosas además de una planificación detallada de su gestión principalmente requiere de un cambio de cultura de gestión hacia un modelo de gestión basada en resultados que permita precisamente el encadenamiento lógico de insumos/recursos - actividades - productos - resultados. Finalmente, durante la ejecución, el panorama cambió significativamente debido al recorte en el alcance y financiamiento del PFGF, con lo que se eliminaron y modificaron algunos resultados y productos, con lo cual solo se cumplió con parte de los objetivos planteados.</p>	<p>R.1. Cuando durante el diseño no hay coincidencia entre el Ejecutor y el Banco respecto a los plazos de ejecución, el Banco debe presentar los argumentos necesarios que permitan acordar un plazo razonable para la ejecución.</p> <p>Se reconoce que durante la fase de diseño de las operaciones es imprescindible contar con una planificación del Programa enfocada en resultados, que en particular permita equilibrar las distintas restricciones (de tiempo, de costo y de alcance/calidad) necesarios para que se cumpla la lógica vertical o el encadenamiento lógico de insumos/recursos – actividades – productos – resultados. En el PFGF el Banco contrató al inicio de la ejecución a un especialista en PMI que apoyó al Ejecutor en una planificación de todo el Programa y posteriormente apoyó en una actualización. En complemento a lo anterior, el Banco ofreció al Ejecutor dos cursos de PMR4.</p> <p>No obstante lo anterior, y una vez culminado el PFGF, se considera como estratégico el papel que el Banco pueda jugar a futuro apoyando y acompañando a mediano o largo plazo a la administración pública panameña en hacer una transición de una cultura de gestión tradicional hacia un modelo de gestión basada en resultados.</p>
Ejecución y Presupuesto	
<p>H.2. Alta rotación del personal y la falta de un servicio civil de carrera afectaron el ritmo de ejecución y en particular el logro de los resultados esperados del Programa. Este es un tema que puede considerarse recurrente en varios de los Programas que el Banco le financia al país y que tiene efectos en la salud general de la cartera de operaciones en Panamá. No obstante, se entiende que es un problema que parcialmente afecta la gestión pública panameña.</p>	<p>R.2. Se recomienda que en la creación y organización de las Unidades Ejecutoras de cada operación que se tome en consideración el disponer de personal capacitado que tenga experiencia y cuente con estabilidad. En complemento a lo anterior, y como acción transversal de resultados a mediano y/o a largo plazo, vale la pena explorar el establecimiento de un sistema de carrera o servicio civil basado en el mérito y que pueda asegurar mayor eficiencia y eficacia así como estabilidad en la administración pública.</p>
<p>H.3. El PFGF no desembolsó todo el financiamiento previsto pues a partir de diciembre de 2014 se recortaron cerca del 47% del financiamiento y se introdujeron algunos nuevos productos intermedios en el componente II y un nuevo producto en el componente III. No obstante, lo anterior, el presupuesto restante sí fue ejecutado y contribuyó con el intento de reforzar la AFP y por ende la gestión fiscal en Panamá, aunque particularmente más por el lado del ingreso que del gasto.</p>	<p>R.3. Igual que en la fase de diseño, en ejecución es imprescindible una planificación y gestión del Programa con enfoque en resultados. Esto contribuye a que se cumpla la lógica vertical y a que se equilibren mejor las restricciones de tiempo, de costo y de alcance/calidad; impactado positivamente en el ritmo de ejecución físico y presupuestario y en el logro de resultados.</p> <p>Las instituciones ejecutoras requieren de personal certificado en planificación, gestión y seguimiento de programas; pero más importante aún es que las instituciones requieren internamente transitar a una cultura de gestión para resultados si es que se espera que a mediano o largo plazo se impacte positiva en el desarrollo de forma sostenible.</p>
Experiencia con la gestión del proyecto	
<p>H.4. Dimensión organizativa: Insuficiente coordinación y articulación entre los cuatro componentes del PFGF y entre los diferentes actores institucionales involucrados. La complejidad del Programa con relación a los múltiples actores que</p>	<p>R.4. Respetar los arreglos de implementación y gerenciamiento que establecían que para la coordinación y ejecución del Programa contemplaba cuatro instancias: (i) una de coordinación política y estratégica para la toma de</p>

<p>participaron e interactuaron requería de espacios de diálogo, intercambio, coordinación y articulación muy en particular para llevar adelante un Programa que propone cambios profundos en los modelos de gestión tributaria, presupuestaria y de programación de las inversiones y que además requiere de esfuerzos continuados que por lo regular superan lo que dura un período de gobierno. En ese sentido, insistimos en lo estratégico que es la articulación de las diversas Direcciones del MEF para una correcta integración y funcionamiento, pues con los cambios de gobierno también cambiaron los lineamientos y prioridades del Programa. Esta situación afectó la continuación de las prioridades institucionales que respaldaba el PFGF, con la complicación adicional producto de la debilidad y vulnerabilidad de los cuadros de personal y el riesgo agravado ante cambios del gobierno y/o autoridades políticas.</p>	<p>decisiones, constituida por los Viceministros de Economía y de Finanzas; (ii) una de coordinación interinstitucional organizada a través de una UCP que será responsable por todos los aspectos de la ejecución, así como de actuar de enlace con el primer nivel del MEF y con el Banco; (iii) comité asesor para asegurar la coherencia y la compatibilidad del programa; y (iv) la instancia de ejecución de los componentes y subcomponentes en los que está organizado el programa a cargo de las respectivas direcciones de línea del MEF.</p>
<p>H.5. Dimensión técnico-sectorial: La complejidad de los cambios profundos que proponía el Programa, y de la que ya se ha hecho referencia anteriormente, exigía contar con asesoría técnica especializada de largo plazo.</p>	<p>R.5. Además de respetar los arreglos de implementación y previstos en el Programa (ver recomendación R.4) era primordial contar con el apoyo de tres Asesores Internacionales para las Direcciones beneficiarias en las definiciones técnicas y supervisión del alcance/calidad de los entregables que fuesen requeridas en las áreas de: (i) Gasto; (ii) Ingresos; y (iii) Sistemas, informáticas y otras TIC 's. Estos resultaban elementos claves para acompañar la dirección y conducción de un proceso centrado en cambios institucionales profundos de la administración financiera en el MEF, bajo la lógica de que la modernización de instituciones públicas necesita de impulsos exógenos, puesto que en la práctica es difícil que instituciones públicas, con sus inercias y prácticas organizacionales, sean capaces de generar endógenamente cambios de tal magnitud.</p> <p>Sólo el Componente 1 contó con la Asistencia Técnica permanente del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Curiosamente, es el Componente que mayores avances en la ejecución y logro de resultados alcanzó. En el 2015 se intentó implementar, a través de CEPAL/ILPES, asesoría técnica para el Componente II (DPI y DIPRENA) y para la Dirección de Políticas Públicas (Componente III) elaborándose una propuesta de asistencia. Lamentablemente por temas de contrataciones internos al MEF y debido a que el Banco no estaba dispuesto a conceder una prórroga superior a los 24 meses, no se pudo concretizar la iniciativa.</p>
<p>Evaluación de Impacto</p>	<p>El Programa no contempla evaluación de impacto.</p>
<p>Asuntos No Resueltos</p>	<p>No se cuenta con asuntos no resueltos.</p>