**PANAMÁ**

**DIAGNÓSTICO DE LA DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN DE INVERSIONES**

1. **Antecedentes**

La Ley de Responsabilidad Social Fiscal estableció la obligatoriedad de formular un Plan Estratégico de Gobierno (PEG), incluyendo un Plan Quinquenal de Inversiones (PQI) a partir del año 2009, cuando asumió la actual Administración del Presidente Ricardo Martinelli.

Asimismo dispuso, que estos planes debían ser actualizados anualmente y en el caso del PQI, agregar anualmente un año más para cubrir permanentemente un período de 5 años. Es decir, que el PQI formulado a fines del 2009 fue el primer plan de inversiones que se formula en Panamá con validez institucional. Para el año 2009, el monto total de inversión pública en Panamá representó el 9% del PBI y se incrementó al 12,2% en el 2010[[1]](#footnote-1).

El PEG analiza opciones en cuanto a oportunidades de desarrollo del país; identifica así un conjunto de sectores y actividades considerados prioritarios, a los efectos de “identificar las áreas donde la inversión pública y la acción gubernamental rendirían la mejor rentabilidad en términos de crecimiento económico y generación de empleo”[[2]](#footnote-2). Los sectores identificados son: la Logística, la Agricultura, el Turismo y los Servicios Financieros. Se definen asimismo un conjunto de metas en términos de situación social de la población, apuntando a corregir las acentuadas disparidades que se observan en la distribución del ingreso y el bienestar.

La implementación del PEG requiere, entre otros aspectos, un programa acorde de inversión pública. A tal efecto, se realizaron un conjunto de actividades que concluyeron con la elaboración del Plan Quinquenal de Inversiones Públicas 2010-2014. Este plan ha sido elaborado a partir del relevamiento de la demanda de inversión de las Instituciones que componen el Sector Público de la República de Panamá.

Se identificó de esta forma 3740 proyectos de inversión, los que totalizaron una demanda de inversión de B/. 17.981 millones, para el período 2010-2014. El universo identificado es muy amplio, tanto en lo referente al monto de los proyectos, como a la naturaleza sectorial y al carácter económico de los proyectos. Dentro de este universo, un conjunto de proyectos demandados han sido identificados como  prioritarios por el Gobierno Nacional; ellos han recibido la denominación de “proyectos imperdonables”. La demanda ha sido priorizada, en función de la identificación de techos de recursos para inversión, realizada por la programación financiera plurianual. Un total de 1943 proyectos fueron así incluidos en el PQI; ellos totalizan B/. 13.593 millones, siempre para el quinquenio mencionado. Esto es, cerca del 76% de la demanda ha recibido recursos[[3]](#footnote-3).

Este proceso ha involucrado en un conjunto de actividades a todas las instituciones del Gobierno de la República de Panamá.

1. **Diagnóstico[[4]](#footnote-4)**

En Panamá, la inversión pública se realiza bajo una ética de responsabilidad social utilizando metodologías y herramientas para formular soluciones a necesidades (Modelo de Marco Lógico), aplicable actualmente para el análisis y presentación de proyectos de inversión, que permite que los vínculos de causa-efecto entre los objetivos, tengan una lógica de condicionalidad/consecuencia o de causa y efecto incrustada en su propia naturaleza, para que si alcanzamos ciertos resultados en determinadas condiciones, podamos aspirar a lograr algunos resultados.

Este Modelo de Marco Lógico se aplica como directriz desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) específicamente desde la Dirección de Programación de Inversiones (DPI), quien invita a las oficinas de planificación y presupuesto de las entidades del gobierno central a diseñar y elaborar sus proyectos de inversión.

Con estas expresiones iniciales se quiere destacar que la práctica de la programación de inversiones en Panamá se encuentra recién en sus inicios y por lo tanto, es un proceso que deberá ser mejorado en forma continua y gradual.

En el Presupuesto 2010 la consideración del PEG tuvo baja incidencia; ello es el resultado de que ambos instrumentos fueron elaborados en paralelo, por lo que las instituciones han tomado conocimiento del PEG sólo cuando las tareas de elaboración del Presupuesto habían concluido.

Existe asimismo una carencia de planificación sectorial para la inversión, y una escasa pro actividad en la identificación de los proyectos; éstos en buena medida se generan a partir de demandas expresadas en el ámbito social o político. Las decisiones que se adoptan acerca de cuáles proyectos ejecutar son adjudicadas exclusivamente al plano político. En esta línea, el cumplimiento de las pautas habituales referidas a la formulación y evaluación de proyectos es esporádico.

En cuanto al seguimiento de la ejecución de los proyectos, ella se remite a la información presupuestaria (cuando la desagregación de la información lo permite).

De la misma forma, existe discontinuidad y/o incumplimiento en los procedimientos administrativos. Por ejemplo, no se entrega la información en el tiempo y forma estipulada. Otro inconveniente es que se solicita a la Dirección Nacional de Presupuesto (DIPRENA) la asignación de recursos de algunos proyectos, sin que la Dirección de Programación de Inversiones del MEF tenga conocimiento de ello.

Las herramientas metodológicas diseñadas para hacer seguimiento y control de gestión utilizadas en la DPI son poco eficientes para producir información sistemática y de manera continua; asimismo se encuentran desarticuladas y fragmentadas dentro de las entidade, lo cual va en contra de un esquema de toma de decisiones gerencial y eficiente. Por otra parte, las herramientas tecnológicas asociadas a dichas herramientas metodológicas para hacer seguimiento y control de gestión son inexistentes.

De igual forma, no existe una noción clara por parte de los funcionarios directivos de las oficinas de planificación y presupuesto de que no solo se trata de contar con datos estadísticos sino con información vinculada a la gestión desde la planificación para poder medir su desempeño posteriormente. La consecuencia directa de esto es no solo que no se puede medir la gestión, sino que las entidades producen muchos registros administrativos (cuantitativos y cualitativos) dentro de sus rutinas operativas que no se presentan ni se discuten en espacios de toma de decisiones a nivel técnico ni asesor de la planificación y del presupuesto, con una consecuente pérdida de productividad dentro de la producción pública y un alto costo en tiempos de trabajo. La situación resulta aún más compleja, al notar que la información se encuentra fragmentada dentro de las entidades y no la conoce sino una oficina o inclusive se presentan casos donde solo la conoce la persona que la produce.

En el tema presupuestal, el seguimiento no proporciona información oportuna y de calidad que permita tomar decisiones más técnicas frente a la programación plurianual y anual, y ajustes durante la anualidad (adiciones y reducciones, entre otros). En el tema de la planeación, no se encuentran esquemas institucionales que faciliten la toma de decisiones a través de evaluaciones de eficacia y eficiencia sobre la continuidad y/o ajustes necesarios de un programa, política y/o proyecto. El hecho de contar con las tareas explícitas para hacer seguimiento y evaluar el cumplimiento de metas en estas entidades no ha generado el nivel de institucionalización esperado. Lo anterior puede estar relacionado con el hecho de que la oferta de la información producida por el seguimiento del desempeño de la gestión no ha alcanzado el nivel técnico y gerencial requerido y a que por el lado de la demanda, no exista un esquema de reglas e incentivos coherente que incremente el uso y utilidad de esta información para la toma de decisiones bajo un esquema de control de gestión.

1. **Recomendaciones**

El diagnóstico presentado permite formular un conjunto de recomendaciones para mejorar tanto la planificación como la formulación, ejecución y monitoreo de las inversiones.

Cabe destacar que es indispensable profundizar el sentido de pertenencia de las instituciones al PEG, mediante acciones de difusión y capacitación; ello permitirá generar pautas comunes para contextualizar adecuadamente los procesos de identificación de proyectos de inversión y de toma de decisiones acerca de los mismos.

En este contexto, debe gradualmente avanzarse hacia una postura más activa, en lo referido a la identificación de los proyectos elegibles. Si bien es atendible e incluso saludable que se dé oídos a las expresiones de necesidad por parte de las comunidades locales, es también conveniente adelantarse a estas demandas, a efectos de ir hacia la identificación de proyectos más adecuadamente contextualizados, y eventualmente alineados con los objetivos del PEG.

Es imperioso avanzar hacia un razonable cumplimiento de las pautas técnicas propias de la preinversión. Al respecto, la capacitación es una acción indispensable; pero se subraya que ella debe apuntar, más allá del desarrollo de las habilidades básicas en esta materia, a mostrar que se trata de una herramienta útil y eficaz. Si bien es real que las decisiones no se adoptarán solamente sobre la base de indicadores del desempeño económico de los proyectos, está claro que la aplicación de los usuales abordajes metodológicos ayuda a fortalecer la base técnica de tales decisiones.

Desde un marco conceptual de Gestión por Resultados, las variables que son observadas para hacer seguimiento se deben definir desde el principio en la planificación (aplica para la planificación programática y la presupuestal) y se deben monitorear durante toda la fase de la ejecución para retroalimentar a través de informes periódicos a las instancias de toma de decisiones. Este proceso no puede ser definido y adoptado solamente al interior de las entidades (por ejemplo las oficinas de planificación) sino que debe estar acompañado de unas acciones de concertación, socialización y difusión articuladas dentro de los procesos de planificación y presupuestación. Es decir, contar con un esquema de acuerdos sobre lo que es monitoreable y su metodología para hacerlo.

La concertación, socialización y difusión es el pilar de esta práctica debido a que se requiere poder hacer imputable los resultados a los funcionarios públicos (accountability) en cualquier esquema de seguimiento y de control de gestión o de lo contrario la información producida pierde credibilidad y el ejercicio se hace irrelevante desde el punto de vista de los incentivos asociados a la autoevaluación.

Con base a lo anteriormente expuesto presentamos a continuación una serie de actividades que permitirán fortalecer el rol técnico y político de programación de inversiones y la presupuestación:

Inversión

* Fortalecer la gestión basada en resultados.
* Diseñar y fortalecer Tecnologías de la Información y Comunicación - Completar el SINIP e introducir la Gestión Basada en Resultados en los sectores prioritarios de inversión pública.
* Incorporar las prioridades, objetivos y metas del PEG 2010-2014 en los planes de inversión sectoriales en el SPNF y fortalecer las unidades de planificación para formular y hacer seguimiento a los planes sectoriales.
* Producir planes sectoriales de inversión alineados con el PEG e implementar una estrategia para su seguimiento en todo el Gobierno Central.
* Realizar talleres de capacitación en técnicas e indicadores de monitoreo y evaluación de proyectos.
* Elaborar la metodología de las clasificaciones programáticas del presupuesto y la implementación de herramientas de Presupuestación por Resultados (PpR), aplicándolo en Ministerios y Direcciones Provinciales.

Presupuesto

* Crear e implementar la Unidad de Monitoreo y Evaluación Presupuestaria.
* Desarrollar procesos de presupuestación plurianual dentro de una gestión presupuestaria basada en resultados.
* Apoyar a la DIPRENA en el diseño de las metodologías, los procedimientos y el soporte tecnológico para elaborar el plan institucional y realizar el control de gestión presupuestaria.
* Construir instrumentos técnicos, desarrollar indicadores básicos de control, construir el soporte tecnológico, obtener la información base, y definir la normativa interna.
* Incorporar el Seguimiento de Indicadores de Gestión Presupuestaria en SIPRES-Web.
* Fortalecer la Unidad de Informática en su capacidad de consolidar y reportar resultados de la gestión presupuestaria.
* Establecer un programa de asesoría y capacitación en gestión presupuestaria basada en resultados a entidades y sectores.
* Apoyar la formulación de un anteproyecto de Ley Orgánica de Presupuesto (LOP) y su reglamentación. Redactar un reglamento de la LOP que operacionalice y siente las bases para institucionalizar un nuevo proceso de gestión presupuestaria.

1. Información tomada del informe de consultoría de apoyo a la DPI sobre aspectos programáticos del Plan   Quinquenal de Inversiones (Fase II) realizado por Daniel Martin. Diciembre 2010. [↑](#footnote-ref-1)
2. Gobierno Nacional – República de Panamá: “Panamá – Plan Estratégico de Gobierno – 2010-2014” República de   Panamá – Diciembre de 2009. Página 13. [↑](#footnote-ref-2)
3. Consultoría de apoyo a la DPI sobre aspectos programáticos del Plan Quinquenal de Inversiones. Alberto Muller.   Diciembre 2010. [↑](#footnote-ref-3)
4. Información basada en reuniones de trabajo y talleres realizados con funcionarios directivos y técnicos de las   áreas de planificación y presupuesto de Panamá. Informe realizado por la Consultora Ana María Fernández   Becerra en la ciudad de Panamá en Octubre de 2010. [↑](#footnote-ref-4)