

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACION DE LA GESTION ECONOMICA Y FISCAL**

**(PN-0089)**

**RESUMEN EJECUTIVO**

**PRESTATARIO:** República de Panamá.

**ORGANISMO EJECUTOR:** Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE).

**MONTO Y FUENTE:**

BID:	US\$11.200.000 (OC)
Aporte local:	US\$ 4.800.000
Total:	US\$16.000.000

**PLAZOS Y CONDICIONES DE FINANCIAMIENTO:**

Plazo de amortización:	20 años
Período de desembolso:	4 1/2 años
Tipo de interés:	variable
Inspección y vigilancia:	1%
Comisión de crédito:	0,75%
Moneda:	US\$ Facilidad Unimonetaria (OC)

**OBJETIVOS:**

El objetivo principal de este Programa es aumentar la capacidad de gestión macroeconómica y fiscal y fortalecer la administración financiera del sector público.

Los objetivos específicos son: (i) fortalecer la capacidad de programación macroeconómica y fiscal; (ii) aumentar la eficiencia y eficacia de la administración tributaria; y (iii) fortalecer la administración financiera a través de cambios en su marco jurídico-institucional y su implementación operativa.

**DESCRIPCION:**

El Programa está orientado a avanzar en el proceso de la integración operativa entre la programación macrofiscal, la formulación y ejecución presupuestaria y la administración financiera del sector público. El mismo permitirá fortalecer y modernizar las instituciones rectoras de la programación macrofiscal y la administración financiera: Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE); Ministerio de Hacienda y Tesoro (MHT); y Contraloría General de la República (CGR) en las áreas acordadas. El Programa está estructurado en tres Subprogramas: (i) Fortalecimiento del Análisis Económico (US\$4.283.000); (ii) Modernización

de la Administración Tributaria (US\$5.720.000); y  
(iii) Fortalecimiento de la Administración Financiera  
(US\$1.539.000).

**CLASIFICACION  
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente (CMA) en la reunión del 1 de agosto de 1995 clasificó esta operación en la Categoría II.

**BENEFICIOS:**

El principal beneficio de este Programa, lo constituye el avanzar en la integración operativa entre la programación macrofiscal, la formulación y ejecución presupuestaria y la administración financiera del sector público.

El Subprograma de Fortalecimiento del Análisis Económico permitirá elaborar los informes periódicos sobre la situación y perspectivas de las variables económicas relevantes; evaluar impactos de las políticas económicas; mejorar la ejecución presupuestaria y la asignación y manejo de los recursos públicos.

A través del Subprograma de Modernización de la Administración Tributaria, se consolidarán los sistemas de recaudación de impuestos, se buscará la reducción de la evasión tributaria; aumentar la recaudación fiscal y fortalecer la administración de las aduanas. Para el sector privado, el mayor beneficio estaría en la reducción de la competencia desleal y un mejor servicio al contribuyente.

Mediante el Subprograma de Fortalecimiento de la Administración Financiera, el beneficio será una reducción importante en el tiempo del procesamiento de las transacciones a un menor costo financiero, a través de la integración de la gerencia financiera pública, usando el concepto de "unidad de caja".

**RIESGOS:**

El riesgo principal de la presente operación estaría en la falta de poder ejecutar la transferencia de las funciones de pagaduría de la CGR al MHT. Para aminorar este riesgo y garantizar dicha transferencia, existe un acuerdo interministerial que define una estrategia de implantación de la Tesorería en MHT. Además, se ha establecido como condición contractual, el tener suscrito entre MHT y CGR un Plan de Acción y acordados los criterios para la transferencia.

El otro riesgo está asociado con la dificultad para la reasignación de funciones y responsabilidades de algunas de las entidades involucradas en la gestión fiscal y la administración financiera. Para

minimizar este riesgo, el Programa pondrá especial énfasis en la revisión de la normativa, con base a un consenso entre el MIPPE, MHT y CGR, y apoyará la implantación de las recomendaciones que surjan de dicha revisión. Adicionalmente, el Programa se ha estructurado como una sola operación para responder integralmente a los requerimientos de las diferentes entidades, y dispondrá de un Comité de Coordinación Interinstitucional para asegurar la consistencia de las acciones y validar las recomendaciones que resulten de dicho Programa.

**EXCEPCIONES  
PREVISTAS A  
LA POLITICA DEL  
BANCO:**

Se propone autorizar la contratación directa del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como Agencia para realizar actividades de apoyo administrativo a la Unidad Coordinadora del Programa (UCP), (párrafo 3.9). Asimismo, se propone autorizar la contratación directa del Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT) para ejecutar los componentes de Administración de Ingresos y Control Financiero y Dirección de Informática en el MHT (párrafo 3.10).

**CONTRATACION  
DE SERVICIOS Y  
ADQUISICION  
DE BIENES:**

Las licitaciones para adquisición de bienes y servicios y la contratación de consultorías se sujetarán a los procedimientos del Banco. Los montos sobre los cuales se requerirá licitación pública internacional son: (i) **bienes** por un valor equivalente o superior a US\$250.000; y (ii) **consultorías** por un valor equivalente o superior a US\$200.000.

**ESTRATEGIA DEL  
BANCO EN EL PAIS:**

La estrategia del Banco en Panamá para 1997-98 propone ampliar los beneficios de la política social, en particular hacia grupos vulnerables y/o desfavorecidos (crecimiento con equidad), promover el desarrollo sustentable desde el punto de vista ambiental, impulsar el crecimiento económico sostenido y fortalecer la gobernabilidad. Para fortalecer la gobernabilidad, el Banco ayudará en el fortalecimiento de las instituciones responsables de la gestión económica y fiscal.

La operación que se propone, es totalmente consistente con la estrategia del Banco, en materia de modernización del Estado y es altamente congruente con el Programa de Gobierno y con los esfuerzos que está adelantando el país en su proceso de modernización de la administración pública.

**POBREZA:**

Este Programa no se destina directamente a reducir la pobreza.

**CONDICIONES  
CONTRACTUALES  
ESPECIALES:**

Condiciones previas al primer desembolso: Se requerirá demostrar con evidencias a satisfacción del Banco que el: (i) MIPPE ha constituido el COIN y la UCP y ha contratado al Coordinador Ejecutivo y su personal de apoyo (párrafo 3.7); (ii) MIPPE ha suscrito con el PNUD el Convenio para la administración del Programa (párrafo 3.9); (iii) MIPPE ha suscrito con el CIAT el Convenio para la ejecución de los componentes de Administración de Ingresos y Control Financiero y Dirección de Informática (párrafo 3.10); (iv) Gobierno ha acordado y suscrito Plan de Acción para la Tesorería, entre MHT y CGR (párrafo 3.23 y 3.24); y (v) Organismo Ejecutor presente el Plan de Trabajo, con referencia a la matriz de contenidos acordada con el Banco (párrafo 3.39).

Otras Condiciones: (i) Banco requerirá de la presentación de los siguientes informes: de progreso, de evaluación intermedia y financieros (párrafos 3.31, 3.40 y 3.41); (ii) los gastos que se reconocerán previa a la fecha de aprobación serían de hasta US\$800.000 (párrafo 3.32); (iii) los estudios priorizados en párrafo 3.22 deberán contratarse e implementarse, según se indica; (iv) reuniones anuales de seguimiento (párrafos 3.36 y 3.37); y (v) MIPPE presente evidencia de que MHT ha iniciado la segunda etapa del Plan de Acción de implantación de la Tesorería (párrafo 3.25).

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. Antecedentes

#### 1. Contexto macroeconómico y fiscal

- 1.1 Después de una crisis económica y política que terminó en 1989, la economía panameña atravesó un período de recuperación económica que duró hasta 1994. En 1995 la economía desaceleró su ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) a un nivel de 1,9% (3,7% en 1994). El proceso de recuperación económica se basó principalmente en una fuerte reactivación del consumo y en la inversión en los sectores de la construcción, en la Zona Libre de Colón (ZLC) y en los servicios financieros. Durante este período, con el apoyo del Préstamo de Reactivación Económica (PRE) del Banco Mundial (BIRF) y el Programa de Reforma de la Empresas Públicas (PREP) del Banco, con el avance en el fortalecimiento de las direcciones de ingresos y aduanas, y la reforma comercial y tributaria, se ayudó a: equilibrar las cuentas fiscales, fortalecer la balanza de pagos y regularizar las relaciones crediticias con las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs).
- 1.2 En julio de 1996, se culminó el Acuerdo de Renegociación de la deuda pública externa con los bancos comerciales. Este Acuerdo significa una reducción de aproximadamente 30% del monto de la deuda comercial y una condonación importante de intereses atrasados. El Gobierno también renegoció la deuda petrolera bilateral con México y canceló su deuda petrolera con Venezuela. La completa renegociación de la deuda externa le ha permitido a Panamá aumentar su solvencia financiera, disminuir el "premium" de riesgo de país y acceder exitosamente los mercados de capitales, para captar nuevos financiamientos. A partir de 1994, el gobierno avanzó en controlar el déficit fiscal, dentro del acuerdo contingente con el Fondo Monetario Internacional (FMI) logrando en 1996 un superávit de 0,7% del PIB.
- 1.3 En 1996, el crecimiento del PIB mostró una leve recuperación en comparación con la tendencia decreciente de 1995. Se estima que el PIB real creció en 2,5% en 1996 (1,8% en 1995). A pesar de una leve recuperación del consumo agregado a fines de 1996, la economía panameña no creció más debido principalmente a una menor actividad de la ZLC, una contracción del sector construcción, la sub-ejecución de inversiones públicas, y un estancamiento en la inversión privada en base a expectativas sobre cambios importantes en la legislación económica y el proceso de privatización en varios sectores (incentivos al comercio, cambios al régimen laboral). El bajo crecimiento del PIB refleja la tendencia del largo plazo, resultante de la estructura económica basada principalmente en los enclaves. Otra causa del bajo crecimiento es el gran tamaño del sector público en actividades de baja productividad que sostiene un elevado gasto corriente (21% del PIB en 1996), en detrimento de la inversión pública.

- 1.4 A pesar de los esfuerzos alcanzados por el Gobierno en llevar adelante las reformas estructurales, se requiere continuar con la profundización del proceso de reformas económicas y un adecuado manejo del servicio de la deuda pública, a fin de lograr un crecimiento económico sostenido. A su vez, el crecimiento sostenido solo será posible en un ambiente de estabilidad fiscal que genere confianza en los inversionistas, nacionales y extranjeros, sobre la solvencia financiera del Gobierno.
- 1.5 En este contexto, lograr la eficiencia del sistema de gestión económica, fiscal y la administración financiera del sector público, se convierte en un objetivo prioritario para poder ejecutar cambios importantes en la política económica y social.

## 2. Directrices programáticas del Gobierno 1994-1999

- 1.6 La actual administración, que se inició en septiembre de 1994 y cubrirá el período 1994-1999, está implementando un programa de reformas para: eliminar los obstáculos estructurales que el sector público impone al crecimiento económico; remover las regulaciones innecesarias a las empresas; y crear incentivos a la competencia e inversión del sector privado (sector financiero, infraestructura, comercio exterior, áreas revertidas). La estrategia del Gobierno plantea la reducción del sector público y la liberalización de la economía como vías para acelerar el crecimiento económico, reducir el desempleo y disminuir la pobreza.
- 1.7 **En política económica**, la estrategia se orienta a establecer las bases para un crecimiento sostenido del PIB y del ingreso per cápita en un contexto de baja inflación y lograr una posición viable de la balanza de pagos. En el mediano plazo, se busca estimular la inversión privada vía la reducción de los costos de producción, especialmente los costos laborales, basada en la reforma del sector público (reforma fiscal, privatización y desregulación), la liberación de precios, la reforma comercial (incorporación a la Organización Mundial de Comercio (OMC), y reformas arancelarias) y la modernización del régimen laboral. Otro aspecto fundamental de la estrategia de desarrollo será el adecuado manejo de las áreas revertidas que implica una transferencia significativa de activos.
- 1.8 **En política social**, la meta fundamental es el alivio de la pobreza a través de la generación de empleo, incremento del salario real con base a la reducción de precios de la canasta básica de alimentos y la focalización del gasto social (salud, educación y vivienda) hacia los pobres y programas de compensación en el corto plazo a los sectores más afectados por las reformas económicas durante la transición. La política social del Gobierno será reforzada con la elaboración del *Plan de Desarrollo Social 1997-1999*, que incluirá políticas sociales comprehensivas, focalizadas y viables desde el punto de vista fiscal.

- 1.9 **En materia de reformas sectoriales**, se plantea una extensa agenda de reformas sectoriales que cubren la privatización de empresas públicas (electricidad, agua potable, telecomunicaciones y puertos), el sistema de seguridad social y el sector financiero. En el sistema de seguridad social, se plantea la modernización de la Caja del Seguro Social (CSS) y la eliminación del déficit del Fondo Complementario de Pensiones de los funcionarios públicos, que actualmente recibe sustanciales transferencias del Gobierno Central. En el sector financiero, se propone establecer normas prudenciales, mejorar la supervisión bancaria y aumentar la competitividad del Centro Bancario Internacional (CBI) vis-a-vis otros centros financieros.
- 1.10 **En materia de modernización del Estado**, se propone lograr la eficiencia del aparato del Estado como uno de los principales y más urgentes retos de su administración, para ello, el Gobierno ha iniciado acciones concretas en lo que respecta con la disminución del tamaño del Estado, y la implementación de la Carrera Administrativa del sector público (párrafo 2.34).
- B. Lineamientos generales de la política fiscal
- 1.11 Panamá dada su Constitución y el régimen monetario con el dólar estadounidense como moneda de curso legal, no dispone de una política monetaria. Es por ello que la política fiscal es uno de los principales instrumentos de que dispone el Gobierno para lograr los objetivos macroeconómicos.
- 1.12 El objetivo principal de la política del Gobierno es lograr un crecimiento económico que permita la reducción del desempleo, la estabilidad económica y la promoción de la inversión privada. Para ello, la principal meta fiscal del Gobierno es lograr un incremento sostenido del ahorro en el sector público en el mediano plazo que permita atender las necesidades básicas de la población. A su vez, la adecuada formulación de políticas sobre ingresos y gastos, la adecuada programación y financiamiento de los proyectos de inversión pública y su programación presupuestaria eficiente, son prioridades para lograr las metas fiscales de mediano plazo.
- 1.13 A nivel operativo, el objetivo de la política fiscal se lograría mediante: (i) una conexión efectiva entre las metas macroeconómicas y la formulación del presupuesto; (ii) un manejo coordinado de los ingresos y egresos del Gobierno; (iii) una rigurosa programación de la inversión pública de mediano plazo; (iv) una modernización de la recaudación de los impuestos vigentes; (v) un eficiente proceso de formulación y ejecución presupuestaria; y (vi) una administración financiera bien coordinada en el sector público. Estos mecanismos permitirán un marco fiscal estable, que haría más viables las metas de crecimiento económico de corto y mediano plazo.

C. Gestión macroeconómica y fiscal del Estado

- 1.14 La responsabilidad de la gestión macroeconómica y fiscal en Panamá recae sobre tres instituciones: (i) Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE); (ii) Ministerio de Hacienda y Tesoro (MHT); y (iii) Contraloría General de la República (CGR). Al MIPPE le corresponden las funciones de programación macrofiscal, seguimiento macroeconómico, programación de la inversión pública, elaboración del presupuesto nacional y manejo de la deuda pública (interna y externa). El MHT realiza funciones de recaudación y monitoreo de los ingresos tributarios y no tributarios. Por su parte la CGR concentra funciones de control, previo y ex-post, de la administración financiera (presupuesto de ingresos y gastos) y la recolección/publicación de las estadísticas económicas (cuentas nacionales, balanza de pagos, precios, producción), demográficas (censos de población) y de mercado de trabajo (encuesta de hogares). Por último, El Consejo Económico Nacional (CENA) 1/ es el Organismo asesor al Organo Ejecutivo y al Consejo de Gabinete en asuntos financieros del Gobierno.
- 1.15 Para efectos de adelantar un plan coherente de fortalecimiento y modernización de la gestión macroeconómica, fiscal y la administración financiera del país, el Gobierno inició desde marzo de 1995 un diagnóstico de las instituciones involucradas en estos tres procesos. El Gobierno reconoce de su diagnóstico, el tener limitaciones para el diseño de políticas que le permitan formular y ejecutar sus objetivos macroeconómicos y fiscales. A continuación se presentan los problemas principales identificados en las discusiones entre el Banco y el Gobierno.

D. Deficiencias de la gestión macroeconómica y fiscal

- 1.16 Estudios realizados por el Banco y el propio Gobierno, indican que existe una fragmentación de las responsabilidades de gestión macroeconómica, la gestión fiscal y la administración financiera 2/ que resulta en un sistema ineficiente, con asignaciones de funciones que no corresponden a la naturaleza jurídica y funcional de cada institución. Las principales limitaciones del sistema de gestión macroeconómica y fiscal identificadas en los varios diagnósticos son: (i) preponderancia de la CGR en el proceso de la administración financiera debido a la ambigüedad del Código Fiscal y la falta de reglamentaciones específicas sobre las funciones de administración financiera del MHT y la CGR; (ii) limitada información, en cantidad y oportunidad, a disposición de los analistas; (iii) no hay control en la

---

1/ Integrado por los Ministros de: MIPPE (quien lo preside), MHT, CGR, Ministerio de Comercio e Industria (MCI) y Gerente del Banco Nacional de Panamá.

2/ Administración financiera como la función de presupuestación, recaudación, ejecución y supervisión de los ingresos y gastos del GPN.



ejecución e implementación física y financiera de los programas gubernamentales; (iv) fragmentación impuesta por el proceso político a la formulación y ejecución del presupuesto; (v) falta de incentivos para los funcionarios del sector público (Ley de Salarios y Carrera Administrativa, y capacitación (párrafo 2.34)); y (vi) deficiencias de equipamiento y sistemas de información, métodos y técnicas acordes con los últimos avances de los sistemas de programación macrofiscal y de administración financiera.

1. Programación macrofiscal

a. Análisis macroeconómico

- 1.17 El análisis y la prospección de la economía corresponden al MIPPE. Este Ministerio prepara el informe económico anual y los programas financieros del sector público consolidado. A pesar de ello, la programación macrofiscal de Panamá necesita de un mayor desarrollo, el equipo técnico del MIPPE dedicado al análisis económico es limitado, requiere aumentar su capacidad operacional, ante la falta de recursos humanos capacitados y una adecuada planta física. En el marco político-institucional, es necesario aumentar la importancia estratégica del análisis económico prospectivo y vinculante.
- 1.18 La responsabilidad de recolectar, procesar y publicar información macroeconómica, la tiene la CGR, quien por mandato legal debe llevar las cuentas nacionales, hacer el seguimiento de la balanza de pagos y la contabilidad gubernamental. Adicionalmente, esta entidad tiene la obligación legal de presentar al Organo Ejecutivo informes mensuales y anuales sobre el estado financiero de la administración pública. Dicha información adolece, principalmente, de falta de oportunidad. La gran mayoría de las estadísticas de cuentas nacionales se presentan anualmente y unas pocas trimestralmente, y las estadísticas financieras del sector público se presentan mensualmente para el Gobierno Central y trimestralmente para las entidades descentralizadas, estas últimas con un rezago significativo. La ineficiencia en la recolección de información económica y financiera dificulta su uso en la programación macrofiscal con fines analíticos y de prospectiva que permitan monitorear y hacer efectivas las metas de desarrollo del Gobierno.

b. Políticas de Crédito Público

- 1.19 La Dirección de Crédito Público (DCP) del MIPPE propone las políticas financieras y crediticias; prepara los planes y programas nacionales de crédito público a corto y largo plazo; gestiona, negocia y supervisa los contratos de préstamo; y brinda el apoyo técnico y administrativo al CENA para la toma de decisiones. Sin embargo, la DCP, para el satisfactorio cumplimiento de sus funciones, debería fortalecer su capacidad operativa y mejorar el nivel técnico de su personal para la adecuada ejecución de las

políticas financieras y de crédito público y su integración con la programación fiscal y la formulación del presupuesto.

c. Monitoreo de la deuda pública

- 1.20 A pesar de ser un país con un alto nivel de endeudamiento externo y de no existir una diferencia sustancial entre deuda externa e interna dado el sistema monetario, la DCP no cuenta con un sistema normalizado, flexible y eficiente para el registro y manejo estratégico de la información de la deuda externa a mediano plazo. Esta situación impide, entre otras cosas, visualizar las oportunidades para realizar transacciones de endeudamiento que optimicen el costo financiero de la cartera global de deuda y minimizar el riesgo financiero en función de cambios en las tasas de interés internacionales y fluctuaciones en el tipo de cambio.

d. Proceso presupuestario

- 1.21 El MIPPE elabora el presupuesto anual, pero no cuenta con una programación financiera dinámica de mediano plazo del Gobierno. Dentro del MIPPE, la Unidad Técnica de Políticas Públicas (UTPP) elabora proyecciones macrofiscales para el mediano plazo como una herramienta de trabajo en el marco de las discusiones regulares con el FMI. La Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA), encargada en el MIPPE de la elaboración del presupuesto ha recibido asistencia técnica de la USAID, para su reestructuración administrativa, definición de procesos de trabajo internos. Sin embargo, no hay una aplicación de tecnología informática moderna para la formulación de planes, metas y programas. Tampoco hay un sistema normalizado especializado para la liquidación y evaluación presupuestaria, ni un sistema que produzca un plan financiero derivado de los presupuestos anuales (Plan Operativo Anual).

e. Programación de la inversión pública

- 1.22 El presupuesto de inversión pública es el principal instrumento de la gestión, control y evaluación del cumplimiento de las metas físicas del sector público. En los últimos años, Panamá se ha caracterizado por una baja ejecución de la inversión pública, la cual se ha venido acentuando. En 1996, solamente 34% de la inversión pública presupuestada pudo ser ejecutada. Esta baja ejecución presupuestal se debe principalmente a: (i) demoras en los procesos de contratación y pagos que resultan en proyectos prioritarios sub-ejecutados en el año fiscal; (ii) inexistencia de criterios de selección, lo cual resulta en obras públicas incorporadas en el presupuesto con estimaciones de costos deficientes y sin los respectivos diseños y planos; (iii) insuficientes recursos financieros para preinversión que inciden en la selección de proyectos de baja viabilidad; (iv) debilidad a nivel Provincial para la identificación y análisis de proyectos de inversión para resolver las demandas de la comunidad, resultando en una limitada respuesta para atender a comunidades de bajos ingresos y atacar la pobreza rural; y

(v) obsolescencia de la modalidad de ejecución de las obras (hechas por administración directa, a través de direcciones ministeriales) sin posibilidad de contemplar otras alternativas de ejecución.

## 2. Administración Fiscal del Sector Público

### a. Ingresos fiscales

1.23 El MHT es responsable de la gestión y control de los ingresos, de la normativa de los procesos de adquisiciones y compras del Estado y del manejo de caja fiscal. Este Ministerio está organizado en Direcciones que atienden las funciones que le establece el Código Fiscal. Sin embargo, este Ministerio se ha caracterizado por el establecimiento individual, desintegrado y parcial de procedimientos y sistemas por parte de sus Direcciones. Aunque se han presentado aumentos en la recaudación fiscal, el comportamiento de los ingresos en el país no es suficiente para satisfacer las necesidades de inversión pública del Gobierno, lo que obliga a incurrir en mayor endeudamiento externo para financiar proyectos sociales y de infraestructura básica.

1.24 Estudios económicos sobre recaudo tributario indican una tendencia a la evasión ante la falta de un proceso ordenado de auditoría y fiscalización en las áreas de impuestos internos y de comercio exterior. Además, dentro de los impuestos internos existe un alto potencial de recaudación en el impuesto de inmuebles que no se puede cumplir, ante las exenciones y deficiencias de la legislación vigente. El MHT no dispone de una contabilidad tributaria integrada y carece de sistemas y procedimientos para realizar una efectiva gestión y control de sus actividades.

### b. Control de la gestión presupuestaria

1.25 La CGR tiene la responsabilidad fundamental de la auditoría y el control fiscal de la ejecución presupuestaria. Distinto a otros países latinoamericanos, la CGR cumple funciones de control previo de otros organismos públicos, además de su función primaria de auditor externo de la gestión financiera del sector público. La Contraloría se caracteriza por una centralización de funciones a nivel nacional en cuanto al refrendo, y labores de auditoría, lo que dificulta la gestión financiera del resto de las entidades del sector público y la ejecución del presupuesto. Más específicamente, toda ejecución de gasto u orden de pago del Estado debe ser realizada con el llamado control previo de la CGR, independientemente de la auditoría externa sobre el uso de los recursos que hace, también la CGR, a posteriori.

1.26 Aún con esta concentración de funciones de control de la gestión financiera ex-ante y ex-post, la cual debería facilitar el acceso a la información gerencial, el resto de las instituciones que participan de la gestión financiera del Estado (MIPPE, MHT), no disponen en forma oportuna de las informaciones que son generadas por la CGR. Estas debilidades institucionales, limitan su accionar

y representan el desafío básico en la modernización de la administración financiera que el Gobierno quiere realizar. Por ejemplo, las transacciones financieras se registran varias veces de acuerdo a los diferentes códigos contables y el uso de dicha información para diferentes reportes. Otro ejemplo importante es el registro del gasto del Gobierno Central que se realiza bajo criterios diferentes en MIPPE (gasto presupuestado) y la CGR (gasto ejecutado o devengado).

### 3. Administración Financiera del Sector Público

- 1.27 **Tesorería Nacional.** En Panamá no existe una Tesorería formalmente establecida, debido en parte a la inexistencia de legislación única y especializada en materia de manejo del activo, pasivo y patrimonio financiero del Tesoro Nacional. El Código Fiscal asigna al MHT como rector de la función recaudadora y ordenador único de los pagos; sin embargo, esta última función se ha visto históricamente reducida a la autorización formal de las ordenes de pago, mientras que la CGR ejerce las funciones sustantivas de administración del Tesoro. La consecuencia de esta interpretación del Código Fiscal es la inexistencia de un ente rector del subsistema de Tesorería que administre los recursos financieros del Estado bajo el principio universalmente aceptado de "Unidad de Caja Fiscal", que emita disposiciones para el manejo de los recursos y realice la planificación financiera basada en proyecciones de recaudación tributaria y haga un uso eficiente del endeudamiento público. Recientes acuerdos interministeriales indican la voluntad de la CGR de transferir al MHT las funciones de control previo de los pagos del Estado para constituir la Tesorería. 3/.
- 1.28 Los estudios específicos sobre los componentes del sistema actual revelan limitaciones en cuanto a la capacidad técnica de las instituciones involucradas, una aplicación inapropiada de la legislación vigente y vacíos legales que resultan, en su conjunto, en una gestión macrofiscal débil y desarticulada. La racionalización institucional y de asignación de funciones implicará cambios importantes en la legislación y voluntad política para la revisión de funciones que permita hacer más eficiente la gestión macro-fiscal y la administración financiera.

#### E. Justificación del Programa

- 1.29 Como se mencionó al principio, la ejecución sistemática del programa económico y fiscal del GPN, para cumplir eficientemente sus metas de desarrollo, requiere de la integración de la programación macrofiscal con la formulación y ejecución del

---

3/ Bajo un esquema que garantice el mismo nivel de control que ejerce actualmente la CGR sobre el gasto público. Bajo el cronograma acordado, la CGR transferiría la información, personal y recursos presupuestarios al MHT en un período de 24 meses.

presupuesto y el sub-sistema de administración financiera del sector público.

- 1.30 La necesidad de integrar estos procesos se justifica por consideraciones prácticas y teóricas. Desde el punto de vista práctico, un sistema integrado permite optimizar el costo financiero de la gestión fiscal y la administración financiera. Otro resultado práctico de un sistema integrado es la reducción al mínimo del tiempo de registro, procesamiento y evaluación de las transacciones financieras y contables del sector público. Igualmente, un sistema integrado es más proclive a funcionar bajo mejores normas de transparencia y "accountability".
- 1.31 Existen también consideraciones conceptuales importantes que justifican la prioridad de contar con un sistema integrado de programación macrofiscal y administración financiera 4/. En primer lugar, de diferentes estudios realizados, el Banco ha encontrado que existe una relación estrecha entre el grado de "volatilidad" del crecimiento de PIB y algunos efectos procíclicos de la política fiscal. Es decir, las políticas fiscales influyen en los resultados fiscales, en términos del tamaño del déficit, y su comportamiento a través de ciclos recesivos o expansivos de la economía. Por ello, una parte de la volatilidad del crecimiento se debe a la debilidad de las instituciones fiscales.
- 1.32 En Panamá, donde la política monetaria no es un instrumento de política económica y el sistema financiero es capaz de manejar fácilmente *shocks* externos, un factor fundamental para garantizar un buen nivel de crecimiento del PIB es contar con una programación macrofiscal creíble y altamente integrada en sus procesos internos, especialmente en cuanto a la administración financiera eficiente de los recursos del Estado.
- 1.33 En segundo lugar, el Banco también ha encontrado que existe una influencia importante de la transparencia y eficiencia en la formulación, aprobación y ejecución presupuestaria sobre los resultados de la gestión fiscal. Las conclusiones preliminares de un estudio del Banco, sugieren que "las instituciones (asociadas a la formulación y ejecución del presupuesto) no son irrelevantes" para la estabilidad fiscal y que las reglamentaciones presupuestarias pueden influenciar la rapidez de ajuste ante *shocks* externos negativos sobre la estabilidad fiscal. Por lo tanto, las reformas al régimen presupuestario pueden tener un efecto positivo sobre las metas fiscales, aunque la combinación específica de factores para lograr dicho efecto positivo todavía requieren de más investigación.
- 1.34 Otra justificación teórica importante para contar con un sistema integrado de programación macrofiscal y de administración

---

4/ Algunas de estas consideraciones han sido objeto de estudios sistemáticos realizados por la Oficina del Economista Jefe del Banco.

financiera en Panamá es que el cumplimiento eficiente de las metas fiscales garantiza automáticamente un alto nivel de credibilidad en los mercados financieros internacionales (*creditworthiness*), que disminuye su "premium" de riesgo de país para la inversión extranjera. Es así, que Panamá, por el tamaño de sus requerimientos de financiamiento y por su política de estricto balance fiscal, puede lograr una muy favorable clasificación de riesgo de país, casi de *investment grade* por las agencias especializadas internacionales.

- 1.35 Con base en estas consideraciones prácticas y teóricas, cobra importancia contar con un sistema de gestión macrofiscal y de administración financiera fuerte y altamente articulado.

F. Conceptualización del Programa

- 1.36 Las necesidades del sector público para la modernización macroeconómica y fiscal son de una magnitud muy superior a las planteadas en esta operación. Por esta razón el Programa concentra los esfuerzos en áreas prioritarias de las instituciones rectoras de la gestión fiscal en el corto plazo. El Programa también responde al límite establecido por el Gobierno para el endeudamiento externo, a la disponibilidad prevista de recursos de aporte local en el período de ejecución, la capacidad de ejecución del MIPPE y MHT, y la posibilidad de absorber el fortalecimiento institucional en el tiempo previsto.
- 1.37 El proceso de cambios requeridos será factible sólo en el mediano plazo y posiblemente requerirá de varias fases. La operación propuesta cubre los componentes básicos de un sistema de programación macrofiscal y administración financiera que podría avanzar hacia una completa integración en el mediano plazo. Dos consideraciones son importantes para consolidar dicho sistema: (i) la posibilidad de aprovechar cambios en la tecnología informática y la teoría de sistemas que están ocurriendo (y otros nuevos que ocurrirán durante la ejecución de esta operación); y (ii) la discrecionalidad que debe tener el Gobierno en adaptar el sistema a las nuevas necesidades que surjan durante la ejecución, con base en la evaluación de los resultados obtenidos.
- 1.38 La operación propuesta será un instrumento conceptual, técnico, operativo y legal que permitirá resolver en una primera etapa, las dificultades identificadas en el corto plazo y promueve un conjunto de políticas que sientan las bases para un mejoramiento sostenido y permanente de mediano y largo plazo de la gestión macrofiscal y la administración financiera. Las acciones de la operación propuesta, se concentrarán en tres áreas específicas:

1. Análisis económico

- 1.39 En el actual marco político-institucional, le corresponde al MIPPE la función de formulación y seguimiento de la política macroeconómica y fiscal.

- 1.40 Análisis macroeconómico. El MIPPE requiere fortalecer un Departamento de Análisis Macroeconómico (DAM), dedicado al estudio de la coyuntura económica, a fin de producir los reportes de coyuntura económica, evaluación de política económica y preparación de estudios sectoriales, y proveer el marco analítico para la programación fiscal y del gasto público. Además, se requiere construir una base de datos macroeconómica interinstitucional, que permita ir refinando el tipo de información, el grado de detalle, su periodicidad y forma de presentación.
- 1.41 Deuda pública. Adicionalmente, en el MIPPE se hace necesario el establecer un sistema normalizado flexible de manejo de la deuda pública (interna y externa), pieza fundamental dentro del sistema de gestión económica y fiscal, para reducir los costos financieros del endeudamiento y retroalimentar la programación fiscal del MHT. Por otro lado, el sistema eficiente de monitoreo de deuda externa es la contraparte necesaria de un sistema de programación de inversiones públicas que también está a cargo del MIPPE. En cuanto a la deuda interna, el Banco brindará apoyo para su sistematización bajo el Programa de Reforma del Sector Financiero (PN-0056), incorporando recomendaciones del FMI, que ya han revisado el estado del sistema de emisión y monitoreo de la deuda interna.
- 1.42 Inversión pública. Se requiere de fortalecer al MIPPE, en las actividades de programación de inversiones públicas dentro de un sistema nacional integrado de planificación, programación y presupuestación (SINIP), a efectos de que se puedan concretar, dentro del sector público las opciones de inversión más rentables y compatibles con las metas macroeconómicas del Gobierno.

## 2. Administración tributaria

- 1.43 Administración de ingresos. Se requiere fortalecer al MHT en las áreas de tributación, aduanas, catastro, consular y naves (abanderamiento) y contabilidad tributaria, a efectos de ordenar su proceso de auditoría y fiscalización. El fortalecimiento del sub-sistema de recaudación tendrá como propósitos consolidar en un solo sistema computarizado los varios impuestos mencionados, aumentar la recaudación y fortalecer la administración aduanera.

## 3. Administración financiera

- 1.44 La consolidación de un sistema integrado de administración financiera en las instituciones ejecutoras de la gestión fiscal y la optimización de las técnicas de formulación, ejecución, contabilidad y control del presupuesto público, es una meta del Gobierno y para ello, se requiere complementar los esfuerzos de esta operación con los que viene realizando USAID, los cuales concluyen en 1997. Las áreas indicadas para actuación del Banco en la administración financiera se detallan a continuación.
- 1.45 Marco legal y reglamentario. El problema básico de la administración financiera es que las tres instituciones: MIPPE, MHT

y la CGR actúan con poca integración ante la carencia de un marco normativo y jurídico moderno y eficiente, que enmarque adecuadamente las responsabilidades y atribuciones, dificultando la gestión y control de los recursos públicos. La operación propuesta financiaría los estudios legales prioritarios para explorar alternativas de solución de este problema.

- 1.46 Los diagnósticos realizados señalan la importancia de adecuar, crear o modificar algunas normas jurídicas vigentes y en la preparación de reglamentos que le permitan ordenar algunos aspectos de la administración financiera, para hacerla más eficiente, en el mediano plazo. La más importante de ellas, en el corto plazo, es la promulgación de la Ley Orgánica de Tesorería que permitirá realizar la ejecución presupuestaria y la contabilidad gubernamental bajo el principio de "Unidad de Caja".
- 1.47 Implantación de la Tesorería. Apoyará el establecimiento legal y operativo de la Dirección General de Tesorería en el MHT, que asumirá las funciones transferidas de la CGR y desarrollará otras funciones relacionadas con la gerencia financiera que actualmente no se realizan, incluyendo las normas y códigos únicos de cuenta para simplificar y actualizar la contabilidad gubernamental.

G. Estrategia de País y justificación de la participación del Banco

- 1.48 La estrategia del Banco en Panamá para 1997-98 propone ampliar los beneficios de la política social, en particular hacia grupos vulnerables y/o desfavorecidos (crecimiento con equidad), promover el desarrollo sustentable desde el punto de vista ambiental, impulsar el crecimiento económico sostenido y fortalecer la gobernabilidad. Para fortalecer la gobernabilidad, el Banco ayudará en el fortalecimiento de las instituciones responsables de la gestión económica y fiscal.
- 1.49 La operación que se propone, es totalmente consistente con la estrategia del Banco, especialmente en materia de modernización del Estado. Esta operación se justifica en la necesidad de apoyar los esfuerzos del Gobierno para avanzar en el fortalecimiento y modernización de las instituciones rectoras de la política macroeconómica y fiscal del Estado. Dada la complejidad del marco institucional involucrado en el programa de modernización del Estado, el Banco acordó con el Gobierno estructurar dicho programa a través de varias operaciones, habiéndose identificado en principio las siguientes: (i) Modernización del Organo Legislativo, aprobada por Directorio en marzo de 1996; (ii) Fortalecimiento del Organo Judicial; (iii) Modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores; y (iv) Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Económica y Fiscal.
- 1.50 El Gobierno reconoce que en la medida que ha avanzado en su Programa de reformas económicas y sociales, el funcionamiento eficiente de la economía tropieza con la estructura y prácticas tradicionales de las instituciones estatales, y la obsolescencia de



los ordenamientos jurídicos. En esta línea de pensamiento, el Gobierno declaró el año 1994 como el año de la contabilidad gubernamental, comprometiéndose a avanzar en las reformas al subsistema de administración financiera. Es por ello que el Gobierno se ha propuesto lograr una mayor eficiencia y mejor coordinación de las entidades responsables de la gestión pública, revisando los marcos legales, instrumentos, métodos y técnicas que obstaculizan las tareas y acciones de las mismas. La implementación del Programa económico y social del Gobierno requerirá, indudablemente, de una mayor disciplina fiscal, basada en instituciones eficientes y procesos ágiles y transparentes en el sector público.

#### H. Experiencias del Banco y de otros Organismos

- 1.51 El Banco ha venido haciendo esfuerzos importantes para ayudar a los países a mejorar la capacidad de manejo financiero y macroeconómico, y de ejecución de políticas sectoriales. Asimismo, el Banco viene realizando proyectos de asistencia técnica (reembolsable y no reembolsable) en administración fiscal en 18 países de la región, con una ejecución satisfactoria, han proporcionado un importante apoyo a los programas de ajuste fiscal adoptados por los gobiernos y han permitido el fortalecimiento de instituciones necesarias para alcanzar un desarrollo sostenible. Las lecciones aprendidas de la experiencia del Banco y de otras instituciones indican que existen una serie de factores determinantes del éxito de las reformas previstas. El más importante de estos factores es el apoyo del poder político que se manifiesta en el respaldo para apoyar la implementación de medidas que permiten a la administración pública aplicar eficazmente las reformas propuestas.

##### 1. Cooperaciones técnicas

- 1.52 En 1992 el MHT inició con el apoyo del Banco, actividades en las Direcciones de Ingresos y Aduanas, dirigidas al fortalecimiento de las mismas, logrando implantar un proceso de modernización de las funciones básicas de una administración tributaria y aduanera. Como ejemplo de este desarrollo se tiene la automatización del Registro Unico de Contribuyentes (RUC) y la automatización de las liquidaciones aduaneras a través del Sistema Aduanero de Información (SIDUNEA). Los sistemas y procedimientos establecidos en la Dirección de Ingresos, están permitiendo realizar en forma más eficiente la gestión de control de la recaudación de los impuestos y del cumplimiento tributario de los contribuyentes. Adicionalmente, se ha obtenido ingresos adicionales por control de morosidad tributaria y se dio mayor orientación al contribuyente mediante guías para la elaboración de la declaración de renta. Los procedimientos establecidos en aduanas ha permitido avanzar en la eliminación de errores de aforo, así como un control más exacto de las recaudaciones y del número de documentos procesados. Adicionalmente, se lograron establecer nuevas oficinas de aduanas en Tocumen y Colón Zona Libre con sistemas automatizados e interconectados con Panamá.

- 1.53 El éxito de estas operaciones ha sido un factor preponderante para que el Gobierno solicite complementar la modernización de estas Direcciones y se inicie una primera etapa en las otras Direcciones del MHT, en especial la Tesorería, Consular y Naves y Catastro. En lo que respecta con la Dirección de Consular y de Naves existe un estudio realizado por la Agencia Japonesa para la Cooperación Internacional (JICA), a través de una cooperación técnica del Gobierno de Japón, orientado a establecer la sistematización de dicha Dirección que recauda ingresos significativos.

## 2. Convenio USAID-Gobierno

- 1.54 Desde 1992 la CGR viene realizando con el apoyo de la USAID, el proyecto de Reforma de la Administración Financiera (RAF), dirigido al diseño y establecimiento de un sistema integrado de administración financiera. El proyecto RAF, en la actualidad, muestra diversos grados de avance en las áreas de contabilidad gubernamental, presupuesto público, deuda pública y auditoría integral, previéndose que antes de su terminación dejará establecidas bases normativas, reglamentarias y de procedimientos en las áreas mencionadas, así como un sistema informático base a nivel central, que permitirá el flujo de información entre las diversas áreas. Entre las actividades realizadas a través del RAF, tenemos: (i) desarrollo de manuales para subsistemas de presupuesto, contabilidad, deuda pública y auditoría; (ii) sistemas de información para la contabilidad gubernamental; y (iii) programas intensivos de capacitación y divulgación.
- 1.55 El Gobierno, con el apoyo de USAID, ha previsto desarrollar una serie de tareas acordes con las necesidades de la CGR y necesarias para complementar las que el Banco realizaría, a través de esta operación. Las metas trazadas por la CGR, se pueden enumerar en forma seguida: (i) capacitación continua de personal, en las áreas de contabilidad, presupuesto, finanzas públicas, auditorías e informática; (ii) equipamiento para procesamiento electrónico de información; (iii) contabilidad gubernamental descentralizada; (iv) fortalecimiento de las auditorías internas; (v) fortalecimiento de las áreas de programación, formulación y ejecución presupuestaria; y (vi) sistema informático descentralizado. Es importante para el Banco optimizar los esfuerzos de USAID mediante el financiamiento de algunas actividades que consoliden los logros ya alcanzados y continuar con los trabajos emprendidos dentro de esta nueva operación.

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivo del Programa

- 2.1 El objetivo principal de este Programa es aumentar la capacidad de gestión macroeconómica y fiscal y fortalecer la administración financiera del sector público. Como objetivos específicos se tienen: (i) fortalecer la capacidad de programación macroeconómica y fiscal, a efectos de dar seguimiento a la actividad global y sectorial de la economía; (ii) aumentar la eficiencia y eficacia de la administración tributaria, mediante el fortalecimiento de las áreas de ingresos tributarios y la administración aduanera; y (iii) fortalecer la administración financiera a través de cambios en su marco jurídico-institucional y su implementación operativa.

### B. Descripción y resultados del Programa

- 2.2 El Programa esta orientado a avanzar en el proceso de la integración operativa entre la programación macrofiscal, la formulación y ejecución presupuestaria y la administración financiera del sector público.
- 2.3 Los principales resultados del Programa propuesto son los siguientes:
- Disponer de la información necesaria para toma de decisiones ministeriales en materia de política económica, a través del establecimiento de un Departamento de Análisis Macroeconómico en el MIPPE.
  - Fortalecer la capacidad de gestión de la deuda pública y mejorar la toma de decisiones en política de endeudamiento, mediante el establecimiento de un sistema de gestión y análisis de la deuda pública.
  - Mejorar la calidad de la inversión y aumentar los niveles de ejecución del presupuesto de inversión, mediante el establecimiento de un sistema descentralizado de inversión pública.
  - Aumentar la eficiencia y eficacia de la recaudación tributaria, a través de la modernización de las funciones de fiscalización y auditoría tributaria de los ingresos por inmuebles, abanderamiento y otros ingresos corrientes.
  - Elevar la capacidad operativa de la administración financiera (que incluye la ejecución presupuestaria) y optimizar el manejo de efectivo, mediante la creación de una Tesorería Nacional.

C. Descripción de los Subprogramas

- 2.4 Para el logro de los objetivos propuestos, el Programa se ha estructurado en tres Subprogramas: (i) Fortalecimiento del Análisis Económico; (ii) Modernización de la Administración Tributaria; y (iii) Fortalecimiento de la Administración Financiera. Los mismos han sido desarrollados siguiendo el método del marco lógico, cuyos cuadros formarán parte del plan de trabajo, que especifica los componentes y actividades del Programa, e incluye los indicadores/metas de desempeño previstas, los medios de verificación y los supuestos respectivos (Anexos II-1 y II-2).

1. Fortalecimiento del Análisis Económico (US\$4.283.000).

- 2.5 El propósito de este Subprograma es: (i) fortalecer la capacidad de análisis y previsión macroeconómico y fiscal en el MIPPE, a efectos de dar seguimiento a la actividad global y sectorial de la economía y de generar las propuestas de políticas públicas consistentes con la programación macro-fiscal; (ii) fortalecer la capacidad de gestión de la deuda pública en el MIPPE, a fin de promover estrategias apropiadas de crédito público; y (iii) fortalecer y sistematizar la programación y seguimiento de la inversión pública, a fin de mejorar la ejecución presupuestaria y la asignación de recursos públicos. Este Subprograma incluye tres componentes.

a. Monitoreo Macroeconómico. (US\$608.000)

- 2.6 Permite la estructuración y fortalecimiento del DAM en el MIPPE, a fin de elaborar los informes periódicos para divulgar la situación actual y perspectivas de las principales variables macro-económicas que permita responder a las metas macro-fiscales del Gobierno y los acuerdos con los organismos multilaterales.
- 2.7 Las actividades a desarrollar para este componente incluyen el establecer e implantar nuevas técnicas y metodologías para mejorar la calidad y oportunidad de la información, que presentarán las unidades del DAM: (i) Finanzas públicas, banca y deuda externa; (ii) Balanza de pagos y producción; y (iii) Estadística y sistemas, a fin de llevar a cabo análisis econométricos y realizar proyecciones y estudios que ayuden en la toma de decisiones.
- 2.8 Este componente tiene como metas: (i) Organizar formalmente el DAM; (ii) dotar al DAM del equipo necesario para la automatización, sistematización de información, e integración con otras bases de datos; (iii) capacitar al personal en el extranjero y brindar asistencia técnica específica localmente a las unidades del DAM; y (iv) establecer un sistema de análisis, proyecciones y generación de informes oportunos y de alta calidad.

b. Administración de la Deuda Pública. (US\$600.000)

- 2.9 Permite el fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional de la DCP en el MIPPE, a fin de mejorar la capacidad para definir y seleccionar estrategias apropiadas de crédito público.
- 2.10 Las actividades a desarrollar incluyen: (i) diseño e implantación de un Sistema computarizado de Gestión y análisis de la Deuda (SIGADE), incluyendo la dotación de equipos; y (ii) asistencia para desarrollar estructuras apropiadas para gestionar más eficazmente la deuda pública, incluyendo capacitación de personal.
- 2.11 Las metas trazadas consisten en: (i) aumentar la capacidad de la DGC en todos los aspectos de la gestión de la deuda; (ii) mejorar la toma de decisiones con base a información normatizada y estandarizada; y (iii) disponibilidad de la información sobre niveles de endeudamiento, plazos y costos financieros.

c. Programación de la Inversión Pública. (US\$3.075.000)

- 2.12 Permite sistematizar la programación y seguimiento de la inversión pública, a través del diseño e implementación de un Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP) bajo la responsabilidad del MIPPE y conectado con las oficinas provinciales. Esto mejorará la eficiencia en la ejecución presupuestaria, la asignación de recursos públicos y una mayor consistencia entre las decisiones de inversión y las metas de la programación macro-fiscal.
- 2.13 Las actividades a desarrollar para este componente incluyen: (i) establecer el SINIP; (ii) introducir principios de evaluación de proyectos en la programación de las inversiones públicas mediante la realización de un programa de capacitación y asistencia técnica; (iii) regionalizar la programación de inversiones públicas mediante el montaje y fortalecimiento de nueve oficinas provinciales del MIPPE; (iv) mejorar la calidad de los proyectos mediante el uso generalizado de metodologías modernas y sencillas de preparación y seguimiento de proyectos; y (v) sistematizar la preparación y seguimiento del presupuesto de inversiones.
- 2.14 Este componente tiene como metas: (i) preparar a los usuarios en el uso de metodologías de identificación, preparación y evaluación de proyectos; (ii) capacitar personal a nivel profesional, técnico y operativo, mediante talleres y cursos didácticos por universidades; (iii) fortalecer las actividades de programación de inversiones en forma descentralizada; y (iv) dotar de herramientas computacionales para programar, administrar y supervisar el programa de inversiones públicas, basado en un banco de proyectos.

2. Modernización de la Administración Tributaria (US\$5.720.000).

- 2.15 El objetivo de este Subprograma es la modernización de la gestión tributaria, desde su recaudación hasta su utilización y control, mediante el fortalecimiento integrado de las áreas responsables en

el MHT, de manera de asegurar una adecuada gestión y control de los recursos públicos.

- 2.16 Este Subprograma incluye el fortalecimiento integrado y la modernización en el MHT, de la Direcciones encargadas de las áreas de: administración tributaria; aduanera; y de catastro, así como las áreas de ingresos no tributarios, Consular y Naves. Asimismo, se incluye el desarrollo de un sistema de contabilidad de ingresos que cubra e integre todas las fuentes de recursos. Este Subprograma se ha estructurado en cinco componentes y agrupa las principales actividades de recaudación.

a. Administración de Ingresos. (US\$1.617.000)

- 2.17 Permite consolidar el proceso de modernización de la administración tributaria en la Dirección General de Ingresos (DGI), a través de la adecuación de sus estructuras legales y organizacionales y la aplicación de herramientas informáticas desarrolladas con anteriores operaciones del Banco.
- 2.18 Las actividades a desarrollar para este componente son: (i) elaborar una propuesta de simplificación de los impuestos administrados por la DGI y su régimen procedimental, en consonancia con el proyecto de Código Tributario; (ii) consolidar el proceso de modernización de la DGI, con una nueva estructura organizacional, complementada con la formación gerencial de su nivel directivo; (iii) fortalecer las funciones de auditoría y fiscalización tributaria para incrementar la presencia institucional; (iv) mejorar el área de atención al contribuyente; (v) consolidar el Sistema Integrado de Información Tributaria, fortalecer los recursos humanos del área y la base informática de equipos computacionales; y (vi) dotar la DGI de las herramientas necesarias para la ejecución de los programas de capacitación previstos para las áreas técnicas.
- 2.19 Las metas trazadas consisten en: (i) simplificar los impuestos administrados por DGI; (ii) elaborar una propuesta de régimen procesal integrado a nivel de proyecto Ley; (iii) implantar un plan de desarrollo gerencial; (iv) establecer centros de asistencia al contribuyente; y (v) implantar programas de auditoría masiva.

b. Administración de Aduanas. (US\$1.500.000)

- 2.20 Permite mejorar la capacidad de gestión de la administración de Aduanas, fortaleciendo la organización aduanera, haciéndola más eficiente, implantando procedimientos eficaces de recaudación y disponiendo de información confiable y oportuna para todos los sectores.
- 2.21 Para la consecución de los objetivos trazados para este componente, se realizarán actividades de: (i) implantar una estructura acorde con las necesidades del comercio; (ii) simplificar y mejorar los procedimientos operativos; (iii) elaborar y aprobar las normas de

la carrera administrativa del personal de aduanas; (iv) aumentar el control de entrada y salida de mercancías a través de los Manifiestos de carga; (v) incrementar el control de los tránsitos y de los Almacenes y depósitos; (vi) conectar los almacenes-depósitos y oficinas recaudadoras al sistema de la Aduana; (vii) definir las necesidades de información de los usuarios; (viii) establecer y/o estabilizar la comunicación entre las oficinas de Aduanas y la Dirección General de Aduanas (DGA); y (ix) extender el sistema informático o mejorar el equipo instalado según las demandas del tráfico comercial.

- 2.22 Este componente se concentrará en: (i) aumentar la eficiencia en asignación de recursos y facilitar las operaciones de comercio exterior; (ii) capacitar personal profesional; (iii) mejorar el clima de inversión y las condiciones de competencia leal en el comercio y la producción nacional; (iv) reducir el contrabando; (v) disponibilidad de la información sobre comercio exterior y la recaudación con la calidad y en la forma y tiempo requeridos por las instituciones y los usuarios; y (vi) continuar la automatización de la gestión administrativa y la instalación del Sistema Aduanero de Información (SIDUNEA) en todas las Aduanas.

c. Administración de Catastro. (US\$1.266.000)

- 2.23 Permite fortalecer y modernizar la Dirección General de Catastro (DGC), a través de la adecuación de sus estructuras legales y organizacionales y la aplicación de tecnologías y nuevas herramientas informáticas para la digitalización de documentos, planos y mapas.
- 2.24 Las actividades a desarrollar para cumplir con los objetivos trazados para este componente son: (i) elaborar una propuesta para adecuar la Ley sobre el Impuesto de Inmueble (párrafo 2.34), incluyendo una reducción del nivel de las exenciones actuales y una mejora en los mecanismo para actualizar el valor catastral; (ii) implantar un proceso de modernización de la estructura organizacional y de las instalaciones físicas de la DGC, viabilizando la implantación de toda la infraestructura informática y de archivos para implantar todo el proceso de modernización propuesto; (iii) consolidar el Sistema Integrado de Información Tributaria y fortalecer los recursos humanos del área y la base informática de equipos computacionales; (iv) establecer nuevas técnicas y metodologías de computación, para las actividades de avalúos, cartografía y control del impuesto de inmueble; y (v) ejecutar un plan de capacitación.
- 2.25 Las metas trazadas consisten en: (i) aumentar los ingresos recaudados por concepto de inmuebles tanto a nivel urbano como rural; (ii) disponer de: mejor información, nuevas técnicas de avalúos y elaboración de mapas catastrales; (iii) automatizar la gestión administrativa y aumentar las oportunidades de capacitación de la DGC.

d. Administración de Consular y Naves. (US\$1.087.000)

- 2.26 Permite implantar un proceso de modernización de la Dirección de Consular y Naves (DCyN), a través de la adecuación de su estructura organizacional, del fortalecimiento del recurso humano y la aplicación de tecnologías y nuevas herramientas informáticas.
- 2.27 Las actividades a desarrollar para cumplir con los objetivos trazados son: (i) rediseñar e implantar un proceso de modernización de la estructura organizacional e informática, que permita responder adecuadamente a las funciones de control consular y abanderamiento de barcos; (ii) establecer procedimientos de autonomía financiera; (iii) consolidar el Sistema Integrado de Información Tributaria y fortalecer los recursos humanos del área y la base informática de equipos computacionales, a fin de estructurar redes locales y de largo alcance, conectados con los consulados y demás oficinas; (iv) establecer e implantar sistemas, metodologías, mecanismos de seguridad para las certificaciones y documentos de los hombres de mar y el abanderamiento de barcos; y (v) establecer un plan de capacitación.
- 2.28 Este componente se concentrará en lo siguiente: (i) aumentar la competitividad en abanderamiento de barcos; (ii) mejorar el área consular con la tecnificación de procesos de aprobación y control de abanderamiento; (iii) sistematizar la información tributaria; y (iv) aumentar las oportunidades de capacitación bajo el nuevo sistema interconectado.

e. Control Financiero y Dirección de Informática. (US\$250.000)

- 2.29 Permite fortalecer las unidades responsables por la gestión y control de las informaciones necesarias para la planificación y toma de decisiones al más alto nivel del área fiscal del país mediante el fortalecimiento del Departamento de Control Financiero (DCF) de la DGI y la creación e implantación de la Dirección General de Informática (DI) en el MHT, la cual responderá directamente al Ministro del MHT.
- 2.30 Las actividades a desarrollar para cumplir con los objetivos trazados a estas nuevas áreas son:

Departamento de Control Financiero: (i) mejorar los mecanismos de control de los ingresos del Gobierno; (ii) redefinir los informes gerenciales de soporte a las actividades de análisis de los ingresos tributarios; (iii) establecer los mecanismos de auditoría principalmente para las áreas de ingresos, en especial para las actividades de recaudación (bancaria y de órganos del Estado), y de aplicación en la cuenta corriente tributaria y en la contabilidad gubernamental.

Dirección General de Informática: (i) diseñar el marco legal y reglamentario para crear la DI en el MHT; (ii) elaborar y supervisar la ejecución del Plan de Informática del MHT; (iii)



definir e implantar la normativa y los estándares para el área de informática; (iv) consolidar los datos generados en las distintas Direcciones, en especial los relativos a Ingresos y Gastos, y (v) generar las informaciones gerenciales para apoyar la gestión del nivel directivo del Ministerio.

- 2.31 Las metas trazadas permiten: (i) implementar los nuevos sistemas de informática en el MHT; (ii) desarrollar un plan de capacitación para el apropiado funcionamiento del nuevo sistema; y (iii) adecuar las instalaciones físicas y el equipamiento.

3. Fortalecimiento de la Administración Financiera (US\$1.539.000).

- 2.32 El propósito de este Subprograma es revisar y transformar el marco jurídico y/o reglamentario necesario para el fortalecimiento de la Administración Financiera, enfatizando la implantación de la Tesorería de la Nación, a fin de lograr la unidad de caja en el manejo de los recursos del Estado. Este Subprograma se ha estructurado en dos componentes:

a. Marco Legal y Reglamentario (US\$620.000)

- 2.33 Este componente incluye la revisión, actualización y compilación de las normas jurídicas vigentes y la preparación de reglamentos, para impulsar iniciativas del Gobierno, acordes con el alcance de los componentes del Programa. Adicionalmente, se apoyará todo lo relacionado con la revisión de la reglamentación e implementación de algunas leyes vigentes y la preparación de nuevas leyes, de ser necesarias.

- 2.34 Las metas trazadas consisten: (i) preparar los proyectos de Ley para: (a) creación de la Tesorería en MHT mediante Ley Orgánica, (b) adecuación de la Ley sobre impuesto de inmuebles, (c) creación de una Ley de responsabilidad Administrativa, y (d) diseño e implantación del Estatuto Aduanero; (ii) estudio sobre una Ley Marco de la Administración Financiera; (iii) estudio sobre una Ley de Crédito Público; (iv) implantación de la Carrera Administrativa, en lo que corresponda al MHT, MIPPE y CGR, de acuerdo con la Ley promulgada de junio/94, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa; y (v) otros estudios de adecuaciones legales y reglamentarias que surjan en la ejecución del Programa. Una priorización de estas actividades se presenta en párrafo 3.22.

b. Implantación de la Tesorería de la Nación. (US\$919.000)

- 2.35 El objetivo de este componente es la creación de un marco institucional y operativo que permita la gestión eficiente e integrada de los recursos del Tesoro Nacional, bajo el concepto de Caja Unica, dentro de un marco de transparencia y de equilibrios macrofiscales.
- 2.36 Las actividades a desarrollar para cumplir con los objetivos trazados son: (i) elaborar dentro del Marco legal actual, la Ley

Orgánica de la Tesorería Nacional y su reglamento; (ii) diseñar conceptual y lógicamente el sistema de Tesorería, apoyo a los subsistemas del sistema informático y la interconexión con los sistemas de ingresos del MHT; (iii) estructuración física de Dirección General de Tesorería (DGT) y distribución del recurso humano y equipo instalado; (iv) elaborar el manual de la estructura organizacional y de funciones de la DGT y las Tesorerías Institucionales; (v) elaborar plan de divulgación, inducción y capacitación en Sistemas de Tesorería para funcionarios del Sector Público; (vi) instalar una base de datos y una red periférica para servicio a los usuarios locales interconectada al sistema informático, las unidades recaudadoras y el Banco Nacional de Panamá (BNP); y (vii) poner en marcha la Tesorería, según criterios acordados, en el plan de acción para la transferencia de las funciones de pagaduría de la CGR a la nueva DGT.

- 2.37 Este componente se concentrará en: (i) elevar los niveles de capacidad operativa de la ejecución financiera anual del gasto público; (ii) modificar la legislación existente para hacer legalmente operativa la función de Tesorería y elaborar la propuesta de Ley Orgánica de la DGT; y (iii) desarrollo organizacional, capacitación, informática y equipamiento necesario para la puesta en marcha de la Tesorería.

D. Dimensionamiento del Programa

- 2.38 Las necesidades del Subprograma de Fortalecimiento del Análisis Económico, fueron determinadas según las actividades acordadas con el MIPPE. El dimensionamiento de los componentes de Monitoreo Macroeconómico y Manejo de Deuda Pública, corresponde con las necesidades de consultoría, equipamiento y capacitación, identificadas en los estudios realizados sobre el DAM y la DCP.
- 2.39 El componente de Programación de la Inversión Pública fue dimensionado con base al análisis del proceso de programación de inversiones a nivel del MIPPE, de las entidades sectoriales ejecutoras tanto a nivel central como provincial y de las Provincias visitadas. Las cuatro Provincias seleccionadas para iniciar sus actividades en forma descentralizada: Panamá, Chiriquí, Colón y Coclé son representativas de Provincias grandes y pequeñas, respectivamente y fueron escogidas en virtud de sus características socioeconómicas, y administrativas.
- 2.40 Para el Subprograma de Modernización de la Administración Tributaria, su dimensionamiento corresponde con experiencias adquiridas de cooperaciones técnicas ejecutadas en las Direcciones de Ingresos y Aduanas. Con respecto al componente de Implantación de la Tesorería se dimensionó en base a las etapas estratégicas definidas para la transferencia de las funciones correspondientes de la CGR al MHT. Las etapas - objeto de este componente - prescribe la puesta en marcha de la tesorería en el MHT, para lo cual se estimaron los requerimientos de capacitación, consultoría y

equipo de computación y oficina, con base a un plan de acción acordado con el Gobierno.

- 2.41 El Subprograma de Fortalecimiento de la Administración Financiera fue dimensionado con base en las necesidades de reformas legales que se requiere realizar, para ordenar el marco legal de la administración financiera. El costo se determinó a partir de estimados de meses de consultoría que se requieren para las actividades priorizadas. Adicionalmente, se estimaron recursos para cubrir costos de otros posibles estudios, revisiones e implantación de reglamentaciones existentes, según párrafo 2.34.

E. Costo Total y Plan de financiamiento del Programa

- 2.42 Los recursos de la operación propuesta se utilizarán para financiar servicios de consultoría, capacitación, adecuación de oficinas y equipamiento para cada una de las entidades involucradas, incluyendo las dependencias del MIPPE a nivel provincial. El costo total del Programa financiado por el Banco se estima en el equivalente a US\$16,0 millones y se distribuye por categorías de inversión y fuentes de financiamiento tal como se indica en el Cuadro II-1.

1. Financiamiento Banco

- 2.43 El Banco contribuirá a financiar la ejecución del Programa con una suma de US\$11,2 millones, los que serán desembolsados en dólares de los Estados Unidos de América con cargo a la facilidad unimonetaria del Capital Ordinario y que equivale al 70% del costo total del Programa. Con los recursos del préstamo se financiará: 77% de los costos de los subprogramas; 78% de los costos sin asignación específica y 57% de los costos financieros. Este último porcentaje resulta de la decisión del Prestatario de utilizar los recursos del Banco para cubrir parte de los intereses del préstamo durante el período de ejecución.

CUADRO II-1 COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA (US\$ miles)				
CATEGORÍA DE COSTOS	FUENTES DE FINANCIAMIENTO		TOTAL	%
	BID	GNP		
<b>1. ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN</b>	<b>680</b>	<b>1.423</b>	<b>2.103</b>	<b>13</b>
1.1 Personal y Administración	480	648	1.128	7
1.2 Asesorías externas (PNUD-CIAT)	0	515	515	3
1.3. Supervisión Programa	200	260	460	3
<b>2. COSTOS POR SUBPROGRAMA</b>	<b>8.915</b>	<b>2.627</b>	<b>11.542</b>	<b>72</b>
2.1. Fortal. Análisis Económico	2.908	1.375	4.283	27
1. Equipo	500	35	535	-
2. Remodelación Oficinas	-	375	375	-
3. Capacitación	508	500	1.008	-
4. Asistencia Tec. Desarrollo Inst.	1.900	465	2.365	-
2.2. Modernización Adm. Tributaria	4.613	1.107	5.720	36
1. Equipo	2.200	70	2.270	-
2. Capacitación	600	120	720	-
3. Asistencia Tec. Desarrollo Inst.	1.813	917	2.730	-
2.3. Fortal. de la Admin. Financiera	1.319	220	1.539	9
1. Equipo	125	20	145	-
2. Remodelación Oficinas	-	120	120	-
3. Asistencia Tec. Desarrollo Inst.	1.194	80	1.274	-
<b>3. SIN ASIGNACIÓN ESPECIFICA</b>	<b>600</b>	<b>0</b>	<b>600</b>	<b>4</b>
<b>4. COSTOS FINANCIEROS</b>	<b>1.004</b>	<b>750</b>	<b>1.754</b>	<b>11</b>
4.1. Intereses	892	612	1.504	9
4.2. Comisión de crédito	0	138	138	1
4.3. F.I.V.	112	0	112	1
<b>TOTAL</b>	<b>11.200</b>	<b>4.800</b>	<b>16.000</b>	<b>100.0</b>
<b>FINANCIAMIENTO (%)</b>	<b>70</b>	<b>30</b>	<b>100</b>	

2.44 Los términos y condiciones del préstamo del Banco se ajustarán a las siguientes condiciones: (i) plazo de amortización: 20 años; (ii) período de gracia: 5 años; (iii) tasa de interés: variable, de acuerdo con la política del Banco sobre tasas de interés; (iv) período de desembolso: 4 1/2 años; (v) comisión de Crédito: 0,75% sobre la parte no desembolsada; y (vi) Fondo de Inspección y Vigilancia (FIV): 1% del monto del Préstamo.

## 2. Aporte local

2.45 La contrapartida local sería el equivalente de US\$4,8 millones, de los cuales, US\$2,6 millones corresponden al financiamiento de proyectos; US\$1,4 millones a gastos de administración y el saldo de US\$0,75 millones a costos sin asignación específica y financieros. El aporte local sería financiado por el Gobierno de la República de Panamá por medio de asignación presupuestaria al MIPPE, habiéndose ya asignado recursos suficientes para 1997.

### III. PRESTATARIO Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

#### A. Marco institucional

##### 1. Prestatario y ejecutor

- 3.1 El Prestatario del financiamiento propuesto será la República de Panamá, que también está a cargo de la amortización del préstamo y transferirá con carácter no reembolsable los recursos del Programa al Ejecutor. El Ejecutor será MIPPE, a través de una Unidad Coordinadora del Programa (UCP).

##### 2. Organismo Ejecutor del Programa

- 3.2 El MIPPE como ente normativo y programático del Poder Ejecutivo será el Organismo Ejecutor del Programa, a través del Comité de Coordinación Institucional del Programa (COIN). El Gobierno tramita la creación del COIN, a fin de garantizar la coherencia entre las instituciones MIPPE, MHT y CGR, y evitar la duplicidad de esfuerzos tendientes a impulsar la modernización del Estado en lo relativo con la administración financiera. Dicho Comité estará integrado por: Contralor General de la República; Viceministro del MHT; y el Viceministro del MIPPE, quien lo presidirá y la Secretaría Técnica de dicho Comité será la UCP, representada en el Coordinador del Programa.

##### 3. Comité de Coordinación Institucional del Programa (COIN)

- 3.3 La composición del Comité de Coordinación Interinstitucional asegura el conocimiento de los planes y programas que promueve el Gobierno, en especial el que financia USAID (RAF) con la CGR y vela porque los proyectos e iniciativas que realizan las instituciones participantes en el Programa se enmarquen dentro de los lineamientos generales de esta operación. Por otra parte, la existencia de Grupos Técnicos (GTs) y de coordinadores de cada GT, a nivel del MIPPE, CGR y MHT garantizan la ejecución de las actividades acordadas por el COIN en cada institución.
- 3.4 Las funciones del COIN son: (i) compatibilizar y dar coherencia al Programa durante su formulación y preparación así como durante su ejecución; (ii) examinar y discutir los planes de acción presentados por las instituciones; (iii) designar el Coordinador y los miembros de la UCP; (iv) elaborar las actas de entendimiento anunciando los principales acuerdos alcanzados; (v) recibir informes de avance, evaluar la ejecución y acordar ajustes; y (vi) cuando se amerite, el Comité podrá encargar la realización de trabajos específicos a través de consultoría, integrar Sub-Comités para ejecutar investigaciones sobre el Programa.

B. Unidad Coordinadora del Programa (UCP)

- 3.5 Las actividades del Programa serán coordinadas a través de la UCP, que contará con la colaboración de los Grupos Técnicos y sus coordinadores constituidos en las instituciones responsables de funciones relacionadas con las actividades del Programa. La UCP estará organizada en las oficinas del MIPPE, adscrita directamente al Viceministro del MIPPE y tendrá un Coordinador General designado por el COIN.

1. Funciones de la UCP

- 3.6 La UCP tendrá las siguientes funciones: (i) supervisión y control global del Programa; (ii) asistir a los Grupos Técnicos de las instituciones, MIPPE, MHT, y CGR (en caso que corresponda) en la ejecución de los componentes del Programa; (iii) supervisar la ejecución de los actividades de capacitación; (iv) seguimiento al proceso de revisión del Marco Legal; (v) supervisión de los procesos de llamado a licitación y de adjudicación de los contratos de adecuación de oficinas y provisión de bienes o servicios; (vi) aprobación de los cronogramas de compromisos y desembolsos y rendiciones de cuenta; (vii) evaluaciones continuas del Programa; (viii) preparación y gestión del presupuesto del Programa velando por la oportuna disponibilidad de los recursos; y (ix) cumplimiento de las condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo y presentación al Banco de los informes de seguimiento anual del Programa incluyendo los de las auditorías externas.

2. Estructura organizativa del Programa

- 3.7. Para la ejecución del Programa a ser financiado por el Banco, la UCP estará integrada por cuatro a seis personas incluyendo como mínimo: un Coordinador del Programa; dos profesionales; y un asistente administrativo. La UCP contará además con apoyo de las GTs creados en las instituciones participantes en el Programa. Los Grupos Técnicos estarán integrados por funcionarios de las instituciones, MHT, CGR, y MIPPE, los cuales serán apoyados por los consultores contratados en sus respectivas áreas. **Es una condición de elegibilidad del préstamo la constitución del COIN y de la UCP, y la contratación del Coordinador, y demás miembros de la UCP, según perfiles de cargo acordados con el Banco.**
- 3.8 El MIPPE ha previsto la participación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para realizar las actividades de apoyo administrativo a la UCP, en la contratación de bienes y servicios, según lo indique la UCP de todos los componentes del Programa, exceptuando los componentes de: Administración de Ingresos y de Control Financiero y Dirección General de Informática, los cuales serán ejecutados por el Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT).

C. Mecanismos Operativos del Programa

1. Apoyo del PNUD y CIAT en la administración y ejecución

- 3.9 El Gobierno ha solicitado que se le autorice operar con el PNUD, con base a un Convenio de Administración, a fin de aprovechar la experiencia exitosa que ha tenido en Panamá la participación del PNUD en otros proyectos financiados con préstamos provenientes del Banco y de otros organismos multilaterales. A tales efectos, **se incluye como condición previa al primer desembolso de éste préstamo que, el MIPPE evidencie a satisfacción del Banco que ha suscrito con el PNUD el respectivo Convenio.**
- 3.10 Asimismo, el Gobierno ha solicitado que se autorice operar con el CIAT para ejecutar los componentes mencionados en el párrafo 3.8, con base a un Convenio. A tales efectos, **se incluye como condición previa al primer desembolso de éste préstamo que, el MIPPE evidencie a satisfacción del Banco que ha suscrito con el CIAT el respectivo Convenio.**
- 3.11 El PNUD, como administrador del Subprograma de Fortalecimiento del Análisis Económico; Subprograma de Fortalecimiento de la Administración Financiera y de los componentes de Administración de Aduanas; Administración de Catastro; Administración de Consular y Naves, posee una ventaja institucional comparativa pues cumple con todos los requisitos previstos en la política del Banco (GS-603) a saber: (i) tiene una buena relación de trabajo con el MIPPE; (ii) es capaz de coordinar en forma efectiva a varios especialistas individuales; (iii) puede ofrecer continuidad en el apoyo posterior a la ejecución del Programa; (iv) posee capacidad para asistir al MIPPE en la administración y cumplimiento de las cláusulas pactadas en el contrato; (v) posee capacidad para facilitar la ejecución del Programa y desembolso de fondos; (vi) tiene acceso a una lista de consultores calificados, así como un mecanismo de contratación efectivo y eficiente; (vii) ofrece un sistema de apoyo administrativo eficiente; y (viii) el promedio en la evaluación de servicios en trabajos similares realizados para el Banco en Panamá es "Muy Bueno". Adicionalmente, el PNUD ha sido el apoyo financiero y administrativo para la preparación de esta operación y para el inicio de su ejecución, a través de un PPF aprobado por el Banco (Préstamo No. 930/OC-PN de US\$900.000), el cual tiene la responsabilidad de administrar.
- 3.12 El CIAT, como ejecutor de los componentes de: Administración de Ingresos y de Control Financiero y Dirección General de Informática, posee una ventaja técnica comparativa pues cumple con todos los requisitos previstos en la política del Banco (GS-603), a saber: (i) posee capacidad y experiencia en la Región y en el país con proyectos del Banco; (ii) personal con experiencia y calificaciones singulares no encontrado específicamente o al nivel deseado con otras firmas o agencias; (iii) capacidad para coordinar varios especialistas individuales y preparar informes consolidados;

y (iv) una evaluación promedio de servicios en trabajos similares realizados para el Banco en Panamá de "Muy Buena".

- 3.13 Se recomienda que se acepte la participación del PNUD y CIAT desde el inicio de la ejecución del Programa; PNUD como administrador del Programa, y el CIAT como ejecutor de los componentes mencionados, dado que sumado a las razones anteriormente expuestas, el PNUD y CIAT cumplen con los criterios que le dan la ventaja institucional y técnica descrita en el Manual de Adquisiciones (GS-603), para los fines previstos anteriormente. Con financiamiento del aporte local, se pagarán los costos del Convenio con PNUD y del Convenio con CIAT sobre comisión de servicios.
- 3.14 El MIPPE solicitará al Banco el depósito de los recursos del préstamo en una cuenta especial y hará el traspaso de los fondos de aporte local, según corresponda al PNUD. La UCP llevará la contabilidad conforme a normas contables de aceptación general y lo dispuesto en las leyes que la afectan, también llevarán registros presupuestarios por categoría de gasto, y estará sujeta a la auditoría de una firma contadores públicos, según párrafo 3.31.

## 2. Coordinación USAID-MIPPE

- 3.15 El MIPPE, de acuerdo a sugerencias del Banco, ha elaborado, en conjunto con USAID, una propuesta de Convenio interinstitucional con el cual se relacionará el MIPPE-USAID durante la ejecución del Programa. Dicho Convenio interinstitucional permitirá: (i) el financiamiento del USAID esté de acuerdo con los objetivos trazados para el Programa y no presente duplicación; (ii) se cuente con garantías suficientes para la coordinación de los proyectos y la complementariedad que se requiere; (iii) se institucionalice la relación entre las partes; y (iv) los proyectos cumplan con las metas previstas.

### D. Ejecución de los Subprogramas 5/

#### 1. Fortalecimiento del Análisis Económico

- 3.16 La responsabilidad de la ejecución de este Subprograma corresponde al MIPPE, a través del DAM, en lo que corresponde con los componentes de Monitoreo Macroeconómico y Programación de la Inversión Pública; y a través de la DCP, en lo que corresponde al componente de Manejo de Deuda Pública.
- 3.17 El componente de Programación de la Inversión Pública, sería ejecutado a través de la DAM y las Oficinas Provinciales del MIPPE. Para garantizar la coordinación de las actividades, se ha previsto

---

5/ En la matriz de contenidos y de puntos de referencia, se detallan las actividades específicas con los costos de cada Subprograma (Anexos II-2 y III-1). Los términos de referencia están en los Archivos Técnicos.



la contratación con recursos del Programa, de un consultor internacional como coordinador del componente. Adicionalmente, el MIPPE ha suscrito un Convenio de colaboración con el Ministerio de Planificación de Chile (MIDEPLAN), a fin de garantizar los derechos del uso del software del banco de proyectos desarrollado por MIDEPLAN en MIPPE.

- 3.18 Para el caso específico del componente de Manejo de Deuda, el Gobierno viene recibiendo el apoyo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), a través de un Convenio mediante el cual se garantiza la transferencia de la tecnología, la capacitación y del software correspondiente con la nueva versión SIGADE, el DMFAS 5.0. Con base en lo anterior, este componente se ejecutará en estrecha coordinación con la UNCTAD, apoyados en el Convenio suscrito con MIPPE.

## 2. Modernización de la Administración Tributaria

- 3.19 La responsabilidad de la ejecución de este Subprograma corresponde al MHT en todo lo relacionado con los componentes de modernización de las áreas de ingresos tributarios y no tributarios.
- 3.20 Los componentes de las áreas de Ingresos, sería ejecutado por cada una de las Direcciones del MHT en las áreas que le corresponde a cada una. Para efectos de mantener una mayor coordinación de las actividades a realizar, el MHT dispondrá de un Grupo Técnico integrado por representantes de las Direcciones de: Ingresos; Aduanas; Catastro y Consular y Naves, para apoyar al Coordinador del Programa en lo que corresponde con el MHT.

## 3. Fortalecimiento de la Administración Financiera

- 3.21 La responsabilidad de la ejecución del componente de Marco Legal y Reglamentario es del MHT o MIPPE, según establezca el COIN y de la ejecución del componente de Implantación de Tesorería de la Nación es del MHT. Los Estudios identificados permitirán revisar y diseñar las reformas previstas, reglamentos y normativos que requiere la administración financiera, para lo cual se requiere una estrecha coordinación con MHT y CGR. Los estudios requerirán de la contratación de consultorías para su realización.
- 3.22 Los estudios considerados como prioritarios en la ejecución del Programa son: (i) Ley Orgánica de Tesorería; (ii) Ley de Auditorías internas independientes en las instituciones públicas; (iii) Ley de Unificación de impuestos; (iv) Reestructuración del impuesto de inmuebles; y (v) Estatuto Aduanero. **Se recomienda que estos Estudios, dada su importancia, se contraten dentro de los 12 meses contados a partir de la vigencia del contrato.** Adicionalmente, y con el objeto que durante la ejecución del Programa se puedan adoptar y/o implementar las recomendaciones que se acuerden, se recomienda que en los documentos se incluya que MIPPE y el Banco revisarán los resultados de los estudios correspondientes y

acordarán el plan de implantación de las recomendaciones de dichos estudios, en las reuniones previstas para el seguimiento del Programa. (párrafos 3.35 y 3.37)

- 3.23 En respuesta a la decisión gubernamental de consolidar las funciones de tesorería en el MHT, este componente sería ejecutado por dicho Ministerio, según acuerdo interministerial (Archivo Técnico) entre MHT y CGR. La transferencia de las funciones de pagaduría de la CGR al MHT y la creación e implantación de una Tesorería en el MHT, se harán de acuerdo a un Plan de Acción trazado entre dichas instituciones. Dicho plan prevé tres etapas de desarrollo con una duración de 36 meses: una etapa interna de desarrollo contable y sistema informático bajo responsabilidad de la CGR (duración 12 meses); una segunda etapa de creación y desarrollo institucional, administrativo e informático, bajo responsabilidad del MHT (duración 12 meses); y una tercera etapa de divulgación, capacitación y descentralización de pagos, bajo responsabilidad del MHT, a través de la DGT (duración 12 meses).
- 3.24 En vista que la primera etapa del Plan de Acción cuenta con el apoyo de USAID bajo el proyecto RAF, este Programa concentrará sus esfuerzos en las dos últimas etapas, las cuales se espera tener concluidas en el segundo y tercer año del Programa, según cronograma acordado con Gobierno. A tal efecto, **se incluye como condición previa al primer desembolso que, el Gobierno presente evidencia a satisfacción del Banco que se tiene suscrito un Plan de Acción y acordados los criterios para la transferencia de las funciones de pagaduría de CGR al MHT y la creación e implantación de la Tesorería.**
- 3.25 A fin de garantizar la implementación de la Tesorería en el MHT, según Plan de Acción y criterios acordado, **se ha incluido como condición contractual que el MIPPE presente evidencia de que MHT ha iniciado la segunda etapa prevista en el Plan de Acción, a más tardar, a los 14 meses de iniciado el Programa. Los desembolsos del componente de Implantación de la Tesorería (párrafos 2.35 y 2.36) estarán sujetos al cumplimiento de esta condición.**

E. Actividades Prioritarias del Programa

- 3.26 En la ejecución del Programa se han priorizado actividades a nivel de cada Subprograma, las cuales se consideran como importantes para el desarrollo del mismo. Los tiempos de ejecución previstos serán los puntos de referencia para las revisiones anuales de seguimiento del Programa. Seguidamente se relacionan dichas actividades:

1. Subprograma de Fortalecimiento del Análisis Económico

- Organización formal del DAM en MIPPE, incluyendo plan informático y red computacional en el primer año.

- Sistema SIGADE instalado y operando en DCP en el primer año.
- Convenio MIDEPLAN-MIPPE en ejecución, a fin de garantizar montaje en DAM del SINIP en el primer año y banco de proyectos funcionando en el segundo año.

2. Subprograma de Modernización de la Administración Tributaria

- Propuesta de unificación de impuestos administrados por DGI y Ley aprobada por la Asamblea en el segundo año.
- Sistemas de información establecidos en el DCyN que permitan el control contable de los consulados en el segundo año.
- Reestructuración formal de DGC en el primer año y propuesta de reestructuración del impuesto de inmuebles en el segundo año.
- Implantación de la Unidad de Contabilidad Tributaria y de la Dirección de Informática del MHT en el primer año.
- Propuesta de Estatuto Aduanero presentada en el primer año y entrada en vigencia en el segundo año.

3. Subprograma de Fortalecimiento de la Administración Financiera

- Plan de Acción de Implantación de la Tesorería en el MHT en ejecución y anteproyecto de ley de creación de la misma, en el primer año, y Ley de Tesorería aprobada por la Asamblea en el segundo año.

F. Período de ejecución y calendario de inversiones

- 3.27 El período de ejecución del Programa se ha estimado en cuatro años, a partir de la fecha de entrada en vigencia del Contrato de Préstamo. Este período comprende los plazos necesarios para el cumplimiento de condiciones previas al primer desembolso, convocatoria de licitaciones, contrataciones, ejecución y liquidación de los contratos.

CALENDARIO DE INVERSIONES (millones de US\$)										
CATEGORÍAS DE GASTOS	AÑO 1		AÑO 2		AÑO 3		AÑO 4		TOTAL	
	BID	GPN	BID	GPN	BID	GPN	BID	GPN	BID	GPN
Admin. y Super.	0,28	0,30	0,20	0,39	0,10	0,35	0,10	0,28	0,68	1,42
Costos Directos	2,32	0,65	3,29	0,96	2,5	0,65	0,90	0,37	8,92	2,63
Sin asig. espec.	0,20	0,0	0,10	0,04	0,2	0,00	0,10	0,0	0,60	0,0
Costos Financ	0,20	0,25	0,30	0,15	0,40	0,10	0,10	0,25	1,0	0,75
<b>TOTAL</b>	<b>3,0</b>	<b>1,3</b>	<b>3,8</b>	<b>1,5</b>	<b>3,2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>0,90</b>	<b>11,2</b>	<b>4,8</b>

G. Contratación de consultorías, obras y adquisición de bienes y servicios

3.28 Las licitaciones para adquisición de bienes y servicios y la contratación de consultoría, se sujetarán a los procedimientos del Banco que constarán como anexos al contrato de préstamo. El Programa no contempla licitar obras con recursos del préstamo. Las únicas obras consideradas (readecuación de oficinas), se financiarán con recursos de la contrapartida local. El plan de adquisiciones de equipos y software de computación, se realizará mediante 3 licitaciones internacionales (LPI), por un valor aprox. US\$1.665.000, y 5 licitaciones nacionales (LPN) para adecuar las oficinas y adquirir el equipo de apoyo a la Unidad Coordinadora y las Oficinas Provinciales, por un valor aprox. US\$870.000. Asimismo, se prevé 6 concursos públicos internacionales (CPI) para servicios de consultoría, por un valor aprox. US\$1.877.000 y un concurso público nacional (CPN) por un monto total de US\$160.000 (Principales Adquisiciones del Programa, Anexo III-2).

3.29 Se prevé realizar licitación pública internacional cuando se utilicen recursos del financiamiento, cuyos montos superen el equivalente de US\$250.000 en adquisición de equipos y de US\$200.000 en el caso de servicios de consultoría. Las licitaciones por montos inferiores a estos límites procederán de acuerdo con la legislación nacional, la cual establece que la adquisición de bienes entre US\$10.000 y US\$250.000, requiere licitación pública nacional; por debajo de US\$10.000 podrá utilizarse el procedimiento de contratos menores, en base a solicitud de tres cotizaciones. Para la contratación de servicios de consultoría, por montos menores a US\$200.000, se utilizarán los procedimientos del Banco.

H. Mantenimiento de equipos

3.30 El MIPPE establecerá la obligación dentro de los contratos de suministro de los equipos, de incluir el mantenimiento de los mismos y de sus instalaciones (período mínimo de cuatro años), de acuerdo con normas técnicas generalmente aceptadas y de permitir que el Banco y los organismos rectores lleven a cabo visitas de inspección, y si se comprobare que los niveles de funcionamiento y de mantenimiento no son aceptables, a adoptar las medidas

apropiadas para subsanar totalmente las deficiencias. Por otro lado, El Prestatario se deberá comprometer a sufragar los gastos de operación de los equipos financiados por el Programa.

I. Auditoría externa

- 3.31 El Organismo Ejecutor MIPPE, a través de la UCP presentará cada año, comenzando con el año en que se hayan iniciado los desembolsos del Programa y terminando con el año en que se haya realizado el último desembolso del mismo, los informes de estados financieros del Programa dentro de los 120 días siguientes de cerrado el ejercicio presupuestario del Gobierno (31 de diciembre). **Estos estados serán auditados por una firma de contadores públicos aceptable al Banco.**

J. Reconocimiento y reembolso de gastos

- 3.32 El Gobierno, ha solicitado al Banco el reconocimiento de una serie de gastos efectuados con apoyo financiero del PNUD, a través de una Asistencia Preparatoria y de otros que prevén efectuar hasta el 30 de abril de 1997, fecha estimada para la consideración de esta operación por el Banco y que ascienden a US\$800.000. A tal efecto **se estimó un reembolso de gastos con cargo al préstamo del Banco, hasta por un monto equivalente de US\$450.000, que fueron incurridos dentro de 12 meses anteriores a la fecha de aprobación y un reconocimiento de gastos con cargo al aporte local hasta por un monto de US\$350.000, incurridos con 18 meses de antelación a dicha fecha.**
- 3.33 Adicionalmente, el Banco en apoyo a la preparación y puesta en marcha del Programa suscribió una Carta Convenio No. 930/OC-PN por valor de US\$900.000, cuya amortización será debitada contra el primer desembolso del préstamo. **Los recursos desembolsados del Convenio 930/OC-PN, hasta US\$900.000, serán amortizados con recursos del primer desembolso de éste préstamo, sujeto a comprobar que se haya cumplido con requisitos sustancialmente análogos a los que se establezcan en el Contrato de Préstamo.**

K. Impacto ambiental

- 3.34 El Programa fue clasificado en la Categoría II por el CMA, en fecha 1 de agosto de 1995, debido a que no se prevén impactos ambientales directos ni indirectos. Se prevé que los resultados de las actividades descritas redundarán en beneficios positivos a la normatividad e implantación de metodologías de evaluación ambiental de proyectos, en especial, el componente de Programación de la Inversión Pública. El CMA recomendó, el enfatizar la aplicación de metodologías ambientales, acordes con el Proyecto de Ley de Medio Ambiente que se encuentra próximo a ser implantado, en todos los proyectos de inversión pública, que se incluyan en el SINIP.

L. Seguimiento del Programa

- 3.35 Dentro del plazo de dos meses, contados a partir de la entrada en vigencia del contrato de préstamo o en otro plazo que las partes acuerden, el Equipo de Proyecto realizará una misión técnica a Panamá para llevar a cabo, conjuntamente con la Representación y el MIPPE a través de la UCP, actividades relacionadas con la puesta en marcha del Programa en todos sus aspectos administrativos, técnicos y financieros.
- 3.36 Como parte del seguimiento, el MIPPE se reunirá con el Banco a más tardar el 30 de abril de cada año de ejecución del Programa, comenzando en 1998, para analizar el avance del Programa y lograr acuerdos para las acciones previstas para su iniciación en el año siguiente. Para ello se recomienda que el Prestatario, por intermedio del MIPPE, presente anualmente al Banco, por lo menos 15 días antes de cada reunión, los informes que se requieran para cubrir los temas señalados en las Matrices de Puntos de Referencia y de Contenidos del Programa (Archivos Técnicos, Anexo II-2 y III-1).
- 3.37 Si el Banco no encontrara satisfactorio el estado de ejecución del Programa en las reuniones de seguimiento o por indicación de los informes correspondientes, el Prestatario, por intermedio del Organismo Ejecutor, deberá presentar dentro de los 60 días siguientes a la fecha en que el Banco manifieste su inconformidad, las medidas correctivas que implantará y el cronograma para la ejecución de las mismas. **Si dichas medidas no fueran satisfactorias, el Banco podrá adoptar las demás acciones que juzgue apropiadas, incluyendo la suspensión de desembolsos del componente correspondiente de acuerdo con las disposiciones del Contrato de Préstamo.**

M. Evaluación e informes del Programa

- 3.38 El MIPPE estará a cargo de evaluar sistemáticamente el Programa, así como la elaboración de los respectivos informes que se analizarán en las reuniones de seguimiento. Los informes serán elaborados por el Organismo Ejecutor y remitidos al Banco, de acuerdo al Plan de Trabajo que se acuerde. La Representación en Panamá tendrá la responsabilidad de la administración del Programa y llevará a cabo las revisiones periódicas. El MIPPE deberá presentar los informes que seguidamente se describen.

1. Informe Inicial (Plan de Trabajo)

- 3.39 Como condición previa al primer desembolso, el Ejecutor deberá **presentar el Plan de Trabajo, con referencia a la Matriz de Contenidos y la Matriz de puntos de referencia acordadas con el Banco según Archivos Técnicos (Anexos II-2 y III-1), con el calendario de ejecución para cada Subprograma, componente y**

actividad del Programa. Este Plan deberá incluir, los indicadores, medios de verificación y los supuestos para cada caso.

2. Informes de progreso y reuniones de seguimiento

- 3.40 En lugar de los informes semestrales de progreso, **dentro de los 30 días siguientes al fin de cada año y durante todo el período de ejecución, contado a partir de la fecha de presentación del Plan de Trabajo deberá presentarse un informe anual sobre el progreso logrado.** El informe deberá incluir una reseña de lo realizado en comparación con el Plan de Trabajo y el plan operativo para el año siguiente. Como anexos, los informes de progreso deben incluir listas de las actividades de capacitación y sus evaluaciones, adquisiciones y contratación de consultores para ese período.

3. Evaluación intermedia

- 3.41 Dentro de los seis meses después de terminado el segundo año de ejecución, se llevará a cabo una evaluación intermedia, la cual se realizará por una consultoría independiente y con cargo a los recursos del financiamiento del Banco y se utilizarán todos los informes de progreso, informes de misión y evaluación presentados durante la ejecución del Programa.

#### IV. VIABILIDAD BENEFICIOS Y RIESGOS DEL PROGRAMA

- 4.1 Por integrar varios componentes de la gestión económica y fiscal, el Programa presenta un nivel de complejidad alto. Por esta razón, sus objetivos y resultados fueron definidos y acordados previamente, como una primera etapa de un amplio plan a desarrollar en el área macrofiscal. Las metas trazadas son factibles de ser cumplidas en el período de ejecución previsto. Los componentes propuestos se sustentan en diagnósticos y estudios técnicos adecuados, recogiendo las experiencias de anteriores operaciones financiadas por el Banco y de otros organismos que desarrollaron proyectos en el sector. Algunos de los componentes de este Programa reflejan actividades que dan continuación a trabajos y/o reformas ya comenzadas con recursos de otras operaciones o de otros donantes, que a la fecha han mostrado resultados y logros positivos.

##### A. Viabilidad del Programa

##### 1. Viabilidad Institucional y Técnica

- 4.2 Los componentes del Programa buscan la solución de los principales problemas de gestión económica y fiscal que afectan al sector público. Los subprogramas acordados son coherentes con los lineamientos trazados por el Gobierno para avanzar en la modernización de Estado.
- 4.3 El establecimiento de un Comité de Coordinación Institucional del Programa por Decreto Presidencial, con funciones y la designación como ente coordinador al MIPPE, garantiza el máximo de coordinación institucional y asegura la consistencia de las acciones que se realizan en cada institución. Dicho Comité viabiliza la estructuración de la operación como una sola, reflejando la indivisibilidad de los procesos de programación macroeconómica, programación de inversiones y de administración financiera tributaria en el contexto de gestión y control de los recursos del sector público. Adicionalmente, dicho Comité garantizará la integrabilidad y racionalidad de los sistemas de información de cada una de las instituciones y permitirá maximizar el uso de recursos para las actividades de informática y capacitación.
- 4.4 La conformación de Grupos técnicos, a nivel de cada institución permite garantizar la supervisión y ejecución de las actividades asignadas y dar mayor integración al interior de cada institución. Así mismo, dichos Grupos Técnicos son el soporte principal de la UCP.
- 4.5 La participación del PNUD y CIAT como apoyo a la UCP permite garantizar, la mayor agilidad en los procesos de contratación de bienes y servicios de consultoría, para realizar las actividades previstas con menores costos y en los tiempos programados.



## 2. Viabilidad Financiera

- 4.6 La viabilidad financiera del Programa se determina midiendo la capacidad del país para proporcionar la contrapartida local necesaria. Estos recursos de contrapartida alcanzan un monto total de US\$4,8 millones, de los cuales el Gobierno ha invertido en forma anticipada aproximadamente US\$700.000. Lo anterior equivale a que el Gobierno deberá asignar un promedio anual de US\$1.025.000 durante el período de ejecución del Programa. Estos fondos provendrán del presupuesto nacional y no significarán un esfuerzo mayor al que ya viene realizando. La alta prioridad otorgada por el Gobierno al Programa y el bajo monto anual que representa la contrapartida para apoyarlo, permite señalar que se dispondrá de los fondos según sea necesario.

### B. Sostenibilidad del Programa

- 4.7 El presente Programa representa una etapa más del proceso de modernización del Estado, emprendido por el país en 1994. El Programa permitirá complementar y consolidar acciones y reformas iniciadas con otros proyectos financiados por el Banco y otros organismos internacionales. Hay varios elementos que contribuirán a la sostenibilidad de los beneficios de este Programa, una vez completada la etapa de ejecución.
- 4.8 En el corto plazo se tiene: primero, los mecanismos institucionales diseñados para la ejecución buscan que, mediante el funcionamiento de COIN, se tenga el soporte institucional y político y permita que se asegure el pleno conocimiento de los planes y programas de cada institución y se enmarquen dentro de los lineamientos de esta operación de carácter integral. En segundo lugar, al delegar en los Grupos Técnicos de cada institución, la coordinación y supervisión de sus actividades, permitirá institucionalizar los cambios y recomendaciones en forma directa, dando así, un apoyo directo a la Unidad Coordinadora del Programa. En tercer lugar, el Programa contempla actividades de informática y equipamiento, a nivel de cada institución, lo que permitirá la implantación y puesta en vigencia de nuevos sistemas de control y procesamiento de información.
- 4.9 En el mediano y largo plazo, se tiene: una adecuación del marco legal y reglamentario de la administración pública, a fin de delimitar las responsabilidades de la gestión financiera; y una revisión a las estructuras organizacionales de algunas direcciones del MHT y MIPPE, complementadas con un amplio plan de capacitación que permita dar la continuidad y aumentar la eficiencia de las instituciones. Finalmente, el asumir el Gobierno los costos recurrentes asociados con las reformas y cambios recomendados, se asegurará la continuidad de las actividades previstas en los componentes.

C. Beneficios del Programa

- 4.10 El principal beneficio de este Programa, lo constituye el avanzar en la integración operativa entre la programación macrofiscal, la formulación y ejecución presupuestaria y la administración financiera del sector público.
- 4.11 El Subprograma de Fortalecimiento del Análisis Económico permitirá elaborar los informes periódicos sobre la situación y perspectivas de las variables económicas relevantes; mejorar la ejecución presupuestaria; y la asignación y manejo de los recursos públicos.
- 4.12 El componente de Programación de la Inversión Pública fortalecerá, la asignación eficiente de los recursos de inversión de que disponga el Gobierno. La mayor eficiencia en la asignación de recursos provendrá, por una parte, de una menor pérdida de recursos a nivel de ministerios y agencias ejecutoras, reduciendo los costos de operación del Sistema Nacional de Inversiones, y por otra parte, de una mejora en la calidad de los proyectos emprendidos, lo que potencialmente podría conllevar beneficios cuantiosos. Además, el sistema permitirá mejorar la gestión administrativa descentralizada del presupuesto de inversiones y deberá producir: una mejora en la calidad de los datos de seguimiento de proyectos; una reducción del costo en obtener la información de proyectos; y un mejor panorama sobre el estado de avance de los proyectos de inversión.
- 4.13 A través del Subprograma de Modernización de la Administración Tributaria, se consolidarán los sistemas de recaudación de impuestos, se buscará la reducción de la evasión tributaria; aumentar la recaudación fiscal y fortalecer la administración de las aduanas. Para el sector privado, el mayor beneficio estaría en la reducción de la competencia desleal y un mejor servicio al contribuyente, al acortar el costo y tiempo en los procedimientos, en especial en el comercio exterior.
- 4.14 Mediante el Subprograma de Fortalecimiento de la Administración Financiera, se establecerá un orden institucional para el manejo de los recursos del Tesoro Nacional. Al mismo tiempo, se fortalecerá la gestión integral de la gerencia financiera pública, bajo unidad de mando y con instrumentos técnicos que incorporen la administración de las recaudaciones, y la programación y ejecución de los pagos usando el concepto de "unidad de caja". Esto traerá como beneficios la reducción del costo financiero de las transacciones y una reducción importante en el tiempo de su procesamiento, agilizando sustancialmente la ejecución presupuestaria del Estado.

D. Riesgos del Programa

- 4.15 El riesgo principal de la presente operación estaría en la falta de voluntad para efectivizar la transferencia de las funciones de pagaduría de la CGR al MHT. Para aminorar este riesgo y garantizar dicha transferencia, existe un acuerdo interministerial que define

una estrategia de implantación de la Tesorería en MHT. Además, se ha establecido como condición contractual, el tener suscrito entre MHT y CGR un Plan de Acción y acordados los criterios para la transferencia. Dicho plan hace parte de las condiciones previas al primer desembolso.

- 4.16 El otro riesgo está asociado con la dificultad para la reasignación de funciones y responsabilidades de algunas de las entidades involucradas en la gestión fiscal y la administración financiera. Para minimizar este riesgo, el Programa pondrá especial énfasis en la revisión de la normativa, con base a un consenso entre el MIPPE, MHT y CGR, y apoyará la implantación de las recomendaciones que surjan de dicha revisión. Adicionalmente, el Programa se ha estructurado como una sola operación para responder integralmente a los requerimientos de las diferentes entidades, y dispondrá de un Comité de Coordinación Interinstitucional para asegurar la consistencia de las acciones y validar las recomendaciones que resulten de dicho Programa.
- 4.17 La asignación de responsabilidades claras en áreas tales como la programación financiera, el presupuesto, la tesorería y la contabilidad tributaria y el eventual traspaso de estas responsabilidades a otras entidades, podría enfrentar dificultades dado que las entidades recipientes podrían no contar con los recursos humanos capacitados necesarios. Para aminorar este riesgo, el Programa incluye el financiamiento de un amplio plan de capacitación, a nivel de los componentes.
- 4.18 El riesgo del componente de Programación de la Inversión Pública está asociado a la inercia institucional de las prácticas actuales de programación de las inversiones públicas. Este riesgo se controlará mediante: (i) una cobertura institucional y del ciclo de proyecto progresiva, concentrándose inicialmente en las entidades más importantes y con efecto multiplicador; y (ii) el fortalecimiento de la oferta institucional de capacitación (universidades y entidades de capacitación).

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA Y FISCAL  
(PN-0089)  
MARCO LOGICO DEL PROGRAMA**

MA/OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTO
Un sistema integrado de gestión financiera en Panamá.	Consolidación de los sub-sistemas básicos de presupuesto, tesorería, análisis económico, programación de inversiones.	Constitución de un Comité de Coordinación MIPPE, MHT y CGR para implementar y evaluar el plan de acción a seguir.	Voluntad política para coordinar entre MIPPE, MHT y CGR.
Modernizar la gestión y fiscal del país.	Integración de los procesos de formulación de presupuesto y de manejo de tesorería entre el MIPPE y el MHT.	Producción de Planes Operativos Anuales (POAs) coordinados entre MIPPE y MHT, basados en metas fiscales y restricciones de gasto pre-establecidas.	Coordinación operativa entre MHT. Presentación de POAs al Consejo Económico Nacional (CENA).
<b>MA 1: Fortalecimiento del Análisis Económico</b>			
Capacidad de análisis y económica en el MIPPE.	<p>Establecimiento a nivel del MIPPE de un sistema de información para apoyar la toma de decisiones en materia de política macroeconómica y fiscal.</p> <p>Implementación de los componentes de Monitoreo Macroeconómico, Manejo de la Deuda Externa y Programación de la Inversión Pública.</p>	<p>Creación y pleno funcionamiento DAM en el MIPPE</p> <p>Sistema SIGADE instalado y operando en DCP.</p> <p>Convenio MIDEPLAN-MIPPE.</p>	<p>Voluntad política del MIPPE para el sistema de información.</p> <p>Re-estructuración institucional.</p>
<p>Seguimiento de la actividad y sectorial de la economía.</p> <p>Puestas de políticas para decisiones a alto nivel.</p> <p>Capacidad de manejo de la inversión pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación base de datos macroeconómicos en DAM. Producción de dos informes de coyuntura económica en el primer año.</li> <li>- Automatización de Registro y Control de los Préstamos (Deuda Pública) y sus Transacciones.</li> <li>- Aumentar en un 20% el nivel de ejecución financiero del presupuesto del GPN central.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informe final DAM sobre base de datos.</li> <li>- Informes de coyuntura realizados, difundidos y discutidos.</li> <li>- Informes sobre deuda presentados al CENA.</li> <li>- Listado de proyectos de inversión pública.</li> </ul>	Ejecución del Subprograma, según lo acordado.
<b>MA 2: Modernización de la Administración Fiscal</b>			
<p>Administración Fiscal que realiza coordinación con el MIPPE y el MHT.</p> <p>Revisión del Marco Legal, para operativo que permita la gestión fiscal eficiente.</p>	<p>Integración de los sub-sistemas de recaudación tributaria.</p> <p>Sistema mejorado de ejecución presupuestaria.</p>	<p>Informe sobre sistema integrado de recaudación tributaria.</p> <p>Informe de Progreso MIPPE/MHT/CGR bi-anual sobre mejoras en el procesos de ejecución presupuestaria.</p>	Voluntad política del MHT para coordinar actividades del MIPPE y la CGR.

MA/OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
s sistemas de de impuestos.	- Ley unificación impuestos aprobada en segundo año.	Informes periódicos del MHT y la CGR.	Disponibilidad del personal de idóneo en el MHT para llevar actividades propuestas.
dación fiscal.	- Aumento en 15% de los ingresos por concepto de impuesto a la(s): renta, ITBM y transacciones económicas en el año fiscal 1998.	Informes periódicos del MHT y la CGR.	
Administración de	- Aumento en los ingresos por transacciones inmobiliarias (10%) y por abanderamiento de barcos (10%).	Informes periódicos del MHT y la CGR.	Formación de un núcleo de p para proveer los informes ne ejecución y resultados del Su MHT.
ingresos por concepto	- Aumento de la competitividad de los importadores/exportadores. Aumento nominal de 10% de la recaudación de aranceles por importaciones y 10% de impuestos a las exportaciones en el año fiscal 1998.	Informes periódicos del MHT y la CGR.	
competitividad para resos por nto.	<i>Aumento del 10% en la ejecución financiera anual del gasto público en los primeros 3 años de la implementación del Programa.</i>		

### MA 3: Fortalecimiento de la Administración Financiera

Administración Financiera.	Implantación de una primera etapa de actualización de los instrumentos básicos de la administración financiera.	Informe de avance de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) sobre el logro de cambios propuestos, recomendaciones y posibles nuevos cambios requeridos para la integración con otros sistemas.	Voluntad política del MHT, M para coordinar la revisión y p legislaciones y sus reglament
r, modificar y actualizar -institucional y de la administración	Promulgación y reglamentación de instrumentos legales para el ordenamiento mínimo de la administración financiera entre los organismos involucrados (MIPPE, MHT y CGR). - Proyecto de Ley de Auditorías internas en primer año. - Reestructuración formal de DGC primer año.	Listado resumen de legislación promulgadas y/o modificadas bajo el Programa.  Presentación de los estudios y recomendaciones al Banco.  Informes periódicos sobre la ejecución física y financiera del presupuesto de la Nación.	Disponibilidad de equipo técn contraparte en aspectos lega implementación de nueva leg
ción financiera del cional, con la de la Tesorería	Reducción del costo financiero y administrativo del manejo del efectivo. - Ley Orgánica de Tesorería aprobada primer año. - Desarrollo institucional e informático de la Tesorería segundo año.	Informes periódicos sobre No. de días-pagos y período de aprobación pago-emisión cheque.	Voluntad política del Legislati Ley Tesorería.

## PRINCIPALES ADQUISICIONES DEL PROGRAMA

PRINCIPALES ADQUISICIONES DEL PROGRAMA	Financiamiento (%)		Método	Precalificación	Fecha es
	BID	LOCAL			
<b>Consultoría</b>					
Plano Organizacional-Monitoreo Macroeconómico. Valor US\$240.000 (24 meses/consultoría).	80	20	CPI	Si	2º Seme
Asesoría Técnica MIPPE para Programación Inversión Pública. Valor US\$90.000 (aprox. 48 meses/persona).	90	10	CPI	Si	1º Seme
Asesorador Capacitación-Programación Inversión Pública. Valor total US\$80.000 (aprox. 24 meses/persona).	80	20	CPI	Si	1º Seme
Curso en informática-Consular y Naves. Valor Total US\$296.000 (aprox. 12 meses/profesional).	70	30	CPI	Si	1º Seme
Curso en informática-Administración de Catastro. Valor US\$411.000 (67 meses/profesional).	80	20	CPI	Si	1º Seme
Entrenamientos de recaudación-Administración de Aduanas. Valor US\$40.000 (aprox. 15 meses/profesional).	40	60	CPN	No	2º Seme
Procedimiento-Implantación Tesorería. Valor US\$210.000 (aprox. 21 meses/profesional).	60	40	CPI	No	2º Seme
<b>Equipos</b>					
Software para DAM-Manejo Deuda. Nueva plataforma informática. Valor US\$1.000.	-	100	LPN	No	2º Seme
Software DCP-Manejo Deuda. Ampliación capacidad informática. Valor US\$50.000.	50	50	LPN	No	2º Seme
Software Fase I (suministro e instalación de software y hardware por US\$100.000).	100	-	LPN	No	1º Seme
Software Fase II (suministro e instalación de software y hardware por US\$50.000).	50	50	LPN	No	2º Seme
Software y hardware-Consular y Naves. Valor US\$590.000.	100	-	LPI	Si	2º Seme
Software y hardware-Administración de Catastro. Valor US\$620.000.	100	-	LPI	Si	2º Seme
Software y hardware-Administración de Aduanas. Valor US\$455.000.	100	-	LPI	Si	1º Seme
<b>Rehabilitación</b>					
Rehabilitación Físicas de Oficinas MIPPE y Provinciales (aprox. 1250Mt² por US\$5.000). Se hará en etapas.	-	100	LPN	Si	2º Seme

Archivos Técnicos existen especificaciones de Equipo.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

PANAMA. PRESTAMO \_\_\_\_/OC-PN A LA REPUBLICA DE PANAMA  
(Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Económica y Fiscal)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Panamá para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Económica y Fiscal. Dicho Financiamiento será por una suma de hasta US\$11.200.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.