

Documento del Banco Mundial

**SOLO PARA USO OFICIAL**

Reporte No: 59159-PA

**DOCUMENTO DE EVALUACION DE PROYECTO**

**EN**

**PRESTAMO PROPUESTO**

**POR LA CANTIDAD DE  
US\$55 MILLONES DE DOLARES**

**A**

**LA REPUBLICA DE PANAMA**

**PARA:**

**PROYECTO DE ASISTENCIA TECNICA PARA EL MEJORAMIENTO DE LA  
EFICIENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO**

**2 de Febrero de 2011**

Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica  
Unidad de Gestión de los Países de Centroamérica  
Región de Latinoamérica y el Caribe

Este documento tiene distribución restringida y solo puede ser usado por los receptores en el ejercicio de sus deberes oficiales. De ninguna otra manera su contenido debe ser revelado sin la autorización del Banco Mundial.

## **EQUIVALENCIAS CAMBIARIAS**

(Tasa de Cambio Efectiva, Enero 2011)

Unidad Cambiaria = Balboa Panameño  
1 Balboa = US\$1  
US\$ 1 = 1 Balboa

## **AÑO FISCAL**

1 de Enero – 31 de Diciembre

## **ABREVIATURAS Y ACRONIMOS**

|           |  |
|-----------|--|
| ACND      | Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo  |
| ECFP/REAP | Evaluación de la Contabilidad Financiera del País/ Reporte de Evaluación de las Adquisiciones del País |
| CGR       | Contraloría General de la República  |
| EAP       | Estrategia de Alianzas del País  |
| DGCP      | Dirección General de Contrataciones Públicas   |
| DGI       | Dirección General de Ingresos  |
| DIPRENA   | Dirección de Presupuesto de la Nación  |
| DNC       | Dirección Nacional de Contabilidad   |
| DPI       | Dirección de Programación de Inversiones   |
| PIB       | Producto Interno Bruto   |
| GoP       | Gobierno de Panamá   |
| BIRD      | Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo   |
| BID       | Banco Interamericano de Desarrollo   |
| ICI       | Informe de Cumplimiento de la Implementación   |
| SIGFI     | Sistema de Información de la Gestión Financiera Integrada  |
| SGFI      | Sistema de Gestión Financiera Integrada  |
| INDH      | Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano                   |
| INEC      | Instituto Nacional de Estadísticas y Censo   |
| EMEV      | Estudio de Medición de los Estándares de Vida  |
| MEF       | Ministerio de Economía y Finanzas  |
| MIDES     | Ministerio de Desarrollo Social  |
| MINSA     | Ministerio de Salud  |
| EGMP      | Estructura de Gastos de Mediano Plazo  |
| EFMP      | Estructura Fiscal de Mediano Plazo   |
| M&E       | Monitoreo y Evaluación   |

|        |  |
|--------|--|
| NMAF   | Nuevo Modelo de Administración Financiera                  |
| OCED   | Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo |
| EOGR   | Estructura Operacional de la Gestión de Riesgo             |
| GFP    | Gestión de las Finanzas Publicas                           |
| IDP    | Información sobre el Desempeño Presupuestario              |
| SIAFPA | Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá   |
| SMP    | Secretaría de Metas Presidenciales                         |
| TACP   | Tribunal de Administración de Contrataciones Públicas      |
| PAT    | Préstamo de Asistencia Técnica                             |
| PDNU   | Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas              |
| BM     | Banco Mundial  |

|                            |                  |
|----------------------------|------------------|
| Vice Presidente:           | Pamela Cox       |
| Director del Pais:         | Felipe Jaramillo |
| Gerente del Sector:        | Veronica Zavala  |
| Director del Sector:       | Louise J. Cord   |
| Líder de Equipo de Tareas: | Pedro Arizti     |

## **Tabla de Contenidos**

|      |  |    |
|------|--|----|
| I.   | Contexto de la Estrategia.....                                     | 1  |
| A.   | Contexto del País.....   | 1  |
| B.   | Contexto sectorial e institucional.....                            | 3  |
| C.   | Objetivos de Alto Nivel a los cuales el Proyecto Contribuye.....   | 6  |
| II.  | Objetivos de Desarrollo del Proyecto.....                          | 7  |
| A.   | PDO.....   | 7  |
| 1.   | Beneficiarios del Proyecto .....                                   | 7  |
| 2.   | Indicadores de Resultado del nivel PDO.....                        | 8  |
| III. | Descripción del Proyecto .....                                     | 8  |
| A.   | Componentes del Proyecto.....                                      | 9  |
| B.   | Financiamiento del Proyecto.....                                   | 11 |
| 1.   | Instrumento de Préstamo.....                                       | 11 |
| 2.   | Costos del Proyecto y Financiamiento .....                         | 12 |
| C.   | Lección Aprendida y Reflejada en el Diseño del Proyecto.....       | 13 |
| IV.  | Implementación.....  | 14 |
| A.   | Acuerdos Institucionales y de Implementación .....                 | 14 |
| B.   | Resultados de Monitoreo y Evaluación.....                          | 15 |
| C.   | Sostenibilidad.....  | 15 |
| V.   | Riesgos Clave y Medidas de Mitigación.....                         | 16 |
| VI.  | Resumen de la Evaluación .....                                     | 17 |
| A.   | Análisis Económico y Financiero .....                              | 17 |
| B.   | Técnico.....   | 18 |
| C.   | Gestión Financiera.....  | 18 |
| D.   | Adquisición .....  | 18 |
| E.   | Social (incluyendo garantías).....                                 | 19 |
| F.   | Medio Ambiente (incluyendo garantías).....                         | 19 |
|      | Anexo 1: Estructura de Resultados y Monitoreo .....                | 20 |
|      | Anexo 2: Descripción Detallada del Proyecto .....                  | 26 |
|      | Anexo 3: Acuerdos de Implementación .....                          | 43 |
|      | Anexo 4: Marco Operacional de la Evaluación de Riesgos (MOER)..... | 61 |
|      | Anexo 5: Plan de apoyo de la Implementación.....                   | 65 |

|   |    |
|---|----|
| Anexo 6: Composición del Equipo .....         | 68 |
| Anexo 7: Análisis Económico y Financiero..... | 69 |

## FICHA DE DATOS

*República de Panamá*  
*Proyecto de Asistencia Técnica para el Mejora de la Eficiencia en el Sector Público*

### DOCUMENTO DE EVALUACION DEL PROYECTO

*Latinoamérica y el Caribe*  
*Sector Público y Unidad del Gobierno (PREM-LCSPS)*

|  |   |
|--|---|
| Fecha: 2 de Febrero de 2011<br>Director del País: Felipe Jaramillo<br>Director de Sector: Louise J. Cord<br>Gerente de Sector: Veronica Zavala<br>Jefe(s) de Equipo: Pedro Arizti<br>ID del Proyecto: P121492<br>Instrumento de Préstamo: Préstamo de Asistencia Técnica   | Sector(es): Sector Público y el Gobierno<br>Código BC – Administración del Gobierno Central (100%)<br>Tema(s): Gasto Publico, gestión financiera y adquisiciones (75%), Código 90 – Gestión del Desarrollo de los Resultados (25%)<br>Categoría EA: C |
| <b>Información de la Financiación del Proyecto:</b>  |   |
| Términos propuestos:<br><br>Préstamo de Propagación Variable (VSL) con un calendario de amortización vinculado a los compromisos y únicamente con la conversión de la tasa de interés. Comisión de suscripción igual a un cuarto de uno por ciento (.25%) de la cantidad prestada, a ser pagada por el prestatario. Pagable en 25 años, incluyendo un periodo de gracia de 4 años con un nivel de calendario de pagos con pagos cada 15 de Mayo y 15 de Noviembre. |   |
| [ X ] Préstamo    [ ] Crédito    [ ] Donación    [ ] Garantía    [ ] Otros:  |   |
| Fuente   | Cantidad Total (US\$Millones)   |

|                               |        |
|-------------------------------|--------|
| Costo total del proyecto:     | 60.130 |
| Cofinanciación:               |        |
| Prestatario:                  | 5.130  |
| Financiación Total del Banco: | 55.000 |
| IBRD                          |        |
| IDA                           | 55.000 |
| Nuevo                         | 0      |
| Reconvenido                   | 0      |

Prestatario: República de Panamá

Agencia Responsable: Ministerio de Economía y Finanzas (*Ministerio de Economía y Finanzas*)

Persona Contacto: Félix Adames

No. de Teléfono.: (507) 507-507-7050

Fax : (507) 507-7301

E-mail: fadamesn@mef.gob.pa

Desembolso Estimado (Banco Años/US\$ m)

| Años        | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|
| Anual       | 0    | 10   | 15   | 15   | 10   | 5    |
| Acumulativo | 0    | 10   | 25   | 40   | 50   | 55   |

Periodo de Implementación del Proyecto: **De Mayo de 2011 a Marzo de 2016**

Fecha de efectividad esperada: **Abril de 2011**

Fecha de cierre esperada: **30 de Septiembre de 2016**

El proyecto se separa del CAS en su contenido u otros aspectos significativos?

☐ Si ☒ No

Si su respuesta es si, por favor explique:

El proyecto requiere de alguna excepción de las políticas del Banco?

☐ Si ☒ No

Han sido estas aprobadas/respaldadas (como apropiadas por la administración del Banco?

☐ Si ☒ No

Es la aprobación de alguna excepción de las políticas revisadas por el Directorio?

☐ Si ☒ No

Si su respuesta es sí, por favor explique:

Reúne el proyecto el criterio regional para su preparación e implementación?

☒ **Si**   ☐ No

Si su respuesta es sí, por favor explique:

### **Objetivo de Desarrollo del Proyecto**

El objetivo del Proyecto es asistir a las agencias públicas del Prestatario en la producción, el uso y diseminación de información sobre el desempeño de manera oportuna y de calidad, permitiendo un uso más eficiente, transparente y responsable de los fondos públicos presupuestarios del Prestatario.

## **Descripción del Proyecto**

### **Componente/Parte 1: Fortalecimiento de la gestión y evaluación presupuestaria basada en rendimiento.**

La provisión de apoyo al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), incluyendo bienes, equipo IT, costos de operación, entrenamiento y asistencia técnica para llevar a cabo las actividades objetivo en: (a) mejorar las capacidades técnicas e institucionales del MEF para la planificación y presupuesto de una estrategia basada en rendimiento, a fin de crear las condiciones para mejorar la calidad del gasto público; y (b) apoyar el desarrollo e institucionalización de las funciones de monitoreo y evaluación de sistemas a nivel nacional y en Sectores Piloto

### **Componente/Parte 2: Nuevo Modelo de Gestión Financiera: Fortaleciendo la ejecución del presupuesto, tesorería, contabilidad y control.**

La provisión de apoyo al MEF (únicamente con respecto a la parte (a) arriba mencionada) y a la Oficina del Contralor (CGR) incluyendo bienes, costos operativas, entrenamiento y asistencia técnica, para la modernización de sistema de gestión financiera actual del Prestatario, a través de la realización de actividades objetivo en: (a) la consolidación e integración de todo el proceso de gestión financiera central dentro del Gobierno Central del Prestatario, enfocándose en la interoperabilidad e integración entre áreas del MEF elegidas como presupuesto, contabilidad, tesorería, planilla, adquisición pública, inversión pública y planificación; (b) modernización del sistema de control de rendimiento por la CGR y; (c) apoyo a la capacidad estadística del Prestatario.

### **Componente/Parte 3: Fortalecimiento de la adquisición y contratación pública.**

La provisión de apoyo a la Dirección General de Contratación Pública (DGCP), incluyendo bienes y equipo IT, entrenamiento y asistencia técnica, para la reforma del proceso de contrataciones públicas del Prestatario, llevado a cabo a través de actividades objetivo en: (a) apoyando el fortalecimiento institucional de la DGCP, así como también la construcción de la capacidad de los funcionarios de adquisición pública; (b) apoyando las reformas legales y regulatorias en curso para alcanzar la modernización del sistema de contratación pública del Prestatario; (c) apoyando el desarrollo en curso de la plataforma de e-adquisiciones del Prestatario PanamáCompra version2; y (d) el desarrollo de un centro de investigación en el Tribunal Administrativo de Adquisiciones del Prestatario.

### **Componente/Parte 4: Creación y Apoyo a las Capacidades de Gestión del Proyecto.**

La provisión de apoyo al MEF, la CGR y la DGCP incluyendo, *inter alia*, bienes y equipo IT, entrenamiento y asistencia técnica para llevar a cabo la administración adecuada, monitoreo, reporte, auditoria y evaluación de las actividades de implementación del Proyecto, así como también, la agenda de reforma de eficiencia del sector público del Prestatario.



|   |  |   |
|---|--|---|
| Políticas preventivas en funciones?                   |  |   |
| Evaluación Ambiental (OP/BP 4.01)                     |  | <input type="radio"/> Si <input checked="" type="radio"/> <b>No</b> |
| Hábitats Naturales (OP/BP 4.04)                       |  | <input type="radio"/> Si <input checked="" type="radio"/> <b>No</b> |
| Boques (OP/BP 4.36)                                   |  | <input type="radio"/> Si <input checked="" type="radio"/> <b>No</b> |
| Manejo de Pestes (OP 4.09)                            |  | <input type="radio"/> Si <input checked="" type="radio"/> <b>No</b> |
| Recursos Físicos y Culturales (OP/BP 4.11)            |  | <input type="radio"/> Si <input checked="" type="radio"/> <b>No</b> |
| Población Indígena (OP/BP 4.10)                       |  | <input type="radio"/> Si <input checked="" type="radio"/> <b>No</b> |
| Reasentamiento Voluntario (OP/BP 4.12)                |  | <input type="radio"/> Si <input checked="" type="radio"/> <b>No</b> |
| Seguridad de las Presas (OP/BP 4.37)                  |  | <input type="radio"/> Si <input checked="" type="radio"/> <b>No</b> |
| Proyectos sobre Aguas Internacionales (OP/BP 7.50)    |  | <input type="radio"/> Si <input checked="" type="radio"/> <b>No</b> |
| Proyectos en Áreas en Disputa (OP/BP 7.60)            |  | <input type="radio"/> Si <input checked="" type="radio"/> <b>No</b> |
| <b>Condiciones y Acuerdos Legales:</b>                |  |   |
| Referencia del Acuerdo Financiero                     | Descripción de las Condiciones/Acuerdos  | Fecha Limited   |
| Acuerdo del Préstamo (Artículo V)                     | El Acuerdo Interinstitucional Tripartito ha sido ejecutado en nombre de las partes del mismo.  | Condición de la Efectividad del Préstamo                            |
| Acuerdo del Préstamo (Artículo V)                     | El Manual de Operaciones ha sido adoptado por el Prestatario, a través del MEF, la CGR y la DGCP, de manera aceptable para el Banco. | Condición de la Efectividad del Préstamo                            |
| Calendario del Acuerdo del Préstamo 2 (Sección I.A.3) | Establecida la Reforma del Comité Directivo  | 30 días después de la fecha de efectividad                          |
| Calendario del Acuerdo del Préstamo 2 (Sección I.D.1) | Acuerdo firmado entre la DGCP y el Tribunal Administrativo de Contrataciones   | 3 meses después de la fecha efectiva                                |



# **I. Contexto de la Estrategia**

## **A. Contexto del País**

1. **Panamá es un país con ingresos medio-altos, con una economía dolarizada y un ingreso nacional bruto per cápita US\$6,740.** El país tiene alrededor de 3.5 millones de personas; cerca de tres cuartos de ellos viviendo en áreas urbanas, la mayoría alrededor del canal de Panamá. Cerca del 10 por ciento de la población es de origen indígena y reside principalmente en áreas rurales remotas. Panamá tiene una economía abierta, tradicionalmente centrada en el Canal, el comercio y los servicios financieros.

2. **A lo largo de los últimos 50 años, el crecimiento real del Producto Interno Bruto de Panamá, ha promediado el 5 por ciento, el cual ha sido clasificado dentro de las economías con rápido crecimiento en Latinoamérica.** Con una población étnicamente diversa, un canal de fama mundial y un sector financiero y comercial moderno, Panamá ha sido el beneficiario primario del crecimiento de la economía mundial globalizada. En los cuatro años previos a la crisis económica mundial en 2008, Panamá vio un crecimiento promediando el 8.5 por ciento, por año y una tasa de desempleo cayendo del 13.8 por ciento al 5.6 por ciento. El crecimiento fue alimentado no solo por la economía global flotante, sino también con el fortalecimiento de políticas domésticas que mejoraron los balances fiscales, redujeron las vulnerabilidades del sector fiscal y mejoraron la inversión productiva. Además a través del referendun histórico nacional en 2006, Panamá aprobó una expansión de su canal de \$5.25 billones de dolares. Estos factores contribuyeron al fortalecimiento de la confianza del inversor, tasas de interes mas bajas y gran estabilidad, la cual permitió a la economía superar la crisis mejor que la mayoría de los países.

3. **A pesar de la crisis mundial, Panamá ha continuado experimentando un crecimiento, aunque modesto.** Comparado con los resultados regionales promedio, con una contracción de 2.5 por ciento en 2009, Panamá lo hizo relativamente bien con un crecimiento de 2.4 por ciento en 2009. El efecto directo de la crisis mundial fue modesto y el sistema financiero se mantuvo estable. De cualquier manera, la economía fue afectada indirectamente a través de la disminución en crecimiento crediticio, financiación de comercio reducida y un alto en la construcción de inmuebles, los cuales a su vez, fueron sentidas en sectores tales como la agricultura, transporte, comercio y construcción. Se espera que el crecimiento acelere a 6 por ciento en 2010-2011.

4. **El plan de inversiones del Gobierno para el periodo de 2010.2014, se calcula en US\$13.6 billones, la cual es significativamente alta que durante las administraciones previas.** Cerca de US\$7.3 billones serán invertidos en sector social, de los cuales US\$2.9 billones serán para entrenamiento y asistencia social. La mayoría de las inversiones serán en la región fuera de la Ciudad de Panamá (cerca de US\$4.2 billones), pero el proyecto de inversión más importante será el sistema de transporte en metro para la Ciudad de Panamá (cerca de

US\$1.8 billones). Las inversiones esperadas en las afueras de las áreas urbanas incluyen proyectos de irrigación, carreteras para mejorar las ventajas logísticas, la interconexión con los puertos y la electrificación rural. El programa de inversión representa un aumento del 1 por ciento del PIB en los gastos de capital por año.

5. **La reforma de los impuestos aprobada por la Asamblea Nacional se espera que aumente la recolección de impuestos.** Las primeras dos fases de la reforma fiscal fueron implementadas antes del final del 2009 e incluían un aumento en los impuestos para los casinos e impuestos sobre la renta para empresas que operan en la Zona de Libre Comercio de Colon. El aumento total en la recolección de impuestos para el Gobierno Central para esta fase se estima cerca del 1 por ciento del PIB por año. La segunda fase de la reforma fue aprobada por la Asamblea Nacional el 15 de Marzo de 2010 e incluye impuestos más altos en el consumo e impuestos más bajos en rentas personales y de empresas. El Gobierno espera recolectar un 1 por ciento adicional del PIB por año de esta reforma reciente. Las rentas adicionales combinadas de cerca del 2 por ciento del PIB serán suficientes para financiar los gastos de capital requeridos por el nuevo plan de inversión. La reforma de los impuestos fue planeada de manera neutral en términos de equidad, pero el valor añadido al aumento de los impuestos puede tener un impacto modesto en los pobres.

6. **Una combinación del alza gradual en las rentas y la contención de los gastos actuales debería permitir a las autoridades expandir la inversión pública mientras mantienen la deuda pública de manera sostenible en los años venideros.**<sup>1</sup> Los ajustes fiscales desde el 2005 y el alto crecimiento del PIB dieron como resultado la caída de la deuda pública consolidada a un ratio de PIB del 62.3 por ciento en 2004 a un 48.8 por ciento en 2008. Pero en 2009 el valor de la deuda aumento a un 39.4 por ciento del PIB, debido a un crecimiento lento y a rentas más bajas. El Gobierno espera mantener el déficit dentro de los límites de la Ley de Sostenibilidad Fiscal, la cual implica un déficit menor que 2.0 por ciento del PIB en 2010 y un valor de la deuda pública que se eleva ligeramente cerca del 40 por ciento del PIB, sobre los siguientes tres años y posteriormente empieza a disminuir, lo cual es fiscalmente sostenible. En particular, el aumento en la inversión será financiada por la recolección de rentas adicionales por la nueva reforma fiscal, mientras al mismo tiempo los gastos actuales son contenidos.

7. **En Marzo de 2010, durante las secuelas de la crisis, Panamá alcanzo el estatus de grado de inversión de las agencias de rating de crédito Fitch, Standard & Poor's y Moody's.** La mejora en la valoración del crédito en Panamá refleja una mejora sostenible en las finanzas públicas, sustentado por las reformas fiscales recientes y la flexibilidad de la economía frente a la crisis financiera global y asociada a la recesión. Alcanzando este grado de inversión, el país espera bajar los costos del préstamo y aumentar el acceso a financiación adicional de las instituciones e inversores que se restringen a inversiones de alto grado.

8. **A pesar del estatus de Panamá como una nación de renta media-alta, su desarrollo económico se ha caracterizado por un alto grado de desigualdad y persistencia de la pobreza.** El país tiene uno de los índices más altos de desigualdad en la región y en el mundo (Coeficiente de Gini de 0.47), con el 20 por ciento más rico de la población responsable de la mitad del total del consumo del país. La pobreza está concentrada en las áreas rurales e indígenas

---

<sup>1</sup> Se espera que los gastos actuales permanezcan constantes como parte del PIB.

y la información sobre la pobreza del reciente Estudio de Medición de los Estándares de Vida de 2008 (LSMS) muestra que el 32.7 por ciento de la población aún vive en pobreza, mientras que el 14.4 por ciento de la población vive en extrema pobreza.

**9. Los gastos públicos han estado creciendo mano a mano con el crecimiento del PIB del país. De cualquier manera, Panamá necesita enfocarse en la calidad y la eficiencia de esos gastos.** El plan de inversión del gobierno de Panamá (GoP) para el periodo de 2010-2014 se calcula en US\$13.6 billones, más que el doble de la inversión pública de los 5 años previos. Panamá gasta cerca del 17 por ciento del PIB en el sector social, el cual es más alto que el 14 por ciento del promedio de la región, pero hay una baja eficiencia e insuficiencia de objetivos para esos gastos y los resultados sociales no están en línea con el nivel del gasto público. A pesar del robusto crecimiento e inversión, esto significa que el alcanzar un número de objetivos sociales claves continúa siendo aún un reto. La expectativa de vida ha incrementado significativamente durante los años; de cualquier manera, la desnutrición aún persiste como uno de los retos principales, particularmente en áreas indígenas, donde el 62 por ciento de los niños menores de 5 años están crónicamente desnutridos; en contraste con el 11 por ciento en áreas urbanas. Las tasas de desnutrición en áreas indígenas aumento desde el 2003, cuando el 57 por ciento de los niños estaba crónicamente desnutrido. El promedio de años de estudio entre los adultos ha aumentado significativamente, sin embargo aún existe diferencias socio-económicas y étnicas en la inscripción de las escuelas, especialmente en educación secundaria.

**10. Hoy en día, uno de los principales cuellos de botella para Panamá para mejorar la eficacia y la eficiencia de los programas públicos es la baja capacidad institucional.** El sector público en Panamá no ha sido percibido como dominador de la eficiencia operacional o de ser capaz de entregar efectivamente los servicios que los ciudadanos esperan. En 2008, “la burocracia gubernamental ineficiente” y “la corrupción” fueron los dos “factores problemáticos” más altos, citados para hacer negocios en Panamá. La calidad del sector público en términos de responsabilidad, efectividad y eficiencia en la entrega de los servicios, así como también en la transparencia en la elaboración del presupuesto y su ejecución, continúan siendo bajos. Las capacidades del Gobierno Central para monitorear y gestionar los resultados también es débil. A fin de hacer frente a estos retos significativos, la operación propuesta intenta apoyar el fortalecimiento de las capacidades institucionales, para planear estratégicamente, gestionar y ejecutar programas públicos diseñados fuertemente.

## **B. Contexto sectorial e institucional**

**11. La elección presidencial de 2009 fue ganada con el 60 por ciento de los votos con una campaña que resaltaba el crecimiento económico, basado en sectores económicos estratégicos, y una agenda de inversiones ambiciosa y la batalla contra la inseguridad y la corrupción.** Desde que tomo su cargo, el Presidente ha apoyado fuertemente, que la reducción de la corrupción, alcanzar más gastos públicos eficientemente u estructuras burocráticas más transparentes, como parte de sus políticas centrales prioritarias. Con este fin el Gobierno ha adoptado acuerdos de desarrollo nacionales a largo plazo y la Agenda del Gobierno Presidencial ha especificado metas con objetivos públicos tangibles. Adicionalmente la Ley de

Responsabilidad Fiscal (Ley 34) ha sido implementada, requiriendo que el presupuesto se formule dentro de los parámetros de la responsabilidad y eficiencia fiscal y en relación directa con los acuerdos de desarrollo nacional, para incluir un conjunto de indicadores de rendimiento. Muchas iniciativas mencionadas abajo apuntan al compromiso del Gobierno con estas metas.

**12. Un Nuevo plan estratégico para guiar las principales reformas incluye como prioridad máxima, el aumento de la eficacia de los gastos públicos, así como de la gestión de los ingresos.** En Enero de 2010, el GoP hizo público el Plan Estratégico Gubernamental para 2010-2014, el cual articulo entre otras prioridades, el objetivo de aumentar la eficiencia, transparencia y distribución de los gastos públicos y mejorar la gestión de los impuestos. Para alcanzar esta meta, el GoP bajo el liderazgo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), ha adoptado reformas prioritarias discutidas a continuación, para:

- Fortalecer y modernizar la planificación y presupuesto.
- Fortalecimiento del sistema de gestión financiero y la estructura de control financiero.
- Continuar con la reforma de las contrataciones general.
- Desarrollo del sistema nacional de monitoreo y evaluación en adición a la introducción gradual de un presupuesto basado en información-rendimiento y un sistema de inversión pública más eficiente. Develop a national monitoring and evaluation system in addition to the gradual introduction of performance-informed budgeting and a more efficient public investment system.
- Mejorar la producción de información estadística y su disseminación.

**13. Las reformas prioritarias identificadas por el Gobierno consisten en resultados de diagnósticos llevados a cabo en años recientes.** La revisión de los gastos públicos en 2006 (PER, Reporte No. ----) identifico un numero de rasgos de las finanzas públicas de Panamá, como la reducción del impacto y la eficiencia de los gastos públicos a través de los sectores, incluyendo (i) ausencia de una planificación y presupuesto adecuados; (ii) desequilibrio entre el mantenimiento y los gastos de la inversión y una borrosa distinción entre ambos en las clasificaciones presupuestarias de sector; (iii) falta de un monitoreo y evaluación sistémicos de proyectos y programas; y (iv) metas y distribución de recursos inadecuados. Las recomendaciones del Reporte de la Evaluación de la Contabilidad Financiera y Evaluación de las Adquisiciones Nacional de (CFAA/CPAR, Reporte No. 40496-PA) ha informado las reformas en contrataciones y gestión financieras a la fecha y el diseño de las reformas actuales, las cuales son discutidas a continuación. Adicionalmente siguiendo la petición del Gobierno al Banco Mundial en colaboración con el Banco de Desarrollo Interamericano (BDIA) está produciendo el Informe de Gastos Públicos y Responsabilidad Financiera de 2010 (IGPRF).

**14. A pesar de que se ha realizado mucho progreso en mejorar la gestión presupuestaria y de finanzas publicas en los últimos años, retos sustanciales quedan adelante en incrementar la efectividad durante la preparación del presupuesto y la eficiencia durante la ejecución del presupuesto.** La gestión financiera de Panamá y el sistema presupuestario han hecho algunos progresos hacia la integralidad y la transparencia, en parte de las recomendaciones elaboradas por el PER y el CFAA, el monitoreo y la ejecución del presupuesto, que ahora son más oportunas y transparentes y la información extensiva del rendimiento financiero se está haciendo público. Además, existen algunos gastos fuera del

presupuesto. Sin embargo existe un amplio margen para mejorar la distribución estratégica de recursos y de aumentar la eficiencia operacional en los gastos, incluyendo a través de: (i) formulación de una estructura de gastos a mediano plazo, (ii) el desarrollo de procesos presupuestarios “de abajo hacia arriba”, incorporando planes estratégicos de negocios del sector, (iii) el cumplimiento con la programación de inversión pública durante la preparación del presupuesto, (iv) la ejecución adecuada de planes de contratación, y (v) la inclusión de un tope presupuestario como parte del proceso de formulación y del control en las modificaciones del presupuesto anuales, para asegurar la previsibilidad de los fondos.

**15. La función de monitoreo y evaluación de los programas públicos requiere una mejora sustancial.** El sistema de monitoreo y evaluación es muy débil. Se requiere un sistema de monitoreo y evaluación exhaustivo para informar decisiones de planificación y presupuesto, fortalecer la responsabilidad y el apoyo de la gestión basada en resultados y así incrementar la eficiencia y efectividad del sector público.

**16. Las funciones claves de la gestión financiera, relacionadas con la contabilidad, registro e informe son llevadas a cabo por el Ministerio de Finanzas y la Oficina de Contraloría con robustez, pero el sistema está listo para una actualización en términos de tecnología y de roles y responsabilidad.** Se han realizado varios avances en la consolidación de una cuenta única de tesorería en términos de plazos, enfoque y publicación de los presupuestos trimestrales, balances fiscales, deudas y reportes de planillas, y estados financieros anuales. A pesar de esto, hay una necesidad de mejorar su calidad y desagregación y de modernizar los estándares, divulgaciones y consolidación como fue identificada en el CFAA de 2006. Adicionalmente es necesario moverse hacia la separación de las funciones de auditoria externa de otras tareas incompatibles, como unidades ex-ante, respaldo, pagos y consolidación de los estados financieros. Esto implica que algunas funciones tengan que migrar de la Oficina de Contraloría al MEF.

**17. El GoP ha identificado el fortalecimiento continuo del sistema de contrataciones nacional como una herramienta para transformar el presupuesto nacional en un proceso que conecte los recursos públicos que mejore la vida de los ciudadanos Panameños y como un instrumento de transparencia poderoso.** La evaluación del Banco de 2006<sup>2</sup> apunta a prácticas de contratación inadecuadas en el Gobierno Central y un control rígido que restringe la capacidad de generar ahorros en la implementación del presupuesto. De cualquier manera los esfuerzos llevados a cabo por el DGCP como *PanamáCompra* el cual reduce los tiempos de pago para los proveedores de bienes y servicios, *PanamáTramita* y *PanamáEmprende*, los cuales simplifican el proceso de negocios, son fuertes pasos en la dirección correcta. El Gobierno de Panamá ha fortalecido el sistema de contratación pública, no solo aumentando su transparencia a través del uso de un sistema de plataforma e-adquisiciones *Panamá Compra*, sino que también ha aumentado significativamente la eficiencia a través de la introducción de acuerdos de estructura para el uso común de los bienes.<sup>3</sup> Otras reformas se enfocaran en: i) vincular contrataciones, presupuesto y planificación; ii) continuar la mejora de la estructura de

---

<sup>2</sup> Parte del *Reporte de Evaluación de la Contabilidad Financiera y del Reporte de Adquisición Pública del País* (CFAA/CPAR), Banco Mundial (2006).

<sup>3</sup> De Abril de 2007 a Enero 2010 el Gobierno ha producido cerca de US\$154 millones a través de esta estructura de acuerdos, la cual ha creado un mercado más transparente y competitivo. En 2009 el Gobierno ha ahorrado cerca de US\$20 millones en la adquisición de combustible.

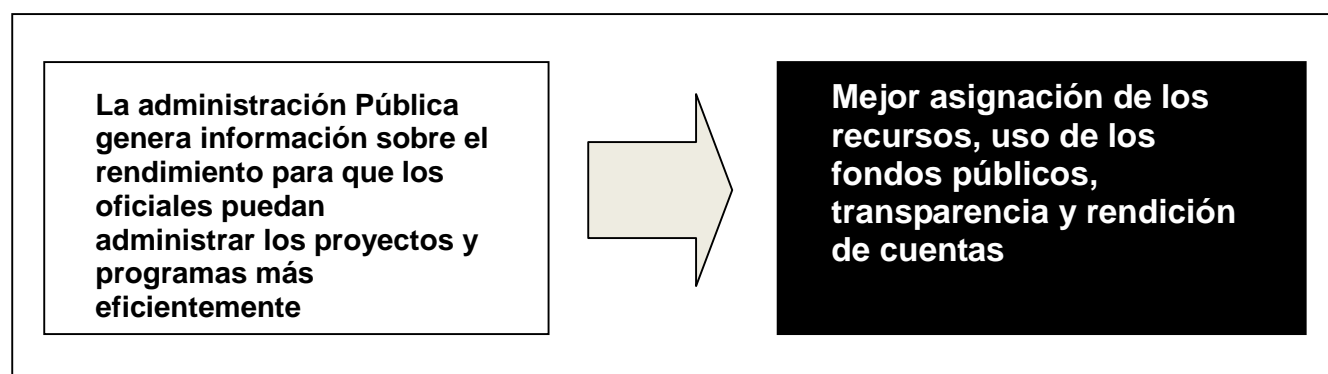
adquisiciones legal y procedimientos estándar, iii) fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación, y iv) desarrollo de mecanismos y herramientas requeridas para profesionalizar el personal de contrataciones y afinar las estrategias de ahorro.

18. **El aumentando de la responsabilidad y la transparencia en los sectores públicos descansa en una estructura legal más fuerte y un progreso en su elaboración hacia la implementación completa.** La implementación de una estructura legal fortalecida y la gestión de gastos fortalecida, fortalecerán la responsabilidad y el servicio de entrega y construirá confianza en el Gobierno. El GoP ha hecho un gran avance en su voluntad y compromiso para mejorar la transparencia y la lucha contra la corrupción mediante la aprobación de la Ley de Responsabilidad de Fiscal (Ley no. 34, 2008) y los cambios introducidos a la ley de adquisiciones (Ley no. 22, 2006), y la Ley de Acceso a la Información Habeas data (Ley no. 16, 2002). El cumplimiento absoluto de estas iniciativas, en combinación con las ganancias rápidas en el servicio de entrega, podrían ayudar a frenar los altos niveles de corrupción percibida en el país dentro de la escala de tiempo posible. Mejorar la confianza en el Gobierno es esencial para disminuir la evasión fiscal y la mejora del cumplimiento con las reglas y leyes. Adicionalmente la percepción pública de la eficiencia del Gobierno podría ser mejorada por los panameños en gran medida por las ganancias en sectores que son más relevantes, incluyendo una infraestructura básica de educación, la cual está fuertemente relacionada con la confianza de los ciudadanos en el Gobierno a través de la región. El crecimiento de la confianza en el Gobierno puede transformarse en apoyo político para reformas futuras. Si el gobierno tiene como objetivo la lucha contra los problemas difíciles del sector público muchos reflejados por los países de la Organización de Cooperación Económica (OECD) (tales como la reforma al servicio civil) necesitara una cantidad justa de capital político y altos niveles de confianza.

### C. Objetivos de Alto Nivel a los cuales el Proyecto Contribuye

19. **Los objetivos de alto nivel de esta operación, están relacionados con la eficiencia, transparencia y responsabilidad del sector público.** Los componentes y actividades del proyecto apoyaran la implementación de mejores prácticas de gestión en el uso de los recursos públicos al rededor del círculo presupuestario mediante la generación y promoción del uso y diseminación de información del rendimiento. Esto contribuirá a mejorar la eficiencia y efectividad de los programas públicos así como también la transparencia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos. La figura 1 resume los vínculos causales.

Figure 1: Conectando el PDO con los objetivos de nivel superior





20. **Este proyecto fue alineado completamente con la Estrategia de Asociación de Grupos del Banco Mundial (CPS) para Panamá para el periodo FY11-FY14.**<sup>4</sup> El proyecto está vinculado especialmente con el pilar CPS que busca “Mejorar la Transparencia y Eficacia del Sector Público”, mediante la institucionalización del uso de información del desempeño a través del ciclo presupuestario, fortaleciendo la gestión financiera y el sistema de contrataciones, y llevando a cabo las reformas fiscales. Como se detalló en el CPS esto será alcanzado principalmente mediante la creación de monitoreo y evaluación efectivos de los programas del sector pública, creando un proceso presupuestario basado en el rendimiento y modernizando la gestión financiera y el sistema de contrataciones. Adicionalmente la operación ha sido diseñada en colaboración cercana con el equipo del Banco preparando la Política de Desarrollo del Préstamo programada para iniciar durante el año 2011.

21. **La operación propuesta se basa y sigue el progreso ascendente alcanzado a través de previos trabajos del Banco.** El apoyo previo fue canalizado a través del Proyecto de Asistencia Técnica para la Reforma de la Política Pública (P055844) y subsecuentemente con financiación adicional (P105526) bajo el préstamo No. 7446, que fue finalmente cerrado en Mayo de 2010. El TAL ayudo a aumentar la capacidad de hacer políticas del MEF, proveyendo herramientas y apoyo para aumentar la capacidad estadística del país (Ej.: LSMS 2008), apoyo la nueva plataforma e-adquisiciones (Ej.: *PanamaCompra2*) de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) y el fortalecimiento de algunas funciones de auditoría de la Oficina Contraloría de las lecciones aprendidas de previas operaciones resaltadas en la sección II.C.

## **II. Objetivos de Desarrollo del Proyecto**

### **A. PDO**

El objetivo del proyecto es asistir a las agencias públicas del Prestatario en producir, usar y diseminar información del rendimiento oportuna y de calidad, de tal modo que permita un uso de los fondos públicos del presupuesto del Prestatario de manera más eficiente, transparente y responsable.

### **1. Beneficiarios del Proyecto**

22. **Los principales beneficiarios e interesados del proyecto son:**

- Dirección de Inversión Pública, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
- La Oficina del Presidente, que monitorea todas las metas de la campaña presidencial (*Unidad de Seguimiento de Metas Presidenciales*)
- Contraloría General de la República, (CGR) aun a cargo de muchas funciones claves como el control financiero ex ante, la auditoria, el pago del personal y las estadísticas.
- Dirección General de Contrataciones Públicas, (DGCP) a cargo de la reforma de las contrataciones públicas.

---

<sup>4</sup> La Estrategia de Asociación de Grupos del País del Banco Mundial para (CPS) Panamá; Reporte No. 54265-PA fue discutida por la Junta de Directores del Banco Mundial el 21 de Septiembre 2010. La fecha del documento es 24 de Agosto de 2010

- Los Ministerios en línea que son los implementadores finales de muchas de las reformas contenidas en las reformas y los ejecutores de los programas públicos.
- Beneficiarios de los servicios públicos, grupos de la sociedad civil y los donantes públicos.

## 2. Indicadores de Resultado del nivel PDO

23. Los resultados clave y los resultados para medir el progreso hacia el PDO son mostrados en la tabla 1. Para un análisis más detallado ver la estructura en el Anexo 1:

**Tabla 1: Resultados Claves e Indicadores PDO**

| Componente  | Objetivos<br>(resultados y productos)   | Indicadores PDO<br>(ver Anexo 1 para los indicadores del componente del nivel)  |
|---|---|---|
| Componente 1:<br>Fortaleciendo la gestión y evaluación del presupuesto basado en rendimiento                                    | La estrategia de planificación del presupuesto y las funciones de evaluación mejoradas en el MEF y los sectores piloto de los sectores piloto de los Ministerios, facilitaran la priorización de las asignaciones, previsibilidad de la financiación del programa, transparencia y responsabilidad. Esto será cumplido por: (i) la mejora de las capacidades técnicas e institucionales, para la planificación de la estrategia basada en rendimiento; y (ii) diseño, implementación e institucionalización de un sistema integrado M&E, coordinado en el Gobierno central entre el Ministerio de Finanzas y ministerios del sector | 1. <b>Orientación del desempeño del presupuesto:</b> El documento del presupuesto es presentado a la Asamblea usando las clasificaciones del programa e información financiera y no financiera de desempeño en el presupuesto de 2014   |
| Componente 2: Nuevo Modelo de Gestión Financiera: Fortaleciendo la ejecución, tesorería, contabilidad y control del presupuesto | El MEF y CGR producen y diseminan reportes financieros de calidad cubriendo todo el Gobierno, que cumplen con los estándares modernos de contabilidad y auditoría. Esto se lograra mediante: (i) integración del presupuesto, contabilidad y las áreas del sistema financiero de tesorería y la armonización de la planilla, contrataciones, planificación y sistemas de inversión pública en el MEF y los sectores piloto de los Ministerios; y (ii) la implementación del sistema de control financiero expos para el presupuesto basado en el análisis del riesgo en la CGR.   | 2. <b>Información financiera de calidad:</b> Un estado consolidado del Gobierno es preparado anualmente con pocas omisiones, un formato consistente a lo largo del tiempo y divulgación de estándares de contabilidad. (IPSAS o nacional).<br>3. <b>Eficacia de la función interna de auditoría:</b> la auditoría interna hace progresos hacia su ejecución siguiendo estándares profesionales y sus recomendaciones son seguidas por las autoridades a finales del Proyecto. |
| Componente 3: Fortaleciendo las adquisiciones y contrataciones publicas   | Transparencia aumentada en el uso de los fondos del presupuesto, y el valor del dinero de las contrataciones públicas que será cumplido mediante la mejora de la plataforma <i>Panamácompra</i> y en la estructura nacional legal general de adquisiciones.   | 4. <b>Índice de Referencia de Contratación OECD:</b> Incrementa sustancialmente la valoración de la metodología de referencia de OECD para evaluar los sistemas de contratación nacional.<br>5. <b>Encuestas de percepción del sector Privado:</b> Mejora de la percepción de transparencia y eficiencia en el sistema de contrataciones públicas de Panamá.  |

## III. Descripción del Proyecto

24. LA operación propuesta ha sido concebida parcialmente como una continuación del préstamo de asistencia técnica, cerrado en Mayo de 2010<sup>5</sup> que apoya las reformas en el área de contrataciones gestión financiera y producción de información para una mejor formulación de políticas. La operación actual continuara suministrando apoyo, para algunas de estas reformas e incluirá más áreas de apoyo incluyendo mejoras, introducción de la gestión del presupuesto basado en desempeño y funciones de evaluación y planificación estratégica fortalecidas. El proyecto será implementado en un periodo de cinco años, un año más del periodo para que la actual administración deje el cargo para la transición con la nueva administración El proyecto comprenderá los siguientes tres componentes (adicionalmente a los cuatro del proyecto de gestión):

### **A. Componentes del Proyecto**

25. El Proyecto está constituido por los siguientes componentes/partes:

26. **Componente/Parte 1: Fortaleciendo la Gestión y Evaluación del Presupuesto Basada en Rendimiento (US\$9 millones).** El suministro de apoyo al MEF, incluye bienes, equipo IT, entrenamiento y asistencia técnica, para llevar a cabo actividades destinadas a:

- a. Mejorando la capacidad técnica e institucional del MEF para la planificación estratégica y el presupuesto basados en resultados, a fin de crear condiciones para mejorar la calidad del gasto público, incluyendo, *inter alia*: (i) fortaleciendo y armonizando la planificación institucional y las estructuras de presupuesto; (ii) fortalecimiento organizacional y rediseño de la estructura del Gobierno Central; (iii) introducción de la planificación de presupuestos anuales y multianuales y de herramientas de programación; (iv) definiendo e institucionalizando metodologías para la planificación estratégica y presupuesto; (v) desarrollando capacidades técnicas, de gestión y organizacionales para la planificación basada en el resultado y el presupuesto, y
- b. Apoyo al desarrollo e institucionalización de las funciones y sistemas de monitoreo y evaluación a nivel nacional y en sectores piloto, incluyendo, *inter alia*: (i) diseño e implementación de sistemas de monitoreo y evaluación a nivel nacional bajo la coordinación y el liderazgo del MEF; (ii) diseño e implementación de sistemas de monitoreo y evaluación pilotos en Ministerios piloto; (iii) mejorando la producción, calidad, utilización y disponibilidad de información sobre rendimiento; (iv) desarrollando capacidades técnicas, de gestión y organizacionales para la institucionalización de las funciones y sistemas de monitoreo y evaluación; y (v) produciendo y diseminando metodologías para la institucionalización de las funciones y sistemas de monitoreo y evaluación.

27. **Componente/Parte 2: Nuevo Modelo de Gestión Financiera: Fortaleciendo la Ejecución del Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Control (US\$30.5 millones).** El suministro de apoyo al MEF (únicamente respecto a la Parte (a) a continuación) y el CGR, incluyendo bienes, costos operacionales, entrenamiento y asistencia técnica, para la

---

<sup>5</sup> Ver Préstamo de Asistencia Técnica para la Reforma de la Política (P055844) y Financiación Adicional para el Préstamo de Asistencia Técnica para la Reforma de la Política Pública (P105526) e Informes de Cumplimiento y Resultado (IBRD-46350 y IBRD-74460), Reporte No. ICR00001669 23 de Noviembre de 2010.

modernización del sistema de gestión financiera actual del Prestatario, a través actividades dirigidas a:

- a. Consolidando e integrando todos los procesos de gestión financiera publica centrales dentro del Gobierno Central del Prestatario, enfocándose en la interoperabilidad y la integración entre áreas del MEF seleccionadas como presupuesto, contabilidad, tesorería, planilla, adquisición publica, inversión pública y planificación, incluyendo *inter alia*: (i) diseño conceptual y funcional de un Nuevo sistema de gestión financiera para ser usado por todas las agencias del sector público; (ii) definiendo la estructura tecnología aplicable (requerimientos de software, políticas de seguridad IT, diseño de arquitectura del software, acuerdos de software para los niveles del servidor, hardware y servicios seleccionados); (iii) analizando alternativas para la implementación del nuevo modelo de gestión financiera; (iv) personalizar/construir sistemas de tecnología de la información compatibles con la alternativa elegida arriba en el numeral (iii); (v) revisando y mejorando la estructura normativa que apoya el nuevo modelo de gestión financiera; y (vi) apoyando la implementación del nuevo modelo de gestión financiera en todas las agencias del sector público, incluyendo el suministro de entrenamiento relevante al personal que trabaja en dichas agencias;
- b. Modernizando el sistema de control realizado por el CGR, a través del fortalecimiento de: (i) la estructura de control de gestión financiera del Prestatario; (ii) la estructura de control interna y las funciones de auditoría interna en el sector publica; (iii) apoyo a las funciones institucionales del CGR, incluyendo recursos humanos, TI y aprendizaje de la gestión; (iv) la promoción de la participación pública en la supervisión de la gestión financiera publica, incluyendo el fortalecimiento de las demandas y alegatos existentes, que se centren en la mala gestión de las finanzas públicas; y (v) los estándares de contabilidad pública en coordinación con el MEF; y
- c. Apoyando la capacidad estadística del Prestatario, a través de: (i) el suministro de asistencia técnica para la mejora de las cuentas nacionales y datos de encuesta; (ii) el suministro de entrenamiento para mejorar las capacidades del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC's; y (iii) la adquisición de software y hardware necesarios para mejorar los sistemas y las capacidades del INEC para producir, analizar y diseminar estadísticas.

**28. Componente/Parte 3: Fortalecimiento de las adquisiciones públicas y la capacidad de contratación (US\$15 millones).** El suministro de apoyo a la DGCP, incluyendo bienes y equipo de TI, entrenamiento y asistencia técnica para la reforma del proceso de contrataciones públicas del Prestatario, a través de la realización de actividades dirigidas a:

- a. Apoyando el fortalecimiento institucional de la DGCP, así como también la creación de capacidad de contratación pública de los funcionarios, incluyendo, *inter alia*: (i) el desarrollo de un currículo para apoyar el desarrollo profesional de los funcionarios de contratación pública, en línea con las necesidades del negocio de las diferentes organizaciones de adquisición del Gobierno, en asociación con el Instituto Nacional de Desarrollo Humano (INADEH); (ii) el desarrollo e implementación de una campaña educativa para proveedores y la sociedad civil; (iii) el desarrollo de un modelo de continuidad de negocios, incluyendo todos los aspectos relacionados a la seguridad e

integridad del sistema, junto con un sistema de gestión de documentos; (iv) la creación de un registro de proveedores y de las herramientas de gestión requeridas para asegurar su operación eficiente y la conexión con los sistemas del Gobierno existentes dentro del Gobierno Central del Prestatario; y (v) el desarrollo de una aproximación impulsada por la demanda para llevar a cabo análisis específicos de eficiencia, para identificar oportunidades para ahorrar y eficiencia en las ganancias;

- b. Apoyando las reformas legales y regulatorias en curso, para buscar la modernización de los sistemas y procesos del sistema de adquisición pública, incluyendo *inter alia*: (i) la redacción de una nueva ley de adquisiciones, las regulaciones y manuales necesarios; (ii) el desarrollo de materiales educativos y de entrenamiento en la aplicación de la nueva estructura legal, así como también el entrenamiento necesario para construir la capacidad de equipos jurídicos y de cumplimiento, a través de los servicios públicos; y (iii) el desarrollo de documentos de licitación.
- c. Apoyando el desarrollo en curso de la plataforma e-adquisiciones del Prestatario, *Panamá Compra version2*, incluyendo *inter alia*: (i) el desarrollo de módulos para reemplazar los catálogos electrónicos existentes; (ii) la interface con el sistema de gestión financiera y otros sistemas de gestión del sector público; (iii) la modernización de la oficina y del sustento de la gestión, incluyendo la revisión y actualización del sistema de seguridad, así como también la implementación de nuevas medidas para fortalecer la integridad del sistema; y (iv) el desarrollo e implementación de un sistema de gestión de quejas para la DGCP, junto con la implementación de estándares de calidad tales como el ISO y la Capacidad de Madurez del Modelo de Integración.
- d. Desarrollo de un centro de investigación en el Tribunal Administrativo de Contrataciones del Prestatario, incluyendo *inter alia*: (i) el suministro del hardware y software necesarios para establecer una librería virtual que recopilara las mejores prácticas en las adquisiciones públicas, así como también la doctrina y jurisprudencia relevante; y (ii) llevar a cabo actividades de construcción de capacidad para funcionarios públicos, abogados y grupos de interés de la sociedad civil involucrados en el proceso de adquisiciones.

29. **Componente/Parte 4: Creación y Apoyo de las Capacidades de Gestión del Proyecto (US\$0.5 millones).** El suministro de apoyo al MEF, CGR y DGCP incluyendo *inter alia*, bienes y equipo IT, entrenamiento y asistencia técnica para llevar a cabo una gestión, monitoreo, reporte, auditoria y evaluación adecuados de las actividades de implementación del proyecto, así como también de la eficiencia de la agenda de reformas del sector público del Prestatario.

## **B. Financiamiento del Proyecto**

### **1. Instrumento de Préstamo**

30. **La operación propuesta es un préstamo de asistencia técnica por un monto de US\$55 millones.** La elección del préstamo de asistencia técnica, responde a la solicitud del Gobierno para apoyar esta importante reforma del sector público, a través de financiación y asistencia técnica. Este instrumento también replica las intervenciones previas del Banco en la misma área que probaron ser adecuadas para esta clase de proyectos.

31. **La financiación retroactiva será autorizada para asegurar el inicio de actividades críticas ya identificadas en el plan de adquisiciones inicial.** Debido a la necesidad de iniciar algunas actividades críticas, esta operación podrá incluir financiación retroactiva (los detalles son incluidos en el Acuerdo del Préstamo).

## 2. Costos del Proyecto y Financiamiento

32. Tabla 2 resume los costos y la financiación del proyecto por componentes.

**Tabla 2: Costos del proyecto por componente y sub-componente**

| Costos del Proyecto por Componente   | Financiación de la Contraparte<br>US \$millones | Financiamiento IBRD<br>US \$millones | Total<br>US \$millones |
|--|---|--------------------------------------|------------------------|
| <b>1. Fortaleciendo la gestión y evaluación del presupuesto basado en desempeño</b>  |   | <b>9.000</b>                         | <b>9.000</b>           |
| <b>Subcomponente 1.1. Mejorando el rendimiento de la planificación informado y el proceso del presupuesto</b>              |   | <b>2.000</b>                         | <b>2.000</b>           |
| <b>Subcomponente 1.2. Desarrollando e Institucionalizando resultados del monitoreo y evaluación (M&amp;E)</b>              |   | <b>7.000</b>                         | <b>7.000</b>           |
| <b>2. Nuevo Modelo de Gestión Financiera: Fortaleciendo la ejecución presupuestaria, tesorería, contabilidad y control</b> |   | <b>30.500</b>                        | <b>30.500</b>          |
| <b>Subcomponente 2.1. Sistema de Gestión Financiera Integrado (IFMS)</b>   |   | <b>19.000</b>                        | <b>19.000</b>          |
| <b>Subcomponente 2.2. Modernización de la estructura de control externo</b>  |   | <b>8.000</b>                         | <b>8.000</b>           |
| <b>Subcomponente 2.3. Apoyo a la Capacidad Estadística del País</b>  |   | <b>3.500</b>                         | <b>3.500</b>           |
| <b>3. Fortaleciendo las Adquisiciones y Contrataciones Publicas</b>  |   | <b>15.000</b>                        | <b>15.000</b>          |
| <b>Subcomponente 3.1.: Fortalecimiento Institucional</b>   |   | <b>8.000</b>                         | <b>8.000</b>           |
| <b>Subcomponente 3.2. Reforma legal y regulatoria.</b>   |   | <b>1.000</b>                         | <b>1.000</b>           |
| <b>Subcomponente 3.3. Tecnología</b>   |   | <b>5.000</b>                         | <b>5.000</b>           |
| <b>Subcomponente 3.4. Mejores prácticas ctr-librería virtual.</b>  |   | <b>1.000</b>                         | <b>1.000</b>           |
| <b>4. Apoyo a la Gestión del Proyecto</b>  |   | <b>0.500</b>                         | <b>0.500</b>           |
| Total de Costos de Línea base  | <b>5.130</b>                                    | <b>55.000</b>                        | <b>60.130</b>          |
| Contingencias Físicas  |   | 0.0                                  | 0.0                    |
| Contingencias de Precio  |   | 0.0                                  | 0.0                    |
| <b>Costos Totales del Proyecto<sup>1</sup></b>   | <b>5.130</b>                                    | <b>55.000</b>                        | <b>60.130</b>          |
| Interés durante la construcción  |   |                                      |                        |
| Comisión Inicial (0.25%)   | 0.1375  |                                      |                        |
| <b>Financiamiento Total Requerido</b>  | <b>5.2675</b>                                   | <b>55.000</b>                        | <b>60.2675</b>         |

*Nota:* El Gobierno acordó durante las Negociaciones proveer fondos para ser divididos por las agencias ejecutoras (pro valorados) para apoyar costos adicionales del proyecto y la gestión del proyecto en la cantidad especificada en esta tabla durante la vida del proyecto El gobierno también decidió pagar la comisión inicial y no adicionarla al préstamo.

### C. Lección Aprendida y Reflejada en el Diseño del Proyecto

33. Hay un número de lecciones aprendidas de la implementación de operaciones previas<sup>6</sup> que son contenidas en el Reporte de Implementación, Finalización y Resultados (ICR) (Reporte No. 00001669) y pueden ser resumidas a continuación:

34. ***Importancia de alinear el Proyecto y los ciclos políticos.*** Los varios cambios en la administración durante la vida del Proyecto previo tuvieron un impacto significativo en la implementación del mismo. Este Proyecto por ello ha buscado alinear el ciclo de vida del Proyecto con el ciclo político, a fin de minimizar las demoras derivadas de cambios en prioridades, estrategias, contrapartes, y maximizar la titularidad con respecto a los objetivos del proyecto. Los primeros cuatro años se llevarán a cabo durante la presente administración y el último año permitirá la transición para la nueva administración. Además la participación de actores políticos y técnicos claves en el diseño e implementación del proyecto ha sido clave para asegurar que las prioridades fueron correctamente definidas y para proponer la titularidad.

35. ***Fortaleciendo la capacidad de implementación y los acuerdos de gobernanza.*** Los acuerdos de gestión del proyecto deberían ser centralizados (en cierta medida) en una agencia con recursos adecuados y fuerte gestión y capacidad fiduciaria, para acometer las funciones de gestión del Proyecto, con los estándares de calidad necesarios y de manera oportuna. Es importante que el personal en las unidades de ejecución del Proyecto sea entrenado en los procedimientos del Banco y que este entrenamiento sea llevado a cabo previamente al inicio del Proyecto, para evitar retrasos una vez el Proyecto se vuelva efectivo. El personal a cargo de las adquisiciones y la administración financiera del proyecto, debe estar comprometido a tiempo completo con estas responsabilidades y también será importante buscar mecanismos/incentivos para retenerlos en sus posiciones. La experiencia de proyectos previos también indica que para países con baja capacidad de implementación y proyectos donde muchas agencias de implementación se encuentran involucradas, se recomienda establecer una estructura de gobierno clara y la implementación de acuerdos a fin de evadir problemas de coordinación. Estos resultados han sido tomados en consideración en la implementación de los acuerdos descritos a continuación.

36. ***Importancia de una planificación cuidadosa y M&E y sistemas financieros estrechos.*** La deficiencia en la planificación probó ser la causante de muchos de los retrasos experimentados en la implementación del proyecto previo. También es importante garantizar que el Monitoreo y Evaluación estrechos (M&E) y el sistema financiero se encuentren en posición, particularmente para las operaciones que involucren más de una agencia de implementación.

37. ***Calidad de los resultados de la estructura.*** Las actividades y productos propuestos en el diseño original de proyectos previos no fueron parte de una estructura integrada, ya que no se encontraban conectados a los objetivos de desarrollo del proyecto. Esto probó ser una de las mayores debilidades de los proyectos previos que no pudo ser superada. Se ha puesto cuidadosa

---

<sup>6</sup> Préstamo de Asistencia Técnica para la Reforma de las Políticas Públicas (P055844) y Financiación Adicional al Préstamo de Asistencia Técnica para la Reforma de las Políticas Públicas (P105526), e Informe de Cumplimiento de la Implementación e Informe de Resultados (IBRD-46350 y IBRD-74460), Reporte No. ICR00001669, 23 de Noviembre de 2010.

atención al desarrollo de una estructura de resultados integrada para este proyecto, la cual será seguida y usada con regularidad como un instrumento de supervisión del Proyecto y de dialogo con el Gobierno.

38. ***Importancia de una supervisión estrecha y de la presencia del Banco en el país.*** La experiencia de proyectos previos ilustra la importancia de una supervisión cerrada del Banco, para el cumplimiento de los objetivos del Proyecto y de las actividades de implementación adecuadas. Las entrevistas con las contrapartes indican el valor en que ubican el apoyo de los especialistas del Banco y las misiones de supervisión. La intensa colaboración y supervisión que tuvo lugar en años pasado del proyecto previo, ambos de especialistas y de la oficina del país recientemente abierta en Panamá, contribuyeron al fuerte compromiso por parte del Gobierno en la preparación de esta operación. La supervisión estrecha y el compromiso continuara.

39. ***Préstamo de Financiación Adicional como instrumento para mantener el dialogo.*** Este Proyecto muestra la importancia de financiación adicional, como un instrumento permitido no solo para la finalización de varias actividades, sino que también ayuda a redirigir e impulsar el Proyecto y apoyar los logros de los objetivos del Proyecto. Con la financiación adicional fue posible diseñar nuevos acuerdos institucionales para la implementación del Proyecto y una estructura de resultados mejorada. Adicionalmente el uso de financiación adicional era critica para mantener la política de dialogo con el Gobierno y permitir una mayor transición con la nueva administración.

## **IV. Implementación**

### **A. Acuerdos Institucionales y de Implementación**

40. **El actual modelo de implementación de acuerdos ha sido desarrollado en conjunto con el Gobierno, tomando en cuenta el enfoque y la deuda de la reforma propuesta así como también las fortalezas y debilidades del actual Gobierno Central y la arquitectura institucional del MEF.** También considera las experiencias previas y por lo tanto replica las características que funcionaron bien en pasadas operaciones de préstamo, mientras desarrolla y fortalece otros que ofrecen oportunidades de mejora, denominados (i) mecanismos de coordinación entre los actores claves, (ii) responsabilidades claras para la implementación del proyecto dentro del MEF, (iii) capacidad adecuada de las unidades técnicas claves del MEF, e (iv) introducción de un acuerdo de suministro de servicio basado en rendimiento entre los actores.

41. **Los acuerdos de implementación, han sido diseñados para equilibrar la autonomía versus las necesidades de coordinación, para separar las funciones administrativas de las técnicas y proveer el apoyo político más alto.** El modelo de implementación de acuerdos contiene tres elementos principales: (i) acuerdos inter-institucionales, (ii) acuerdos intra-institucionales del MEF, y (iii) un mecanismo para proveer la reforma con un compromiso político y un apoyo técnico altos.

42. ***Acuerdos inter-institucionales.*** Hay tres agencias de ejecución principales: MEF, CGR y



DGCP. El modelo propone una aproximación descentralizada muy en línea con los acuerdos usados en proyectos previos. De cualquier manera, el MEF servirá como principal contraparte del Banco Mundial y acometerá algunas funciones de coordinación general para proveer de cohesión al proyecto. La relación MEF-CGR y MEF-DGCP será regida por un acuerdo inter-institucional explícito.

43. *Acuerdos intra-institucionales del MEF.* Los proyectos previos tuvieron una unidad principal, la unidad de Políticas Públicas (*Dirección de Políticas Públicas*, DPP) como contraparte en el MEF. Este nuevo proyecto es amplio en su contenido y tiene participación directa con cuatro unidades claves o *Direcciones*: Oficina de Inversión Pública (*Dirección de Programación de Inversiones*, DPI), Oficina de Presupuesto (*Dirección de Presupuesto de la Nación*, DIPRENA), Oficina de Contabilidad Pública Nacional (*Dirección Nacional de Contabilidad*, DNC) y Oficina de Políticas Públicas (*Dirección de Políticas Públicas*, DPP). Un equipo en el DPI proveerá apoyo administrativo a los puntos focales técnicos en cada una de las *Direcciones*. El equipo trabajara bajo un modelo de suministro de servicios y la unidad de rendimiento serán evaluados en bases anuales por las cuatro direcciones.

44. *Alto compromiso político y apoyo técnico.* Mientras el proyecto actual se enfoca en funciones de financiación, está apoyando una amplia agenda del Gobierno a largo plazo que se dirige a la creación de una Administración Pública más eficiente, efectiva, transparente y responsable. Como tal el Proyecto deberá ser entendido como parte critica de un programa de reforma más grande. Por ello, el Gobierno propone la creación de una magra reforma del Comité Directivo involucrando las unidades clave del MEF, DGCP y CGR para dirigir el Proyecto como parte de la reforma.

45. Para todos los detalles de los acuerdos de implementación, por favor ver Anexo 3. También, un manual operacional ha sido preparado por el Gobierno el cual contiene todos los detalles de la implementación del proyecto. La adopción del manual de operaciones (*Manual de Operaciones*) será una condición para la eficacia del préstamo.

## **B. Resultados de Monitoreo y Evaluación**

46. El DIP en el MEF estará a cargo de llevar a cabo todas las actividades de monitoreo y evaluación. La unidad recopilara la información necesaria para alimentar los indicadores de monitoreo para preparar informes M&E e informes de progreso regular para el Comité de Dirección de Reforma y el equipo de supervisión del Banco. Los recursos bajo el componente 4 han sido establecidos para fortalecer la capacidad de la unidad para llevar a cabo estas tareas. El equipo del DPI no será capaz de monitorear y evaluar el Proyecto, pero servirá más ampliamente como principal mecanismo para informar el progreso de una amplia reforma del Gobierno. Esto será hecho mediante una recopilación, análisis de información e informe del Comité de Dirección de la Reforma (ver Anexo 3).

## **C. Sostenibilidad**

47. **El Banco evaluara la sostenibilidad de las actividades de reforma contenidas en el proyecto como posibles.** Evidencias de las reformas en la OECD y el Banco relacionadas en

proyectos relacionados en Latinoamérica y el Caribe, muestra que el presupuesto, la gestión financiera pública y las reformas de adquisición son esfuerzos a largo plazo. Muchas veces estas reformas ocurren en oleadas y/o inician en forma piloto que luego aumenta su cobertura al resto de la administración. Las reformas del sector público que el Gobierno de Panamá ha embarcado para hacer la administración pública más eficiente, transparente y responsable va más allá de este proyecto y la administración actual. De cualquier manera dentro de los siguientes cinco años hay hitos, productos y resultados que si se implementan serán un paso para futuros cambios.

48. Para maximizar la probabilidad del éxito y el sostenimiento de las reformas, el Banco ha basado en tres pilares principales: (i) Amplia participación del Gobierno, demanda y apoyo político, (ii) actividades técnicas y productos estrechos y no controversiales, y (iii) amplia participación de actores claves que van más allá de las principales contrapartes (CGR, MEF, DGCP) y el alcance de la Oficina del Presidente, Ministerios de sectores piloto y la Oficina de Estadística (INEC).

## V. Riesgos Clave y Medidas de Mitigación

49. **El Banco ha evaluado el riesgo global para la operación como Medio-I (lato impacto bajo baja probabilidad) mientras que el riesgo de implementación es clasificada como alto.** Esta evaluación se basa en el análisis detallado de la matriz ORAF incluida en el Anexo 4 que resalta todos los posibles riesgos para la operación. Medidas de mitigación son identificadas para hacer frente al riesgo.

50. **El riesgo principal giro entorno a la capacidad de las agencias implementadoras para ejecutar el Proyecto suavemente.** La implementación del Proyecto en proyectos previos ha sido difícil. La Tabla 3 a continuación muestra los principales riesgos y las medidas de mitigación propuestas. Para mayores detalles de los riesgos y los factores de mitigación ver el Anexo 4 e ISP en el Anexo 5:

**Tabla 3: Principales Riesgos y Medidas de Mitigación**

| Principales riesgos  | Medidas de mitigación   |
|--|---|
| <b>La capacidad fiduciaria puede ser un factor limitante y mantenerse baja.</b> Como se ha experimentado en Reformas de Políticas Públicas previas TAL, los equipos fiduciarios en algunas de las contrapartes claves pueden limitar el avance de la ejecución del proyecto y de su implementación en general. Debido a esto, este proyecto incluirá más actores, este aspecto riesgoso necesita ser abordado con detalle. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Entrenamiento.</i> Expertos fiduciarios han visitado al cliente y las sesiones de entrenamiento del personal del plan específico FM y de adquisiciones, particularmente par a las nuevas unidades.</li> <li>• <i>Usando las Capacidades y la Coordinación Previa.</i> El proyecto se está asegurando que la capacidad creada a través de TAL previos, puede ser usada por el Gobierno como se expresó en los acuerdos de implementación en Anexo 3. El MEF, la CGR y la DGCP tienen experiencia previa y el personal clave debería ser retenido. Adicionalmente, el MEF llevara a cabo una función coordinadora, creara una unidad de apoyo administrativo e identificara o contratara personal dedicado al proyecto, con las habilidades y experiencia adecuadas, para gestionar aspectos de Contabilidad y el Desembolso del proyecto propuesto.</li> <li>• <i>El uso del Sistema de Gestión Financiera Integrado de Panamá ( SIAFPA PRO).</i> El SIAFPA PRO será implementado en las entidades implementadoras para monitorear los gastos del proyecto.</li> </ul> |

| Principales riesgos   | Medidas de mitigación   |
|---|---|
| <p>Especialmente en la gestión financiera (FM) frente a los riesgos principales son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Capacidad fiduciaria limitada en las entidades implementadoras</li> <li>2) Involucramiento de múltiples entidades implementadoras, así como también unidades dentro del MEF</li> <li>3) El sistema administrativo integrado no fue implementado en los proyectos previos</li> <li>4) Retrasos en los pagos a proveedores</li> </ol> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Planes fiduciarios.</i> La evaluación FM de las entidades implementadoras ha identificado medidas apropiadas de mitigación a ser incluidas en el diseño del Proyecto de acuerdo con los resultados y un plan de acción para fortalecer el monitoreo y la administración de los fondos del proyecto (ver Anexo 3).</li> <li>• <i>Supervisión estrecha.</i> El banco continuara monitoreando y proveerá asistencia técnica para el Gobierno Panameño, para reducir los retrasos en los pagos a los proveedores. También los auditores para la auditoria del Proyecto serán contratados cuatro meses después de la fecha de eficacia para asegurar la sumisión oportuna de la auditoria y recopilación con los compromisos fiscales. Finalmente los procesos y procedimientos específicos FM están siendo diseñados a fin de garantizar que los fondos del proyecto están usándose económica y eficientemente. Estos procesos y procedimientos serán reflejados en el Manual de Operaciones.</li> </ul>  |
| <p><b>Expertos de gestión efectiva del proyecto en unidades claves de las contrapartes son escasos.</b> La experiencia de previas implementaciones TAL muestra que incluso cuando hay claridad, titularidad y guía a nivel de gestión, los equipos operacionales necesarios para implementar el proyecto son usualmente débiles.</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Un Nuevo modelo basado en prácticas pasadas.</i> El modelo de acuerdo de implementación actual (ver Anexo 3) ha sido desarrollado en conjunto con el Gobierno considerando la extensión y la deuda de los cambios propuestos así como también las fortalezas y debilidades del Gobierno Central actual y la arquitectura institucional del MEF.</li> <li>• <i>Autonomía con Coordinación.</i> Los acuerdos de implementación han sido diseñados para equilibrar la autonomía versus las necesidades de coordinación, para separar las funciones administrativas de las técnicas y proveer mayor apoyo político.</li> <li>• <i>Acuerdos Detallados y Apoyo Político.</i> El modelo de acuerdos de implementación contiene tres características principales: (i) acuerdos inter-institucionales, (ii) acuerdos intra-institucionales en el MEF, (iii) un mecanismo para proveer la reforma con el mayor perfil político y técnico.</li> <li>• <i>Monitoreo del Desempeño.</i> El desempeño de las unidades administrativas en el MEF, CGR y DGCP será evaluado en bases regulares e informado al Comité Directivo para proveer responsabilidad en la calidad del servicio suministrado. La falta de rendimiento será informado al Comité Directivo el cual ejecutara las acciones necesarias con las agencias y el equipo de ejecución del Proyecto para dirigir el curso de la reforma y el Proyecto.</li> <li>• <i>Entrenamiento y Recursos.</i> Para complementar esto, el Banco junto con las principales contrapartes ha contemplado el financiamiento (ver componente 4) a fin de contratar, entrenar y retener funcionarios que tienen la capacidad de llevar a cabo las funciones de gestión del Proyecto con la suficiente habilidad.</li> </ul> |

## VI. Resumen de la Evaluación

### A. Análisis Económico y Financiero

51. Un análisis costo-beneficios, no es muy adecuado para evaluar el impacto de estas reformas institucionales, problemas en la cuantificación de intangibles y problemas de atribución hacen difícil expresar su impacto en términos monetarios. De cualquier manera los beneficios de

esta operación incluyen un número de ganancias fiscales, económicas y sociales que son detalladas en el anexo 7.

## **B. Técnico**

52. El Proyecto no posee mayores problemas técnicos incluso a pesar de que exigiría la implementación de nuevas herramientas y sistemas. El Componente 1 busca introducir nuevas herramientas y prácticas de presupuesto, que requerirán atención en términos de calidad de los expertos a ser contratados y sus servicios. Esto incluirá evaluaciones, planes de gastos a mediano plazo o la introducción de clasificadores programáticos de presupuesto. Adicionalmente, el componente 2 apoyara el diseño, personalización y adquisición de un sistema de gestión financiero actualizado. Todas estas actividades no son técnicamente controversiales y han sido implementadas en varios OECD y países de la región. De cualquier manera el enfoque en la calidad técnica será crítico para el éxito.

## **C. Gestion Financiera**

53. Como parte del proyecto propuesto, una Evaluación de la Gestion Financiera (EGF) fué iniciada en Octubre de 2010 y completada en Noviembre de 2010. La FMA fue llevada a cabo de acuerdo con la Gestión Financiera OP/BP 10.02 y el Manual FM Manual de Gestión Financiera para las Operaciones del Banco Mundial, aprobada por la Junta del Sector de Gestión Financiera y publicada el 1 de Marzo de 2010. La FMA finalizo desde que el proyecto propuesto está usando acuerdos organizacionales, que son similares a un proyecto recientemente cerrado, las tres entidades implementadoras (MEF, CGR y DGCP) deben tener suficiente capacidad para gestionar los aspectos fiduciarios del proyecto propuesto. La FMA ha identificado medidas específicas de mitigación, para asegurar la eficacia de los acuerdos de implementación FM (presentadas en el Anexo II y III). Se espera que los acuerdos FM satisfactorios estarán en funcionamiento antes de la eficacia del préstamo.

## **D. Adquisición**

54. **Las contrataciones del Proyecto serán llevadas a cabo de acuerdo a las líneas guías del Banco Mundial<sup>7</sup> y el suministro estipulado en los Acuerdos Legales.** Varios elementos a ser contratados bajo diferentes categorías de gastos son descritos como parte del acuerdo de implementación del Proyecto en el Anexo 3. Para cada contrato a ser financiado por el préstamo, los diferentes métodos de adquisición o métodos de consulta de elección, la necesidad de pre calificación, costos estimados, revisión de los requisitos previa y el plazo, serán establecidos en el Plan de Adquisiciones. El Plan de Adquisiciones será actualizado por lo menos anualmente o como sea requerido, para reflejar las necesidades de implementación actuales del proyecto y las mejoras de la capacidad institucional. El Plan de Adquisiciones también identificara las actividades específicas y elementos a ser financiados por el Banco y las reglas de adquisición asociadas a ser aplicadas. Una evaluación de capacidad más detallada de la agencia de implementación así como también los riesgos de mitigación y el plan de construcción de

---

<sup>7</sup> "Líneas guías: las Adquisiciones bajo los prestamos del IBRD y los Créditos IDA" fecha Mayo 2004 revisado en Octubre de 2006 y Mayo de 2010; y "Líneas guías: Elección y Empleos de Consultores por los Prestatarios del Banco Mundial" fecha Mayo 2004 revisado en Octubre de 2006 y Mayo 2010

capacidad también es presentada en la sección de adquisiciones del Anexo 3.

**E. Social (incluyendo garantías)**

55. No hay políticas preventivas sociales en funciones.

**F. Medio Ambiente (incluyendo garantías)**

56. No hay políticas preventivas ambientales en funciones.

## Anexo 1: Estructura de Resultados y Monitoreo

### PANAMA: PROYECTO DE ASISTENCIA TECNICA PARA MEJORAR LA EFICIENCIA DEL SECTOR PUBLICO (P121492)

#### Estructura de Resultados

| <b>Objetivos de Desarrollo del Proyecto (ODP):</b><br>El objetivo del Proyecto es asistir a las agencias públicas del Prestatario en producir, usar y diseminar información del rendimiento oportuna y de calidad, de tal modo que permita el uso de los fondos del presupuesto del Prestatario más eficiente, transparente y responsable. |                          |                  |  |                                 |       |  |  |          |            |                                    |   |  |
|--|--------------------------|------------------|--|---------------------------------|-------|--|--|----------|------------|------------------------------------|---|--|
| Indicadores del Nivel de resultado de los ODP *  | Centro                   | Unidad de Medida | Línea Base   | Valores Acumulados de Destino** |       |  |  |          | Frecuencia | Fuente de Información/ Metodología | Responsabilidad por la recolección de datos | Descripción (definición de indicadores etc.) |
|  |                          |                  |  | AÑO 1                           | AÑO 2 | AÑO 3  | AÑO 4  | AÑO 5    |            |                                    |   |  |
| <b>Indicador Uno:</b><br>Orientación del rendimiento del presupuesto   | <input type="checkbox"/> | Cualitativa      | El documento del presupuesto presentado a la Asamblea no usa el programa de clasificación con información muy limitada del rendimiento financiero.                                     |                                 |       | El documento del presupuesto es presentado a la Asamblea usando las clasificaciones del programa e información de rendimiento, financiera y no financiera en el presupuesto de 2014. | Continua   | Continua | Anual      | Presupuesto Anual                  | MEF:DPI-DIPRENA                             |  |
| <b>Indicador Dos:</b><br>Calidad de la información financiera  | <input type="checkbox"/> | Puntuación PEFA  | El estado financiero consolidado del Gobierno es preparado con varios vacíos en el desglose de los ingresos y falta de estándares de calidad en los gasto.<br><i>TBD por PEFA 2010</i> |                                 |       |  | Un estado consolidado del Gobierno es preparado anualmente con pocas omisiones, un formato consistente a lo largo del tiempo y divulgación de los estándares de contabilidad (IPSAS o nacional). | Continua | Variable   | Evaluación PEFA                    | MEF:DPI                                     | Indicador #25                                |

| <b>Objetivos de Desarrollo del Proyecto (ODP):</b><br>El objetivo del Proyecto es asistir a las agencias públicas del Prestatario en producir, usar y diseminar información del rendimiento oportuna y de calidad, de tal modo que permita el uso de los fondos del presupuesto del Prestatario más eficiente, transparente y responsable. |                          |                  |  |                                  |                                     |                                     |   |   |               |  |   |  |
|--|--------------------------|------------------|--|----------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|---|---|---------------|--|---|--|
| Indicadores del Nivel de resultado de los ODP *  | Centro                   | Unidad de Medida | Línea Base   | Valores Acumulados de Destino**  |                                     |                                     |   |   | Frecuencia    | Fuente de Información/ Metodología         | Responsabilidad por la recolección de datos | Descripción de definición de indicadores etc.) |
|  |                          |                  |  | AÑO 1                            | AÑO 2                               | AÑO 3                               | AÑO 4   | AÑO 5   |               |  |   |  |
| <b>Indicador Tres:</b><br>Eficacia de la Función de Auditoría Interna  | <input type="checkbox"/> | Puntuación PEFA  | La CGR está enfocada en la recopilación fiscal <i>ex-ante</i> ( <i>refrendos</i> ) y hay poca función de auditoría interna per se y auditoría interna enfocada en sistemas de monitoreo.<br><i>TBD por PEFA 2010</i> |                                  |                                     |                                     |   | Una nueva estructura de auditoría interna está en funcionamiento e intenta enseñar el progreso en la función de auditoría interna, que tiene como objetivo, seguir los estándares profesionales con calidad y las recomendaciones seguidas por autoridades al final del Proyecto. | Variable      | Evaluación PEFA                            | MEF:DPI                                     | Indicador #21                                  |
| <b>Indicador Cuatro:</b><br>Índice de Referencia de Contratación OECD  | <input type="checkbox"/> | Puntuación       | Evaluación de referencia de contratación 2008 OECD: Pilar 1: 0.9; Pilar 2: 1.3; Pilar 3: 1.1; Pilar 4: 1.5   |                                  |                                     |                                     | Aumento en valoración de la metodología de referencia de la OECD para evaluar los sistemas de adquisición nacional. | Continua  | Cada 2/3 años | DGCP                                       | DGCP  |  |
| <b>Indicador Cinco:</b><br>Percepción de transparencia y   | <input type="checkbox"/> | %                | Encuestas previas muestran que las empresas  | Percepción del sector privado de | Percepción del sector privado de la | Percepción del sector privado de la | Percepción del sector privado de  | Percepción del sector privado de  | Anual         | Encuestas de percepción del sector privado | DGCP  |  |

| <b>Objetivos de Desarrollo del Proyecto (ODP):</b><br>El objetivo del Proyecto es asistir a las agencias públicas del Prestatario en producir, usar y diseminar información del rendimiento oportuna y de calidad, de tal modo que permita el uso de los fondos del presupuesto del Prestatario más eficiente, transparente y responsable. |                          |                  |   |  |   |   |  |  |            |                                    |   |   |
|--|--------------------------|------------------|---|--|---|---|--|--|------------|------------------------------------|---|---|
| Indicadores del Nivel de resultado de los ODP *  | Centro                   | Unidad de Medida | Línea Base  | Valores Acumulados de Destino**  |   |   |  |  | Frecuencia | Fuente de Información/ Metodología | Responsabilidad por la recolección de datos | Descripción definición de indicadores etc.) |
|  |                          |                  |   | AÑO 1  | AÑO 2   | AÑO 3   | AÑO 4  | AÑO 5  |            |                                    |   |   |
| eficiencia en el sistema de adquisiciones de Panamá  |                          |                  | perciben el sistema de adquisición pública como lento y no transparente. Línea base: (20-- )  | la transparencia y eficiencia en el Sistema de Adquisición Pública de Panamá mejorada. | transparencia y eficiencia en el Sistema de Adquisición Pública de Panamá mejorada.                                     | transparencia y eficiencia en el Sistema de Adquisición Pública de Panamá mejorada.   | la transparencia y eficiencia en el Sistema de Adquisición Pública de Panamá mejorada. | la transparencia y eficiencia en el Sistema de Adquisición Pública de Panamá mejorada.       |            |                                    |   |   |
| <b>RESULTADOS INTERMEDIOS</b>  |                          |                  |   |  |   |   |  |  |            |                                    |   |   |
| <b>Resultados Intermedios (Componente Uno): Fortaleciendo la Gestión y Evaluación del Presupuesto Basado en Desempeño.</b>   |                          |                  |   |  |   |   |  |  |            |                                    |   |   |
| Indicador de Resultado Intermedio 1.1: Planificación del presupuesto   | <input type="checkbox"/> | Cualitativa / %  | No hay MTFE/MTFE y los programas públicos no tienen marcos lógicos, estrategias de sector basadas en costos ni techo presupuestario |  | El MEF ha introducido una estructura fiscal y de gastos multianual y techos presupuestarios para el año 2 del Proyecto. | El MEF ha introducido estructuras lógicas para al menos el 50% de los presupuestos de programas para el año 3 del Proyecto<br><br>Metodologías para la determinación del costo unitario están en funcionamiento y bajo implementación en los ministerios piloto para el 2014, incluyendo la integración con los sistemas de información de contabilidad y | Continua   | El MEF ha introducido o estructuras lógicas para al menos el 70% para el año 5 del Proyecto. | Variable   | MEF: DPI-                          | MEF: DPI-DIPRENA-DPP                        |   |



| <b>Objetivos de Desarrollo del Proyecto (ODP):</b><br>El objetivo del Proyecto es asistir a las agencias públicas del Prestatario en producir, usar y diseminar información del rendimiento oportuna y de calidad, de tal modo que permita el uso de los fondos del presupuesto del Prestatario más eficiente, transparente y responsable. |                          |                  |   |  |  |   |   |  |            |                                    |   |   |
|--|--------------------------|------------------|---|--|--|---|---|--|------------|------------------------------------|---|---|
| Indicadores del Nivel de resultado de los ODP *  | Centro                   | Unidad de Medida | Línea Base  | Valores Acumulados de Destino**  |  |   |   |  | Frecuencia | Fuente de Información/ Metodología | Responsabilidad por la recolección de datos | Descripción definición de indicadores etc.) |
|  |                          |                  |   | AÑO 1  | AÑO 2  | AÑO 3   | AÑO 4   | AÑO 5  |            |                                    |   |   |
|  |                          |                  |   |  |  | rendimiento   |   |  |            |                                    |   |   |
| Indicador de Resultado Intermedio 1.2: Evaluación de los gastos públicos   | <input type="checkbox"/> | Cualitativa / %  | 0% del presupuesto anual de inversión del Gobierno Central sujeto a evaluación. No hay prácticamente evaluaciones de los programas del sector público ni tampoco se producen informes regulares de rendimiento  | El MEF establece una unidad de M&E que produce/coordina un número de informes de rendimiento | <ul style="list-style-type: none"> <li>Al menos 2 programas sociales diferentes bajo evaluación cada año desde el año 2 del Proyecto</li> <li>el MEF consolida un reporte anual de rendimiento desde el año 2 de proyecto que es enviado al congreso y es diseminado públicamente</li> </ul> | 5% del presupuesto de inversión anual del Gobierno Central sujeto a evaluación desde el año 3 del Proyecto MEF Se consolida un reporte anual de rendimiento desde el año 2 del proyecto | El MEF consolida un reporte anual de rendimiento desde el año 2 del Proyecto el cual es sometido a la Asamblea y a diseminación publicitaria. | Continua   | Variable   | MEF: DPI-                          | MEF: DPI                                    |   |
| <b>Resultados Intermedios (Componente Dos): Nuevo Modelo de Gestión Financiera: Fortalecimiento de la Ejecución del proyecto , Tesorería, Contabilidad y Control.</b>  |                          |                  |   |  |  |   |   |  |            |                                    |   |   |
| Indicador de Resultados Intermedios 2.1.: Etapas en la implementación del nuevo modelo SGFI  | <input type="checkbox"/> | Cualitativo      | El Nuevo modelo SGFI no ha sido diseñado aun  | Diseñado   | Comprado / 50% Desarrollado  | Personalizados/ 100% Desarrollado   | Implementado  | Implementado   | Variable   |                                    | MEF, DNC                                    |   |
| Indicador de Resultados Intermedios 2.2: Cobertura Institucional del nuevo modelo SGFI   | <input type="checkbox"/> | %                | El Nuevo modelo SGFI no ha sido implementado aun. Pero el sistema SIAFPA actual cubre de manera fragmentada la mayoría de las agencias del Gobierno Central y un 25% de las agencias descentralizadas of. En volumen, el SIAFPA en efecto cubre solo el |  |  | 100% del Gobierno Central <sup>8</sup>  | 100% del Gobierno Central y un 80% de cobertura in volumen  | 80% de Agencias de Gobierno Descentralizadas y un 90% de cobertura en volumen. Presupuesto del Gobierno Central incorporado al sistema de la | Variable   |                                    | MEF, DNC                                    |   |

<sup>8</sup> Usando las Funcionalidades para la preparación del presupuesto

| <b>Objetivos de Desarrollo del Proyecto (ODP):</b><br>El objetivo del Proyecto es asistir a las agencias públicas del Prestatario en producir, usar y diseminar información del rendimiento oportuna y de calidad, de tal modo que permita el uso de los fondos del presupuesto del Prestatario más eficiente, transparente y responsable. |                          |                  |  |                                 |  |  |   |   |            |   |   |   |
|--|--------------------------|------------------|--|---------------------------------|--|--|---|---|------------|---|---|---|
| Indicadores del Nivel de resultado de los ODP *  | Centro                   | Unidad de Medida | Línea Base   | Valores Acumulados de Destino** |  |  |   |   | Frecuencia | Fuente de Información/ Metodología            | Responsabilidad por la recolección de datos | Descripción definición de indicadores etc.) |
|  |                          |                  |  | AÑO 1                           | AÑO 2  | AÑO 3  | AÑO 4   | AÑO 5   |            |   |   |   |
|  |                          |                  | 60% de los recursos del Gobierno Central.  |                                 |  |  |   | cuenta única de tesoro  |            |   |   |   |
| Indicador de Resultados Intermedios 2.3: Cobertura Funcional del Nuevo modelo SGFI   | <input type="checkbox"/> | Cualitativo      | El SIAFPA actual no incluye funcionalidades para la preparación del presupuesto y no está armonizado con la planilla nacional, adquisiciones y con el sistema de inversión pública.  |                                 |  | Preparación del presupuesto.                               | Presupuesto, Tesorería, Contabilidad  | Al final del proyecto el nuevo modelo del SGFI integraría las funcionalidades para la preparación del presupuesto, su ejecución, la tesorería y la contabilidad; y este tiene funcionalidades para interfaces con la planilla nacional, adquisiciones y el sistema de inversión pública |            |   |   |   |
| Indicador de Resultados Intermedios 2.4.: Rediseño del marco de control interno y de auditoría   | <input type="checkbox"/> | Cualitativo      | El marco de auditoría actual es muy débil y se basa en el cumplimiento fiscal <i>ex-ante</i> ( <i>refrendos</i> ) y hay pocas funciones de auditoría interna y externa per se y la auditoría interna se enfoca en sistemas de monitoreo <i>TBD por PEFA 2010</i> |                                 | Nuevo marco de control interno y funciones de auditoría interna/ externa diseñados para el año | Cuadro de los auditores de la CGR entrenados para el año 3 | Nuevo marco de control interno y funciones de auditoría interna implementadas para el año 4 |   |            |   |   |   |
| <b>Resultados Intermedios (Componente Tres): Fortalecimiento de las adquisiciones públicas y capacidad de contratación</b>   |                          |                  |  |                                 |  |  |   |   |            |   |   |   |
| Indicador de Resultados Intermedios 3.1.: Construyendo la capacidad de los funcionarios públicos   | <input type="checkbox"/> | %                | Funcionarios Públicos involucrados en las actividades de adquisición   |                                 |  | Incremento de certificación/ acreditación                  | Incremento de certificación/ acreditación   | Certificación y acreditación del 50% Funcionarios Públicos involucrados en  | Variable   | Indicador OECD DGCP / Auditoría Independiente | DGCP  |   |

| <b>Objetivos de Desarrollo del Proyecto (ODP):</b><br>El objetivo del Proyecto es asistir a las agencias públicas del Prestatario en producir, usar y diseminar información del rendimiento oportuna y de calidad, de tal modo que permita el uso de los fondos del presupuesto del Prestatario más eficiente, transparente y responsable. |                          |                  |  |                                 |   |   |   |  |            |   |   |   |
|--|--------------------------|------------------|--|---------------------------------|---|---|---|--|------------|---|---|---|
| Indicadores del Nivel de resultado de los ODP *  | Centro                   | Unidad de Medida | Línea Base   | Valores Acumulados de Destino** |   |   |   |  | Frecuencia | Fuente de Información/ Metodología                  | Responsabilidad por la recolección de datos | Descripción definición de indicadores etc.) |
|  |                          |                  |  | AÑO 1                           | AÑO 2   | AÑO 3   | AÑO 4   | AÑO 5  |            |   |   |   |
| involucrados adquisiciones públicas  |                          |                  | adquisición no son certificados/ acreditados   |                                 |   |   | acreditación  | las actividades de adquisición al final del proyecto   |            | Independiente                                       |   |   |
| <i>Indicadores de Resultados Intermedios 3.2</i><br>Estandarización o de los procesos  | <input type="checkbox"/> | %                | Documentos estándares para licitaciones/procesos y contratos estándares generalmente no son usados |                                 | Incremento en el uso de documentos de licitación estándares | Incremento en el uso de documentos de licitación estándares | Incremento en el uso de documentos de licitación estándares | Documentos de licitación estándares //procesos y contratos estándares usados en todos los procesos de licitación al final del proyecto.            | Variable   | Indicador OECD / DGCP                               | DGCP  |   |
| <i>Indicadores de Resultados Intermedios 3.3.: Uso incrementado de acuerdos de estructuras</i>   | <input type="checkbox"/> | %                | Uso limitado de acuerdos de estructuras  |                                 | Uso incrementado de los acuerdos de estructuras             | Uso incrementado de los acuerdos de estructuras             | Uso incrementado de los acuerdos de estructuras             | Un incremento del 50% en el número de acuerdos de estructuras operando al final del proyecto.  | Variable   | Auditoría Independiente de la DGCP                  | DGCP  |   |
| <i>Indicadores de Resultados Intermedios 3.4.: Uso incrementado de la Plataforma de adquisiciones</i>  | <input type="checkbox"/> | %                | El uso limitado de PanamáCompra en las actividades de adquisiciones del Gobierno Central           |                                 | Uso incrementado de PanamáCompra                            | Uso incrementado de PanamáCompra                            | Uso incrementado de PanamáCompra                            | Todas las actividades de adquisiciones del Gobierno asumidas desde la plataforma de adquisiciones del gobierno Panamá Compra al final del Proyecto | Variable   | Indicador OECD / Auditoría Independiente de la DGCP | DGCP  |   |

## **Anexo 2: Descripción Detallada del Proyecto**

### **Componente 1: Fortalecimiento de la Gestión presupuestaria basada en el desempeño y evaluación (\$9 millones. De dólares).**

1. Este componente apoyará al Gobierno de Panamá en la introducción de prácticas presupuestarias en base al desempeño y al diseño e implementación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación del Desempeño. Juntas, estas innovaciones tiene como objetivo asegurar la provisión y utilización información de desempeño regular, suficiente y confiable para mejorar la planeación estratégica y presupuesto por el MEF, el diseño de programas y políticas por ministerios en línea y agencias, coordinación interna y control de gestión por la *Presidencia*, y confiabilidad externa por la sociedad civil. Midiendo los resultados del gasto público (calidad del gasto) busca el mejoramiento de la toma de decisiones del presupuesto (priorización y asignación de recursos) así como también la transparencia y confiabilidad en el Gobierno. El componente propuesto tendría dos grandes sub-componentes:

#### **Sub-componente 1.1. Mejorando los procesos de planeación a base de desempeño y presupuestario.**

2. *Estatus Actual.* El Gobierno de Panamá necesita fortalecer sus capacidades para planeación estratégica y programación tanto en inversiones como en gastos recurrentes. Actualmente, no hay metodologías ni procedimientos técnicos estandarizados para funciones conductoras en planeación a nivel nacional, sectorial o de programa, tampoco definiciones sistemáticas y uso de categorías de programa, objetivos e indicadores. Las funciones de planificación permanecen altamente ad hoc y débiles, y por esto fallan en la provisión de dirección estratégica a procesos de asignación de recursos.

3. Como resultado, Panamá no tiene información adecuada sobre como la eficiencia y efectividad de los recursos han sido y los resultados actuales obtenidos. Esto es cierto para ambos, presupuesto actual y de inversión, que aún están programados en base a información incompleta, siguen un patrón fundamentalmente incrementante, y como un todo le falta orientación hacia los resultados. Esta situación es asociada principalmente con las limitaciones de acuerdos institucionales existentes, capacidades y herramientas para la conducción técnica nacional, sectorial y de programar actividades de planificación basada en desempeño y presupuestarias. Por lo tanto, la calidad del gasto público en términos de confiabilidad, efectividad y eficiencia en servicio, así como también transparencia en la asignación de recursos son significativamente bajos.

4. A un nivel específico, los procesos de planificación y presupuesto en Panamá sufren de un número de debilidades interrelacionadas críticamente. Las limitaciones más importantes incluyen:

- Falta de integración entre las funciones de planeación y presupuesto. Actualmente el Plan Nacional (*Estrategia Nacional de Desarrollo*) no funciona como un plan presupuestario efectivo o herramienta de gestión de desempeño. La ausencia de métodos estándares, categorías del programa de presupuesto, y procedimientos estándares para la formulación de planes, y seguimiento de los resultados, limitan la armonización e integración con el proceso de presupuesto. Los ejercicios de planificación actual en todos los niveles de administración son por lo tanto de pequeña relevancia, particularmente para la asignación de recursos.
- Ausencia de Marcos Fiscales a Mediano Plazo y de Gasto previenen que el presupuesto tenga ingresos multi-anales y perspectiva de gastos y por lo tanto que los sectores y agencias de niveles de certeza sobre los recursos que van a recibir para la implementación de sus programas. Por lo tanto el presupuesto es un proceso anual y de incremento.
- Pobres acuerdos de coordinación dentro de las unidades de planificación y presupuesto del MEF, el Presidente y la línea de Ministros revelan responsabilidades y funciones que no están claras así como también estructuras organizacionales limitadas y capacidades de planificación a base de resultados y presupuesto.
- Herramientas de priorización de inversión antiguas, y débiles capacidades del personal permiten programas y proyectos de menor prioridad para ser incluidos en el presupuesto. Las herramientas de priorización de inversión existentes son más formales que reales y no necesariamente proveen al MEF y sectores ministeriales con información de evaluación ex ante sistemática y rigurosa para asegurar priorización en la inversión técnica.
- Capacidades técnicas y de gestión, muy limitadas así como también “cultura” para manejar los resultados limita el potencial del Gobierno para moverse de un acercamiento tradicional de ítems de línea base del presupuesto a un modelo de más desempeño informado, presupuesto orientado a resultados.

5. *Objetivo del Sub Componente.* Considerando las limitaciones mencionadas arriba, el objetivo de este componente es mejorar las capacidades institucionales y técnicas para planeación estratégica y presupuestaria basada en el desempeño con una vista a crear condiciones para mejorar la calidad del gasto público.

6. *Actividades Principales.* El sub componente de este proyecto ayudaría al Gobierno de Panamá a citar las siguientes actividades generales y específicas:

7. *Fortalecimiento y armonización de la planificación institucional y marcos presupuestarios.* Desarrollando funciones fuertes de planificación basadas en el desempeño y presupuesto en Panamá requerirá procesos nuevos o mejorados de organización, coordinación y administración. Esto involucraría la revisión, actualización y armonización de marcos de planificación y presupuesto, particularmente a través de regulaciones ejecutivas y/o directrices de políticas. Estas regulaciones llenarían vacíos existentes en regulaciones, aclararía los roles y responsabilidades técnicas entre diferentes unidades y agencias, a institucionalizar nuevas herramientas, y a definir el alcance de las mejoras en las funciones de gestión del gasto público, entre otros aspectos. Mientras que en algunos países muchas de estas mejoras necesitan ser logradas a través de complejos cambios en legislaciones políticas, es importante notar que en Panamá la mayoría de los cambios pueden ser introducidos bajo los marcos legales existentes.

8. *Fortalecimiento organizacional y re diseño del MEF y del Sector de Planificación y Unidad Responsable del Presupuesto.* Un manejo efectivo del desempeño requiere una producción, administración y utilización eficiente de una creciente masa de información de desempeño del Gobierno. Esto requiere diferentes habilidades y una coordinación eficiente de tareas entre planificar, presupuestar y unidades responsables de M&E adentro del MEF y ministerios línea. Para asegurar que estas pre condiciones están en su lugar, esta actividad general ayudará a: i) fortalecer el rol del MEF, y la capacidad organizacional de sus unidades principales, ii) optimizar la organización y las funciones del sector de presupuesto y oficinas de planificación, iii) agregar nuevas funciones y cuerpos para evaluar el gasto público, y iv) mejorar los mecanismos de coordinación con el ciclo de las oficinas del presupuesto, planificación y evaluación de sectores y agencias del MEF.

9. Estos y otros procesos de reorganización serán necesarios para fortalecer las funciones principales presupuestarias y de planificación, las que son críticas para la gestión de desempeño y que actualmente no existen, o no son realizadas en la práctica.

10. *Introducción de planificación presupuestaria anual y multi-anual y herramientas de programación.* Las herramientas para la planificación presupuestaria anual y multianual son requerimientos centrales de una gestión de gastos públicos moderna y de un Gobierno orientado a los resultados. Tales herramientas refuerzan la orientación estratégica del gasto público facilitando una identificación más clara de las prioridades del Gobierno, la redirección de recursos a esas prioridades y por lo tanto mejor priorización de los recursos del presupuesto anual. Mecanismos multi-anales apropiados pueden también ayudar a mejorar la predictibilidad del ingreso y gasto de las agencias del Gobierno, la implementación de sus programas, el logro de sus objetivos y metas y, finalmente la medición de los resultados e impactos de decisiones presupuestarias. Consecuentemente, las actividades específicas marcadas dentro de la actividad general incluye, inter alia: i) la definición de una clasificación programática de gastos y su incorporación al proceso de programación presupuestaria anual integrando inversión y gastos actuales, ii) la incorporación de “Marcos Lógicos” en programas de presupuesto, sectores e instituciones, iii) la formulación de un Marco Fiscal a Mediano Plazo con la provisión de confiabilidad fiscal que pueda ser necesaria, y iv) la formulación de Marco de Gasto a Mediano Plazo –MTEF (por sus siglas en ingles) y su armonización con el Sistema de Inversión Nacional Publica –SINIP y el Plan Operacional Anual. Asistencia técnica será usada para apoyar el desarrollo e implementación de dichas herramientas.

11. *Definición e institucionalización de metodologías para la planificación estratégica y presupuesto.* Mejoramiento de la calidad del gasto público en Panamá, y establecimiento de una cultura de gestión de desempeño, requiere la estandarización de los procesos de planificación y presupuesto así como también los procedimientos y criterios para su integración y armonización adecuada. Esto implica la definición de metodologías y directrices para institucionalizar referencias permanentes para oficiales públicos en como operacional izar y conducir estas actividades en Gobierno sin importar cuan interesados están los Gobiernos en oficina en la gestión de desempeño. Hasta cierto punto, de esto se trata la institucionalización de la gestión de

desempeño, dado que la composición del personal en el sector público de Panamá tiende a cambiar significativamente entre administraciones, la estandarización de metodologías y directrices es un paso clave para promover el desarrollo continuo de habilidades y competencias en la planeación y el presupuesto para resultados entre los oficiales del Gobierno. Las acciones principales comprometidas en esta actividad general incluye: i) armonización de la metodología de evaluación ex-ante del SINIP general con el modelo orientado a resultados, ii) preparación de un manual metodológico de desempeño de presupuesto, incluyendo la clasificación de un programa presupuestario, iii) Estandarización de procedimientos metodológicos para la preparación de la Estrategia de Desarrollo Nacional, los planes del sector y su integración al proceso presupuestario bajo un marco de gestión basado en resultados, iv) desarrollo de un manual metodológico para la preparación y revisión de Marcos Fiscales a Mediano Plazo y Gastos, v) diseminación y actualización de planificación basada en resultados y series metodológicas presupuestarias.

12. *Desarrollo de capacidades técnicas, de gestión y organizacionales para planificación basada en resultados y presupuesto.* Desarrollar capacidades en todos niveles del Gobierno de Panamá es una condición obligatoria para la efectiva implementación de un modelo de planificación orientado a resultados y presupuesto. Las capacidades del personal profesional en la administración Panameña son generalmente bajas. Por consiguiente, lograr niveles adecuados de competencia en Gobierno nacional y sectores requiere sensibilización y entrenamiento para diferentes audiencias (por ejemplo, oficiales del Gobierno, Congreso, ciudadanos, etc.) y en diferentes niveles de complejidad. Con el fin de asegurar habilidades adecuadas y permitan dialogo informado con usuarios clave esta actividad general incluye acciones de: i) entrenar personal del MEF y a nivel central institucional en objetivos, conceptos, aplicaciones y el uso de planificación basada en resultados y herramientas presupuestarias, ii) apoyar actividades de capacidad de construcción que tiene por objetivo el mejoramiento de la formulación y priorización de proyectos de inversión, y iii) realizar cursos, seminarios y foros para sensibilizar y diseminar la gestión de desempeño a través de diferentes audiencias.

#### **Caja 2.1: Vínculos y Sinergias en los componentes del Proyecto**

Este proyecto es basado en un acercamiento holístico a la reforma Gestión Financiera Publica (PFM por sus siglas en ingles); cubre el ciclo complete desde la preparación hasta la implementación del presupuesto, así como también el monitoreo. Si bien estos componentes serán manejados e implementados por diferentes entidades Gubernamentales su interrelación y coordinación asegura que “El todo es más que la suma de sus partes”. Es decir, mientras estos componentes individuales son justificables como actividades solitarias, el proyecto, en línea con el deseo del Gobierno, también citará los vínculos entre diferentes componentes. Haciendo esto no solo se busca el fortalecimiento y mejoramiento de funciones específicas sino también aprovecha los beneficios que pueden generarse en una administración pública integrada.<sup>9</sup> Aunque hay sinergias operacionales en poner estos tres componentes en un solo proyecto, el beneficio más importante es el poder conveniente entre los actores del Gobierno. Teóricamente, todas estas reformas pueden hacerse independientemente. Sin embargo, el Banco ya ha creado un foro común adentro del Gobierno para diversos actores como CGR, MEF, DGCP, *Presidencia* and sectores ministeriales para que se muevan en la misma dirección en una manera coordinada. El valor de este active es difícil de evaluar pero ayuda al Gobierno como un todo a permitir incrementar la sostenibilidad y efectividad de

<sup>9</sup> Por ejemplo, la introducción de presupuesto a base de desempleo con planificación estratégica fortalecida y funciones evaluadoras requiere un sistema financiero publico solido entre otras cosas para ser capaz de costear programas de planificación, hacer disponible datos financieros para rastrear ejecución y permitir desarrollo de evaluaciones de calidad. Igualmente el vinculo entre la plataforma de contratación electrónica y el sistema de gestión financiera entregaran un nivel de control fiscal y gobierno que sobrepasa la actual previsión realizada por la oficina de contraloría, esto a su vez libera a la Oficina de Contraloría para adoptar un acercamiento mas estratégico y moderno a sus funciones.

### **Sub-componente 1.2. Desarrollo e institucionalización de las funciones y sistemas M&E a nivel nacional y sectores piloto.**

13. *Estatus actual.* En el presente, Panamá no tiene funciones M&E a base de resultados construido como parte de sus obligaciones y responsabilidades de la administración pública. Hay mandatos generales instruyendo como una evaluación y actividades de seguimiento, particularmente evaluación ex –ante y monitoreo financiero. Pero no hay desarrollo específico de esos mandatos estableciendo su rango, roles, y procedimiento para realizar evaluaciones ex post tampoco hay directrices técnicas definidas, metodologías. Acuerdos institucionales y cuerpos independientes, con las responsabilidades y capacidades para asegurar un desarrollo óptimo de estas actividades en el contexto de Sistemas de Monitoreo y Evaluación nacional o sectorial.

14. Consecuentemente, la producción, manejo y uso de la información de desempeño en decisiones clave del Gobierno y proceso de confiabilidad son significativamente débiles. En práctica, hay una falta de suficiente información de desempeño, oportuna y confiable para alimentar la planificación y presupuesto, implementación de programas, y procesos de confiabilidad. Como resultado no hay instrumentos técnicos para la medición de resultados (por ejemplo, marcos de resultados, objetivos, indicadores, métodos de evaluación, etc.) tampoco hay iniciativas efectivas y eficientes para guiar la gestión de gasto público y la administración pública hacia el enfoque en resultados.

15. Sin embargo, un número de agencias del Gobierno, particularmente la Presidencia, si monitorean subconjuntos de proyectos los cuales son considerados prioridades por el Presidente de la Republica (por ejemplo, los llamados “*imperdonables*”) y lo mismo es verdadero para los sectores de Salud y Educación los cuales han tomado un numero de M&E y actividades de mejoramiento de información de desempeño ellos mismos. Estas actividades, sin embargo, no son conducidas aun en una manera sistemática o siguiendo “buenas prácticas” y estándares internacionalmente aceptados.

16. *Objetivo del Sub componente.* El objetivo de este sub componente es apoyar al Gobierno de Panamá en el desarrollo e institucionalización de funciones y sistemas de monitoreo y evaluación a nivel nacional y sectorial. Énfasis será dado al mejoramiento y fortalecimiento de la capacidad institucional del Gobierno para la evaluación y monitoreo de programas de presupuesto, (incluyendo gastos e inversiones actuales) y para asegurar efectividad usar información<sup>10</sup>de desempeño (ver caja 2.2) para la toma de decisiones presupuestarias y confiabilidad .

---

<sup>10</sup> Para mas detalles en lo básico del acercamiento de Presupuesto a Base de Desempeño ver: Información de Desempeño Presupuestario en América Latina: Experiencia y Oportunidades, Documento de trabajo 0309, Banco Mundial (Abril 2009) ; [http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPPUBSECGOV/Resources/LCSPS\\_Working\\_Paper\\_0309\\_Performance\\_informed\\_budgeting.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPPUBSECGOV/Resources/LCSPS_Working_Paper_0309_Performance_informed_budgeting.pdf)



### **Caja 2.2: Generación y diseminación de información de desempeño**

El centro de la operación actual y de la reforma del Gobierno es crear capacidades y procesos que permitan la generación de información de desempeño de calidad. A su vez, la información de desempeño en manos de gestión del sector público generara mejor toma de decisiones en la asignación de fondos públicos y recursos. Además, la diseminación de la información de desempeño afuera del Gobierno a actores calve como Congreso y sociedad civil mejora la confiabilidad y transparencia reduciendo la corrupción y aumentando la confianza en el Gobierno. Información de desempeño es un amplio tema y en el contexto de esta operación significa información financiera e información no financiera. Información financiera como asignación de presupuesto, figures de corto por ítem, proyecto o programa y reportes de auditoría financiera son hasta cierto punto disponibles en el país. Sin embargo, como fue identificado en el reporte PEFA 2010 en curso, la calidad es bastante baja debido a la fragmentación del sistema y a la falta de aplicación estándares de contabilidad y auditoría. Información no financiera es menos común en el país y puede incluir entre otras cosas evaluación de proyectos y programas, revisión de gastos, bienes y servicios adquisición de datos y reportes, datos de desempeño institucional, auditorias de desempeño, y estadísticas socioeconómicas generales vinculadas a análisis de políticas.

17. *Actividades Principales.* El sub componente de este proyecto ayudara al Gobierno de Panamá a citar las siguientes actividades generales y específicas:

18. *Diseño e implementación de un sistemas nacional de monitoreo y evaluación bajo la coordinación y liderazgo del MEF.* El desarrollo de un sistema nacional de M&E es un componente clave de las reformas de la gestión de desempeño que el Gobierno de Panamá ha propuesto establecer. Este sistema permitirá a la función de evaluación convertirse en una actividad permanente en el Gobierno; conducida bajo los parámetros de calidad e integridad técnica para una gestión clave y procesos de toma de decisiones.

19. Para adelantar el desarrollo del sistema, sería necesario realizar el diseño institucional, definiendo los instrumentos regulatorios, técnicos y financieros necesarios para poner en marcha y realizar una serie de acciones más específicas para empezar la operacionalización. Acciones incluyen: i) definición técnica de la carpeta de metodologías a ser usadas, ii) desarrollo de estrategias de evaluación del Gobierno con las directrices necesarias para la implementación, iii) la preparación de una matriz de indicadores para todos los programas de presupuesto, iv) diseño e implementación de “contraltos de desempeño” para vincular la M&E con el proceso de presupuesto, v) diseño e implementación de una agenda de evaluación con cuatro evaluaciones piloto iniciales de programas estratégicos, vi) diseño e implementación de incentivos para promover la producción y utilización de información de desempeño, y vi) el mejoramiento de mecanismos de confiabilidad existentes.

20. *Diseño e implementación de un sistema piloto de M&E en ministerios seleccionados.* Esta actividad general ayudara al Gobierno de Panamá a desarrollar e institucionalizar sistemas y capacidades de M&E a nivel sectorial. En algunos sectores, las funciones de M&E están más desarrolladas que a nivel central, incluyendo el sector de Salud y Educación que han empezado a utilizar información de M&E para continuar la entrega de planes y servicios. Estos sectores necesitan apoyo y server como casos importantes para informar y apoyar el desarrollo de una gestión de desempeño y un sistema de M&E en otros sectores estratégicos donde la práctica aún no ha comenzado. En este contexto, bajo la coordinación del MEF, acciones específicas en apoyo de sub sistemas del M&E en sectores seleccionados incluyen: i) revisión de prácticas M&E existentes y el diagnostico de capacidades institucionales para monitorear y evaluar resultados, ii) formulación de directrices políticas internas para operacionalizar al M&E, iii)

definición de acuerdos institucionales y rediseño organizacional para fortalecer las unidades responsables y la coordinación, iv) preparación de una carpeta de indicadores y objetivos para todos los programas de presupuesto.

### **Caja 2.3: Pilotos en sectores ministeriales**

Como evidencia en reformas similares en muchos OECD y reformas de países Latinoamericanos, el involucramiento de sectores ministeriales es una condición obligatoria. Está claro que el liderazgo político de unidades centrales como el MEF, CGR y GGCP juegan un rol catalítico, pero es finalmente en sectores donde proyectos y programas públicos están siendo implementados, ejecutados, monitoreados y muchas veces evaluados. La capacidad técnica y la compra política de los Ministerios permanecen crítica. Consientes de este acto durante la preparación del proyecto el Banco ha estado trabajando cercanamente con la colaboración del MEF para contactado a sectores Ministeriales para servir como pilotos ya que el Gobierno ha decidido implementar la reforma gradualmente y moverse en fases.

En el área de planificación, presupuesto y evaluación, esta operación tiene la intención de empezar con dos sectores sociales y durante la preparación se hizo contacto con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social. Estos ministerios fueron apoyados con algunos otros en un ejercicio inicial realizado como parte de la operación previa del Banco así como también apoyado por el IADB y la Oficina Presidencial. Durante el ejercicio inicial se condujo un análisis de su estructura y alineamiento con políticas de sector así como también con el plan nacional del Gobierno y sus indicadores. Planes tentativos concernientes al sistema M&E fueron analizados. La operación actual apoyara la implementación de cambios necesarios incluyendo entrenamiento del personal.

En el frente de contratación y con el fin de direccionar una demanda creciente para la eficiencia en el proceso de contratación de ministerios individuales, este sub componente apoyara un acercamiento manejado por la demanda para realizar un análisis de eficiencia específico del Ministerio para identificar oportunidades para ahorro y ganancias eficientes. Un Ministerio que ha pedido apoyo específico y se ha voluntariado como piloto es el Ministerio de Gobierno un jugador crítico en la administración pública del país. Pilotos adicionales serán considerados en consulta con sectores ministeriales siempre guiados por el DGCP.

21. *Mejorando la producción, calidad y utilización de la información de desempeño.* Esta actividad general tiene como objetivo mejorar la calidad del proceso de flujo –generación, administración, acceso y uso- de la información de desempeño mediante el fortalecimiento de sus capacidades técnicas, acuerdos institucionales y protocolos para manejar información de resultados en el Gobierno Central. A pesar de la existencia de un gran número de sistemas de información, la calidad y disponibilidad de información de desempeño permanece inadecuada para evaluar resultados del Gobierno. Esto se debe en parte a acuerdos y regulaciones institucionales que no son claros, capacidades limitadas del personal, para manejar y usar datos de desempeño, en parte también a la ausencia de meta data (información sobre la información existente). Para ayudar al Gobierno de Panamá a direccionar estos problemas algunas de las acciones específicas incluyen: i) cartografía de los flujos de información de desempeño incluyendo proceso de recolección y horarios, unidades de análisis, Fuentes, productores y usuarios, ii) diseño de mecanismos de control de calidad y protocolos tanto para records institucionales como para estadísticas, iii) implementación de un plan de acción correctivo para el flujo de información que requiere, iv) mecanismos para fortaleces el dialogo usuario-proveedor, v) apoyo para mejorar estadísticas y records administrativos en sectores pilotos, vi) auditorias de información de desempeño.

22. *Desarrollo de capacidades técnicas, de gestión y organizacionales para la institucionalización de funciones y sistemas M&E.* Estas actividades serán guiadas por un plan de acción para el desarrollo de capacidades, en el cual universidades e instituciones de formación

participaran. El plan incluirá acciones específicas para la definición de contenido aplicado en una variedad de temas (por ejemplo metodológica de un marco lógico, indicadores de desempeño, desempeño presupuestario, establecimiento de sistemas y unidades de M&E, herramientas de evaluación, etc.) así como también un calendario de cursos secuenciales, talleres, seminarios y tours de estudio específicamente hecho por Oficiales del Gobierno, representantes del Congreso, académicos y organizaciones de la sociedad civil y la prensa. Entrenamiento personalizado será conducido con respecto a la implementación de nuevas metodologías así como también a la aplicación de protocolos para mejorar la calidad, administración y utilización de información de desempeño.

23. *Producción y diseminación de metodologías para la institucionalización de funciones y sistemas de M&E.* A través de esta actividad general el proyecto ayudara al Gobierno de Panamá a sistematizar y diseminar una serie de manuales metodológicos, los cuales servirán como una referencia primaria para conducir el trabajo de M&E dentro de las agencias del Gobierno, bajo las directrices nacionales de la administración Panameña. Las metodologías serán una herramienta clave para el apoyo del desarrollo e institucionalización de funciones y sistemas de M&E y son requeridas como capacidades principales la construcción de material de referencia para practicantes y oficiales. Los manuales metodológicos serán relacionados al M&E y herramientas de manejo de información y a la operacionalización del sistema. Énfasis será hecho en la diseminación dentro y fuera del sector público a través de cursos, talleres, seminario. Canals virtuales, etc. y actividades también incluirán la producción de un plan para el manejo del cambio cultural dentro de los piloto.

## **Componente 2. Nuevo Modelo de Gestión Financiera: Fortalecimiento de la ejecución presupuestaria, tesorería, contabilidad y control. (US\$30.5 millones.).**

24. *Estatus Actual.* El sistema de gestión financiera actualmente usado en Panamá, SIAFA (*Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá*), tiene módulos para la ejecución del presupuesto, contabilidad, tesorería, contratación y control fiscal. Fue desarrollado hace más de una década (mitad de los 90s) usando tecnología cliente-servidor con base de datos distribuidas y fue implementado en todo el Gobierno Central y alrededor del 40% del Gobierno descentralizado.

25. Aunque SIAFPA está compuesto por las funcionalidades principales de un Sistema de Información de Gestión Financiera Integrada (IFMIS por sus siglas en ingles) y es implementado en todo el Gobierno Central, realmente menos del 60% del total del gasto público del Gobierno Central es ejecutado por SIAFPA, el resto del gasto público es ejecutado como transferencias a cada tesorería local, usando más de 6,000 cuentas bancarias locales donde las instituciones reciben fondos y realizan pagos.

26. Adicionalmente, SIAFPA tiene limitaciones funcionales y técnicas importantes. No incluye el proceso de preparación de presupuesto; su descentralización es muy cara, porque cada localidad necesita tener dedicada una conexión a red; aun es necesario mandar documentos físicos y firmados para ser autorizados, lo que hace más lento el proceso de gestión financiera; está basado en tecnología de información anticuado; y cubre solo un bajo porcentaje de instituciones descentralizadas.

27. Estas limitaciones han llevado a la proliferación de sistemas personalizados paralelos en instituciones del Gobierno y adentro del MEF, generando costos innecesarios a la administración pública, información inconsistente y retrasos en el proceso de administración pública y sus reportes.

28. Más allá, los controles ex ante, refrendos, realizados por la Contraloría General de la Republica (CGR) son ejecutados en tres tiempos durante el proceso de ejecución del presupuesto (con el contrato, factura y pago), y también en el pago de la deuda y procesos de ingreso. Estos controles están retrasando el proceso de gestión fiscal porque el pago de factures toma entre 23 y 53 días, aumentando el precio de productos al Gobierno porque los vendedores necesitan incluir costos financieros más largos.

29. Esto ha contribuido a la adopción de extra-presupuestario, y mecanismos de ejecución de excepción (*Fondos Administrados* y *Agentes Fiduciarios*), que también han afectado a la implementación de la Única Cuenta de Tesorería ya que esos fondos son transportados afuera del sistema. Esta situación crea dificultades en la producción de información financiera oportuna, certera y confiable para decisiones de políticas públicas.

30. Para perseguir el objetivo del Gobierno de luchar contra los cuellos de botella de la burocracia y mejorar el proceso de administración pública, el Ministerio de Finanzas (MEF) ha guiado una iniciativa para poner en su lugar un nuevo Modelo de Administración Financiera (*NMAF*) que integra y moderniza el proceso de Administración Financiera Publica en Panamá. Esto involucrara la inversión en un sistema de administración financiera integrada nuevo para reemplazar al SIAFPA que incorporará todas las funcionalidades necesarias para un sistema PFM efectivo. El proceso también incluirá actualización de tecnología e incorporara el Manual de Estadísticas Financieras Gubernamentales del Fondo Monetario Internacional de 2001 y estándares de Contabilidad del Sector Publico Internacional, dentro de un marco de inter-operatividad.

31. *Objetivo del Componente.* Este componente se enfocara en la modernización del sistema PFM mediante el apoyo de la implementación de un Nuevo Modelo de Administración Financiera. Esto consolidará e integrará todos los procesos principales de administración fiscal para el Gobierno Central en Panamá apoyando la integración e interoperabilidad de diferentes áreas del MEF incluyendo presupuesto, contabilidad y tesorería. Estos serán armonizados con otros sistemas de administración como planilla, contratación pública, inversión pública y planificación. También modernizara sistemas de control desempeñados por la CGR cambiando de refrendos a un sistema integrado de manejo de riesgos, marcos de control institucional internos y controles ex post. El Nuevo modelo traerá mejoras significativas para el sistema PFM de Panamá y ayudara a enfocarse en la ejecución eficiente del presupuesto y a alinear el presupuesto a las políticas.

#### **Sub-Componente 2.1. Sistema de Administración Financiera Integrada –IFMS.**

32. Este sub-componente consolidara e integrará todos los procesos principales de administración financiera. El Nuevo modelo será una mejora significativa para las funciones del

PFM en Panamá y también se convertirá en una herramienta de administración para que el Gobierno mejore la formulación de sus políticas y programas y para aumentar la eficiencia y eficacia de su implementación.

33. El Nuevo modelo FM contribuirá a la reducción de la ejecución del tiempo de presupuesto, simplificando procesos administrativos, mejorando la integración entre el IFMS y otros sistemas administrativos garantizando la calidad y consistencia de la información. El Nuevo modelo también mejorara el uso eficiente de recursos públicos mediante la expansión de un sistema de la Única Cuenta de Tesorería y hasta cierto punto posible apoyo de la adopción de Estándares de Contabilidad del Sector Público Internacional. (IPSAS por sus siglas en inglés).

34. El software IFMS consistirá en una aplicación completamente integrada, interoperable y a base web que integrará y reemplazará gradualmente el SIAFPA existente y otras aplicaciones FM paralela implementadas en diferentes agencias del Gobierno. Este software incluirá interfaces para el sistema de planilla, sistema de inversión pública, *Panamá Compra*, y otros sistemas administrativos.

35. El Nuevo sistema será implementado con el apoyo de este proyecto en la mayoría de las agencias del Gobierno, pero el Nuevo modelo FM será diseñado y preparado para su adaptación y expansión rápida para instituciones descentralizadas e incluso al Gobierno local.

36. *Actividades Principales:* El sub componente de este proyecto ayudara al Gobierno de Panamá a tomar las siguientes actividades:

37. *(a) Diseño Conceptual y Funcional.* El Nuevo modelo FM incluirá un diseño detallado de la formulación del presupuesto, contabilidad, tesorería y proceso de ejecución del presupuesto, y apoyara al proceso de adaptación del IPSAS. Este modelo será preparado para ser usado en todas las agencias del sector público y debe ser validado y aprobada por las autoridades del MEF, con el fin de asegurar su propiedad durante el proceso de implementación.

38. *(b) Definición del Marco Tecnológico.* Esta actividad incluirá la definición de requerimientos del software, políticas de seguridad informática, diseño arquitectónico del software, diseño de infraestructura, acuerdos de niveles del servicio (SLA por sus siglas en inglés) para software, hardware y servicios relacionados.

39. *(c) Análisis de alternativas para la implementación de un nuevo modelo FM.* Las actividades (a) y (b), servirán como la base para la identificación y selección de soluciones más adecuadas y de costo efectivo para apoyar el Nuevo modelo FM, el análisis tiene que incluir alternativas como una solución “de plataforma”, desarrollo de un software “de casa” y contratación externa para el desarrollo de un software. Si la decisión es adquirir una solución “de plataforma”, esta actividad incluirá un análisis de vacíos para identificar la solución más adecuada a adquirir.

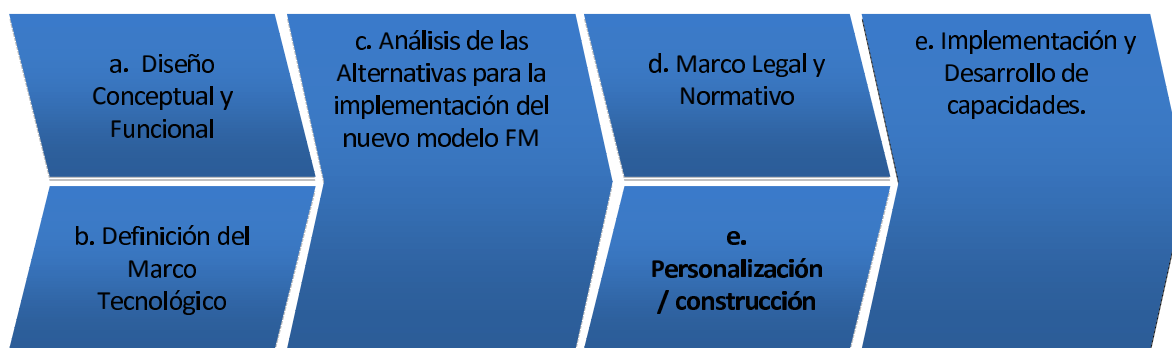
40. *(d) Personalización/construcción de un sistema de tecnología de la información.* Dependiendo de la decisión de actividad, esta actividad guiara y ejecutara la contratación de un

software personalizado (en caso de decisión de adquirir una solución “de plataforma”) o guiara la construcción del software mediante consultores individuales o exteriores.

41. *(e) Marco Legal y Normativo.* Apoya la redefinición de procesos y procedimiento y la producción de la actualización de un conjunto de regulaciones, normas internas y manuales en base a la actividad (a).

42. *(f) Implementación and construcción de capacidades.* Esta actividad apoyara la puesta en marcha del Nuevo modelo FM en el Gobierno Central, y a desarrollar las capacidades de los usuarios para operar el sistema de manera sostenible. La actividad incluirá entrenamiento tanto a nivel normativa central en el MEF como a nivel de operación descentralizada en todas las otras entidades y unidades de gasto del Gobierno Central.

**Grafica 2.1: Proceso de Implementación para el Sistema Administrativo Financiero Integral**



### **Sub-Componente 2.2. Modernización de los marcos de control externo.**

43. En contexto de implementación de un Nuevo modelo FM, este sub componente incluirá la modernización de la administración de funciones de control por el CGR, el que es crítico para una administración financiera pública más eficiente en Panamá. Esto involucrará la alineación del plan estratégico del CGR, funciones institucionales del apoyo y recursos.

44. *Actividades Principales:* Las actividades principales de este sub-componente incluyen las siguientes:

45. *Fortalecimiento de los marcos de control de administración financiera.* Apoyara el proceso de modernización de las funciones de auditoría que van hacia un acercamiento ex post a base de riesgo, incorporando técnicas de auditoría modernas.

46. *Fortalecimiento del marco de control interno y funciones de auditoría interno en el sector publico.* Esta actividad apoyara a través del CGR, que tiene la autoridad regulatoria concerniente a funciones de auditoría interna, para incrementar la capacidad de función de

auditoría dentro del sector público mejorando el control interno y mejorando la administración del sector Público y la contabilidad;

47. *Fortalecimiento de las funciones de apoyo del CGR.* Esta actividad fortalecerá las funciones de apoyo del CGR como recursos humanos, tecnología de información y aprendizaje de administración entre otros, con el fin de mejorar su desempeño y eficiencia, a través de la implementación de nuevos procesos, metodologías y sistemas.

48. *Fortalecimiento de la promoción de la participación pública en la supervisión de la administración financiera pública.* Promoverá la participación pública en la supervisión de la administración financiera pública, incluyendo la creación de un centro de reclamos y alegaciones concernientes al mal manejo de la administración financiera pública.

### **Sub-Componente 2.3. Apoyo de capacidad estadística del país.**

49. Como en operaciones previas este préstamo de asistencia técnica apoyara, a petición del Gobierno, algunas funciones, procesos y Fuentes de datos estadísticos principales para mejorar un número de estadísticas claves. Estos mejoramientos permitirán mejora de datos socioeconómicos para indicadores clave usados en la realización de políticas macroeconómicas, planificación presupuestaria y administración y evaluación de programas públicas. El apoyo beneficiara primariamente las Estadísticas de Oficina INEC pero también indirectamente al sector Ministerios y el MEF que son usuarios de esta información.

50. El subcomponente tendrá tres conjuntos principales de actividades que incluirán (i) consultorías técnicas para el mejoramiento de cuentas nacionales y datos de estudios, (ii) entrenamiento para mejorar las capacidades en el INEC, y (iii) adquisición de software y hardware para actualizar los sistemas INEC y capacidades de producir, analizar y diseminar estadísticas.

### **Componente 3: Fortalecimiento de la adquisición y contratación pública (US\$15 mill.).**

51. *Estatus actual.* El Gobierno de Panamá ha continuado el fortalecimiento del sistema de adquisición público su reforma de adquisición inicial a mediados de 2000. El Gobierno de Panamá ha alcanzado logros significativos en eficiencia y transparencia a través de la introducción de una plataforma electrónica de contratación así como también ahorros significativos a través de la aplicación de métodos de contratación modernos como acuerdos de marcos. Sin embargo, con el fin de capitalizar esas ganancias iniciales, aún hay muchas áreas que necesitan ser fortalecida y logros consolidados. Esto se ha convertido muy aparente en las administraciones actuales ya que se está encontrando que los sistemas de contratación no tiene capacidad de entregar el programa de desarrollo del Gobierno, en particular, tiene serios déficits en los marcos legales y regulatorios así como también en recursos humanos. El actual marco legal no está diseñado para direccionar proyectos grandes de infraestructura con la forma de una piedra angular en el programa de esta administración, esta debilidad es más agravada por la falta de habilidades especializadas en el sector público para tomar eficientemente actividades de

contratación complejas. En un intento de direccionar estos problemas el Gobierno ha pasado muchas enmiendas a la Ley, lo que ha resultado en una fragmentación del Marco Legal. Esto a su vez pone en riesgo muchas de las reformas que han sido logradas a la fecha mientras las lagunas en el sistema tienen el potencial de socavar la confianza pública mientras el sistema empieza a deformarse y a quebrarse bajo esta presión adicional.

52. *Objetivo del Componente.* El objetivo de este componente es continuar apoyando el proceso de reforma de contratación pública que fue tomado previamente bajo el Préstamo de Políticas de Desarrollo de Finanzas Públicas e Institucionales, siguiendo los desarrollos sustanciales logrados por el DGCP. El componente direccionará cuatro áreas principales: fortalecimiento institucional, reforma legal y regulatoria y Tribunal Administrativo de Adquisición. El componente financiará asistencia técnica, equipo y entrenamiento. Este componente cubre tanto al DGCP a través de los sub componentes 1 – 3 y al Tribunal Administrativo de Adquisición a través del subcomponente 4. La ejecución de los componentes será administrada por el DGCP.

### **Sub-Componente 3.1. Fortalecimiento Institucional.**

53. Este sub-componente apoyará el fortalecimiento institucional del DGCP y construirá la capacidad de los oficiales de adquisición pública (tanto en el DGCP como a agencias de gasto). El DGCP en asociación con la Institución de Entrenamiento del Gobierno (INADEH), desarrollaron, un currículo diseñado especialmente diseñado para apoyar el desarrollo profesional de oficiales de adquisición en línea con complejidades específicas y necesidades de negocio de diferentes organizaciones de adquisiciones del Gobierno. Este subcomponente también direccionará entrenamiento específico y necesidades educacionales, junto con el desarrollo e implementación de una campaña educacional, para proveedores y sociedad civil. Cubre áreas como el apoyo al directorio de Marco de Acuerdos mientras se expande el uso de estos acuerdos para cubrir la mayoría de bienes de uso común y servicios adquiridos por la administración pública así como también el establecimiento de una unidad para monitorear el desempeño de actividades de contratación tomadas por el Gobierno. También apoyará el desarrollo de un modelo de continuidad de negocios incluyendo aspectos relacionados a la seguridad e integridad del sistema, junto con un sistema de manejo de documentos para mejorar y aumentar la eficiencia de las operaciones del DGCP. Este subcomponente también apoyará la creación de un registro de proveedores así como también las herramientas de administración requeridas para asegurar su operación eficiente y conexión existente con el sistema del Gobierno. Con el fin de mantener una demanda creciente de eficiencia en el proceso de adquisición de ministerios individuales, este sub-componente apoyará el acercamiento manejado por la demanda para realizar análisis eficientes de Ministerios específicos para identificar oportunidades para ahorros y ganancias eficientes.

### **Sub-Componente 3.2. Reforma Legal y Regulatoria.**

54. Este sub-componente apoyará la redacción de una Ley de adquisición basada en las mejores prácticas internacionales así como también las regulaciones, manuales y documentos de licitación estándar asociados. La reforma legal direccionará las deficiencias arriba mencionadas con el fin de desarrollar un marco regulatorio y legal fuerte que pueda acompañar el desarrollo



del país. Este sub-componente también proveerá actividades para fortalecer el conjunto de habilidades de los oficiales del Gobierno trabajando en el departamento legal y de cumplimiento.

- *Marco Legal y Normativo.* Apoya la redacción de una nueva ley de adquisición así como también regulaciones y manuales asociados.
- *Desarrollo de Capacidades.* Esta actividad apoyará el desarrollo de entrenamientos y material educacional en la aplicación del marco legal.
- *Estandarización.* Esta actividad apoyará el desarrollo de documentos de licitación estándar y contratos.
- *Fortalecimiento Institucional.* Esta actividad desarrollara capacidades de equipos legales y de cumplimiento a través del servicio público.

### **Sub-Componente 3.3 Tecnología.**

55. Este subcomponente apoyara el desarrollo en curso de la plataforma e-adquisiciones del Gobierno de Panamá, *PanamáCompra version2*. Incluirá el desarrollo de módulos para reemplazar los catálogos electrónicos existentes, y para interactuar con el sistema de gestión financiera y otros sistemas de gestión del sector público. El sub-componente también se dirigirá a la modernización de la oficina y sistemas de gestión que son requeridos para gestionar un cuerpo regulatorio moderno. Además, se dirigirá a problemas relacionados con la seguridad del sistema actual, usado por la DGCP y apoyara la implementación de nuevas medidas para fortalecer la integridad del sistema. El sub-componente también apoyara el desarrollo e implementación de un sistema de gestión de quejas para diferentes direcciones de la DGCP así como también la implementación de Estándares de Calidad como ISO y la Capacidad de Madurez del Modelo de Integración (CMMI).

### **Sub-Componente 3.4. Mejores prácticas centro-librería virtual.**

56. Este sub-componente apoyara el desarrollo de un centro de investigación para el Tribunal de Administración de Contrataciones Públicas, incluyendo una librería virtual. Este identificara e investigara las mejores prácticas según la doctrina de las contrataciones públicas y su jurisprudencia. Los objetivos claves son asegurar que las decisiones tomadas por el tribunal están basadas en las mejores prácticas internacionales y respaldadas con prueba material de casos necesaria y para hacer esta información accesible a todas las partes interesadas. El Sub-componente cubrirá el hardware y software para establecer una librería virtual y apoyara las actividades de construcción de capacidades.

## **Componente 4: Creación y Apoyo de las Capacidades de Gestión del Proyecto (US\$0.5 millones.).**

57. Este componente intenta apoyar y crear capacidades de gestión del proyecto en la administración y especialmente en MEF, CGR y la DGCP para implementar no solo el proyecto

del Banco Mundial, sino también la agenda de reforma de eficiencia del sector público del Gobierno. El componente consiste de los recursos para apuntalar el modelo del acuerdo de implementación descrito en el Anexo 3.

58. La siguiente Tabla 2.1 muestra los desembolsos planeados como están detallados en el Acuerdo del Préstamo y la Tabla 2.2 resume las principales actividades propuestas por componentes y subcomponentes y su costo.

**Tabla 2.1: Desembolsos detallados en el Acuerdo del Préstamo**

| <b>Categoría</b>  | <b>Cantidad del Préstamo Asignada<br/>(expresada en USD)</b> | <b>Porcentaje de los<br/>Gastos a ser<br/>financiados<br/>(incluye los impuestos)</b> |
|---|--|---|
| (1) Bienes, Servicios No-consultorías,<br>Entrenamiento, Costos de operación y Servicios<br>de Consultoría para la Parte 1 y 2(a) del<br>proyecto   | 28,000,000   | 100%  |
| (2) Bienes, Servicios No-consultorías,<br>Entrenamiento, Costos de operación y Servicios<br>de Consultoría para la Parte 2(b) y (c) del<br>proyecto | 11,500,000   | 100%  |
| (3) Bienes, Servicios No-consultorías,<br>Entrenamiento, Costos de operación y Servicios<br>de Consultoría para la Parte 3 del proyecto             | 15,000,000   | 100%  |
| (4) Bienes, Servicios No-consultorías,<br>Entrenamiento, Costos de operación y Servicios<br>de Consultoría para la Parte 4 del proyecto             | 500,000  | 100%  |
| <b>CANTIDAD TOTAL</b>   | <b>55,000,000</b>  |   |

**Tabla 2.2: Costos del Proyecto por componente y sub-componente**

| <b>Costos del Proyecto por Componente</b>   | <b>Financiamiento<br/>de la<br/>Contraparte<br/>US \$millones</b> | <b>Financiamiento<br/>del BIRD<br/>US \$millones</b> | <b>Total<br/>US \$millions</b> |
|---|---|--|--------------------------------|
| <b>1. Fortaleciendo la gestión y evaluación del presupuesto<br/>basado en desempeño</b>   |   | <b>9.000</b>   | <b>9.000</b>                   |
| <b>Sub-componente 1.1. Mejorando el desempeño<br/>de la planificación informada y el proceso<br/>presupuestario</b>                       |   | <b>2.000</b>   | <b>2.000</b>                   |
| <b>Sub-componente 1.2. Desarrollando e<br/>institucionalizando los resultados del monitoreo y<br/>evaluación (M&amp;E)</b>                |   | <b>7.000</b>   | <b>7.000</b>                   |
| <b>2. Nuevo Modelo de Administración Financiera:<br/>Fortaleciendo la ejecución, tesorería, contabilidad y<br/>control presupuestario</b> |   | <b>30.500</b>  | <b>30.500</b>                  |
| <b>Sub-componente 2.1. Sistema de Gestión<br/>Financiera Integrado (SGFI)</b>   |   | <b>19.000</b>  | <b>19.000</b>                  |
| <b>Sub-componente 2.2. Modernización del marco<br/>de control externo</b>   |   | <b>8.000</b>   | <b>8.000</b>                   |
| <b>Sub-componente 2.3. Apoyo a la capacidad<br/>estadística del país</b>  |   | <b>3.500</b>   | <b>3.500</b>                   |
| <b>3. Fortaleciendo las Adquisiciones y Contrataciones<br/>Publicas</b>   |   | <b>15.000</b>  | <b>15.000</b>                  |
| <b>Sub-componente 3.1.: Fortalecimiento institucional</b>   |   | <b>8.000</b>   | <b>8.000</b>                   |
| <b>Sub-componente 3.2. Reforma legal y regulatoria.</b>   |   | <b>1.000</b>   | <b>1.000</b>                   |
| <b>Sub-componente 3.3. Tecnología</b>   |   | <b>5.000</b>   | <b>5.000</b>                   |
| <b>Sub-componente 3.4. Mejores prácticas ctr-librería<br/>virtual.</b>  |   | <b>1.000</b>   | <b>1.000</b>                   |
| <b>4. Apoyo a la Gestión del Proyecto</b>   |   | <b>0.500</b>   | <b>0.500</b>                   |
| Costo Total de Línea base   | <b>5.130</b>  | <b>55.000</b>  | <b>60.130</b>                  |

|   |               |               |                |
|---|---------------|---------------|----------------|
| Contingencias Físicas                       |               | 0.0           | 0.0            |
| Contingencias de Precio                     |               | 0.0           | 0.0            |
| <b>Costo Total del Proyecto<sup>1</sup></b> | <b>5.130</b>  | <b>55.000</b> | <b>60.130</b>  |
| Intereses durante la construcción           |               |               |                |
| Commission Indicial (0.25%)                 | 0.1375        |               |                |
| <b>Total del Financiamiento Requerido</b>   | <b>5.2675</b> | <b>55.000</b> | <b>60.2675</b> |

*Nota:* El Gobierno acordó durante las negociaciones proveer los fondos a ser divididos entre las agencias ejecutantes (pro calificado) para apoyar costos adicionales del proyecto y apoyo a la gestión del proyecto en la cantidad especificada en esta tabla durante la vida del proyecto. El Gobierno también decidió pagar la comisión inicial y no añadirla al préstamo.

## Anexo 3: Acuerdos de Implementación

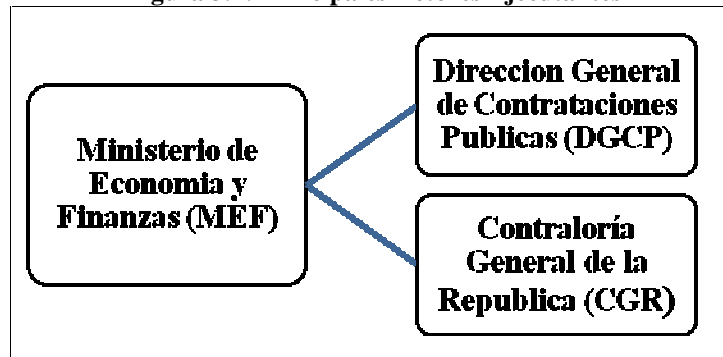
1. La experiencia del Banco previa en proyectos de implementación en Panamá, han mostrado<sup>11</sup> que los acuerdos de implementación son críticos y que son tan importantes como el diseño del proyecto y su contenido técnico, que permitirán una implementación suave. Las lecciones aprendidas del portafolio de implementación general así como también de proyectos previos de reforma del sector público, apuntan hacia dos problemas críticos: la importancia de fortalecer la capacidad de implementación y de tener acuerdos de gobierno claros para la ejecución del proyecto.
2. La matriz ORAF contenida en este PAD explica en detalle que los riesgos principales asociados a la operación son la capacidad fiduciaria y la falta de expertos de gestión del proyecto efectivos en las unidades clave de la contraparte (ver Anexo 4). Como se ha experimentado en previas Reformas de Políticas Públicas, los equipos fiduciarios TAL en algunas contrapartes claves pueden limitar el avance de la ejecución del proyecto y de su implementación general. Debido a que este proyecto incluirá actores futuros este aspecto del riesgo necesita ser dirigido en detalle. Adicionalmente, la experiencia de las previas implementaciones TAL muestra que incluso cuando hay claridad, titularidad y guías a nivel de gestión, los equipos de operación necesarios para implementar el proyecto, usualmente son débiles.
3. Por ello, los acuerdos de implementación son evaluados como factores clave para el éxito de las operaciones. Con ello en mente el actual modelo de acuerdos de implementación ha sido desarrollado en conjunción con el Gobierno basado en experiencias previas, tomando en consideración el alcance y profundidad de los cambios propuestos así como también las fortalezas y debilidades del actual Gobierno Central y la arquitectura institucional del MF. Reproduce las características que funcionaron bien en el pasado mientras se desarrollaba y fortalecía otras partes que eran débiles, es decir (i) coordinación entre actores clave, (ii) responsabilidades claras para la implementación del proyecto con el MF, (iii) adecuada y capacidad de las unidades técnicas claves del MF y (iv) introducción de un acuerdo de suministro de servicios basado en desempeño, entre actores.
4. Ya que este proyecto será ejecutado por tres entidades autónomas (MF, DGCP y CGR) cada una de ellas necesitara un grado de autonomía que necesita ser balanceado con la necesidad de alineamiento apropiado, coordinación e integración entre los diferentes componentes y agencias responsables a fin de garantizar la orientación estratégica del proceso de reforma y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del proyecto. También la naturaleza de las funciones a ser llevadas a cabo y la multiplicidad de actores involucrados, requiere que las funciones de administración del proyecto sean separadas de las funciones técnicas. Finalmente, dado que este proyecto es parte de una amplia reforma del sector público del Gobierno a largo plazo, necesitara tomar ventaja del apoyo político de alto nivel existente.

---

<sup>11</sup> See Public Policy Reform Technical Assistance Loan (P055844) and Public Policy Reform Technical Assistance Loan Additional Financing (P105526) and Implementation Completion and Results Report (IBRD-46350 and IBRD-74460), Report No. ICR00001669, November 23, 2010.

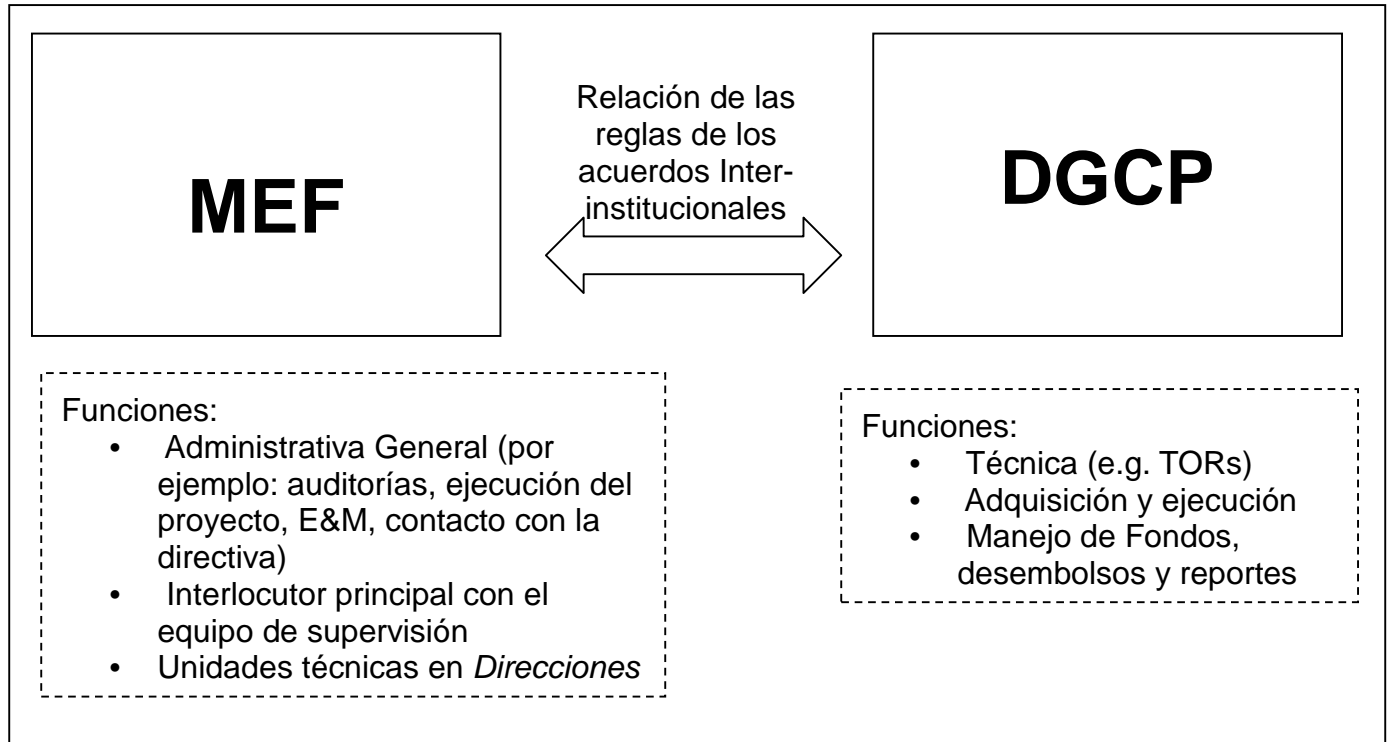
5. El modelo contiene tres características principales: (i) acuerdos inter-institucionales, (ii) acuerdos intra-institucionales en el MF, y (iii) un mecanismo para proveer a la reforma con el perfil político y técnico más alto.

**Figura 3.1: Principales Actores Ejecutantes**



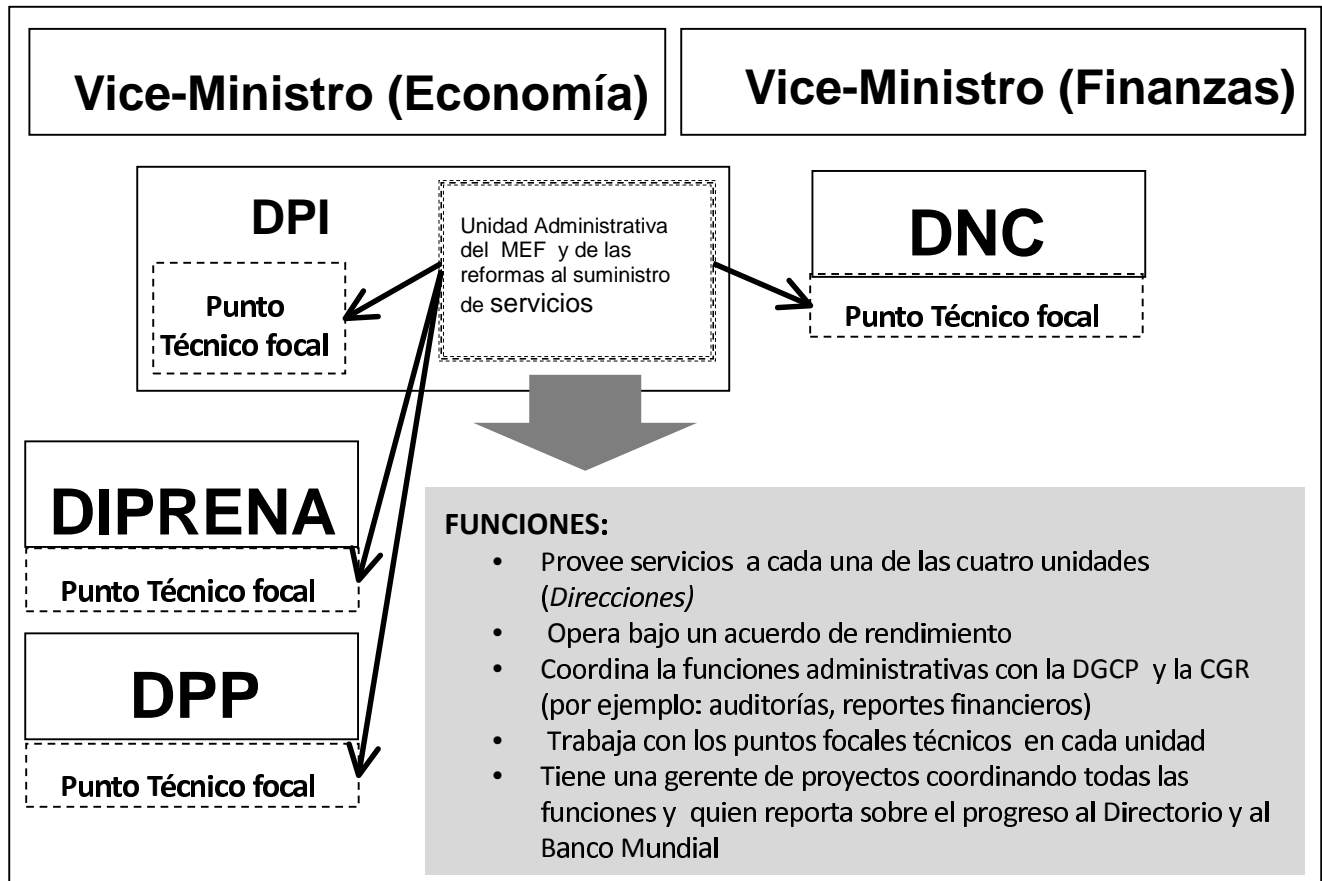
6. *Acuerdos Inter-institucionales.* Como se muestra en la Figura 3.1, hay tres actores ejecutantes principales: MF, CGR y DGCP. El modelo propone una aproximación descentralizada muy en línea con los acuerdos usados en previos proyectos. De cualquier manera estos actores igualmente importantes, tienen al MF como *primus inter pares* sirviendo en el papel de principal contraparte del Banco Mundial y cumpliendo con algunas funciones de coordinación general, para proveer cohesión. La relación MF-CGR y MF-DGCP será gobernada por un acuerdo inter-institucional explícito. Como se muestra en la Figura 3.2 las funciones principales (técnica, adquisiciones, desembolsos, actividades de ejecución), permanecerán en el DGCP y CGR (figura 3.2. aplica igualmente a la CGR y DGCP), mientras el MF lleva a cabo las funciones de coordinación general y sirve como interlocutor principal con el Banco para supervisión. Adicionalmente a fin de organizar la ejecución de los fondos, el Tribunal Administrativo permitirá a la DGCP ejecutar actividades del Proyecto. Para ese propósito, la DGCP no tardará en entrar más de 3 meses posteriores a la fecha de efectiva en un acuerdo inter-institucional satisfactorio para el Banco, con el Tribunal de Administración de Contrataciones Públicas, permitiendo a la DGCP ejecutar actividades del proyecto.

**Figura 3.2: Acuerdos Inter-institucionales DGCP-MEF (igual para CGR-MEF)**



7. *Acuerdos intra-institucional MF.* El proyecto anterior tenía una unidad principal (*Dirección de Políticas Públicas, DPP*) como contraparte en el MF. Este nuevo proyecto es más amplio en su contenido y tiene involucración directa con cuatro unidades claves o *Direcciones* las cuales se reportan a dos Vice-ministros diferentes (*Vice Ministros*): DPI, DIPRENA, DNC y DPP. Como se acordó con el Gobierno la implementación del proyecto involucrara una unidad clave, es decir la *Dirección de Programación de Inversiones (DPI)* donde un equipo proveerá apoyo administrativo a los puntos focales técnicos en cada una de las *Direcciones*. El equipo trabajara bajo un modelo de suministro de servicio y el desempeño de la unidad será evaluado en bases anuales por los cuatro directores. Como se detalla en la Figura 3.3 las funciones llevadas a cabo por este equipo administrativo serán la coordinación general del Proyecto, en vinculación con los equipos de ejecución del proyecto de la DGCP y la CGR y el informe financiero y de auditoría. Los puntos técnicos focales en cada *Dirección* estarán a cargo de proveer apoyo técnico para la preparación del TORs para la asistencia técnica.

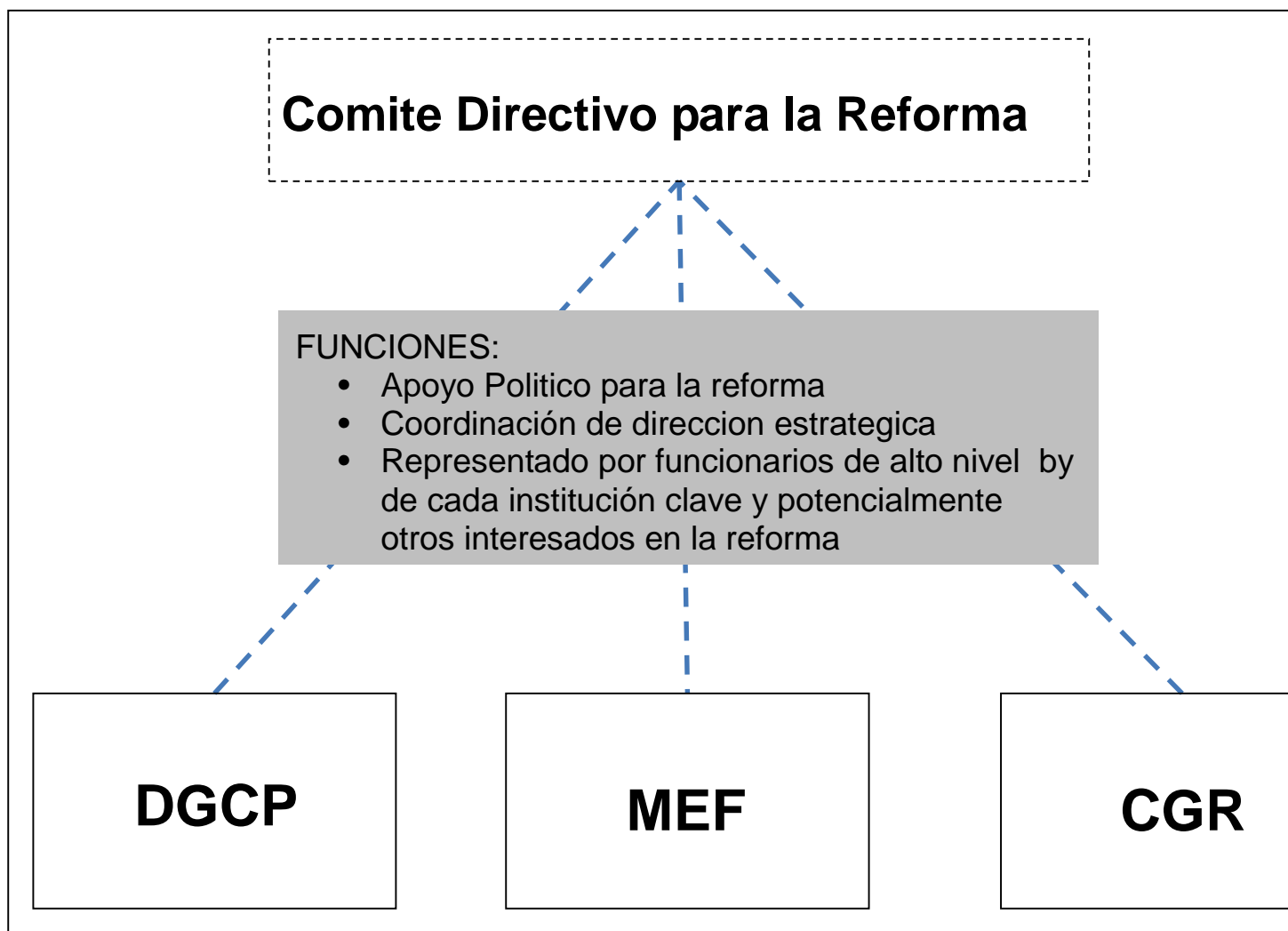
**Figura 3.3: Acuerdo Intra-institucional MF**



8. *Alto perfil político y técnico.* El proyecto actual está apoyando una agenda Gubernamental a largo plazo más amplia, que tiene como objetivo crear una Administración Pública más eficiente, efectiva, transparente y responsable. Como tal el Proyecto debería ser entendido como una parte crítica de un gran proyecto de reforma. Uno de los temas clave que todos los líderes de los países de la OCED han acordado en las reformas de esta naturaleza experimentadas en las últimas décadas, es que se necesita mayor apoyo político y un vehículo para facilitar este apoyo. Por ello, el modelo propone la creación de un Comité Directivo para la magra reforma, que ayude a dirigir el Proyecto, como parte de la reforma. Como se muestra en la Figura 3.4, este comité estará compuesto por el MF, Vice ministro, el Director de la DGCP y la Contralora de la CGR. El comité se reunirá en bases regulares, evaluará el progreso y proveerá asesoría estratégica y técnica al equipo de implementación. El comité también podrá ser expandido para incluir miembros de otros actores clave como Ministerios de sectores piloto o la Presidencia.



Figura 3.4: Comité Directivo de Reforma



9. *Mecanismos adicionales para mejorar la implementación del proyecto.* El Banco ha discutido con el Gobierno que a fin de incrementar la posibilidad de implementación del Proyecto, el mismo ser implementado considerando una fase de aproximación. Esto permitirá que el mecanismo de implementación y las unidades no sean abrumadas por las actividades. Adicionalmente el Banco y el Gobierno han acordado tener un plan de contingencia (o plan B), en lo que respecta a los componentes que pueden necesitar cambio, adaptación o darse de baja en el futuro, si hay una capacidad débil para llevar a cabo adelante los componentes u obstáculos encontrados a algunos meses de su implementación. Para ese propósito, la introducción del Comité Directivo ayudara a revisar el progreso en bases regulares permitiendo correcciones a lo largo del camino y asegurando que los grupos de interés puedan gestionar la reforma más de cerca. También el desempeño de los equipos de implementación serán revisados por el mismo Comité Directivo para analizar si los servicios que proveen son superiores a los estándares requeridos y si los cambios en el personal necesitan ser realizados para mejorar el desempeño operacional.

10. La siguiente tabla 3.1 resume los actores clave y las unidades que deberán llevar las funciones de adquisición así como también manejar una cuenta designada:

**Tabla 3.1: Unidades responsables por componente**

| Comp<br>o<br>n<br>e<br>n<br>t<br>e | Actores técnicos clave <sup>(1)</sup>   | Actores de apoyo <sup>(2)</sup>  | Gestión de<br>Adquisiciones y de<br>Fondos   |
|------------------------------------|---|--|--|
| 1                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Dirección de Programación de Inversiones (DPI)</i> en el <i>Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)</i></li> <li>• <i>Dirección Nacional de Presupuesto (DIPRENA)</i></li> <li>•</li> </ul>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Dirección de Políticas Públicas (DPP)</i></li> <li>• <i>Dirección de Tecnología de la Información (DTI)</i></li> <li>• Ministerios de Sectores Piloto</li> <li>• Oficina del Presidente</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Dirección de Programación de Inversiones (DPI), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)</i></li> </ul> |
| 2                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Dirección Nacional de Contabilidad (DNC)</i> en el <i>Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)</i> para el sub-componente 2.1.</li> <li>• <i>Contraloría General de la República (CGR)</i> para sub-componente 2.2.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Dirección de Programación de Inversiones (DPI)</i></li> <li>• <i>Dirección de Políticas Públicas (DPP)</i></li> <li>• <i>Dirección de Tesorería</i></li> <li>• <i>Dirección de Tecnología de la Información (DTI)</i></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Oficina de Relaciones Internacionales, Contraloría General de la República (CGR)</i></li> </ul>        |
| 3                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)</i></li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Tribunal Administrativo de Contrataciones</i></li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Oficina del Director, Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)</i></li> </ul>               |

<sup>(1)</sup> Las labores técnicas incluyen la preparación del TOR y los documentos de licitación, revisión de los aportes de consultores y otros trabajos técnicos.

<sup>(2)</sup> El apoyo a los actores incluye la participación en el diseño de las actividades y participación en su implementación. Estos actores deberán tener la palabra en la preparación del TOR y de los documentos de licitación, revisión de las aportaciones de consultores y otros trabajos técnicos.

11. **Resumen de los acuerdos FM del Proyecto.** El proyecto tendrá tres agencias ejecutantes principales: el Ministerio de Finanzas (MEF), la Contraloría General de la Republica (CGR) y la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) siguiendo una aproximación descentralizada, similar a los acuerdos utilizados en proyectos previos. Por ello, cada una de estas entidades tendrá responsabilidades para gestionar aspectos fiduciarios de sus respectivos componentes, incluyendo: (i) formulación presupuestaria y monitoreo, (ii) gestión de los flujos de caja (incluyendo el procesamiento de pagos y el sometimiento de solicitudes de retiro del préstamo al Banco), (iii) mantenimiento de registros contables (incluyendo la administración y el mantenimiento de un inventario de bienes del proyecto), (iv) preparación y sometimiento de reportes financieros anuales y de fin de año, (v) administración de sistemas de información subyacentes, y (vi) la organización para la ejecución de auditorías financieras.

12. Dentro del MEF, el proyecto tendrá involucramiento directo con varias unidades clave, como la DPI, DIPRENA y la DPP. De cualquier manera, Habrá una unidad de apoyo administrativo general, la cual será responsable por los aspectos administrativos de los componentes bajo responsabilidad del MEF, así como también el monitoreo y la consolidación

de la información para el proyecto entero. La unidad de apoyo administrativo estará bajo la DPI y contratara personal con las habilidades, experiencia y cualificación adecuada.

13. Se espera que los acuerdos FM satisfactorios estén en funcionamiento antes de la eficacia del préstamo.

#### ***Acuerdos FM del Proyecto Detallados.***

14. *Personal:* Dentro del MEF, el personal para la unidad de apoyo administrativo será identificado o contratado, con las habilidades y experiencia apropiadas, para gestionar los aspectos de Contabilidad y Desembolsos del proyecto propuesto. Dentro de la CGR y la DGCP, como en proyectos previos, las unidades operacionales internas, responsables por los aspectos administrativos del Proyecto deberán tener de antemano el personal requerido. Es importante señalar la posibilidad de tener personal fiduciario experimentado incorporado en esta nueva operación (experiencia con el proyecto recientemente cerrado).

15. *Sistema FM:* SIAFPA PRO, el cual es un modulo del Sistema de Gestión Financiera Integrado (SGFI) en Panamá, especialmente diseñado para monitorear los gastos del proyecto, será utilizado para el Proyecto. El SIAFPA PRO permitirá el monitoreo de la información financiera y la preparación de los estados financieros del proyecto para el MEF, CGR y DGCP.

16. *Informes Financieros del Proyecto:* en bases *semi- anuales*, para fines de monitoreo únicamente, el MEF consolidara la información financiera y preparará un informe financiero no auditado temporal (IFR) que contendrá por lo menos: (i) una declaración de fuentes y usos de los fondos y los balances de efectivo (con gastos clasificados por subcomponentes o categorías de gastos); (ii) una declaración de la ejecución del presupuesto por subcomponente (con gastos clasificados por las principales cuentas presupuestarias); y (iii) la reconciliación del avance para Cuenta Designada. El MEF será responsable de someter informes temporales al Banco en un plazo menor a 45 días posteriores a cada semestre.

17. En *Bases anuales*, el MEF preparara estados financieros consolidados del proyecto, incluyendo cifras acumuladas, para el año y también para final de año, de los estados financieros citados en el párrafo anterior. El estado financiero también incluirá notas exploratorias de acuerdo con las Bases de Efectivo de los Estándares de Contabilidad Internacional del Sector Publico (ECISP), y la afirmación de la entidad de que los fondos del préstamo fueron usados de acuerdo con los fines previstos como se ha especificado en el Acuerdo del Préstamo. Estos estados financieros una vez auditados serán sometidos al Banco Mundial (BM) a mas tardar seis meses después del final del año fiscal del Gobierno (el cual coincide con el año calendario)

18. Los papeles de trabajo para la preparación de los estados financieros sema- anuales y anuales se mantendrán en las premisas de la entidad y harán de fácil acceso para las misiones de supervisión del Banco y para auditores externos.

19. *Control Interno y Auditoria:* Se espera que un Auditor Interno será contratado para el Proyecto. En la realización de sus actividades de auditoría interna regularse, el auditor interno revisara los controles internos del Proyecto así como también el cumplimiento con los procedimientos establecidos en el manual de operaciones. Los resultados de tales auditorías llevadas a cabo se harán disponibles al Banco y auditores externos.

20. *Auditoría Externa:* El MEF preparara los estados financieros consolidados anuales del proyecto, los cuales serán auditados de acuerdo con los Estándares Internacionales de Auditoría (ISA), por una firma independiente y de acuerdo con los términos de referencia (Toros), ambos aceptables por el Banco. La opinión de la auditoría que cubre los estados financieros del proyecto contendrán una referencia a la elegibilidad de gastos. Cada reporte de auditoría también requerirá incluir una sección del estado del control interno de cada entidad. El MEF someterá su reporte anual final de auditoría al Banco, a más tardar seis meses después de la finalización del año fiscal.

21. El trabajo de auditoría descrito anteriormente puede ser financiado con los procedimientos del préstamo. El MEF se organizara la contratación de la primera auditoría externa dentro de los 4 meses posteriores a la Eficacia del Préstamo. Se espera que el primer contrato de auditoría externa cubra al menos dos años.

| <b>Reporte de Auditoria</b>   | <b>Fecha de Expiración</b> |
|---|----------------------------|
| 1) Estados financieros específicos del Proyecto (incluyendo el estado de la cuenta designada) | Junio 30                   |
| 2) SOE  | Junio 30                   |

22. Es importante hacer notar que los estados financieros auditados para el proyecto cerrado recientemente (P055844) fueron sometidos al Banco a tiempo y presentaron opiniones sin reservas.

23. *Flujos del Fondo:* El Proyecto tendrá tres Cuentas Designadas: una en el MEF, una en la CGR y una en la DGCP. Considerando los resultados de las evaluaciones, los siguientes métodos de desembolso pueden ser usados por el MEF, CGR y DGCP para retirar fondos de la cuenta del préstamo: (a) reembolso, (b) adelanto, y (c) pago directo.

24. Todas las tres cuentas serán abiertas en la central del banco, *Banco Central de Panamá* (en Dólares de Estados Unidos de América cuya divisa es utilizada en Panamá) para ser usada exclusivamente para depósitos y retiros de los recursos del préstamo para gastos elegibles. Los fondos depositados en la DA como adelantos seguirán las políticas y procedimientos de desembolso del Banco, como se ha descrito en la Carta de Desembolso y las Líneas Guías de Desembolso.

25. El techo para los adelantos a ser establecido dentro de la DA será incluido en la Carta de Desembolsos. El plazo de presentación para documentos de gastos elegibles pagados por la DA se espera que sean en bases trimestrales.

26. La documentación de apoyo para documentar los gastos del proyecto bajo los métodos de adelantos y reembolsos, serán registrados evidenciando los gastos elegibles (Ej.: copias de recibo, factura) para pagos de bienes valuados en \$100,000 Dólares de Estados Unidos, equivalentes por contrato o más, Costos de firma de consultoría de \$75,000 Dólares de Estados Unidos equivalentes por contrato o más, consultorías individuales y servicios de no consultoría valuados en \$40,000 Dólares de Estados Unidos equivalentes o mas y Costos operacionales y de Entrenamiento valuados en \$20,000 Dólares de Estados Unidos equivalentes o más. Para todos los demás gastos abajo de estos lumbrales, documentación de apoyo para documentar los gastos del proyecto será Declaración de Gastos. (DDG).

27. Cada entidad de implementación será responsable de mantener documentación de apoyo sometida para justificación de gastos. Toda la documentación de la DDG deberá ser mantenida para post-revisión y propósitos de auditoría para un máximo de 18 meses después del retiro final o dos años después de la fecha de cierre (lo que sea más tarde).

28. La documentación de apoyo de los Pagos Directos consistirá de los registros (Ej.: copia de recibos, facturas de proveedores/contratistas). El mínimo del valor para aplicaciones de pagos directos y reembolsos será incluido en la Carta de Desembolsos.

29. La fecha límite para los desembolsos será de cuatro meses posteriores a la fecha de cierre especificada en el Acuerdo del Préstamo.

30. *Evaluación de Riesgo y medidas de mitigación para abordar los problemas del FM* (ver la Matriz ORAF para mayor información): Desde una perspectiva de Gestión Financiera, la siguiente es una lista de riesgos clave y problemas identificados a este punto.

- El MEF, la DGC y la DGCP tienen experiencia previa con los procesos del Banco. De cualquier manera, hemos visto en proyectos previos que la capacidad fiduciaria puede ser un factor limitante.
  - Esto implica entrenamiento adicional y supervisión de parte del Banco
  - El MEF identificara o contratara personal para el Proyecto, con las habilidades y experiencia apropiadas, para gestionar aspectos de Contabilidad y Desembolsos del proyecto propuesto.
- La participación de múltiples entidades implementadoras en el proyecto propuesto añade complejidad a la operación y la necesidad por coordinación adicional entre varios actores.
  - El MEF desarrollara algunas funciones de coordinación general, incluyendo monitoreo y consolidación de información financiera para el Proyecto para proveer mas cohesión y se mantendrá como contraparte del Banco Mundial.
  - Ya que el proyecto implica la participación de varias unidades clave dentro del MEF, una unidad de apoyo administrativa será creada para desempeñar los aspectos administrativos de los componentes bajo responsabilidad del MEF.
- El sistema administrativo integrado bajo el anterior proyecto, no fue implementado como originalmente fue concebido en el PAD, el cual no facilito la preparación de informes financieros del proyecto. Under the previous project, the integrated administrative system was not implemented as originally envisioned in the PAD, which did not facilitate the preparation of project financial reports.

- El SIAFPA PRO, el cual es un modulo del Sistema de Gestión Financiera Integrada (SGFI) en Panamá, especialmente diseñado para monitorear los gastos del proyecto, será utilizado para el Proyecto. El SIAFPA PRO permitirá el monitoreo de información financiera y la preparación de los estados financieros del proyecto para el MEF, la CGR y la DGCP.
- Como parte del proceso interno en Panamá, las entidades de implementación tendrán que someter cada pago a la CGR para revisión, lo cual retrasara significativamente el proceso de pago (de 60 a 90 días de retraso en promedio) y tiene el potencial para retrasar la implementación del Proyecto. Este es un problema del país el cual tiene el potencial para afectar al proyecto propuesto, en el que los acuerdos FM contemplan el uso de los sistemas del país.
  - El Banco continuara monitoreando y proveyendo asistencia técnica al Gobierno de Panamá para reducir los retrasos en el pago a los proveedores.

31. **Supervisión FM:** Un Especialista de Gestión Financiera del Banco Mundial, realizara una misión de supervisión previa a la eficacia, para verificar la implementación de los acuerdos FM. Después de la eficacia, el especialista FM deberá revisar los reportes de auditoría anuales, deberá revisar las secciones financieras del IFRs semi-anual y deberá realizar al menos una misión de supervisión por año.

32. **Adquisición.** La adquisición para el proyecto será llevada a cabo de acuerdo con las “Líneas Guías del Banco Mundial: Adquisiciones bajo los prestamos del BIRD y los Créditos IDA” de fecha en Mayo 2004 y revisado en Octubre 2006 y Mayo 2010; y las “Líneas Guías: de Selección y Contratación de Consultores de los Prestatarios del Banco Mundial” de fecha Mayo 2004 y revisada en Octubre 2006 y Mayo de 2010 y las disposiciones estipuladas en el Acuerdo Legal. La descripción general de varios elementos bajo diferente categoría de gastos es descrita a continuación. Para cada contrato a ser financiado por el Préstamo/Crédito, los diferentes métodos de adquisición o métodos de selección de consultoría, la necesidad de precalificación, estimación de costos, requisitos de revisión previos y el marco de tiempo están acordados entre el Prestatario y el Banco en el Plan de Adquisiciones. El Plan de Adquisiciones será actualizado al menos anualmente o como sea requerido, para reflejar las necesidades de implementación del Proyecto y las mejoras en la capacidad institucional.

33. **Adquisición de Trabajos:** La operación propuesta no financiara trabajos.

34. **Adquisición de Bienes:** El proyecto propuesto financiara contratos para la adquisición de bienes necesarios para apoyar el desarrollo e implementación de sistemas de información, así como también de actividades de entrenamiento. Más específicamente el Proyecto comprara infraestructura de computación, como servidores y equipo de red para computadoras, equipos de sobremesa, equipo para oficina, paquetes de software y servicios de impresión. Las adquisiciones también serán hechas usando los Documentos de Licitación Estándar del Banco (DLE), para todas las Licitaciones Internacionales Competitivas (LIC) y los acuerdos Nacionales SBD con el (o satisfactorias para él) Banco para otras adquisiciones.

35. **Contratación Directa (fuente única):** Durante la preparación del proyecto, la DGCP (*Dirección General de Contrataciones Públicas*) identifico la necesidad de comprar un software

de motor de búsqueda directamente de Google para apoyar las características de consulta de la pagina web *Panamá Compra*. Se espera que este contrato sea una contratación directa, cuyo costo se estima que ronde los \$700,000 Dólares de Estados Unidos. Durante la preparación, el quipo del proyecto explico a la DGCP que la solicitud seria revisada por el Banco una vez la DGCP provea el costo estimado de manera detallada, así como también la documentación para apoyar esta solicitud, la cual necesitara ser revisada previamente por la RPM de acuerdo con el BP 11.00. El Banco subrayo que mientras la solicitud es cuidadosamente revisada, la existencia de ninguna objeción dependerá de la justificación subyacente presentada por la DGCP la cual necesita estar en línea con las políticas de adquisición para contratación directa.

36. **Marco Legal de Adquisiciones.** Ley 22, La *ley de Contrataciones Públicas* o Ley de Adquisiciones del Gobierno entro en vigencia en Diciembre de 2006 e introdujo cambios importantes para los procesos de adquisición en Panamá. Adicionalmente, la ley 22 fue modificada por una serie de leyes consecutivas en 2008 y 2009:

- ley 41 de Julio de 2008, la cual enmienda la Ley de Adquisiciones del Gobierno (Ley 22);
- ley 69 de Noviembre de 2009, la cual modifica procedimientos específicos de la Ley de Adquisiciones del Gobierno (Ley 22), la más importante, es la creación de un nuevo método para adquisiciones que se denomina: *Licitación Abreviada*; y
- ley 80 de Diciembre de 2009, la cual modifica el número de procedimientos de la Ley de Adquisiciones del Gobierno (Ley 22), la más importante son los procesos de re-licitación y el detalle de los procesos para la implementación del método denominado *Licitación Abreviada*.

37. La Ley 69 introdujo un Nuevo método de adquisición denominado “*Licitación Abreviada*”, el cual puede ser usado para cualquier proceso abajo de US\$30,000 y requiere únicamente 5 días hábiles para el sometimiento de licitaciones después de la publicación o de una invitación para licitaciones en *PanamáCompra* e invitación directa a licitantes calificados. El periodo de sometimiento de licitaciones para “*Licitación Abreviada*” puede convertirse en un limitante para la participación, particularmente en procesos de gran valor y complejos. Consecuentemente, se recomienda incluir una disposición especial en el acuerdo del préstamo para tratar este problema.

38. Los siguientes problemas son diferencias adicionales entre el marco legal de Adquisiciones Panameño y las políticas de adquisición del Banco:

- Uso de paréntesis, los cuales son un mínimo y un máximo de precios de oferta;
- Rechazo de ofertas que no son acompañadas de una garantía de seguridad al tiempo que la licitación es abierta;
- Licitaciones abiertas para la elección de consultores;
- Imposibilidad para extranjeros para registrarse en *PanamáCompra*, para someter licitaciones electrónicas.
- La “*contratación por mérito*” puede convertirse en un método de elección arbitrario y la evolución de su uso debe ser monitoreado cuidadosamente; y

- Para licitaciones superior a \$175,000.00, una reunión de pre-licitación puede ser arreglada y no está claro si la asistencia debe volverse un requisito obligatorio para ofertar.

39. **Disposiciones Especiales para el acuerdo legal:** Basado en la revisión de el marco legal de Adquisiciones Panameño, las siguientes disposiciones especiales fueron preparadas e incorporadas en el acuerdo legal.

Adicionalmente y sin limitación a alguna otra disposición establecida en la Lista Adquisiciones o en las Líneas Guías, los siguientes principios de adquisición deberán regir toda adquisición de bienes (Licitación Competitiva Internacional)

- No se les exigirá a los licitantes extranjeros, estar registrados con las autoridades locales, como prerequisite para licitar;
- No se rechazarán ofertas y no se otorgarán adjudicaciones provisionales al momento de la apertura de la licitación;
- La invitación a licitar no establecerá para fines de aceptación de la licitación, un monto mínimo o máximo para los precios del contrato; y
- La invitación para licitar no requerirá atención obligatoria a reuniones pre-licitación como condición para licitar.

Adicional y sin limitación a cualquier otra disposición establecida en la Lista de Adquisiciones o en las Líneas Guías, los siguientes principios regirán toda adquisición de bienes (Licitación Competitiva Nacional):

- No se exigirá a los licitantes extranjeros estar registrados con las autoridades locales como prerequisite para licitar;
- No serán rechazadas licitaciones de las propuestas y no se otorgarán adjudicaciones provisionales, al momento de la apertura de la licitación;
- La invitación para licitar no establecerá para fines de aceptación de licitaciones, un monto mínimo o máximo de los precios del contrato;
- La invitación para licitar no requerirá asistencia obligatoria a reuniones pre-licitación como condición para licitar; y
- El tiempo permitido para la preparación y sumisión de las licitaciones no será menor a 4 semanas, salvo pacto en contrario por el Banco.

Adicionalmente y sin limitación a alguna disposición establecida por la Lista de Compras o las Líneas Guías, los siguientes principios deberán regir toda contratación de compras:

- No se exigirá a los licitantes extranjeros estar registrados con las autoridades locales como prerequisite para licitar;
- No se rechazarán licitaciones y no se otorgarán adjudicaciones provisionales al momento de apertura de la licitación;
- La invitación para licitar no establecerá, para fines de aceptación de la licitación, un monto mínimo o máximo para los precios de los contratos;
- La invitación para licitar no requerirá asistencia obligatoria a reuniones de pre-licitación como una condición para licitar; y



- Un mínimo de tres cotizaciones debe obtenerse como condición para otorgar el contrato.

Adicionalmente y sin limitación a ninguna disposición establecida en la Lista de Adquisiciones o las Normas de Consultoría, los siguientes principios regirán toda contratación de servicios de consultoría:

- No se requerirá a los consultores extranjeros a:
  - Presentar cualquier certificado expedido por autoridades locales acerca de su capacidad legal o sobre su estado fiscal para fines de someter propuestas; y
  - Someter sus propuestas en persona.

40. **Selección de Consultores:** El proyecto propuesto financiara varios contratos para servicios de consultoría, incluyendo *inter alia* el desarrollo e implementación de sistemas de información para apoyar la gestión del presupuesto basado en desempeño y los sistemas de M&E, de asistencia técnica para la modernización del marco de control interno y externo, la realización de actividades de entrenamiento, asistencia legal para diseñar el marco de adquisiciones legal, asesoría legal técnica en la temas de recolección de impuestos. Adicionalmente los consultores individuales pueden ser contratados para fortalecer los equipos en las tres agencias implementadoras que coordinaran la implementación del proyecto.

41. Lista corta de consultores para servicios estimados con costo inferior a USD 200,000 o equivalente por contrato puede ser compuesta enteramente de consultores nacionales de acuerdo con las disposiciones del párrafo 2.7 de Líneas Guías de Consultoría.

42. Adicionalmente a la elección basada en costo-calidad y contratos no complejos para servicios de consultoría, seguirán los procedimientos de selección basados en la calificación de los consultores, la elección bajo presupuesto fijo y elección de menor costo, como se ha definido en las líneas guías. Tales casos serán reflejados en las actualizaciones del plan de adquisiciones. Los servicios de consultoría complejos seguirán los procedimientos para elección basada en calidad con previa aprobación del Banco en el plan de adquisiciones.

43. **Costos Operacionales:** Se espera que el proyecto financie los costos operacionales que incluyen viaje, dietas, material de oficina de poco valor, transporte, arrendamiento de espacios de oficina para entrenamiento y otros. El proyecto también financiara auditorías financieras. Estos contratos seguirán los procedimientos locales que son aceptables por el Banco.

44. **Entrenamiento:** El proyecto financiara varias actividades de entrenamiento para el personal de las tres agencias implementadoras propuestas (entrenamiento en adquisiciones también será incluido para los ministerios del sector, como parte del componente 3), incluyendo entrenamiento especializado en gestión financiera, marco de resultado, presupuesto basado en rendimiento, controles internos, recolección de impuestos, adquisiciones, contabilidad y otros. Estos contratos seguirán los procedimientos locales aceptables para el Banco.

45. **Evaluación de la capacidad de la agencia para implementar la adquisición:** Siguiendo con el diseño de operaciones previas, con estas agencias, habrá tres equipos diferentes implementando la adquisición para el proyecto: MEF o Ministerio de Economía y Finanzas,

CGR Contraloría General de la Republica y DGCP o el cuerpo regulatorio de adquisiciones. Todas estas agencias tienen amplia experiencia implementando operaciones financiadas por el Banco. Estas agencias terminaron de implementar los préstamos 4635-PA y la financiación adicional, el préstamo 7446-PA en Mayo de 2010, pocos meses antes de que iniciara el diseño de la operación propuesta. El MEF, la CGR y la DGCP ya asistieron a múltiples entrenamientos en adquisiciones financiadas por el Banco, realizadas en 2007, 2008, 2009 y 2010.

46. Todos los procesos de adquisición financiados por el Proyecto serán registrados en *Panamá Compra*, un sistema perteneciente y operado por la DGCP, el cuerpo regulatorio de adquisiciones del país. *Panamá Compra* es un sistema para la divulgación de información sobre adquisición Gubernamental. Divulga oportunidades de licitación así como también contratos otorgados. Todos los documentos y enmiendas de licitaciones, así como también clarificaciones están disponibles para ser descargadas en el portal web. Los procesos de licitación son implementados por agencias del sector siguiendo procedimientos definidos por la ley. Estas agencias publican su invitación para la subasta, contratos otorgados, documentos y enmiendas de licitaciones y clarificaciones en el sitio web de *Panamá Compra*.

47. Como este proyecto es una repetición con agencias que recientemente experimentaron la implementación de proyectos financiados por el Banco, una evaluación simplificada de la capacidad del MEF, CGR y DGCP fue realizada, para implementar acciones de adquisición para el Proyecto. La evaluación revisó y actualizó evaluaciones previas hechas por el Banco con respecto a la estructura organizacional para la implementación del Proyecto y la interacción entre el personal del Proyecto responsable de la adquisición y unidades centrales de estas agencias para administración y finanzas.

48. Gestión del ciclo de Adquisición: la CGR y DGCP usualmente implementan pocos contratos de poco valor en bases anuales. La DGCP fue creada por la Ley 22 a finales de 2006 y las agencias aun necesitan más personal para ser capaces de cumplir sus roles y responsabilidades. Muchos procesos de negociación interna aun están siendo diseñados o revisados. Por otro lado, el MEF y CGR tienen control interno y procesos claros y cristalizados. El flujo interno de trabajo de un proceso de adquisición es claro para todo el personal trabajando en el “*Departamento de Proveeduría y Compras*” en la CGR. Manuales internos e instrucciones están disponibles para proveer ayuda si fuese necesaria.

49. Las Corrientes principales de la Ley 22, la mayoría de los pasos de adquisición se acercan el otorgamiento del contrato, y, por lo tanto, el procesamiento en general se hará muy similar entre todas las agencias de administración. En general, todas las agencias tienen arreglos similares en los cuales equipos de sectores presentan una petición para contratación al equipo de adquisición para ser procesada. El equipo de adquisición prepara los documentos de licitación basados en especificaciones o términos de referencia provistos por los equipos de sector y seguirá los procedimientos del ciclo de adquisición hasta la fase de otorgamiento. La CGR necesita aclarar todos los contratos otorgados antes de que el contrato pueda ser legalmente efectivo de acuerdo a los procedimientos del país. La oficina de revisión previa en la *Contraloría* revisa no solo todas las adquisiciones sino que también pagos de todos los ministerios en línea ex-ante.

50. De acuerdo a la ley 22, todas las quejas con respecto a procesos de adquisición deberán ser direccionados a la DGCP la cual está a cargo de su evaluación y tomar una decisión.

51. La CGR tiene dos practicas de adquisición específicas que no son consistentes con los procedimientos de adquisición del Banco y por lo tanto la necesidad de provisiones especiales enlistadas arriba:

- Para procesos de hasta \$5,000 dólares, la CGR publica un anuncio específico en *Panamá Compra* y cotizaciones son entregadas a la CGR ya sea por fax, correo o correo electrónico. Correo electrónico es el medio usado más frecuentemente por licitadores para enviar cotizaciones. Ninguna ceremonia pública de apertura se lleva a cabo para procesos de hasta un costo estimado de \$5,000 dólares. Si solo una cotización es recibida y esa cotización cumple con los requerimientos establecidos por la CGR, el contrato debe ser otorgado. Esta es una gran diferencia a los procedimientos de compra del Banco el que requiere un mínimo de tres cotizaciones para otorgar el contrato.
- La CGR informó la misión que para licitaciones abiertas, se requiere que los solicitantes entreguen sus licitaciones en persona. Licitaciones enviadas por correo no son aceptadas. Esta también es una gran diferencia de los procedimientos de adquisición del Banco y por lo tanto provisiones especiales deben estar en su lugar además de la guía que ya fue brindada a la CGR.

52. Se espera que ninguna de las agencias implementadoras dependa de servicios provistos por una compañía o agencia consultora en administración de fondos. Se espera que las tres agencias sigan procesos y procedimientos institucionales para realizar la adquisición y efectuar pagos para las operaciones de financiamiento propuestas adicionalmente.

53. Organización y Funciones: La asignación de responsabilidades en un procesos de adquisición es integrado por la ley 22 y los roles son claramente definidos. En la CGR, por ejemplo, el “*Departamento de Proveeduría y Compras*” tiene un equipo de 9 personas responsables para operar la bodega interna del CGR. Por otra parte, hay tres coordinadores para los procesos de licitación abiertas y los procesos están distribuidos de acuerdo a la carga laboral de cada coordinador. Los coordinadores de las licitaciones abiertas están encargados de preparar las condiciones específicas para los documentos de licitación y enviarlos a la cabeza del equipo para revisión. La ley 22 permite para contraltos simples, que son llamados “órdenes de compra”, hasta la cantidad máxima de \$250,000 dólares. Si un contrato detallado es requerido, es comúnmente preparado por la unidad requirente y revisada por el “*Departamento de Proveeduría y Compra*”.

54. Para contratos de más de \$30,000 dólares, se requiere una “*resolución*” antes de otorgarla.

55. A los licitantes se les conceden cinco días laborales para quejarse en contra del otorgamiento y todas las quejas deben ser dirigidas al “*Tribunal de Contrataciones Públicas*”.

Para el tiempo de esta evaluación, el Tribunal aun no estaba operando y su rol era ejercido por la DGCP mientras los jueces eran determinados.

56. La evaluación de licitaciones es realizada por la unidad requirente pero el otorgamiento es hecho por la unidad de adquisición. La unidad de adquisición usualmente no es representada en la evaluación de licitaciones. De acuerdo a la ley local, los comités evaluadores de licitaciones son determinados por cada proceso específico de adquisición por la agencia compradora.

57. Sistemas de apoyo y control: Las tres agencias implementadoras usarán *PanamáCompra* para hacer publicidad sobre las oportunidades de licitación y otorgamiento de contratos.

58. Además de *PanamáCompra*, la CGR tiene dos sistemas de información interna que son usados en los procesos de adquisición. SICO es el sistema de control de documentos, que es usado para encontrar el estado de un documento y el lugar en el que está asentado. SIGAME es el sistema de información de la CGR usado internamente y también por ministerios en línea para seguir los estados de la revisión previa obligatoria realizada por la CGR en los documentos de licitación y pago.

59. El mantenimiento de registro: el mantenimiento de registro es muy bueno en la CGR, DGCP y MEF como es indicado en una post revisión realizada en Abril 2010.

60. Dotación del personal: la CGR tiene un impresionante número de 23 personas a cargo de entregar a tiempo y efectivamente apoyo a adquisición interna y administración de su bodega interna. La cabeza del equipo de adquisición tiene mucha experiencia con la adquisición del Gobierno habiendo trabajado los últimos 20 años en el campo y ella ha atendido varios entrenamientos ofrecidos por el Banco recientemente.

61. La DGCP depende de un especialista de adquisición de alto desempeño con experiencia solida en procedimientos del Banco.

62. El MEF tiene un equipo de especialistas que asistieron a varios entrenamientos realizados por el Banco recientemente y el equipo está encabezado por un especialista experimentado con en previos proyectos financiados por el Banco y el IADB.

63. La mayoría de los problemas/ riesgos con respecto al componente de adquisición para la implementación del Proyecto han sido identificados y comprometerán los dos conjuntos de riesgos siguientes:

64. Primero, hay un conjunto de riesgos asociados con la institución de la siguiente manera:

- Disponibilidad de Información: ninguna de las tres agencias implementadoras tiene un sistema de información de gestión de adquisición. Estas agencias tiene todos sus procesos disponibles en *PanamáCompra* pero el reporte en este sistema es limitado.
- Experiencia limitada con la adquisición de paquetes grandes y complejos de sistemas de información: el componente 1 y 2 del Proyecto financiará paquetes complejos de sistemas de información con los cuales las agencias de implementación tiene experiencia limitada.

Aunque este es un problema específico del sector, la experiencia muestra que especificaciones técnicas sueltas o términos de referencia impactarían los resultados de los procesos de adquisición.

65. Segundo, con respecto a riesgos relacionados al amplio marco operacional de adquisición del país, dos riesgos principales podrían impactar la implementación del Proyecto:

- Falta de confiabilidad del personal trabajando en adquisición; y
- Un proceso de planificación limitado, lo que causa procesos de adquisición no planeados que surgen durante el curso del año fiscal.

66. Considerando que las agencias implementadoras propuestas han tenido experiencias recientes ejecutando proyectos financiados por el Banco y que el Proyecto será una repetición desde una perspectiva institucional, el plan de acción propuesto para la adquisición es simple ya que las agencias ya tienen la capacidad en adquisición.

| <b>Plan de Acción</b> |   |                            |   |
|-----------------------|---|----------------------------|---|
|                       | <b>Acción</b>   | <b>Marco de Tiempo</b>     | <b>Estado</b>   |
| 1                     | Preparación de un plan de adquisición para al menos los primeros doce meses de la implementación del proyecto.  | Antes de las Negociaciones | Plan de adquisición recibido y revisado por el Banco el 27 de Enero, 2011.                        |
| 2                     | Desarrollo de directrices internas para la administración de procesos de adquisición, dichas directrices deberán ser parte del manual operacional del Proyecto. | Antes de la Implementación | Una versión de Adelanto del manual operacional fue presentada al Banco durante las negociaciones. |

67. El riesgo general del proyecto para adquisición es promedio.

68. Los umbrales para los métodos de adquisición que serán usados para la preparación del plan de adquisición será de la siguiente manera:

| <b>Método de Adquisición</b> | <b>Bienes</b>      |
|------------------------------|--------------------|
| ICB                          | \$250,000          |
| NCB                          | Hasta de \$250,000 |
| Compra                       | Hasta de \$30,000  |

69. El umbral para revisión del Banco que será utilizado para la preparación del plan de adquisición será como aparece en la tabla de abajo. Estos umbrales pueden ser revisados durante la implementación del proyecto provisto de la capacidad de implementar aumento de adquisición.

| <b>Tipo de Revisión</b>  | <b>Bienes</b>     | <b>Consultantes</b> |
|--|-------------------|---------------------|
| Revisión Previa  | \$30,000 y arriba | \$100,000 y arriba  |
| Post Revisión  | Hasta de \$30,000 | Hasta de \$100,000  |
| <i>Todo contrato directo requerirá la revisión previa por el Banco sin importar la cantidad.</i> |                   |                     |

70. **Plan de Adquisición:** Un Plan de Adquisición para (más de) los primeros 18 meses de la implementación del proyecto ha sido preparado, fue discutido y aceptado durante las Negociaciones en enero 27, 2011, y proveerá la base para métodos de adquisición y revisión por el Banco.

71. El plan de adquisición estará disponible en internet en SEPA, el sistema de monitoreo regional del plan de adquisición. El SEPA permitirá al MEF, CGR, DGCP y al Banco monitorear la implementación del plan de adquisición remotamente así como también el seguimiento en actualizaciones necesarias al plan. El plan de adquisición será actualizado en acuerdo con el Equipo del Proyecto anualmente o como sea requerido para reflejar las necesidades y mejoras de implementación del proyecto actual en su capacidad institucional.

72. **Frecuencia de Supervisión de Adquisición:** Además de la supervisión de revisión previa, la capacidad de evaluación de la Agencia Implementadora ha recomendado un mínimo de una misión de supervisión por año en el campo para realizar post revisiones de la acciones de adquisición.

73. **Monitoreo & Evaluación.:** La *Dirección de Programación de Inversiones* (DPI) en el *Ministerio de Economía y Finanzas* (MEF) estará encargada de realizar todas las actividades de monitoreo y evaluación. La unidad compilará los datos necesarios para la actualización de indicadores e interactuará con el equipo supervisor del Banco para la preparación de reportes de M&E, reportes de progreso regular para el Comité Director de Reformas y el Banco Mundial. Recursos bajo el componente 4 han sido establecidos para fortalecer la capacidad de la unidad para realizar estas tareas.

74. **Rol de los socios.** Estos acuerdos de implementación fueron discutidos con el equipo del IADB que se usarían los mismos arreglos para apoyar la implementación de actividades complementarias y apoyo al país.

75. Estos acuerdos de implementación fueron discutidos por todas las partes mencionadas y fueron aprobadas por el Ministerio de Finanzas, ambos Vice Ministros de Finanzas, la Contraloría General y el Director del DGCP.

## Anexo 4: Marco Operacional de la Evaluación de Riesgos (MOER)

### Objetivo(s) de Desarrollo del Proyecto

El objetivo del Proyecto es ayudar a las agencias públicas del Prestatario en la producción, uso y disseminación oportuna de información de desempeño de calidad, por lo tanto permitir un uso mas eficiente, transparente y confiable de los fondos del presupuesto público del Prestatario.

|  |   |
|--|---|
| Resultados PDO a Nivel de Indicadores de | 1. <b>Orientación al desempeño del presupuesto.</b> El documento del presupuesto es presentado al Congreso usando clasificaciones programadas e información de desempeño financiera y no financiera en el presupuesto de 2014.  |
|  | 2. <b>Calidad de la información financiera.</b> Un decreto consolidado del Gobierno es preparado anualmente con pocas omisiones, un formato consistente durante el tiempo y divulgación de estándares de contabilidad (IPSAS o nacional).   |
|  | 3. <b>Eficacia de la Función de Auditoría Interna.</b> Un nuevo marco de auditoría interno está colocado que intenta mostrar progreso en la función de auditoría interna que apunta a seguir un estándar profesional con calidad y sus recomendaciones seguidas por autoridades para el final del Proyecto. |
|  | 4. <b>Índice de referencia de Adquisición OECD.</b> Aumenta en niveles de referencia de la metodología OECD para evaluar sistemas de adquisición nacionales.  |
|  | 5. <b>Percepción de transparencia y eficiencia en el sistema de adquisición de Panamá.</b> Mejoramiento de la percepción de transparencia y eficiencia del sector privado en el sistema de adquisición publica de Panamá.   |

| Categoría de Riesgo  | Nivel de Riesgo | Descripción del Riesgo  | Medida de Mitigación Propuesta   |
|--|-----------------|---|--|
| <b>1. Riesgos de las partes interesadas en el Proyecto</b> |                 |   |  |
| Parte interesada   | Medio-I         | Puntos de vista conflictivos adentro del Ministerio de Finanzas, Oficina del Presidente y Oficina de Contraloría. | <ul style="list-style-type: none"> <li>El diseño del Proyecto involucra una participación complete de actores que a veces no están acostumbrados a trabajar juntos. Un activo clave de la operación es crear un foro para la colaboración inter-agencia.</li> <li>Arreglos de coordinación desde operaciones previas será usado como apropiado para promover la adopción de un punto de vista común. Arreglos de implementación también son considerados por el Comité de Dirección de Reformas que proveerá apoyo técnico y político coordinado.</li> <li>Una de las claves que pueden ser entregadas del Proyecto será un documento del plan estratégico para la reforma asegurándose que estos sean desarrollados en una manera participativa. Esto asegurara un solo punto de vista oficial de las reformas (cubriendo adquisición, IFMS, desempeño presupuestario, etc) que sea consensuado entre los actores clave.</li> </ul> |

| Categoría de Riesgo  | Nivel de Riesgo | Descripción del Riesgo   | Medida de Mitigación Propuesta  |
|--|-----------------|--|---|
|  |                 | Resistencia al Cambio en Sectores Ministeriales.   | <p>El proyecto considera tres acciones críticas para involucrar y obtener la propiedad de los Ministerios del Sector.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El uso de sectores piloto para la implementación de algunas reformas que afecta el presupuesto.</li> <li>• El proyecto incluirá una estrategia de comunicación y entrenamiento que marcara sectores desde el principio de la operación.</li> <li>• El Nuevo Comité de Dirección de Reformas que proveerá apoyo técnico y político coordinado.</li> </ul>   |
| <b>2. Riesgos de Agencias Implementadoras (incluyendo riesgos FM &amp; PR)</b> |                 |  |   |
| Capacidad  | Alto            | <p>Capacidades fiduciarias pueden ser un factor limitante y mantenerse bajo.</p> <p>Expertos en Manejo efectivo del Proyecto en unidades contraparte clave han sido escasos.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Entrenamiento.</i> Expertos fiduciarios han visitado el cliente y han marcado un plan FM y sesiones de entrenamiento del personal de adquisición, particularmente para nuevas unidades.</li> <li>• <i>Usando capacidades previas y coordinación.</i> El proyecto esta asegurándose que las capacidades creadas a través del TAL previo puedan ser usadas por el Gobierno como fue expresando en los arreglos de implementación en el Anexo 3. El MEF, CGR y DGCP tienen experiencia previa y personal clave que será retenido. Adicionalmente, el MEF desempeñara una función coordinadora, creara una unidad de apoyo administrativo e identificara o contratara personal dedicado al Proyecto, con habilidades apropiadas y experiencia, para manejar aspectos de Contabilidad y Desembolso del proyecto propuesto.</li> <li>• <i>Uso de SIAFPA PRO.</i> SIAFPA PRO será implementado en las entidades para monitorear los gastos del proyecto.</li> <li>• <i>Planes Fiduciarios.</i> Evaluaciones FM de entidades implementadores han identificado medidas de mitigación apropiadas para ser incluidas en el diseño del Proyecto de acuerdo con los encuentros y un plan de acción para la administración y monitoreo de los fondos del proyecto (ver Anexo 3).</li> <li>• <i>Supervisión de cerca.</i> El Banco continuara monitoreando y proveyendo asistencia técnica al Gobierno panameño para reducir los retrasos en los pagos de los vendedores. También auditores para la auditoria del Proyecto serán contratados 4 meses después de la fecha efectiva para asegurar el sometimiento oportuno de la auditoria y cumplimiento con los convenios financieros. Finalmente, procesos y procedimientos FM específicos están siendo diseñados con el objetivo de garantizar que los fondos del proyecto son usados económicamente y eficientemente. Estos procesos y procedimientos serán reflejados en el Manual Operacional.</li> </ul> |



| Categoría de Riesgo            | Nivel de Riesgo | Descripción del Riesgo                              | Medida de Mitigación Propuesta   |
|--------------------------------|-----------------|---|--|
|                                |                 |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Un Nuevo modelo basado en prácticas pasadas.</i> El modelo de acuerdo de implementación actual (ver anexo 3) ha sido desarrollado en conjunto con el Gobierno tomando en cuenta la alcance y profundidad de los cambios propuestos así como también la fortaleza y debilidad del Gobierno Central actual y la arquitectura institucional del MEF.</li> <li>• <i>Autonomía con coordinación.</i> Los acuerdos de implementación han sido diseñados para balancear autonomía con las necesidades de coordinación, para separar las funciones administrativas de las técnicas y proveer mayor apoyo político.</li> <li>• <i>Acuerdos detallados y apoyo político.</i> El modelo de acuerdos de implementación contiene 3 grandes características: (i) arreglos inter-institucionales, (ii) acuerdos intra-institucionales del MEF, y (iii) un mecanismo para proveer a la reforma con el mejor perfil político y técnico.</li> <li>• <i>Desempeño de monitoreo.</i> El desempeño de las unidades administrativas en el MEF, CGR y DGCP serán evaluadas regularmente y reportadas al Comité de Dirección para proveer confiabilidad en la calidad de provisión del servicio. La falta de desempeño será reportada al Comité de Dirección el cual ejecutara acciones necesarias adentro de agencias y al equipo de ejecución del Proyecto para dirigir el curso de la reforma y con los <i>Recursos de entrenamiento</i> del Proyecto. Para complementar esto, el Banco ha hecho equipo con las principales contrapartes ha contemplado fondos (ver componente 4) con el objetivo de contratar, entrenar y retener oficiales que tiene la capacidad de realizar las tareas de gestión del Proyecto con la suficientes habilidades.</li> </ul> |
| <b>3. Riesgos del Proyecto</b> |                 |   |  |
| Diseño                         | Medo-I          | Multiplicidad de actores/ agencias implementadoras. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la fase de diseño, el equipo del Proyecto ha dedicado tiempo y esfuerzos para conectar contrapartes que a veces no están acostumbradas a trabajar juntos. Por ejemplo, el Banco y el IDB están apoyando la participación de muchas contrapartes diferentes en la conferencia regional M&amp;E en México. También, secciones de entrenamiento fiduciario están siendo llevadas a cabo.</li> <li>• Para una implementación exitosa, el equipo ha revisado en detalle la experiencia pasada usando la TAL ICR. Con estos hallazgos (ver la sección de lecciones aprendidas) el equipo del Banco realizo un taller específico con todas las contrapartes para discutir la mejor solución posible y alcanzar un acuerdo entre todos los actores. El modelo descrito en el Anexo 3 es el resultado de esto.</li> <li>• Durante la preparación, el equipo ha diseñado mecanismos de coordinación apropiados. Estas tres características contenidas en el anexo 3 incluyen (i) arreglos inter-institucionales (MEF-CGR-DGCP), (ii) arreglos inte-institucionales</li> </ul>  |

| <b>Categoría de Riesgo</b> | <b>Nivel de Riesgo</b> | <b>Descripción del Riesgo</b> | <b>Medida de Mitigación Propuesta</b>   |
|----------------------------|------------------------|-------------------------------|---|
|                            |                        |                               | en el MEF, y (iii) un Comité de Dirección de Reforma para proveer a la reforma con el compromiso técnico y político más alto. |

| <b>Clasificación general de riesgos en la Preparación</b> | <b>Clasificación general de riesgos durante Implementación</b> | <b>Comentarios</b> |
|---|--|--------------------|
| Medio-I   | Alto   |                    |

## Anexo 5: Plan de apoyo de la Implementación.

1. **El plan de apoyo de la implementación (PAI)** se concentra en los dos riesgos claves que han sido identificados como aletos y el concepto del Proyecto nota revisiones consideradas como críticas. Son revisadas en detalle de la siguiente manera y complementada por las siguientes tablas que incluyen recursos necesarios para asegurar la debida diligencia, así como también soporte técnico.

2. **Requerimientos y entradas fiduciarias.** Debido al riesgo identificado y el diseño del Proyecto, los requerimientos MF incluirán auditorías financieras anuales, FMR semi-anuales, entrenamiento y supervisión FM. Además, como parte de los acuerdos FM del proyecto propuesto, la entidad preparará un Manual Operacional del Proyecto e identificar o contratar personal FM dedicado al proyecto propuesto, lo que será revisado durante las misiones de supervisión anuales. La supervisión FM consistirá de una misión posible al tiempo que sea efectivo (para asegurar una implementación exitosa de acuerdos FM), revisión de reportes de auditoría anual (para proveer seguridad con respecto a un uso adecuado de los fondos) y por lo menos una de las misiones de supervisión FM (para la revisión de una continua aceptación de acuerdos del FM).

3. **Capacidades fiduciarias para implementar el Proyecto.** Como fue experimentado previamente en el Préstamo de Asistencia Técnica de Reformas en Políticas Públicas, equipos fiduciarios en algunas de las contrapartes clave puede limitar el avance de la ejecución del proyecto y en la implementación en general. Las siguientes acciones de mitigación han sido identificadas:

- *Realizar sesiones de entrenamiento y talleres.* Expertos fiduciarios han visitado al cliente para realizar evaluaciones fiduciarias individuales y acciones contenidas en el Anexo 3. Adicionalmente, ellos están planeando sesiones de entrenamiento para administración financiera y adquisición objetivas, particularmente para las nuevas unidades en el MEF, CGR y DGCP anteriores a la efectividad del préstamo y después en bases regulares.
- *Usando capacidades de personal en su lugar.* El proyecto esta asegurándose que capacidades a través del TAL previo puedan ser usadas por el Gobierno como fue expresado en los acuerdos de implementación en el Anexo 3. El MEF, CGR y DGCP tienen experiencia previa y algún personal clave será retenido.
- *Preparación de planes fiduciarios detallados.* Evaluaciones FM de las entidades implementadoras han identificado medidas de mitigación apropiadas para ser incluidas en el diseño del Proyecto de acuerdo con los hallazgos y el plan de acción para fortalecer la administración y monitoreo de fondos del proyecto. (ver Anexo 3).
- *Provisión de Recursos de Personal.* Para complementar las acciones previas, el Banco junto con las principales contrapartes han contemplado fondos (ver el componente 4 del Proyecto) con el fin de contratar, entrenar y mantener oficiales que tiene capacidades de realizar tareas de gestión del Proyecto con las habilidades suficientes.

4. **Personal de administración del proyecto efectivo.** La experiencia de la implementación del TAL anterior muestra que aun con claridad, propiedad y guía a nivel de administración, equipos operacionales que son necesarios para implementar el Proyecto son débiles.

- *Preparación de un Nuevo modelo de arreglo de implementación.* El modelo de acuerdo de implementación actual (ver Anexo 3) ha sido desarrollado con conjunto con el Gobierno

considerando el alcance y profundidad de cambios propuestos así como también fortalezas y debilidades del Gobierno Central actual y arquitectura institucional del MEF.

- *Logrando la ejecución del proyecto con autonomía y coordinación.* Los acuerdos de implementación han sido diseñados para balancear autonomía con las necesidades de coordinación, para separar funciones administrativas de técnicas y proveer mayor apoyo político.
- *Modelo de acuerdo de implementación comprensivo con mayor apoyo político.* El modelo de acuerdo de implementación ha sido diseñado para cubrir todos los aspectos y actualmente contiene tres características principales: 8i) arreglos inter-institucionales entre el MEF, CGR y DGCP, (ii) acuerdos intra-institucionales en el MEF, y (iii) el Comité de Dirección de Reformas, un mecanismo para proveer a la reforma con el mayor compromiso político y técnico.
- *Implementación de un acuerdo de provisión del servicio y desempeño de unidad de monitoreo.* El desempeño de las unidades administrativas en el MEF, CGR y DGCP serán evaluadas regularmente y reportadas al Comité de Dirección para proveer confiabilidad en la calidad de provisión del servicio.
- *Provisión de entrenamiento y recursos.* Para complementar esto, el Banco junto con las contrapartes principales contemplaron financiar (ver componente 4) con el fin de contratar, entrenar y retener oficiales que tiene la capacidad de realizar tareas de administración del Proyecto con las habilidades suficientes.

#### Áreas de enfoque:

| Tiempo              | Enfoque  | Habilidades necesarias  | Estimado de Recursos US\$ <sup>(1)</sup>   | Rol del Socio  |
|---------------------|--|---|--|--|
| Primeros doce meses | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidades fiduciarias para implementar el Proyecto.</li> <li>• Personal de administración del Proyecto efectivo.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Especialistas FM</li> <li>• Presencia regular de expertos en PS de HQ</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Costo arreglado:</li> <li>• \$ 56,000 dólares</li> <li>• Costo variable : \$40,000 dólares</li> </ul> | Trabajo conjunto con el IADB a través del Comité de Dirección de Reforma |
| 12-48 meses         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidades fiduciarias para implementar el Proyecto.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Especialistas FM</li> <li>• Presencia regular de expertos en PS de HQ</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Costo arreglado:</li> <li>• \$24,500 dólares</li> <li>• Costo variable: \$17,500 dólares</li> </ul>   | Trabajo conjunto con el IADB a través del Comité de Dirección de Reforma |

<sup>(1)</sup> Estos costos son considerados adicionalmente a los fondos de supervisión regulares.

#### Mezcla de habilidades requeridas:

| Habilidades Necesarias   | Número de semanas de personal <sup>(1)</sup>   | Número de viajes <sup>(1)</sup>  | Comentarios |
|--|--|--|-------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Especialistas FM</li> <li>• Especialistas PR</li> <li>• Base de campo PS o presencia regular de HQ</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Especialista FM: 4 semanas/año durante el primer año y 2 semanas/ año durante el segundo</li> <li>• Especialista PR: 4 semanas/año durante el primer año 2/semanas durante el segundo</li> <li>• Especialista PS: 8 semanas/año durante el primer año 3 semanas/año durante el segundo</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Especialista FM: 4 misiones durante el primer año 2 misiones durante el Segundo</li> <li>• Especialista PS: 8 misiones durante el primer mes 3 misiones durante el Segundo</li> </ul> |             |

<sup>(1)</sup> Estas misiones son consideradas adicionalmente a los fondos de supervisión regulares.

**Socios:**

| <b>Nombre</b> | <b>Institución/País</b> | <b>Rol</b>      |
|---------------|-------------------------|-----------------|
| TBD           | IADB                    | Especialista FM |

## Anexo 6: Composición del Equipo

| <b>Nombre</b>                | <b>Rol / Título</b>  | <b>Unidad</b> |
|------------------------------|--|---------------|
| Pedro Arizti                 | Líder del Equipo de Tarea                                  | LCSPS         |
| Antonio Blasco               | Especialista Principal en Gestión Financiera               | LCSFM         |
| Manuel Fernando Castro       | Oficial Principal de Evaluación                            | IEGCS         |
| Joao Veiga Malta             | Especialista Principal de Adquisición                      | LCSPT         |
| Ximena Fernández Ordóñez     | Gestión del Proyecto                                       | IEGCS         |
| Bertha M. Mburugu            | Soporte a Gestión del Proyecto                             | LCSPS         |
| Christian Yves González      | Economista del País  | LCSPE         |
| Henry Forero                 | Oficial Principal de Información                           | CITPO         |
| Mariana M. Montiel           | Consultante Principal                                      | LEGLA         |
| Patricia de la Fuente Hoyes  | Oficial Principal de Finanzas                              | CTRFC         |
| Daniela Felcman              | Consultante ICR  | LCSPS         |
| May Olalia                   | Especialista Principal de Operaciones y Control de Calidad | LCSPS         |
| Meilyn Gem                   | Analista de Operaciones                                    | LCCPA         |
| Fabienne Mroczka             | Especialista en Gestión Financiera                         | LCSFM         |
| Alexandre Borges de Oliveira | Especialista Principal de Adquisición                      | LCSPT         |

## **Anexo 7: Análisis Económico y Financiero**

1. La operación propuesta es un proyecto de asistencia técnica diseñado para mejorar la eficiencia del sector público de Panamá. Reforzaré las reformas relacionadas a la eficiencia y efectividad del manejo de gastos. Sin embargo, dada la naturaleza de estas reformas, es difícil conducir un análisis costo- beneficio preciso. Ya que muchos de los beneficios son intangibles – como un desempeño institucional mejorado- es difícil conducir un acercamiento evaluativo cuantitativo riguroso y traducirlo en términos monetarios. Aun cuando se trate de tomar un acercamiento cualitativo, es difícil asignar atribuciones, dado a la interconexión de estas reformas a otras, y con mas grandes reformas que el Gobierno de Panamá está tomando.
2. Sin embargo, muchas de las actividades tomaran repercusiones disciales, económicas y sociales claras como descritas abajo. En general, los mayores ahorros fiscales resultando de reformas propuestas vendría de hacer más eficiente y más efectiva la administración de gastos públicos.
3. En términos de impacto económico, el logro de gastos públicos mas eficientes, mejor entrega del servicio y estructuras burocráticas mas transparentes son pilares clave en la agenda del Gobierno para inducir el crecimiento económico.
4. El potencial de utilización de información de desempeño por un espectro más amplio de partes interesadas, incluyendo mayor compromiso civil debería de acercar escrutinio al uso de dinero público y mayor participación en la toma de decisiones, reforzando la calidad de las tomas de decisiones, impulsando una discusión más amplia, mas inclusive y transparente en como el Gobierno está usando recursos públicos para dirigir desafíos clave.
5. Aumentando la transparencia, confiabilidad y buen gobierno, también trae vínculos más claros con el crecimiento económico. Las reformas apoyaran un mejor ambiente para el sector público y privado y ayudara a construí confianza en los ciudadanos reduciendo riesgos. Mercados, que son muy sensibles a cambios en la confianza, podrían responder con mayores inversiones. En el frente social, mejora de entrega del servicio y mayor eficiencia en el uso de recursos públicos lograría la reducción de la pobreza y desarrollo de metas del Gobierno.
6. En el turno más largo, aumentar la confianza en el Gobierno podría traer también un aumento en la recolección de impuestos y mejorar el cumplimiento de reglas y regulaciones. Por otro lado, podría también ayudar a construir capital político para reformas próximas en diferentes áreas relacionadas al bienestar social.
7. El impacto fiscal, económico y social de cada componentes es resumido de la manera siguiente:

## **Componente 1: Fortalecimiento de la Gestión presupuestaria basada en el desempeño y evaluación**

### **8. Impactos fiscales esperados:**

- Planificación estratégica y capacidades presupuestarias fortalecidas deberán mejorar la asignación de recursos fiscales para áreas y programas prioritarios, fortalecimiento de diseño de políticas y coordinación entre diferentes áreas del Gobierno. Mayor administración de políticas fiscales también podría resultar en la reducción de vulnerabilidad fiscal.
- Monitoreo y evaluación deberá traer mayor claridad en “que funciona, que no y las razones porque”. Una capacidad mejorada para decidir entre alternativas de gasto y fortalecimiento de programas incrementará la calidad de gastos públicos.
- El enfoque en generar, disponibilidad y uso de credibilidad, información de desempeño relevante y oportuna, puede tener grandes impactos en la calidad de la toma de decisiones.
- Estas capacidades fortalecidas, junto con la introducción de resultados basados en la gestión y acercamiento del presupuesto, mejorarán la calidad de manejo público en entidades del Gobierno y los programas de entrega. Mejor priorización, mejor asignación, el diseño de programas que responden mejor a los objetivos establecidos, la reducción en costos debido al potencial para la eliminación de programas duplicados, y la reducción de costos operacionales y administrativos podrían resultar en gastos públicos más eficientes y efectivos.

### **9. Ganancias económicas esperadas**

- Mejor información de desempeño y transparencia, participación de partes interesadas más amplia en la toma de decisiones, y mejoras en la calidad del gasto público aumentará la confianza en el Gobierno lo que a cambio traerá mayores niveles de inversión y crecimiento.

### **10. Ganancias sociales esperadas**

- Mejor priorización, asignación y calidad de los gastos públicos traerá servicios sociales mejorados, con mayor satisfacción de los ciudadanos y mejor impacto social.



## **Componente 2: Nuevo Modelo de Gestión Financiera: Fortalecimiento de la ejecución presupuestaria, tesorería, contabilidad y control.**

### **11. Impactos fiscales esperados:**

- El Nuevo modelo de Gestión Financiera tendrá todas las funcionalidades para lograr integración e interoperabilidad en el sistema, trayendo mejoras, transparencia y eficiencia a la administración de los fondos.
- Un marco fiduciario mejorado y la modernización del marco de auditoría mejorara la transparencia y líneas de tiempo en la ejecución del presupuesto.
- El Nuevo sistema tiene el potencial de permitir mayor control en la filtración de recursos públicos, conducir monitoreo efectivamente y control de flujo financiera y mejora de la asignación presupuestaria traerá ganancias y reducirá costos de administración.

### **12. Ganancias económicas esperadas**

- Manejo de fondos más transparente y eficiente incrementara los bienes y servicios que el Gobierno puede entregar. Esto también incrementaría la confianza en el Gobierno lo que a cambio traería mayores niveles de inversión y crecimiento.

### **13. Ganancias sociales esperadas**

- Manejo de fondos más transparente y eficiente contribuirá a mejorar los servicios sociales, con mayo satisfacción de los ciudadanos y mejor impacto social.

## **Componente 3: Fortalecimiento de la adquisición y contratación pública**

### **14. Impactos fiscales esperados:**

- Mejor administración, eficiencia y transparencia en el proceso de adquisición nacional traerá reducciones importantes en el costo de adquisición del sector público y mejorara el valor del dinero del presupuesto.
- La modernización del marco legal y el aumento de habilidades y capacidades para dirigir actividades de adquisición complejas (por ejemplo, infraestructura), así como también introduciendo estrategias de ahorro traerá ganancias eficientes y reducirá costos fiscales. Practicas de adquisición adecuadas y una naturaleza diferente de control interno permitirá mejorar la planificación estratégica del presupuesto, mejorara la toma de decisiones presupuestarias en términos de priorización y asignación, mejorara la cualidad del gasto público.

### **15. Ganancias económicas esperadas**

- Una adquisición mas fuerte también traería mayor transparencia y mayores oportunidades y barreras reducidas para la participación del sector privado en la adquisición pública, por lo tanto aumentara el potencial de ganancias y crecimiento económico.

16. **Ganancias sociales esperadas**

- Las reducciones en el costo de adquisición pública podrían facilitar el aumento de bienes y servicios provistos por el Gobierno.