

PERFIL DE COOPERACIÓN TÉCNICA

PANAMÁ

NOVIEMBRE 24, 2008

I. INFORMACIÓN GENERAL

- **País:** Panamá
- **Nombre del Programa:** Apoyo a la Gestión Basada en Resultados
- **Número del Proyecto:** PN-T1024
- **Equipo del Proyecto:** Gilberto Chona (ICF/FMM), Jefe de Equipo; Félix Alderete (ICF/FMM); Mónica Lugo, LEG/SGO; Nelson Shack (Consultor); y Cecilia Bernedo (ICF/FMM).
- **Fecha de solicitud:** 5 de mayo de 2008
- **Beneficiario:** República de Panamá
- **Organismo Ejecutor:** Ministerio de Economía y Finanzas
- **Plan de Financiamiento:**

IDB:	US\$	1.500.000
Local:	US\$	<u>150.000</u>
Total:	US\$	1.650.000
- **Responsabilidad Técnica y Básica:** Ministerio de Economía y Finanzas
- **Fechas tentativas:** Aprobación: Noviembre 2008

II. ANTECEDENTES

A. Antecedentes

- 2.1 El Programa de Gobierno de Panamá 2004-2009 prioriza cuatro áreas temáticas: Desarrollo Humano Sostenible; Desarrollo Económico con Rostro Humano; Servicios Básicos e Infraestructuras; y Reforma del Estado. Dicho programa cuenta con un plan estratégico denominado *Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009* con 5 objetivos estratégicos: (i) reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso; (ii) crecimiento económico y empleo; (iii) saneamiento de las finanzas públicas; (iv) desarrollo del capital humano; y (v) reforma y modernización del Estado.
- 2.2 La *Visión Estratégica* (también conocida como *Plan de Competitividad*) contiene metas cuantitativas en pobreza, educación y salud a 5 años. Las metas cuantitativas se corresponden con los indicadores de los ODM. Existen un total de 22 indicadores con valores base para 2004 y con valores a alcanzarse en 2009. Consistente con los anteriores, y en paralelo a un referendun sobre la ampliación del Canal de Panamá, en octubre de 2007 se elaboró (con el apoyo del PNUD), el

documento denominado *Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo (ACND)*, que contiene una visión del país a más largo plazo consensuada con los sindicatos de trabajadores, gremios empresariales, colegios profesionales, partidos políticos, el Poder Ejecutivo, la Asamblea Nacional, los gobiernos locales, las provincias, las ONGs, la iglesia y otros sectores activos de la sociedad. Este documento sintetiza los acuerdos logrados por cerca de 2000 participantes sobre 4 ejes prioritarios (bienestar y equidad, crecimiento económico y competitividad, modernización institucional y Educación).

- 2.3 Como seguimiento a los ACND, se aprobó la Ley N° 20 que establece 3 instancias para la verificación y seguimiento de los acuerdos: (i) el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo - CCND (y su Secretaría Ejecutiva), la cual será la instancia nacional público-privada de participación ciudadana en materia de consulta, verificación, recomendación y propuesta del cumplimiento de los ACND; (ii) el Gabinete Social - GS (y su Secretaría Técnica), el cual será la instancia responsable de coordinación de las acciones, programas y proyectos gubernamentales para cumplir con los ACND; y (iii) la Secretaría de Metas Presidenciales - SMP, la cual será la instancia responsable del monitoreo de las metas y los datos y reportará los informes correspondientes a las otras 2 instancias. Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es responsable de cuantificar, programar, presupuestar y hacer seguimiento de las asignaciones de recursos financieros para cumplir las metas de los ACND. Para cumplir con este mandato el MEF formuló un *Plan de Acción para la Gestión Basada en Resultados* (PAGBR) que cubre el período 2008-2010.
- 2.4 El PAGBR establece que “la implementación de un enfoque centrado en el logro de fines más que en la ejecución de medios, implica un conjunto de mejoras a los procesos y procedimientos de planeamiento, programación de inversiones, preinversión, presupuesto, tesorería, endeudamiento y contabilidad, tanto a nivel central (en las distintas dependencias y órganos rectores del MEF) como sobre todo a nivel de las instituciones públicas (que son las ejecutoras del gasto). Esto conlleva a la generación de capacidades técnicas, incremento de la densidad instrumental y fortalecimiento de los arreglos institucionales/organizacionales en la administración pública.
- 2.5 En respuesta a los ACND, la Asamblea Nacional también aprobó el 5 de Junio de 2008 la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF). Dicha ley establece un marco consistente de gerencia macroeconómica, fiscal y de endeudamiento externo hasta 2015. Con la asesoría del Banco, el MEF elaboró el reglamento de la LRSF que, además de especificar el marco macroeconómico, fiscal y el plan estratégico quinquenal de inversiones, introduce lineamientos para que el presupuesto del Gobierno General (SPNF, provincias y municipios) se formule dentro de parámetros de responsabilidad fiscal y un marco de resultados con relación directa a los ACND.
- 2.6 El MEF elaboró un listado comprehensivo de los proyectos de inversión pública y es posible vincular algunos de esos proyectos con las metas de los ACND. El

reglamento de la LRSF contiene un importante número de temas, como: (i) el requerimiento de estudios de factibilidad de los proyectos de inversión pública para luego priorizarlos; (ii) la elaboración de un Marco Fiscal de Mediano Plazo; (iii) el seguimiento y evaluación del Presupuesto General del Estado bajo una metodología de medición de metas y resultados; y (iv) el diseño e implantación de un programa de mejoramiento de la gestión para cambiar los incentivos de la administración pública para pasar a un enfoque centrado más en el logro de fines que en la obtención de productos.

- 2.7 La resolución operativa de estos temas, presenta importantes desafíos, resumidos en el diagnóstico de responsabilidad financiera (CFAA) realizado conjuntamente por el BID y el Banco Mundial en Diciembre de 2006, que destaca: *“(i) la ausencia de planificación y presupuestación adecuada por sector; (ii) un desequilibrio entre los gastos de mantenimiento y de inversión, y una distinción no muy clara entre estos dos tipos de gastos en los presupuestos por sector; (iii) la falta de monitoreo y evaluación sistemática de programas y proyectos; (iv) la asignación y distribución inadecuadas de los recursos; y (v) la administración débil de los recursos públicos.”*
- 2.8 Para viabilizar el apoyo del BID, el Gobierno requiere: (i) establecer criterios de elegibilidad de orden práctico que permitan determinar cuáles programas públicos pueden vincularse a los ACND; (ii) una vez identificados dichos programas, preparar fichas para cada programa que permitan relacionarlos con metas específicas de los ACND, faciliten identificar los recursos necesarios en el presupuesto y posteriormente permitan el seguimiento de la ejecución y la rendición de cuentas, utilizando indicadores relevantes de resultados, por el Gabinete Social y el MEF ante el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo; (iii) consolidar el Sistema de Programación de Inversiones Públicas para responder al plan estratégico requerido por la LRSF; y (iv) fortalecer el proceso presupuestario plurianual y orientado a la medición y evaluación de resultados, vinculados directamente a los ACND.

III. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN

A. Objetivo y componentes

- 3.1 El objetivo de esta operación es apoyar al MEF en implantar una estrategia integral para establecer un Sistema *de Gestión Basada en Resultados* relacionados directamente con los ACND. Ello se logrará introduciendo eficientemente la información sobre desempeño de la acción pública en el proceso decisional a todo nivel. El objetivo específico es convertir los sistemas de programación de la inversión pública y presupuesto en herramientas efectivas para la toma de decisiones fundamentada en obtener resultados vinculados directamente a los ACND y acotados dentro del marco de responsabilidad fiscal. Se financiarán los siguientes componentes:

- 3.2 **Componente I – Integración de los sub-sistemas del MEF para la planificación estratégica.** Apoyará acciones para el establecimiento de un Sistema de Planeamiento Estratégico Intergubernamental que permita integrar los procesos de planeamiento estratégico nacional y local (normados en la LRSF y en la LGL) y estructurar instrumentos de programación a mediano plazo como son: una estrategia de desarrollo económica y social, un programa de inversiones y un programa financiero. Para ello, se financiará, entre otros, la elaboración del Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2009-2014, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Programa Plurianual de Inversiones (PPI) 2009-2014, la depuración de las metodologías de formulación y evaluación de proyectos existentes y el refuerzo de los sub-sistemas SINIP y SISPRES-Web.¹
- 3.3 **Componente II – Sistema de seguimiento y evaluación de la Gestión Basada en Resultados (GBR).** Se apoyarán acciones para crear una Unidad de Monitoreo y Evaluación en el MEF y establecer un Presupuesto Plurianual Orientado a Resultados (PPOR), enfatizando el logro de metas de los ACND en sectores prioritarios, a partir de la definición de un subsistema de indicadores de desempeño y un programa de evaluaciones externas que abarcará progresivamente los principales programas públicos, políticas e instituciones.
- 3.4 **Componente III – Incentivos a la mejora del desempeño y fortalecimiento institucional para la GBR.** Se apoyará el cambio de los incentivos que gobiernan el comportamiento de la administración pública y la creación de capacidades para profundizar y expandir la implementación de un Presupuesto Orientado a Resultados.

IV. COSTO Y FINANCIAMIENTO

Cuadro Indicativo de Costos (monto en US\$)

	BID	MEF	Total
Componente I: Integración de los sub-sistemas del MEF para la planificación estratégica	520.000	45.000	565.000
Componente II: Sistema de seguimiento y evaluación de la Gestión Basada en Resultados (GBR)	280.000	20.000	300.000
Componente III: Incentivos a la mejora del desempeño y fortalecimiento institucional para la GBR	525.000	50.000	575.000
Administración y auditoría	145.000	35.000	180.000
Evaluación	30.000		30.000
Total	1.500.000	150.000	1.650.000

- 4.1 El costo se ha estimado en un total de US\$1.650.000. La contribución del Banco, por un total de US\$1.500.000 será financiada con fondos no-reembolsables de la sub-cuenta B del PRODEV. El MEF aportará como contrapartida local el equivalente a US\$150.000. El aporte del Banco se usará para la contratación de consultores individuales y/o firmas consultoras, compra de equipos informáticos,

¹ La implantación del SINIP, SISPRES-Web, SIGADE y SIAFPA son el resultado del apoyo del Banco desde 1998 con dos programas del apoyo a la gestión fiscal. El más reciente es el Programa de Gestión Fiscal II (1430/OC-PN).

así como los costos de la auditoría externa de la operación. El aporte local será en especie y financiará los gastos de materiales de oficina, apoyo secretarial, y gastos de comunicación y transporte.

V. EJECUCIÓN

- 5.1 El organismo ejecutor de este Programa será el Ministerio de Economía y Finanzas, el cual será responsable de: (i) tramitar la suscripción de los contratos con consultores y autorizar los pagos conforme al cumplimiento de dichos contratos; (ii) tramitar la constitución de un fondo rotatorio para el financiamiento del programa por el Banco; (iii) mantener los registros contables, la documentación de soporte y elaborar los estados financieros de la operación; (iv) coordinar la ejecución de las actividades; (v) producir los reportes necesarios; y (vi) asegurar que la operación se ejecute dentro de las normas y condiciones contractuales acordadas.
- 5.2 El proyecto se ejecutará en 24 meses a partir de la entrada en vigencia de la carta-convenio. El plazo para el último desembolso será de 30 meses contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la carta-convenio.

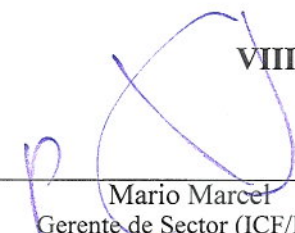
VI. PLAN DE ACCIÓN

- 6.1 Se estima que se necesitarán cinco semanas para preparar el Plan de Operaciones, incluyendo una misión de análisis a Panamá para verificar el plan de implementación con las autoridades del MEF.

VII. IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIALES

- 7.1 Dada la naturaleza del Programa que involucra actividades de fortalecimiento institucional, no prevé impactos ambientales y sociales negativos. Bajo esta premisa, la presente operación fue calificada como categoría "C".


VIII. APROBACIÓN

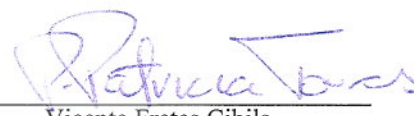
Aprobada por: 
Mario Marcel
Gerente de Sector (ICF/ICF)

Fecha: 24/11/08

Aprobada por: 
Gina Montiel
Gerente General (CID/CID)

Fecha: 24/11/08

Vo. Bo.: 
(vía e-mail)
Marcelo Antinori
Representante (CID/CPN)
Fecha: 21/11/08


Vicente Fretes Cibils
Jefe (ICF/FMM)
Fecha: 20/11/08



República de Panamá

Ministerio de Economía y Finanzas

Despacho del Ministro

24 de setiembre de 2008
DS-UCCA-N-No. 005

Señor
Marcelo Antinori
Representante Residente
Banco Interamericano de Desarrollo
Ciudad de Panamá

Señor Representante:

Como es de su conocimiento, el Gobierno Nacional está avanzando con la agenda legislativa y la operacionalización de los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo. En ese tenor, el MEF ha reglamentado la Ley de Responsabilidad Social Fiscal y ha preparado un Plan de Acción para implantar de forma progresiva un Sistema de Gestión orientada hacia Resultados en la administración pública panameña, requerido por la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF), en respuesta a los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

Estos esfuerzos del gobierno son complementados con el apoyo recibido del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), bajo el programa de Gestión Fiscal II (préstamo 1430/OC-PN). En adición, por la presente solicitamos sus buenos oficios ante el BID, para obtener recursos de cooperación técnica no reembolsable bajo el Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la efectividad en el Desarrollo, mejor conocido como PRODEV. Dichos recursos serán de suma utilidad en la implantación del sistema de gestión orientada a resultados, particularmente en los subsistemas de presupuesto y programación de inversiones.

Agradeciendo de antemano su atención a esta solicitud, aprovecho para reiterarle mis sentimientos de alta consideración y estima.

Atentamente,

Héctor E. Alexander H.
Ministro



C. Mgter. Enelda M. de González, Viceministra de Economía

IB/
B