DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**PANAMÁ**

**Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal**

(**PN-L1066)**

**PLAN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

|  |
| --- |
| Este documento fue elaborado por: Gilberto Chona (ICF/FMM), Jefe de Equipo; Félix Alderete, Marcio Cracel, Cateryn Vucina (ICF/FMM); Juan Carlos Dugand y Karina Díaz Briones (PDP/CPN); Andrés Consuegra (LEG/SGO); Susana Román Sánchez (ICF/FMM). |

**ÍNDICE**

**I Introducción** 4

**II Seguimiento** 5

A. Indicadores 5

B. Recopilación de datos e instrumentos 8

C. Presentación de informes 8

D. Coordinación, plan de trabajo y presupuesto de seguimiento 9

**III Evaluación** 14

A. Principales preguntas de evaluación 14

B. Conocimiento existente (evaluaciones previas, análisis económico ex ante) 14

C. Principales indicadores de efectos directos 15

D. Metodología de la evaluación 15

E. Aspectos técnicos de la metodología seleccionada 16

F. Información de los resultados 16

G Coordinación, plan de trabajo y presupuesto de la evaluación 17

**Anexos**

**Glosario De Términos**

**Referencias**

**SIGLAS Y ABREVIATURAS**

|  |  |
| --- | --- |
| AFP | Administración Financiera Pública |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CIAT | Centro Interamerciano de Desarrollo |
| CUT | Cuenta Única del Tesoro |
| DAF | Dirección de Administración y Finanzas |
| DGI | Dirección General de Ingresos |
| DGT | Dirección General de Tesorería |
| DIPRENA | Dirección de Presupuesto Nacional |
| DNC | Dirección Nacional de Contabilidad |
| DPI | Dirección de Programación de Inversiones |
| DPP | Dirección de Políticas Públicas |
| DTI | Dirección de Tecnología e Informática |
| EFA | Estados Financieros Auditados |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| GC | Gobierno Central |
| ITBMS | Impuesto de Transacciones de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicios |
| LAF | Ley de Administración Financiera |
| LOP | Ley Orgánica de Presupuesto |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| MR | Matriz de Resultados |
| MMR | Matriz de Mitigación de Riesgos |
| PEG | Plan Estratégico de Gobierno |
| PEP | Plan de Ejecución Plurianual |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PMR | Project Monitoring Report |
| POA | Planes Operativos Anuales |
| SEPA | Sistema de Ejecución de Planes de Adquisición |
| SIAFPA | Sistema Integrado de Administración Financiera Integrada de Panamá |
| SINIP | Sistema Nacional de Inversión Pública |
| SPNF | Sector Público No Financiero |
| UCP | Unidad Coordinadora del Programa |
| UM | Unidad de Monitoreo |
| UTI | Unidad de Tributación Internacional |

I Introducción

* 1. El objetivo general del programa es contribuir a elevar la inversión pública a los niveles requeridos por el Plan Estratégico de Gobierno, a través del incremento sostenible de la recaudación impositiva y la mejora de la eficiencia en el manejo del gasto público.
  2. Desde el 2002, el Banco ha acompañado los esfuerzos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en fortalecer la Administración Financiera Pública (AFP). El Banco aprobó y ejecutó con el MEF el Programa de Gestión Fiscal II (1430/OC-PN; 2003-2009) y la Cooperación Técnica de Gestión Basada en Resultados (ATN/OC-11401-PN) que sentaron las bases para una consolidación de un sistema de AFP integrado y moderno.
  3. La experiencia en proyectos anteriores con el MEF enseña que para alcanzar los objetivos establecidos en el programa es necesario crear un mecanismo de ejecución intra-institucional que coordine las actividades entre los actores clave con responsabilidades claras y definidas, y que a su vez se encargue de ejecutar el plan de seguimiento y evaluación. Por lo tanto, en el presente programa se replicarán las características que funcionaron bien y se fortalecerán aquellas donde hayan oportunidades de mejora en dos niveles: (i) ejecución de las actividades de acuerdo a los planes de trabajo; y (ii) adecuado seguimiento del desempeño del programa a nivel de resultados por los niveles gerenciales superiores del MEF.
  4. Tomando en cuenta las lecciones aprendidas, las fortalezas y debilidades del Gobierno Central (GC), la estructura institucional del MEF, y el riesgo que existe de que se dificulte la coordinación entre las unidades administrativas involucradas en el programa, el MEF y el Banco acordaron reforzar la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) existente en el MEF para el préstamo 1430/OC-PN y la ATN/OC-11410-PN como mecanismo de coordinación intra-institucional que será responsable de todos los aspectos de la ejecución, así como de actuar de enlace con los Viceministros de Economía y de Finanzas (coordinadores políticos y estratégicos), con el Banco y entre las mencionadas unidades administrativas, participando de las reuniones de un Comité Asesor para el cambio institucional que se creará en el MEF para hacer la supervisión estratégica de este programa. En este sentido, cada dirección de línea deberá presentar anualmente a la UCP sus necesidades presupuestarias para el período fiscal siguiente. Asimismo, cada dirección de línea deberá presentar a la UCP semestralmente la información sobre la ejecución del Programa a efectos de que ésta los consolide en los informes semestrales de progreso a presentar al Banco; así como sus requerimientos de fondos a efectos de que la UCP presente al Banco solicitudes consolidadas de desembolso para el semestre siguiente. Las direcciones del MEF con la que coordinará la UCP son: Dirección General de Ingresos (DGI), Dirección General de Tesorería (DGT), Dirección Nacional de Contabilidad (DNC), Dirección de Programación de Inversiones (DPI), Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA), Dirección de Políticas Públicas (DPP), Dirección de Tecnología e Informática (DTI) y la Dirección de Administración y Finanzas (DAF).
  5. La UCP involucra al personal de carrera del MEF así como al personal bajo la modalidad de consultoría para apoyar áreas operativas específicas de ejecución del programa (adquisiciones, seguimiento operativo, contabilidad). Este arreglo favorecerá la coordinación y coherencia de las actividades previstas para las diferentes direcciones del MEF, minimizará el tiempo de adaptación a los planes de trabajo y de gestión de riesgos, y contribuirá a la agilidad del programa. Al culminar el programa, el personal de la UCP que se encarga de las responsabilidades fiduciarias será transferido a la Unidad de Gestión de Proyectos del MEF que inició funciones en 2011. El resto del personal de la UCP cesará en sus funciones.
  6. El Banco realizó una evaluación de la capacidad institucional del MEF, considerando los aspectos de planificación, seguimiento, fiduciarios, adquisiciones y control interno. La evaluación resultó en un riesgo medio de que el ministerio no sea capaz de ejecutar apropiadamente el proyecto. Con la finalidad de mitigar este riesgo, fueron programadas actividades de capacitación para el personal involucrado en la ejecución del proyecto y se asignó presupuesto para la realización de estas actividades. La Matriz de Mitigación de Riesgos (MMR) del proyecto presenta los detalles de las actividades mencionadas.
  7. El MEF y el Banco han acordado que para el seguimiento del programa, la UCP utilizará como instrumentos de seguimiento la Matriz de Resultados (MR), el Plan de Ejecución Plurianual (PEP), los Planes Operativos Anuales (POA), el Plan de Gestión Financiera y la MMR, los cuales a su vez se consolidarán para su seguimiento por el comité asesor del MEF y el Banco en el *Project Monitoring Report* (PMR).
  8. La evaluación del programa será responsabilidad del MEF y utilizará como instrumentos de evaluación la MR, el PEP y POA, el Plan de Gestión Financiera, la Matriz de Mitigación de Riesgos, una evaluación de término medio y una evaluación final. Además, para evaluar el impacto de desarrollo de las reformas institucionales, se realizará un análisis costo-beneficio ex-post y un análisis financiero ex-post que aplicarán un método de valuación contingente para medir los beneficios de esta operación, que conceptualmente incluyen un número de ganancias fiscales (ingresos y ahorros públicos), así como impactos económicos y sociales.

II Seguimiento

A. Indicadores

* 1. Los indicadores (de producto) a los que se dará seguimiento y que se encuentran detallados en la MR son:

**Cuadro 1. Indicadores de seguimiento**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Indicador | Fórmula | Frecuencia de medición | Fuente de verificación |
| **Componente 1 – Modernización de la Administración Tributaria** | | | |
| Principales funciones implantadas dentro de la Unidad de Grandes Contribuyentes de la DGI. | No. de funciones implantadas/4 | Anual | Informes de la DGI presentados al Comité Asesor del Programa. |
| Unidad de Tributación Internacional (UTI) creada y en funcionamiento. | UTI /1 (indicador no es  SMART) | Anual | Informes de la DGI presentados al Comité Asesor del Programa. |
| Impresoras fiscales nuevas en funcionamiento y auditadas. | No. de impresoras en funcionamiento/7.000 | Anual | Informes de la DGI presentados al Comité Asesor del Programa. |
| Metodología de estimación de gasto tributario implantada. | Metodología de estimación/1 (indicador no es SMART) | Anual | Informes de la DGI presentados al Comité Asesor del Programa. |
| Auditores de la Unidad de Grandes Contribuyentes entrenados en técnicas avanzadas de auditoría corporativa. | No. de auditores entrenados/ 200 | Anual | Informes de la DGI presentados al Comité Asesor del Programa. |
| **Componente 2 – Consolidación de la Gestión del Gasto Público** | | | |
| Funciones principales reforzadas dentro de la Unidad de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SINIP). | No. de funciones reforzadas / 4 | Anual | Informes de la DPI presentados al Comité Asesor del Programa. |
| Cinco principales funciones implantadas en la Unidad de gestión presupuestaria de la DIPRENA. | No. de funciones implantadas / 5 | Anual | Informes de la DIPRENA presentados al Comité Asesor del Programa. |
| Borrador de Anteproyecto de ley Orgánica de Presupuesto elaborado. | Borrador de LOP / 1 (indicador no es SMART) | Anual | Informes de la DIPRENA presentados al Comité Asesor del Programa. |
| Instituciones sectoriales con el sistema de indicadores para seguimiento y evaluación de sus programas de inversión implantados. | No. de programas de inversión implantados / 9 | Anual | Informes de la DPI presentados al Comité Asesor del Programa. |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Funcionarios públicos capacitados en geo referenciamiento, monitoreo y evaluación de programas y proyectos utilizando las herramientas del SINIP y el Sistema de Formulación Presupuestaria. | Cantidad de funcionarios entrenados / 1.000 | Anual | Informes de la DPI y la DIPRENA presentados al Comité Asesor del Programa. |
| **Componente 3 – Fortalecimiento de la AFP** | | | |
| Cuentas corrientes del GC depuradas y automatizadas bajo la Cuenta Unica del Tesoro (CUT). | No. de cuentas bajo a la CUT / 6.500 | Anual | Informes de la DGT presentados al Comité Asesor del Programa. |
| Funcionarios del GC capacitados en gestión financiera y contable de proyectos de inversión pública. | No. de funcionarios capacitados / 500 | Anual | Informes de la DNC presentados al Comité Asesor del Programa. |
| Funcionarios del GC capacitados en Normas Internacionales Contables del Sector Público. | No. de funcionarios capacitados / 800 | Anual | Informes de la DNC presentados al Comité Asesor del Programa. |
| Borrador de Anteproyecto de Ley de Administración Financiera (LAF) elaborado. | Borrador de LAF / 1 (indicador no es SMART) | Anual | Informes de la DNC presentados al Comité Asesor del Programa. |
| Unidad de Programación Financiera creada y funcionando plenamente en coordinación con 7 direcciones del MEF. | Unidad de Programación Financiera / 1 (indicador no es SMART) | Anual | Informes de la DPP presentados al Comité Asesor del Programa. |
| Unidad de Gestión Fiduciaria de Proyectos creada y funcionando. | Unidad de Gestión Fiduciaria / 1 | Anual | Informes de la DPP presentados al Comité Asesor del Programa. |
| **Componente 4 – Integración Tecnológica** | | | |
| Estándares de interoperabilidad informática (firewall, antivirus, *spam,* memoria, *data warehouse*, etc.) y de telecomunicaciones (telefonía, datos, imágenes, etc.) definidos por la DTI en apoyo a la AFP. | No. de estándares definidos / 10 | Anual | Informes de la DTI presentados al Comité Asesor del Programa. |
| Sistemas/Servicios de apoyo informático y de telecomunicaciones que apoyan la AFP en pleno funcionamiento. | No. de sistemas en pleno funcionamiento / 10 | Anual | Informes de la DTI presentados al Comité Asesor del Programa. |

B. Recopilación de datos e instrumentos

2.2 La UCP recopilará la información necesaria para preparar informes de progreso que alimentarán los indicadores de seguimiento y la suministrará al MEF (Comité Asesor) y al equipo de supervisión del Banco. Dicha información provendrá de los informes preparados por la correspondiente Dirección del MEF. Cada dirección utilizará el módulo de seguimiento de proyectos del Sistema Integrado de Administración Financiera Integrada de Panamá (SIAFPA) denominado SIAFPA-Pro, que desarrolló el MEF, para crear una base de datos consistente (incluida la línea de base de los indicadores) y generar indicadores de avance físico, financiero y de producto de cada componente. La periodicidad de la recolección de dichos datos será mensual.

* 1. Durante la ejecución del programa se generarán de forma automática a partir del SIAFPA los reportes de gestión de cada módulo (presupuesto, tesorería, crédito público, e-Tax, programación de inversiones y contabilidad) de forma tal de poder derivar, en el mediano plazo, la información que permita generar los indicadores de seguimiento del programa sin necesidad de duplicar reportes. Se espera que para el final del programa dichos reportes de gestión se generen cada tres meses, con base en los informes de progreso mensuales.

C. Presentación de informes

* 1. Los mecanismos e instrumentos que usará la UCP para informar acerca de los resultados del seguimiento y que serán una fuente de información para el PMR son:
  2. **Reportes semestrales de progreso de cada módulo, generados por el SIAFPA (utilizando SIAFPA-Pro)**, a ser entregados dentro de los 60 días calendario del cierre de cada semestre o en la fecha que sea acordada con el Banco. Para la preparación de los informes semestrales se utilizará como referencia la MR donde se especifican los criterios y los indicadores de medición de los resultados del programa, en conformidad con los lineamientos establecidos contractualmente. La UCP deberá mantener un diálogo continuo con el Jefe de Equipo del Banco a cargo de la supervisión del programa, sobre la evolución de las actividades, resultados logrados, problemas encontrados y medidas correctivas. El esquema de contenido mínimo para el informe semestral es el siguiente: (i) resumen ejecutivo; (ii) gerencia y gestión; (iii) estado de ejecución del programa (comparación del cronograma original y el real); (iv) ejecución presupuestaria y financiera; (v) cumplimiento de condiciones contractuales y recomendaciones; y (vi) problemas identificados en el período y plan de acción para superarlos.
  3. La UCP deberá presentar al Banco un POA aprobado por el Jefe de Equipo del Proyecto. Este documento contendrá todas las actividades relativas a los productos y actividades que se financien, así como un estado consolidado de las mismas. El primer POA cubrirá el período que se inicia con la firma del contrato de préstamo y termina el 31 de diciembre del mismo año. Los POA subsiguientes abarcarán desde el 1º de enero hasta el 31 de diciembre de cada año. Deberán presentarse para la no objeción del Banco antes del 1º de diciembre del año anterior a su vigencia. El contenido mínimo de los POA será el siguiente: (i) metas previstas para el año a nivel de componentes y subcomponentes de acuerdo a los indicadores de la MR; (ii) actividades previstas para el año a nivel de componentes, subcomponentes y líneas de acción con sus respectivos costos; (iii) consultorías previstas con identificación de objetivos y principales resultados a alcanzar; (iv) actividades de capacitación; (v) cronograma mensual de actividades a nivel de líneas de acción; (vi) plan de adquisiciones de bienes y servicios previstos para el año, identificando la modalidad de contratación; y (vii) presupuesto por líneas de acción. A partir del segundo POA se incluirá el cuadro comparativo de lo presupuestado y ejecutado, hasta líneas de acción inclusive.
  4. **El Plan de Gestión Financiera.** Deberáincluir los estados financieros interinos del proyecto, informes detallados sobre los activos del proyecto, solicitudes de desembolso, informes de comparación entre los gastos reales y los presupuestados, planes financieros, e informes de gestión financiera y no relacionados con la gestión financiera. La UCP presentará al Banco anualmente los Estados Financieros Auditados (EFA) del programa y serán presentados dentro de los 120 días posteriores a la finalización del año fiscal. Además se solicitarán los EFA dentro del plazo de 120 días posteriores a la fecha de Último Desembolso.
  5. **El Plan de Gestión de Riesgos.** La Matriz de Mitigación de Riesgos (Apéndice 5), constituirá un insumo para los informes de seguimiento del Banco y para la elaboración de los planes de supervisión del proyecto. La UCP informará semestralmente al Banco de su avance en la implementación de las acciones de mitigación de riesgo, para lo cual recopilará mensualmente un registro del avance de cada indicador contenido en la MMR. La supervisión del Banco permitirá confirmar estos avances y sugerir ajustes.

D. Coordinación, plan de trabajo y presupuesto de seguimiento

* 1. A fin de apoyar la coherencia y compatibilidad de las diversas actividades contempladas en el PEP del programa, la UCP contará con el Comité Asesor para la Reforma Institucional del MEF, integrado por los titulares de las siguientes direcciones del MEF: Ingresos, Programación de Inversiones, Presupuesto, Tesorería, Contabilidad Nacional, Políticas Públicas, Tecnología de la Información y Administración/Finanzas.
  2. La ejecución, administración y supervisión de las actividades propias de cada componente y/o subcomponente estará a cargo de las Direcciones de Línea del MEF involucradas, compuestas cada una por las unidades necesarias para su ejecución, y éstas a su vez estarán conformadas por personal de línea del ministerio. En cada Dirección de Línea involucrada se asignará un coordinador responsable que responda jerárquicamente al Director respectivo.
  3. La UCP estará encargada de darle seguimiento operativo al programa, mientras que el Comité Asesor hará seguimiento a los resultados y productos del programa. Este mecanismo favorecerá la coordinación y coherencia de las actividades previstas para las diferentes Direcciones del Ministerio, el logro de sus resultados, minimizará el tiempo de adaptación a la cultura organizacional institucional y contribuirá a la agilidad en la ejecución del programa.
  4. Las funciones de la UCP son: (i) hacer cumplir las políticas generales fijadas por el Comité Asesor e informar a dicho comité sobre los aspectos relevantes del desempeño del programa; (ii) coordinar todas las actividades de acuerdo al PEP, y en particular lograr que aquellas actividades que sean comunes a más de una dirección sean ejecutadas de forma simultánea y/o complementaria; (iii) administrar el sistema de administración financiera y de operaciones, para lo cual se utilizará el SIAFPA-Pro; (iv) administrar el sistema de seguimiento a la ejecución que apoye la coordinación general del programa; (v) actuar como enlace con el Banco con respecto a las solicitudes de desembolso, trámite de contrataciones, consolidación y presentación de informes operativos y/o financiero-contables, así como mantener debida y oportunamente informado al Banco sobre otros aspectos relevantes a la ejecución y al logro de los objetivos del programa; (vi) brindar apoyo y orientación a las direcciones y unidades del MEF vinculadas al programa, en materia de adquisiciones, en temas financiero-contables y aquellos otros que ameriten, a fin de alcanzar los resultados del programa y cumplir con las políticas del Banco; (vii) preparar y actualizar el PEP conjuntamente con el Comité Asesor del Programa; (viii) revisar el cumplimiento del PEP y el logro de los resultados del programa según se establece en la MR; y (ix) aquellas otras funciones vinculadas al programa y que le sean encomendadas por el nivel de decisión político estratégico.
  5. La UCP estará integrada por el siguiente personal: (i) un Coordinador General (consultor); (ii) un Coordinador Administrativo-Financiero; (iii) un Especialista Financiero-Contable; (iv) un Asistente Administrativo; (v) un Especialista en Adquisiciones (consultor); (vi) un Asistente en Adquisiciones (consultor); (vi) un Especialista en Seguimiento y Evaluación (consultor); y (vii) un Asistente en Seguimiento y Evaluación (consultor). Bajo la supervisión de la UCP se contará además con un equipo de tres (3) expertos internacionales asignados de la siguiente forma: (a) un experto para asesorar a las direcciones de línea vinculadas al área de gastos-Viceministerio de Economía (Políticas Públicas, Presupuesto y Programación de Inversiones); (b) un experto para asesorar a las direcciones de línea vinculadas al área de ingresos-Viceministerio de Finanzas (Ingresos, Tesorería y Contabilidad Gubernamental); y (c) un experto para asesorar a la DTI y a la UCP en los temas transversales de sistemas, informática y telecomunicaciones. Asimismo, y bajo la supervisión del Coordinador General, se contará con la asesoría técnica del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) para lo relativo a las actividades correspondientes a la DGI. En el Reglamento Operativo del Programa se definen los Términos de Referencia del personal que trabajará para la UCP así como de los miembros del equipo asesor antes mencionados. Para costear los gastos de la UCP (personal, equipos de oficina, software, hardware y otros gastos administrativos) durante la duración del programa y el plan de seguimiento, se han designado US$2.890 millones[[1]](#footnote-1).
  6. El Coordinador General, responsable de la UCP, dará cuenta a los Directores de Programación de Inversiones y de Crédito Público, quienes a su vez han sido designados por los Viceministros de Economía y de Finanzas, respectivamente, para supervisar al Coordinador General. En lo concerniente a las actividades relativas a la DGI, el Coordinador General, además de reportar a los Directores de Programación de Inversiones y de Crédito Público, informará a una Unidad de Monitoreo (UM), que se creará exclusivamente para tal fin, sobre las actividades correspondientes al componente de administración tributaria. Dicha UM funcionará bajo la supervisión del Director de Crédito Público.
  7. Para coordinar, asegurar y verificar la ejecución del plan de seguimiento, el equipo de proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el organismo ejecutor han establecido la realización de misiones de administración que estarán integradas por el jefe y miembros del equipo del proyecto. Se realizarán al menos dos misiones de administración al año. También se realizará una misión financiera y una misión fiduciaria al año. La calendarización de las misiones de administración responderá a hitos de la ejecución como el taller de arranque, la evaluación intermedia y el taller de cierre del programa.
  8. A continuación se presenta el plan de trabajo para el seguimiento:

**Cuadro 2. Plan de trabajo de seguimiento**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Principales actividades de seguimiento/productos por actividad** | **Año 1** | | | | **Año 2** | | | | **Año 3** | | | | **Responsable** | **Costo (miles de US$)** | **Financiamiento** | |
| **1** | **2** | **3** | **4** | **1** | **2** | **3** | **4** | **1** | **2** | **3** | **4** |
| **Creación y Puesta en funcionamiento de la UCP (Fuente: presupuesto del programa)** | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Contratación personal de la UCP. | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | MEF | 1.890 | | Del programa |
| Compra de equipos de oficina. | X | X | X | X |  |  |  |  |  |  |  |  | MEF | 400 | | Del programa |
| Compra de licencias de software y hardware. | X | X | X | X |  |  |  |  |  |  |  |  | MEF | 325 | | Del programa |
| Contratación de una firma consultora para realizar tres auditorías externas (una al finalizar cada año). |  |  |  | X |  |  |  | X |  |  |  | X | MEF | 180 | | Del programa |
| Contratación de una firma consultora para realizar una auditoría externa final. |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | X | MEF | 60 | | Del programa |
| **Sub Total:** | | | | | | | | | | | | | | 2.855 | | |
| **Plan de Mitigación de Riesgos (Fuente: presupuesto del programa)** | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Seminarios de política fiscal y administración financiera pública (coordinados con el Banco Mundial) con altas autoridades del Gobierno. |  |  | X |  | X |  | X |  | X |  | X |  | MEF | 10 | | Del programa |
| Diseño de los reportes mensuales de avance que incluyan programación de actividades y proyecciones de desembolsos. |  |  |  |  |  | X |  |  |  |  |  |  | MEF | 20 | | Del programa |
| Talleres de capacitación sobre el SEPA en el BID y contratación de un especialista en adquisiciones para apoyar a la UCP en la preparación del plan de adquisiciones de los 18 primeros meses de ejecución. |  |  |  |  |  | X |  |  |  |  |  |  | MEF | 5 | | Del programa |
| **Sub Total:** | | | | | | | | | | | | | | 35 | | |
| **Misiones (Fuente: Presupuesto Transaccional FMM)** | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Misión de administración |  | X |  | X |  | X |  | X |  | X |  | X | BID | 36 | | Del pograma |
| Misión fiduciaria |  |  |  | X |  |  |  | X |  |  |  | X | BID | 12 | | Del programa |
| Misión financiera |  |  |  | X |  |  |  | X |  |  |  | X | BID | 6 | | Del programa |
| Misión especial |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | X | BID | 8 | |  |
| **Sub Total:** | | | | | | | | | | | | | | 62 | | |
| **Costo Total:** | | | | | | | | | | | | | | **2.952** | | |

III Evaluación

A. Principales preguntas de evaluación

* 1. ¿Contribuye el programa a elevar el nivel de inversión pública del SPNF hacia los niveles requeridos por el PEG 2010-2014?
  2. ¿Contribuye la creación de la Unidad de Grandes Contribuyentes y la modernización de sus procesos, utilizando la inteligencia de negocios y criterios de riesgo objetivos, a un aumento sostenible de la recaudación impositiva proveniente de los grandes contribuyentes?
  3. ¿Contribuye el aumento del número de instituciones del GC cubiertas por el sistema de seguimiento y evaluación del SINIP a la consolidación de la Gestión del Gasto Público, mediante un aumento sostenido de la inversión pública a niveles compatibles con los requerimientos del PEG 2010-2014? ¿Contribuye la creación de unidades ministeriales de seguimiento y evaluación de la inversión pública a un mayor cumplimiento de las metas anuales del presupuesto de inversión pública del SPNF?
  4. ¿Contribuye el incremento del número de instituciones del GC que aplican el Presupuesto Plurianual por Resultados a la consolidación de la Gestión del Gasto Público, con una mayor economía de recursos por la optimización de la formulación y la ejecución presupuestaria de acuerdo a metas y resultados?
  5. ¿Una vez creada y en funcionamiento la CUT se fortalecerá la AFP, mediante la reducción de saldos ociosos en las instituciones del GC, la inversión de los excedentes de caja y la optimización del endeudamiento público basado en necesidades reales de caja del gobierno?

B. Conocimiento existente (evaluaciones previas, análisis económico ex ante)

* 1. El equipo de proyecto realizó un análisis financiero de costo-efectividad exante donde se concluye que, comparativamente con programas similares, este programa producirá un aumento significativo de los ingresos impositivos y ahorro púbico por la optimización de procesos (programación de inversiones, gestión presupuestaria, tesorería y contabilidad gubernamental) que actualmente se encuentran parcialmente desarrollados y no integrados entre sí.

C. Principales indicadores de efectos directos

**Cuadro 3. Impactos principales/Indicadores de resultado**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Indicador | Fórmula | Frecuencia de medición | Fuente de verificación |
| **Impacto** | | | |
| Inversión quinquenal elevada a los niveles requeridos por el Plan Estratégico de Gobierno (PEG). | Valor nominal del gasto de capital del SPNF/PIB nominal. | Anual | Informe del anual MEF sobre la economía panameña. |
| **Resultados** | | | |
| Recaudación de la DGI generada a través de la Unidad de Grandes Contribuyentes. | Cantidad en US$ constantes de 2010 recaudada de Grandes Contrbuyentes/Valor de la recaudación de la DGI a precios de 2010. | Anual | Informes de la DGI presentados al Comité Asesor del Programa. |
| Recaudación del ITBMS como % del PIB (EBP-PN 2010-2014). | Recaudación del ITBMS/PIB nominal x 100. | Anual | Informes de la DGI presentados al Comité Asesor del Programa. |
| Porcentaje de la meta anual del presupuesto de inversión pública del SPNF (gasto de capital) ejecutado. | Valor corriente de la inversión pública efectuada en US$/Valor de la meta total de inversión pública en US$ x 100. | Anual | Informes de la DPI presentados al Comité Asesor del Programa. |
| Porcentaje de instituciones del Gobierno Central (GC) que utilizan el SINIP (EBP-PN 2010-2014). | Número de instituciones/16 x 100. | Anual | Informes de la DPI presentados al Comité Asesor del Programa. |
| Porcentaje de instituciones del GC regidas por la CUT. | Número de instituciones/16 x 100. | Anual | Fuente: Informes de la DGT presentados al Comité Asesor del Programa. |
| Porcentaje de instituciones del GC que utilizan el SIAFPA en Plataforma Web (SIAFPA-Web). | Número de instituciones/16 x 100. | Anual | Fuente: Informes de la DPI presentados al Comité Asesor del Programa. |
| Número de sistemas de interconexión informática y de telecomunicaciones del MEF para la AFP integrados. | Número de sistemas/8. | Anual | Fuente: Informes de la DTI presentados al Comité Asesor del Programa. |

D. Metodología de la evaluación

* 1. Dada la naturaleza del programa, centrado en cambios institucionales de la administración financiera en el MEF, es difícil generar flujos de beneficios precisos para realizar un análisis costo-beneficio tradicionala nivel de preparación del programa sin retrasar su aprobación. Sin embargo, un análisis de costo-efectividad financiero de las mejoras derivada de la modernización de la administración tributaria y de la creación de la CUT permiten identificar beneficios significativos (ver apéndice sobre análisis costo-efectividad del programa).
  2. Para verificar los beneficios económicos, sociales y financieros se propone realizar una evaluación del programa que será reflexiva, procurándose obtener medidas de los cambios ocurridos en las variables claves del análisis antes y después de las intervenciones en cada componente. Se pretende realizar una evaluación costo-beneficio a posteriori del programa y los análisis de evaluación económica y financiera ex post para cada componente identificando atributos hedónicos, aplicando técnicas de valuación contingente, apoyadas en la literatura existente sobre análisis económico y financiero del impacto de reformas de la AFP.

E. Aspectos técnicos de la metodología seleccionada

* 1. La metodología de valuación contingente aplicada al análisis costo-beneficio permite asignar atributos a diferentes acciones relacionadas con externalidades positivas, que pueden entonces medirse paramétricamente como flujos de beneficios monetarios. Dichos flujos pueden introducirse en un formato de análisis financiero tradicional para calcular una tasa interna de retorno y el valor presente neto de un conjunto de intervenciones de reforma institucional. Los flujos de ingresos estimados se comparan contra los costos financieros directos, indirectos y algunas veces intangibles (por ejemplo, el costo de oportunidad de asignar los recursos de un préstamo a otro tipo de cambio institucional o a otro tipo de inversión en sectores sociales o infraestructura).
  2. Así mismo, aunque la decisión de la tasa de descuento para calcular el retorno de una inversión en cambio institucional es arbitraria, asimilarla a la tasa de descuento comúnmente aceptada para inversiones en proyectos más tradicionales, como los de infraestructura, introduce un sesgo constante en los cálculos de los beneficios netos que no altera significativamente la tasa de retorno cuando los préstamos financian cambios institucionales con beneficios significativos, como los propuestos en este programa.
  3. Como parte de las discusiones de seguimiento y evaluación del programa se discutirán las variables a cuantificar y el modelo específico de evaluación de costo-beneficio económica y financiera que se deberá adoptar para evaluar de forma ex - post el impacto económico y social, así como la tasa de retorno financiera de la inversión realizada.

F. Información de los resultados

* 1. Los mecanismos e instrumentos que utilizará el MEF para informar acerca de los resultados y que serán fuente de información para la evaluación final del programa son:

a. Reportes semestrales de progreso de cada módulo del SIAFPA (utilizando SIAFPA-Pro) y vinculados a los indicadores de la MR, dentro de los 60 días calendario del cierre de cada semestre o en la fecha que sea acordada con el Banco.

b. El PEP y POA que incluyen el plan de adquisiciones y vincula los productos a los indicadores establecidos en la MR servirán para hacer seguimiento de los resultados del programa. El seguimiento se hará diariamente y se presentarán informes anuales del avance hacia los resultados.

c. El Plan de Gestión de Riesgos y la Matriz de Mitigación de Riesgos, serán insumos para los informes de seguimiento del Banco y para la elaboración de los planes de supervisión del proyecto. La UCP informará semestralmente al Banco de sus avances en la implementación de las acciones de mitigación.

G Coordinación, plan de trabajo y presupuesto de la evaluación

* 1. El MEF, a través del Comité Asesor para la Reforma Institucional, será responsable de la ejecución del plan de evaluación, incluidas las actividades relacionadas con la presentación de informes sobre los resultados del programa.
  2. Se realizará una evaluación intermedia y una evaluación final. Ambas evaluaciones serán realizadas por medio de servicios de consultoría especializada, a ser contratados con recursos del financiamiento del Banco. Los Términos de Referencia serán acordados entre el ejecutor y el Banco, tomando en cuenta los indicadores de la MR y toda la información generada por el Sistema de Seguimiento y Evaluación del programa. El informe de evaluación intermedia y el informe de evaluación final serán puestos a disposición del público a través de la página web del MEF.
  3. La evaluación intermedia del programa deberá ser entregada al Banco a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 50% de los recursos del préstamo o cuando hayan transcurrido 18 meses de ejecución, lo que ocurra primero.
  4. El informe de evaluación final servirá de insumo para el Informe de Terminación del Proyecto y deberá ser enviado al Banco a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 90% de los recursos del préstamo. Estos informes incluirán: (i) los resultados de la ejecución financiera por componente; (ii) el cumplimiento de metas de los productos y resultados y avances de los impactos esperados, de acuerdo a los indicadores establecidos en la MR del programa y el PMR; (iii) el estado de la operación y mantenimiento de las obras, bienes y servicios concluidos; (iv) una síntesis de los resultados de las auditorías realizadas durante la ejecución del programa; y (v) una síntesis de la evaluación de costo-beneficio del programa.
  5. La evaluación económica de costo beneficio a posteriori del programa requerirá la elaboración de términos de referencia específicos para acordar con el ejecutor su modelo conceptual y la metodología a seguir. Así mismo, se creará una base de datos que se actualizará trimestralmente para garantizar que la evaluación cuente con series de datos para todas las variables relevantes del modelo de evaluación a aplicar. El ejecutor, en coordinación con el Banco, será responsable de producir y actualizar la base de datos. Dicha base de datos se recopilará desde el incio de la ejecución del programa con series de tiempo para el período más largo posible que permita realizar regresiones y otros cálculos econométricos. Para el diseño del modelo de evaluación se contratará un experto en evaluación económica de proyectos y para realizar la evaluación de costo beneficio del programa a posteriori se contratará a una firma experta en evaluación económica de programas de reforma institucional. Los costos asociados a las actividades de evaluación están claramente reflejados en el plan de trabajo de la evaluación (Cuadro 5).
  6. A continuación se presenta el plan de trabajo para la evaluación:

**Cuadro 5. Plan de trabajo de la evaluación**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Principales actividades de evaluación/Productos por actividad** | **Año 1** | | | | **Año 2** | | | | **Año 3** | | | | **Responsable** | **Costo**  **(miles de US$)** | **Financiamiento** |
| **1** | **2** | **3** | **4** | **1** | **2** | **3** | **4** | **1** | **2** | **3** | **4** |
| Contratación de un consultor internacional o firma consultora para realizar la evaluación intermedia |  |  |  |  |  |  | X |  |  |  |  |  | MEF | 50 | Del programa |
| Contratación de un consultor internacional o firma consultora para realizar la evaluación final |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | X | MEF | 50 | Del programa |
| Contratación de un consultor para diseñar y establecer la metodología, base de datos, variables y línea de base para realizar la evaluación económica de costo-beneficio del programa. |  | X |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | MEF | 30 | Del programa |
| Contratación de una firma consultora para realizar la evaluación económica de costo-beneficio del programa. |  |  |  |  |  |  |  |  |  | X |  |  | MEF | 80 | Del programa |
| **Costo Total:** | | | | | | | | | | | | | | **210** | |

**Anexos**

1. Matriz de Resultados.

2. Mecanismo de ejecución del programa.

3. Términos de Referencia del personal de la UCP.

**Referencias**

OP-273-1: Política de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID. Abril 2010.

OP-452-1: Resumen Ejecutivo de la Guía de Procedimientos para la Gestión de Riesgos en Proyectos con Garantía Soberana. Diciembre 2010.

**Anexo 3. Términos de referencia para posiciones clave de la UCP**

**1 Coordinador General:** Deberá ser un profesional universitario senior, preferentemente con estudios de grado en Ciencias Económicas o Sociales, o título afín. Antigüedad profesional: 15 años de ejercicio profesional y experiencia no menor a 10 años en la ejecución de tareas similares o superiores a las definidas para el cargo Deberá poseer experiencia en: (i) evaluación y gerencia de proyectos de fortalecimiento institucional y asistencia técnica en el sector público; (ii) proyectos con financiamiento externo y/o con organismos internacionales; (iii) el manejo de equipos de trabajo interdisciplinarios y facilidad para el desarrollo de las relaciones interinstitucionales con las distintas jurisdicciones co-ejecutoras del programa.

**2 Coordinador Administrativo-Financiero:** Deberá ser un profesional universitario con estudios de post grado en Ciencias Económicas, Sociales, o título afín. Antigüedad profesional: 10 años de ejercicio profesional y experiencia no menor a 7 años en la ejecución de tareas similares o superiores a las definidas para el cargo. Deberá poseer experiencia en: (i) gestión de proyectos de mejora y desarrollo institucional municipal; (ii) proyectos con financiamiento externo y/o con organismos internacionales. Deberá poseer conocimientos del sector público panameño.

**3 Especialista Financiero-Contable:** Deberá ser Contador Público. Antigüedad profesional: 10 años de ejercicio profesional y experiencia no menor a 5 años en la ejecución de tareas similares o superiores a las definidas para el cargo. Deberá poseer experiencia en el área contable en programas o proyectos en el sector público financiados a través de organismos internacionales de crédito.

**4 Especialista Senior en Adquisiciones y Contrataciones:** Deberá ser un profesional universitario, con 10 años de ejercicio profesional y experiencia no menor a 7 años en la ejecución de tareas similares o superiores a las aquí definidas. Deberá poseer experiencia en el área de adquisiciones y contrataciones de proyectos de inversión en el sector público, financiados a través de organismos internacionales de crédito.

**5 Asistente en Adquisiciones:** Profesional graduado en ciencias administrativas, con no menos de 3 años de experiencia profesional en adquisiciones en proyectos o adquisiciones a nivel corporativo.

**6 Especialista Senior en Seguimiento y Evaluación:** Deberá ser un profesional universitario en ingeniería industrial, ingeniería civil o ciencias administrativas, con 10 años de ejercicio profesional y experiencia no menor a 7 años en la ejecución de tareas de seguimiento en tiempo real de proyectos, utilizando programas convencionales tales como *MS-Project* o similares. Deberá poseer experiencia en el área de seguimiento y evaluación de proyectos de inversión y en desarrollo de consultorías en el sector público financiadas a través de organismos internacionales de crédito.

**7 Asistente en Seguimiento y Evaluación:** Profesional graduado en ingeniería o ciencias administrativas, con no menos de 3 años de experiencia profesional en herramientas de seguimiento de proyectos en tiempo real.

**8 Experto para asesorar a las direcciones de línea vinculadas al área de gastos-Viceministerio de Economía (Políticas Públicas, Presupuesto y Programación de Inversiones):** Economista con no menos de 15 años de experiencia, preferiblemente asesorando proyectos con organismos internacionales de desarrollo en el área de AFP y no menos de 7 de experiencia comprobada asesorando en las áreas específicas de seguimiento y evaluación de inversión pública y presupuesto.

**9 Experto para asesorar a las direcciones de línea vinculadas al área de ingresos-Viceministerio de Finanzas (Ingresos, Tesorería y Contabilidad Gubernamental):** Economista con no menos de 15 años de experiencia, preferiblemente asesorando proyectos con organismos internacionales de desarrollo en el área de la AFP y no menos de 7 años de experiencia comprobada asesorando en las áreas específicas de administración tributaria, CUT y contabilidad gubernamental.

**10 Experto para asesorar a la DTI en los temas transversales de sistemas e informática:** Ingeniero de Sistemas o carrera afín con no menos de 15 años de experiencia, preferiblemente asesorando proyectos con organismos internacionales de desarrollo en el área de AFP y no menos de 7 años de experiencia comprobada en las áreas específicas de sistema informáticos para la AFP. Serán deseables conocimientos sobre los aspectos de telecomunicaciones que acompañan las decisiones de modernización del los sistemas integrados de AFP.

1. Ver Cuadro 1.3 Costos indicativos por componente (miles de US$) del POD. [↑](#footnote-ref-1)