



MINISTERIO DE
ECONOMÍA Y FINANZAS

PRODUCTO 1: INFORME DIAGNÓSTICO DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS EN PANAMÁ

**CONSULTORÍA PARA LA ELABORACIÓN DE UNA PROPUESTA
METODOLÓGICA Y ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO PARA LA
IMPLEMENTACIÓN DE PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADO (PBR) PARA
LA REPÚBLICA DE PANAMÁ**

Entregado a:

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Panamá) /
Clúster: Igualdad e Inclusión Social, Económica y Ambiental

Presentado por:

Giovanna Donado Stefani, Consultor Internacional

Agosto 2021

CONTENIDO

ACRÓNIMOS	2
Resumen Ejecutivo:	4
SECCIÓN 1. CONTEXTO	6
Marco Conceptual:	7
Objetivos del Diagnóstico:	11
SECCIÓN 2. METODOLOGÍA DE RECOLECCIÓN DE DATOS	12
Revisión documental	14
Entrevistas con actores clave (KII)	14
Métodos de Análisis de Datos	17
SECCIÓN 3. RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO	18
Contexto de la Gestión para Resultados	19
Revisión Documental	20
Resultados de las Entrevistas con actores clave (KII).....	31
Análisis y comentarios a los Resultados de las Entrevistas con actores clave (KII).....	37
SECCIÓN 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	43
Conclusiones y Recomendaciones	44
Lecciones Aprendidas	48
ANEXOS.....	49
ANEXO A. Listado de Actores Claves entrevistados.....	50
ANEXO B. Fichas de la Revisión Documental	51

ACRÓNIMOS

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
AIG	Autoridad Nacional Para La Innovación Gubernamental
AIT	Aeropuerto Internacional de Tocumen
AP	Administración Presupuestaria
ARAP	Autoridad de Recursos Acuáticos y Pesqueros
BDA	Banco de Desarrollo Agropecuario
CAPTAC-DR	Centro Regional de Asistencia Técnica y Formación del FMI para Centroamérica, Panamá y la República Dominicana
CGR	Contraloría General de la República
CND	Concertación Nacional para el Desarrollo
COSEFIN-SICA	Consejo de ministros de Hacienda o Finanzas del Sistema de la Integración Centroamericana
CPD	Country Programme Document
CSS	Caja de Seguro Social
DEP	Documento de Estrategia Presupuestaria
DGI	Dirección General de Ingresos
DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
DPI	Dirección de Programación de Inversiones
DPP	Dirección de Política Pública
DIPRENA	Dirección de Presupuesto de la Nación
EEFF	Estados Financieros
ENA	Empresa Nacional de Autopista
ETESA	Empresa de Transmisión Eléctrica S.A.
FAP	Fondo de Ahorros de Panamá
FND	Fondo Nacional para el Desarrollo
FFD	Fondo Fiduciario para el Desarrollo
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
GBR	Gestión basada en Resultados
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
GPRA	Government Performance and Results Act
GPRD	Gestión para Resultados del Desarrollo
IADB	Banco Interamericano de Desarrollo (por sus siglas en inglés)
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDIAP	Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá
IMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
ISA	Instituto de Seguro Agropecuario
ISSAI	Normas Internacionales de Auditoría de las Entidades de Fiscalización Superior (por sus siglas en inglés)
ISTMO	Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa
KII	Entrevistas con actores clave (por sus siglas en inglés Key Informant Interviews)
LAC	Latinoamérica
LRSF	Ley de Responsabilidad Social Fiscal
LOP	Ley Orgánica de Presupuesto
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
MIDA	Ministerio de Agricultura
MINSA	Ministerio de Salud
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MMD	Marco de Medición del Desempeño
MPMP	Marco Presupuestario de Mediano Plazo
M&E	Monitoreo y Evaluación
ND	No disponible
NGAP	Normas Generales de Administración Presupuestaria

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEIs	Objetivos Estratégicos Institucionales
PBR	Presupuesto basado en Resultados
PEG	Plan Estratégico de Gobierno (de Panamá)
PEI	Plan Estratégico Institucional
PEN	Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado
PES	Planes Estratégicos Sectoriales
PGE	Presupuesto General del Estado
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PPA	Plan Plurianual
PPER	Presupuesto por Programas con enfoque a Resultados
PPT	Presentación de Power Point
PQI	Plan Quinquenal de Inversiones
PSG	Presupuesto Sensible al Género
RRHH	Recursos Humanos
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
SIPRES	Sistema Presupuestario
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SPNF	Sector Público No Financiero
TDR	Términos de Referencia
UNSDCF	United Nation Sustainable Development Cooperation Framework
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
WB	World Bank

Resumen Ejecutivo:

La República de Panamá, desde hace más de una década ha adelantado un esfuerzo de transformación de la gestión pública, buscando mejorar la calidad de las instituciones y atender las necesidades de la población a través de una oferta de servicios públicos de calidad, sostenibles y haciendo un uso eficiente de los recursos del Estado.

La presente administración, liderada por el Excelentísimo Presidente Laurentino Cortizo, ha reiterado la voluntad del Estado de transformar el modelo de desarrollo, para reducir las asimetrías sociales y económicas, que marcan las posibilidades de acceso de las poblaciones vulnerables a las oportunidades de desarrollo, a través de la promoción de una transformación estructural y sostenible de la gestión del Estado, focalizada en la planificación, monitoreo y evaluación de la política pública que promueva la equidad e inclusión.

Orientado a este esfuerzo nacional, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), como entidad responsable de producir y guiar las políticas públicas, y vincular el presupuesto de las instituciones a sus planes estratégicos, con una orientación y articulación hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se encuentra ejecutando el proyecto de *“Fortalecimiento de la planificación para la transversalización y territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Política Pública”*.

El objetivo del Proyecto **Fortalecimiento de la planificación para la transversalización y territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Política Pública**, es el de diseñar, facilitar e implementar las herramientas y los instrumentos para sentar las bases de un nuevo modelo de gestión de la política pública, focalizado hacia el logro de resultados concretos para la sociedad. Este proyecto, se suscribe al Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y al Documento del Programa País 2021-2025 de Panamá (UNSDCF/CPD) que define como Efecto 1 que *“Al 2025, Panamá propicia un desarrollo sostenible e inclusivo: asegura el acceso equitativo a los servicios esenciales y medios de vida para todas las personas; promueve la inclusión, la innovación, la competitividad, el desarrollo industrial y el emprendedurismo, con enfoque territorial y de derechos humanos”*.

Además, el Producto No.7 del proyecto ha sido definido como *“Gestión Pública del Presupuesto basado en Resultados fortalecida”*. Este producto se orienta a la implementación de PbR, apostando a una reconstrucción de la gestión pública anclada a la Gestión para Resultados (GpR). Como parte de la primera fase del Proyecto y en atención al producto No.7, es necesario realizar un acompañamiento técnico para la implementación de PbR, iniciando con un ejercicio Diagnóstico sobre el estado de implementación del enfoque de GpR y PbR en la República de Panamá.

El ejercicio diagnóstico realizado, se enfocó en un trabajo de revisión documental en un horizonte de tiempo de casi 15 años, junto con el desarrollo de un proceso de entrevistas con actores claves (KII) de distintas áreas de DIPRENA, así como puntos clave dentro de la Contraloría General de la República, también se convocó a un representante de la Comisión de Presupuestos de la Asamblea Nacional de Diputados.

Las entrevistas se fundamentaron en la aplicación de un cuestionario con preguntas relacionadas a cinco etapas relevantes del proceso de PbR, buscando encontrar evidencias del avance llevado por el país en el proceso de implementación de un enfoque de Presupuesto basado en Resultados. En tanto que la revisión documental partió de la recolección de datos provista por el equipo de DIPRENA a partir de una entrevista inicial realizada con el director de DIPRENA, Carlos E. González Miranda.

Los resultados del levantamiento documental, arrojaron evidencias importantes de esfuerzos realizados por Panamá, apoyados por organismos internacionales como PNUD, IADB, World Bank, FMI, etc. en crear las condiciones para implantar un proceso de PbR bien estructurado. Consultorías para desarrollar un Marco Metodológico, un Sistema de M&E de Políticas Públicas, Modernizar la Administración Pública, presentar una Ley Orgánica de Presupuesto, así como varios ejercicios pilotos para mejorar la estructura programática, armonizar los clasificadores y vincular el plan presupuesto, fueron evidenciadas, amén de varios ejercicios asociados para mejorar las capacidades de los servidores en temas de GpR.

Por el lado de las entrevistas con los KII, los resultados arrojaron una percepción por parte del equipo de DIPRENA de un estado débil de avance de la implementación del PbR a la fecha, así como esfuerzos poco formalizados para cumplir con el marco legal y los instrumentos de base para fundamentar la implementación. En tanto que las entrevistas realizadas a la Contraloría General de la República, mostraron poca información respecto al esfuerzo que lleva a cabo DIPRENA, sin embargo, aplaudieron la iniciativa y se mostraron interesados en ser involucrados en el proceso.

Estas evidencias, llevan a concluir que Panamá se encuentra en el escenario idóneo, para moverse de una etapa inicial de implementación de PbR, hacia una etapa de media, partiendo con la definición inequívoca del enfoque de desarrollo de PbR que se va a seguir y dotando de instrumentos formales a DIPRENA y las entidades, a fin de dar inicio a ejercicios aplicados que permitan observar el PbR para algunos sectores, o pilotos, y que promueva el cambio de discurso por parte de todos los actores, DIPRENA, CGR, AN, y la ciudadanía, para hablar de resultados y desempeño, en un contexto de sostenibilidad y respondiendo a la visión de largo plazo del país de cumplir con los ODS.

SECCIÓN 1. CONTEXTO

Marco Conceptual:

Los inicios del Presupuesto por Resultados o Presupuesto basado en Resultados (PbR) se remonta a la década de 1960, en Estados Unidos cuando se inició el desarrollo de técnicas de presupuesto por programas, que luego se extendieron a otros países desde donde evolucionaron, como es el caso del Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, quienes 20 años después desarrollaron esfuerzos para vincular medidas de desempeño al presupuesto. Ya para la década de 1990 gran parte de los países de la OCDE, contaban con alguna figura de presentación de sus presupuestos con alineación a resultados.

El PbR es uno de los cinco pilares del enfoque de Gestión para Resultados (GpR) que concentra los esfuerzos por alcanzar los resultados definidos por una intervención, programa, institución, sector o país y cómo estos resultados inciden sobre el grupo meta y la sociedad, para transformar su situación inicial en una situación deseada. Como concepto, la GpR centra su atención en responsabilizar a las agencias internacionales, a los gobiernos y a los individuos de la entrega de resultados a la ciudadanía que pretenden ayudar. En última instancia, la GpR debe conducir hacia un mejoramiento sostenible de los resultados de desarrollo de los países mediante la implementación de sistemas nacionales (OCDE, 2008).

La introducción gradual del enfoque de GpR en los modelos de gestión pública de los gobiernos, ha ayudado a muchas entidades del sector público a adoptar un enfoque más sistemático sobre todos los aspectos de la gestión pública y favorecer el desarrollo conjunto tanto de la planificación, presupuestación, gestión financiera, auditoría, adquisiciones, así como la definición de un sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E) que permita la toma de decisiones informada para alcanzar las metas de corto, mediano y largo plazo definidas.

Este enfoque metodológico se centra en una fuerte noción de causalidad, que desde su parte operativa, al interior de las instituciones, presupone que ciertos insumos y actividades conducen, de manera lógica, a determinados resultados y que estos resultados (intermedios) tienen una articulación armónica a objetivos programáticos, estratégicos y de mediano y largo plazo que permiten ir, a través del tiempo y de forma sostenible, alcanzando resultados finales y observando impactos sobre la ciudadanía. La relevancia de estos resultados sigue un orden creciente: los resultados más básicos (los “productos” u outputs) que surgen de las acciones concretas de una intervención dentro de las instituciones, contribuyen al logro de resultados más complejos (“efectos” o resultados) que están relacionados a la apropiación del grupo meta de los productos (a nivel de sectores) y, finalmente, en el mediano o largo plazo, llevan a la obtención de “impacto” (a nivel nacional), que es el resultado de mayor alcance y el resultado de los efectos de la intervención de forma sostenible que permean a la sociedad. Esta articulación, es conocida como Cadena de Resultados o Cadena de Valor Público, es decir, la secuencia causal de una intervención que estipula la cadena necesaria para el logro de los objetivos deseados.

Gráfico No.1.1 Cadena de Resultados o Valor Público



Fuente: Adaptado GDonado, 2020

De acuerdo a Moore (1995) el valor público tiene el objetivo de “desarrollar una estructura de razonamiento práctico que suponga una guía para el gestor público”.

La atención al logro de resultados debe estar, por tanto, en todas las fases del proceso de gestión, desde la planificación al seguimiento y a la evaluación, pues afecta a todos los niveles en los que cada proceso se desarrolla (OCDE, 2007).

La GpR está conformada por cinco pilares, que representan las áreas de acción, que de forma iterativa permiten una maximización de los resultados del enfoque. Estos pilares son:

Gráfico No.1.2 Pilares de la Gestión por Resultados del Desarrollo



Fuente: Adaptado GDonado, 2020

El avance de las organizaciones hacia la implementación de un enfoque a resultados en cada uno de estos pilares, representará una contribución significativa de corto, pero sobre todo de mediano y largo plazo en la calidad del gasto público y en el logro de objetivo de largo plazo como lo son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La GpR centra sus esfuerzos en dirigir todos los recursos humanos, financieros, tecnológicos y naturales, sean estos internos o externos, hacia la consecución de resultados de desarrollo esperados. El foco de atención pasa, de los insumos, hacia los resultados medibles en todas las fases del proceso de desarrollo de la intervención. Además, la GpR promueve la transparencia, responsabilización y socialización de la información que faciliten la toma de decisiones a lo largo de toda la arquitectura estatal (estratégica, programática, operativa) (CoP-MfDR, 2009). Los Principios que rigen el enfoque de GpR son:

Gráfico No.1.3 Principios de la Gestión para Resultados del Desarrollo



Fuente: Adaptado GDonado, 2020

En las etapas intermedias de implementación del enfoque de GpR, el pilar de Presupuesto por Resultados o Presupuesto basado en Resultados (PbR) es de fundamental relevancia pues impulsa a los gobiernos e instituciones a profundizar las articulaciones de la planificación y el M&E a través de la vinculación del presupuesto a estos objetivos definidos. Según García López y García Moreno (2010) la presupuestación por resultados es el “Proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo a los programas establecidos en el plan estratégico de mediano plazo. El análisis de los resultados se basa en indicadores de desempeño y en evaluaciones”. De acuerdo con la OCDE (2008) el PbR “es una práctica de la ejecución presupuestaria, que implica usar la información de desempeño en el proceso presupuestario para garantizar el uso eficiente de los recursos”.

Al respecto, el Banco Mundial (1998) resalta que la pregunta retórica que desencadena el enfoque de PbR está asociada a ¿qué han logrado los actores con los recursos asignados?, en lugar de enfocarse a la trillada interrogante de ¿cuánto dinero han gastado? en cualquier área. Esto significa que la asignación de recursos públicos en atención a los objetivos sectoriales y de política social, debe ser más eficiente, efectiva, y debe estar en capacidad de demostrar resultados y su contribución para que los programas públicos cumplan con sus objetivos, por lo que se requiere un robusto sistema de evaluación del desempeño. Además, la aproximación al enfoque de PbR, favorece el escenario para un proceso de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana fortalecido.

Los fundamentos para la implementación del PbR pueden resumirse como sigue:

Gráfico No.1.4 Fundamentos del Presupuesto basado en Resultados



Fuente: Adaptado GDonado, 2021

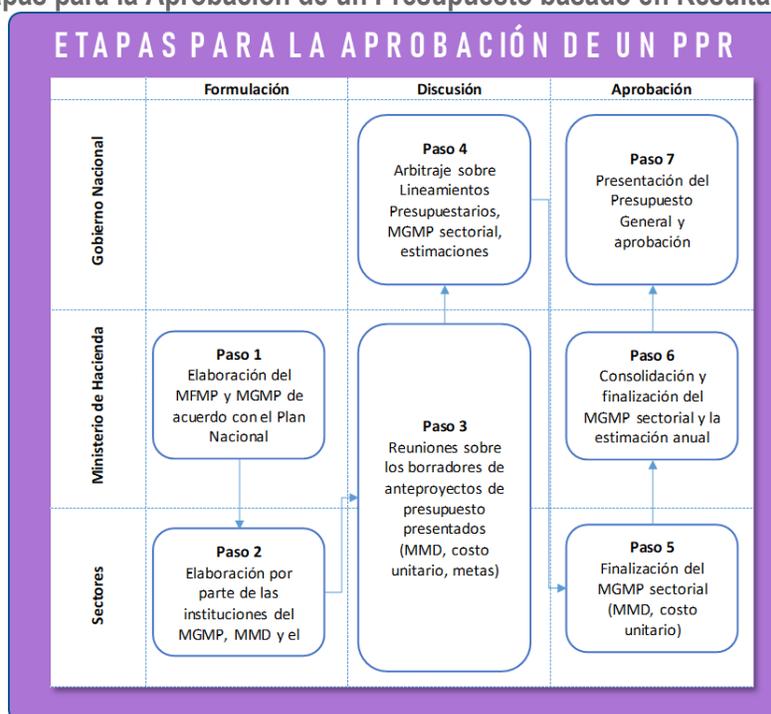
Además, la planificación estratégica y operativa tienen que existir y estar bien organizadas, debe existir una coherencia entre los objetivos a distintos niveles y una relación vinculante entre sus indicadores.

La OCDE (2008) y el BM (2008) han definido tres modelos de presupuestación por desempeño:

- **Presupuesto por desempeño Presentacional (i. ad-hoc, ii. libre):** la información del desempeño es presentada como información de fondo para rendición de cuentas y diálogo con el congreso y la sociedad civil; pero no está destinada a jugar un rol en la toma de decisiones. Su definición es ad-hoc y puede ser presentado para la negociación del presupuesto, pero no hay expectativas de consideraciones formales entre los indicadores y la asignación de recursos.
- **Presupuesto con información de desempeño (i. institucionalizado, ii. libre):** requiere la consideración del desempeño de las metas y del desempeño pasado durante la preparación del presupuesto, pero no es el único factor, ni el más predominante en la formulación del presupuesto, pues esta información no determina el monto de la asignación de los recursos y no tiene un peso predefinido en las decisiones.
- **Presupuesto por desempeño directo (i. institucionalizado, ii. ajustado):** La medición del desempeño lidera la toma de decisiones en forma directa. Las decisiones futuras sobre la asignación de recursos son conducidas principalmente por la medición del desempeño pasado logrado y por el desempeño futuro deseado.

En general el proceso de formulación y aprobación de un presupuesto con enfoque a resultados debe atravesar las siguientes etapas:

Gráfico No.1.5 Etapas para la Aprobación de un Presupuesto basado en Resultados



Fuente: Adaptado GDonado, 2019

De esta forma, existe un proceso de formulación organizado por el Ministerio de Hacienda/Finanzas, en el caso de Panamá, Ministerio de Economía y Finanzas / Dirección de Presupuesto de la Nación, quien elabora el Marco Fiscal de Mediano Plazo y define los techos presupuestarios para el Presupuesto de Gasto (MGMP), en conjunto con las instituciones de línea que levantan sus Presupuesto de Gasto (Marco de Gasto de Mediano Plazo MGMP) y sus Marcos de Medición del Desempeño (MMD). Luego se da un proceso de discusión, negociación y arbitraje para la definición final y se obtiene un Presupuesto de Mediano Plazo alineado a los objetivos institucionales y en respeto de la Regla Fiscal existente que es sometido a aprobación de las autoridades.

Objetivos del Diagnóstico:

El ejercicio diagnóstico que se presenta a continuación, tiene como objetivo recopilar y analizar la información en relación a PbR y su implementación en la República de Panamá, tanto en sus aspectos normativos, institucional, herramientas empleadas y recursos disponibles, así como en la comprensión de los actores claves involucrados en el proceso presupuestario en el país.

Además, de las conclusiones del mismo se tomarán consideraciones relevantes para el acompañamiento al PNUD en la elaboración de una propuesta metodológica para la implementación de PbR para Panamá.

SECCIÓN 2. METODOLOGÍA DE RECOLECCIÓN DE DATOS

El ejercicio diagnóstico realizado al proceso de implementación de PbR en la República de Panamá, se concentró en las evidencias bibliográficas encontradas, así como las opiniones referidas por actores claves (KII) de la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en cuanto a cinco aspectos fundamentales del pilar de PbR, de acuerdo a García Moreno, et al (2016)¹:

Gráfico No.2.1 Áreas de evaluación de la implementación del PbR



Fuente: GDonado, 2021

El diagnóstico tuvo un enfoque formativo, con el fin de contribuir a la definición de un modelo metodológico para la implementación del PbR en la República de Panamá, para identificar fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora en los esfuerzos previos de implementación.

Los objetivos específicos identificados para este ejercicio diagnóstico fueron:

1. Identificar la existencia y el alcance de la legislación que establezca la obligatoriedad de impulsar modelos de GpR o, al menos, modelos de PbR.
2. Conocer el alcance de las normas existentes en orientación a un enfoque de PbR.
3. Identificar que instrumentos, procedimientos o mecanismos son utilizados para implementar un enfoque de PbR.
4. Dimensionar el alcance de la implementación de programas presupuestarios para formular el presupuesto y si existe una articulación de éstos con la arquitectura programática de planificación.
5. Identificar si existe una normativa en materia de planificación pública y cuál es el grado de articulación con la normativa de formulación presupuestaria.

¹ Mauricio García Moreno Jorge Kaufmann Juan Pablo Martínez Guzmán Mario Sanginés. *Base de Datos de Indicadores de GBRD. Cuestionario*. IADB, 2016

6. Determinar si existe una formulación de un Marco de Gasto de Mediano Plazo alineado al Plan Estratégico de Gobierno y si la misma es actualizada y utilizada para la toma de decisiones
7. Conocer el grado de implementación del Marco Fiscal de Mediano Plazo como instrumento para apoyar la mejora de la eficiencia del gasto público
8. Identificar, el nivel de profundización de la rendición de cuentas orientada a resultados.
9. Conocer la existencia de sistemas de M&E del Gasto Público y su alineación a la planificación y el sistema de información financiera

Este diagnóstico fue realizado entre el 5 de julio y el 12 de agosto de 2021 y su implementación se fundamentó en los siguientes métodos de levantamiento de información:

Revisión documental

La revisión documental se desarrolló mediante el análisis de datos secundarios, tanto cualitativos como cuantitativos. Con esta revisión documental se pretendió hacer un levantamiento de documentación de “análisis” del periodo entre el 2008 y 2021 sobre la implementación del enfoque de GpR y/o el PbR en la República de Panamá. Así mismo, revisión de las normativas relevantes para la implementación de la GpR y el PbR, y para la formulación, ejecución y evaluación del Presupuesto General del Estado, las que se analizaron desde la perspectiva de “condiciones de contexto” para la ejecución de un proceso hacia resultados.

A través de la recopilación documental, el análisis y la síntesis de la información disponible, se obtuvo una comprensión del país, sectores, instituciones y partes interesadas, prioridades definidas y tendencias, e igualmente importante, permitiendo identificar brechas de información para ser abordadas en entrevistas de profundidad con actores claves. Las actividades de revisión documental incluyeron levantar la literatura, analizar datos secundarios y crear una lista de referencia para que todos los documentos estén organizados y sean fácilmente accesibles para todos los miembros del equipo consultor y las contrapartes técnicas del proyecto y gobierno.

Entrevistas con actores clave (KII)

Son entrevistas de profundidad con personas conocedoras, y consisten en recopilar información de una amplia gama de personas que tienen conocimiento de primera mano sobre el objeto de estudio.

USAID (1996) enumera una serie de situaciones en las que los KII son útiles: i. Cuando la toma de decisiones se puede lograr a través de información cualitativa y descriptiva; ii. Cuando es importante comprender las perspectivas, el comportamiento y las motivaciones de los clientes y socios de una actividad o proyecto para explicar las deficiencias y los éxitos de una actividad; iii. Cuando generar recomendaciones es el propósito clave; iv. Para interpretar datos cuantitativos entrevistando a informantes clave sobre el cómo y el porqué de los hallazgos cuantitativos; v. Para ayudar a enmarcar los temas relevantes antes de diseñar un estudio cuantitativo.

Para apoyar el diagnóstico sobre la implementación del PbR en Panamá, se realizó un ejercicio en conjunto con el equipo de DIPRENA, a fin de identificar las personas claves para apoyar el proceso. En el Anexo A se encuentra el Listado de Actores Claves entrevistados.

Las entrevistas realizadas entre julio y agosto de 2021 incluyeron actores claves de distintos departamentos de la Dirección de Presupuesto de la Nación, así como representantes de la Subdirección de Rendición de Cuentas y la Dirección de Asesoría Económica y Financiera de la Contraloría General de la República. Se solicitó, además entrevistar a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional de Diputados, sin embargo, esta entrevista no pudo concretarse al cierre de este diagnóstico. Estas entrevistas se desarrollaron a partir de un cuestionario estructurado con preguntas semi-abiertas, con una escala ordinal (cuantitativa) y secciones abiertas para justificar la calificación establecida.

La escala utilizada para responder a las preguntas se basó en la escala definida por García Moreno, et al (2016), con un intervalo de 0 a 3, entendiendo:

Cuadro No.2.1 Escala de Valor Nominal para responder al Cuestionario de KII

Escala	Calificación	Interpretación sobre grado de implementación de PbR
0 =	No cuenta con la característica, no cumple	No hay evidencias de avance
1 =	Cumple parcialmente y/o indirectamente con las características	Evidencias de avance débil o poco formalizado
2 =	Cumple parcialmente pero en forma directa con la característica	Evidencias de avance medio. Existe algo de formalización
3 =	Cumple con la característica	Evidencias fuertes. Existe formalización

Fuente: Adaptado por Gdonado a partir de la escala de García Moreno, et al (2016)

Las preguntas para el diagnóstico, fueron compartida y revisadas con el equipo de PNUD, para garantizar que los objetivos del diagnóstico se garantizaran. El contenido del cuestionario se dividió en cinco (5) secciones y fueron adaptadas del cuestionario de indicadores de GPRD de García Moreno, et al (2016), en el pilar referente al PbR. A continuación, se presentan las preguntas utilizadas:

Cuadro No.2.2 Cuestionario para Entrevistas de KII

PREGUNTAS DIAGNÓSTICAS

1 ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO CON BASE A PROGRAMAS Y/O RESULTADOS

- 1.1 ¿En su opinión, existen obligaciones legales para implementar el PbR?
- 1.2 ¿En su opinión, existe un marco metodológico y/o un programa de fortalecimiento de capacidades para que las instituciones implementen el PbR?
- 1.3 ¿En su conocimiento, la estructura programática del presupuesto está jerarquizada por objetivos y respeta un modelo lógico de mediano plazo?
- 1.4 ¿En su conocimiento, el presupuesto de gastos se estructura con base a programas y está vinculado a metas medibles?
- 1.5 ¿En su opinión existe armonización o articulación entre los programas de planificación y los programas presupuestarios?

2 FORMULACIÓN DEL MARCO PRESUPUESTARIO DE MEDIANO PLAZO

- 2.1 ¿En su conocimiento existe una regla fiscal que es aplicada y se definen techos presupuestarios para la formulación del presupuesto?

PREGUNTAS DIAGNÓSTICAS

- 2.2 ¿En su conocimiento existen proyecciones de ingresos, egresos y un marco presupuestario de mediano plazo que es publicado y actualizado?
- 2.3 ¿En su entendimiento se elaboran proyecciones de ingresos y gastos plurianuales que son consistentes con el PEG, el PEN con Visión de Estado y los ODS?
- 2.4 ¿En su entendimiento la formulación del presupuesto que realizan las instituciones se hace atendiendo las acciones anuales necesarias para cumplir con los objetivos vinculados al PEG, PEN y ODS?

3 EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL GASTO PÚBLICO

- 3.1 ¿Desde su comprensión, existe información de desempeño para evaluar los resultados del gasto del sector público para atender las metas anuales y de mediano plazo?
- 3.2 ¿En su conocimiento, existe información de desempeño para evaluar los resultados del gasto del sector público para atender las metas de los ODS?
- 3.3 ¿Desde su conocimiento, existe un sistema de información de M&E basado en resultados a nivel nacional y subnacional?
- 3.4 ¿Desde su conocimiento, existen procedimientos institucionales para la toma de decisiones presupuestarias basadas en resultados?

4 INCENTIVOS A LA GESTIÓN EFECTIVA DEL GASTO PÚBLICO

- 4.1 ¿Desde su conocimiento, existen mecanismos que incentiven la eficiencia y eficacia en la gestión del gasto público?
- 4.2 ¿Desde su conocimiento, existen mecanismos que incentiven el logro de los objetivos de corto (POA), mediano (PEG) y largo plazo (PEN ODS)?
- 4.3 ¿Desde su conocimiento los incentivos existentes se aplican en la mayor parte del Estado?

5 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

- 5.1 ¿Desde su conocimiento, la información sobre el presupuesto está a disposición de la ciudadanía y en lenguaje comprensible para el público?
- 5.2 ¿Desde su conocimiento, se hace una rendición de cuentas sobre la ejecución presupuestaria que incluye el progreso físico, presupuestario y de resultado de desempeño?
- 5.3 ¿Desde su conocimiento, se realiza y publica una rendición de cuentas post-ejecución presupuestaria que incluye el desempeño físico, presupuestario y de resultados de metas de corto, mediano y largo plazo?

Durante las entrevistas se recolectó la información utilizando el cuestionario en Excel y además se recogió información sobre los comentarios y opiniones del entrevistado. El consultor, durante la etapa de llenado del cuestionario ejecutó la función de:

1. Orientar al encuestado en el llenado del cuestionario;
2. Documentar las justificaciones lo más claro posible;
3. Solicitar información adicional de ser pertinente.

En la siguiente sección, se presenta un análisis de los datos recolectados, los cuales, junto con la revisión documental y el enfoque de mejores prácticas internacionales, permitirá presentar las conclusiones y recomendaciones del proceso diagnóstico de implementación del PbR en Panamá.

Métodos de Análisis de Datos

El tratamiento para el análisis de los datos se separa para la parte de Revisión Documental y Entrevistas con Actores Clave.

Para la Revisión Documental, se trata de identificar las ideas y datos más pertinentes que contribuyen a atender los objetivos del ejercicio diagnóstico. Se documentan a través de una ficha de Desk Review en forma sistemática, los datos bibliográficos de la fuente, fecha, elementos claves rescatados del contenido del documento y finalmente comentarios u observaciones relevantes, relacionadas con los objetivos del diagnóstico.

Esta información resultante de la Revisión Documental tiene dos enfoques de análisis fundamentales para el diagnóstico:

1. Servir como síntesis documental ordenada respecto a la literatura existente en materia de GpR y PbR en Panamá;
2. Facilitar la contextualización y focalización de las entrevistas con actores claves, a fin de profundizar la comprensión de elementos claves y preguntas levantadas a través de la revisión documental;
3. Focalizar el contenido a ser propuesto en la Guía Metodológica de PbR, a partir de la experiencia de país.

Para el análisis de las Entrevistas con Actores Claves, se cuantificaron los puntajes asignados a las preguntas respondidas por cada entrevistados y se presentó una agregación utilizando medias aritméticas para llegar a una valoración general del grupo de entrevistados.

Los cuestionarios se validaron en términos de completitud y coherencia de las calificaciones y justificaciones y sus resultados son presentados en forma agregada en un gráfico radial, en general para las cinco (5) áreas vistas y en forma particular para cada pregunta dentro de cada una de las áreas. Las respuestas dadas se mantienen en formato anónimo en su análisis y presentación.

Los resultados observados son presentados y valorados en base a la escala definida en el Cuadro No.2.1 y el análisis y comentarios finales realizados por el Consultor son apoyados por los comentarios de valor de los entrevistados, el ejercicio documental levantado y la experiencia internacional.

Al final, se presentarán las conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas del proceso, a partir de los datos observados de la revisión documental y las entrevistas con actores claves en cuanto a la implementación del PbR en Panamá.

SECCIÓN 3. RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO

Contexto de la Gestión para Resultados

La década de 1990 marcó un antes y un después en la gestión pública de la región latinoamericana y del mundo. Luego de las crisis de la década de los setenta, marcadas por hiperinflaciones, desequilibrio macro fiscal y crecimiento del endeudamiento con un modelo de Estado Bienestar y fuerte proteccionismo Estatal, se dio espacio a un enfoque de gestión pública más conservador, donde el equilibrio fiscal y de la balanza de pagos concentraban la mirada, sin embargo, este nuevo enfoque, que redujo considerablemente el tamaño del Estado y restó poder a la planificación pública, solo consiguió profundizar los problemas económicos en la región, debilitando los mercados nacionales y observando una expansión de la pobreza ante niveles muy bajos de crecimiento económico.

Ante este escenario, los líderes mundiales, en colaboración con las Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales, abrazaron la urgencia de tomar medidas drásticas para garantizar que los países en desarrollo se beneficiaran de la globalización, a través del direccionamiento de los fondos de asistencia para técnica hacia la atención del logro de objetivos de desarrollo globales.

Países angloparlantes como Reino Unido, Australia, Nueva Zelandia, Estados Unidos y Canadá fueron los primeros en embarcarse en este enfoque de Nueva Gestión Pública (Hood, 1991), aunque otros países latinoamericanos como Chile, Colombia, Brasil y México iniciaron su esfuerzo por impulsar reformas asociadas a los fundamentos de la GpR, en esta misma época (Arellano y Gil, 2004)

En el año 2002 representantes de más de 15 agencias internacionales de desarrollo se dieron cita en Washington, D.C para promover la profundización de los mercados financieros y el fortalecimiento del sector privado en América Latina. Esta actividad, conocida como la Mesa Redonda Internacional de Washington, discutió entre otros temas, las conclusiones resultantes de la reunión de jefes de estado en Monterrey, México (2002), donde se señalaba *“la necesidad de que los resultados obtenidos por las instituciones de desarrollo se midan mejor, sobre todo en lo que se refiere al crecimiento impulsado por el sector privado”*. Poco después, en una segunda Mesa Redonda Internacional ocurrida en Marrakech (2004), las agencias internacionales de desarrollo respaldarían los cinco principios centrales para administrar para resultados.

A estos eventos les sucederían el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en París (2005), de donde surgiría, por parte de los países socios y los donantes la Declaración de París, que contiene seis (6) compromisos específicos relacionados con la GpR, con el objetivo de *“administrar e implementar la ayuda de una manera que se centra en los resultados deseados y usa la información para mejorar la toma de decisiones”*. Además de declarar que el compromiso de las nuevas reformas busca *“incrementar el impacto de la ayuda al desarrollo [...] reduciendo la pobreza y la desigualdad, aumentando el crecimiento, el fortalecimiento y generación de capacidades, así como la aceleración de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”*.

Los Estados Iberoamericanos, se hicieron sentir en este nuevo enfoque de Gestión Pública, a través de su Declaración de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia en el 2003² donde expresaron su compromiso para avanzar en la profesionalización de la función pública, al indicar *“Reiteramos nuestro empeño en el fortalecimiento institucional del Estado, en lograr administraciones públicas más eficaces y transparentes y en promover los instrumentos necesarios para una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de*

² Durante la XIII Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno, realizada en el 2003, en la que participaron 21 países.

decisiones. Los Estados Iberoamericanos fortalecerán en sus agendas gubernamentales las políticas de reforma de la Administración Pública.”

Múltiples manifestaciones, desde allí, por parte de los jefes de Estado fueron reiterativas en su intención de fortalecer la calidad de la gestión pública para que sea un real instrumento al servicio de la cohesión social, como la Cumbre de Montevideo de 2006, y la de Chile de 2007, Accra de 2008, Estambul 2010, Busan 2011, etc.)

Revisión Documental

Ante un contexto internacional de implementación de modelos para una Nueva Gestión Pública y un enfoque de GpR promovido desde la esfera internacional y orientado a responder con mayor eficiencia al desarrollo sostenible de los países, el ejercicio de revisión documental realizado, tenía con finalidad, rescatar los orígenes de la llegada del enfoque de GpR a la República de Panamá, así como los distintos esfuerzos de país para avanzar en la implementación de sus pilares.

Un total de 34 documentos vinculados al proceso de presupuestación, aproximación a enfoques de resultado, leyes, reglamentos, gacetas oficiales e informes de consultoría fueron revisados como parte del proceso diagnóstico documental llevado a cabo.

Este trabajo permitió esbozar la cronología del enfoque de GpR en Panamá como sigue:

Gráfico No.3.1 Cronología de Implementación de PbR en Panamá



Es importante destacar, que este mapa cronológico es una aproximación limitada por la disponibilidad de información y tiempo en el ejercicio diagnóstico.

El listado de los documentos revisados se presenta a continuación:

Cuadro No.3.1 Listado de documentos revisados en el Desk Review

No.	Nombre del Documento	Autor	Fecha
1	Ley No. 34 de 5 de junio de 2008, De Responsabilidad Social Fiscal.	Gaceta Oficial No. 26056	5 de junio de 2008
2	Ley No.32 de 26 de junio de 2009, Que modifica artículos de la Ley 34 de 2008, sobre Responsabilidad Social Fiscal, y dicta otras disposiciones.	Gaceta Oficial No. 26312	26 de junio de 2009
3	Decreto Ejecutivo No.50 de 26 de junio de 2009, por el cual se reglamenta la Ley 34 de 2008	Gaceta Oficial No. 26312	26 de junio de 2009
4	Decreto Ejecutivo No.13 de 9 de marzo de 2010, Por el cual se modifica el artículo 22 del Decreto Ejecutivo No.50 de 26 de junio de 2009, que reglamenta la Ley 34 de 2008	Gaceta Oficial No. 26486	9 de marzo de 2010
5	Decreto Ejecutivo No.74 de 27 de julio de 2010, Que modifica el párrafo sexto del artículo 15 del Decreto Ejecutivo No.50 de 26 de junio de 2009.	Gaceta Oficial No. 26587-B	27 de julio de 2010
6	Resolución No.58 de 28 de marzo de 2011, que aprueba la dispensa temporal de los límites financieros sobre el déficit fiscal	Gaceta Oficial No. 26754-C	28 de marzo de 2011
7	Ley No. 31 de 5 de abril de 2011, Que reforma el Código Fiscal y adopta otras medidas fiscales. (se modifica el numeral 31 del artículo 7 de la Ley 34 de 2008)	Gaceta Oficial No. 26757-A	5 de abril de 2011
8	Decreto Ejecutivo No.266 de 16 de septiembre de 2011, Por el cual se modifica el artículo 22 del Decreto ejecutivo No.50 de 26 de junio de 2009 que reglamenta la Ley 34 de 2008 s	Gaceta Oficial No. 26874-A	16 de septiembre de 2011
9	Ley No. 72 de 27 de septiembre de 2011, Que reforma la Ley 34 de 2008 y la Ley 62 de 2010, relativas a medidas fiscales.	Gaceta Oficial No. 26880-B	27 de septiembre de 2011
10	Decreto Ejecutivo No.464 de 24 de abril de 2012, Por el cual se modifica el artículo 25 del Decreto Ejecutivo No.50 de 26 de junio de 2009, que reglamenta la Ley 34 de 2008, sobre Responsabilidad Social Fiscal, reformada por la Ley 32 de 26 de junio de 2009.	Gaceta Oficial No. 27024	24 de abril 2012
11	Ley No.38 de 5 de junio de 2012, Que crea el Fondo de Ahorro de Panamá y Modifica la Ley 34 de 2008 sobre Responsabilidad Social Fiscal.	Gaceta Oficial No. 27050-A	5 de junio de 2012

No.	Nombre del Documento	Autor	Fecha
12	Decreto Ejecutivo No.1068 de 6 de septiembre de 2012, Que reglamenta la Ley 38 de 5 de junio de 2012, que crea el Fondo de Ahorro de Panamá y modifica la Ley 34 de 5 de junio de 2008	Gaceta Oficial No. 27115	6 de septiembre de 2012
13	Resolución No.50 de 30 de abril de 2013, que aprueba la dispensa de los límites financieros sobre el déficit fiscal, por emergencia nacional a	Gaceta Oficial No. 27282	30 de abril de 2013
14	Ley 25 de 28 de octubre de 2014, Que concede moratoria al pago de tributos administrados por la DGI del MEF y dicta otras disposiciones (Se modifican los artículos 10, 23 y 24 de la Ley 34 de 2008)	Gaceta Oficial No. 27653-C	28 de octubre de 2014
15	Ley 51 de 10 de octubre de 2018, Que reforma la Ley 34 de 2008. de Responsabilidad Social Fiscal y la Ley 38 de 2012, que crea el Fondo de Ahorro de Panamá.	Gaceta Oficial No. 28630-B	10 de octubre de 2018
16	Ley 102 de 31 de octubre de 2019, que modifica un artículo de la Ley 34 de 2008 sobre RSF.	Gaceta Oficial No. 28894-A	31 de octubre de 2019
17	Ley No.185 de 25 de noviembre de 2020, que modifica un artículo de la Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal.	Gaceta Oficial No. 29165-A	25 de noviembre de 2020
18	Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública	CLAD, San Salvador	29 al 31 de octubre de 2008
19	Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados	IADB	2009
20	Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe	Kaufmann, et al. IADB	2015
21	Vinculación Plan Presupuesto en América Latina	Sanz, A. CEPAL, IPEA	2015
22	Ayuda Memoria: Proyecto de Fortalecimiento de la Eficiencia del Sector Público. Préstamo 8016-PA, Banco Mundial	World Bank	26 al 29 de octubre de 2015
23	Informe 3 Producto 2. Asistencia Técnica – Presupuesto por Programa con enfoque en resultados y al monitoreo y evaluación de la Gestión Presupuestaria	Saenz, Andrés, Panamá	Febrero, 2016

No.	Nombre del Documento	Autor	Fecha
24	Presentación: Presupuesto Público. Gestión Por Resultados. Metodologías Vigentes para realizar el seguimiento y monitoreo de Políticas Públicas	Cano, E., MEF, Panamá	23 al 25 de noviembre 2016
25	Propuesta de Nueva estructura programática presupuestaria para los sectores agropecuarios y seguridad	CAPTAC-DR	Marzo, 2017
26	Reforzar los sistemas de gestión de finanzas públicas para prevenir la generación de atrasos. Informe de asistencia técnica	Hurtado, R., et al., FMI	Diciembre, 2020
27	Presupuestos por resultados con enfoque de género: en países miembros del Consejo de ministros de Hacienda o Finanzas del Sistema de la Integración Centroamericana (COSEFIN-SICA) (PPT)	Almeida, M. COSEFIN-SICA, EuroSocial+	Abril, 2021
28	Ecosistema fiscal de inteligencia artificial para mejorar la eficiencia del gasto y la recaudación en Panamá	ND	Abril, 2021
29	Propuesta de Ley Orgánica del Presupuesto de Panamá. Briefing Paper	Cubillo, M., FMI	Julio, 2021
30	Modelo Conceptual para la Modernización. Administración Presupuestaria (PPT)	DIPRENA, Panamá	Julio, 2021
31	Presupuesto basado en Resultados (PPT) Plan Piloto DIPRENA	DIPRENA, Panamá	2021
32	Proyecto de Presupuesto por Resultados SENACYT (PPT)	DIPRENA, Panamá	2021
33	Presupuesto por resultados con enfoque de género	EUROsociAL (Programa para la cohesión social en América Latina)	ND
34	Presupuesto por resultados en Centroamérica, Panamá y República Dominicana	EUROsociAL (Programa para la cohesión social en América Latina)	ND

Fuente: Gdonado, 2021

En el Anexo B se presenta en detalle las fichas de Desk Review elaboradas, de acuerdo al enfoque propuesto en la Sección 2 y el listado del Cuadro 3.1.

Hallazgos y comentarios de la Revisión Documental

De este ejercicio documental, con documentos con un horizonte de tiempo de 13 años, podemos comentar lo siguiente:

1. Existencia y alcance sobre legislaciones que impulsen el modelo de Gestión basado en Resultados y de Presupuesto basado en Resultados:

Oficialmente, no existe una legislación que formalice el enfoque a resultados de la gestión pública, ni tampoco el proceso de PbR en Panamá. Sin embargo, el ejercicio documental permitió evidenciar una intencionalidad de parte del Gobierno, desde 2008 (al menos) de acercarse a enfoques de Gestión Pública basados en resultados. Partiendo, con las Normas General de Administración Presupuestaria, contenidas en el Título VIII de la Ley No.176 de 2020³, en donde, al definir el Presupuesto General del Estado (artículo 253) indican “*El PGE es la estimación de los ingresos y la asignación de los gastos... para ejecutar sus planes, programas y proyectos, así como para lograr los objetivos y las metas institucionales de acuerdo con las políticas del Gobierno, en materia de desarrollo económico y social*”. Esta alineación del PGE, para atender objetivos y metas institucionales, es claramente un llamado a formular el presupuesto con metas aterrizadas. Más adelante, el artículo 271 de la misma Ley, define la asignación de recursos atendiendo una estructura programática organizada por programa, subprogramas y actividades o proyectos; esto también representa un puente orientador hacia una arquitectura institucional de cara a los resultados y la responsabilización.

Yendo mucho más atrás, la Ley No. 34 de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF) y sus múltiples modificaciones, reglamentaciones, etc. también dejan intuir el enfoque para promover una legislación con base a resultados, en algunas ocasiones, de forma taxativa. Esta legislación de 2008, representa una de las evidencias de más antigua data que se encontraron, que hacían alusión a un enfoque de GpR y PpR. Artículos como el 7, 16, 18, 21, dan claras luces de orientarse a resultados al establecer definiciones de eficacia, eficiencia, al enmarcar la definición de PGE a metas cuantificables. Además, es la LRSF de 2008, quien trae a la luz la formalidad de contar con un Plan Estratégico de Gobierno (PEG)⁴ deberá contener las medidas que se adoptarán en la administración tributaria; los gastos corrientes y de capital; el nivel de ahorro corriente y el financiamiento; la proyección del servicio de deuda y el nivel de endeudamiento público; la situación de los pasivos contingentes y otros riesgos que podrían afectar la ejecución presupuestaria, es decir, hace una vinculación entre la planificación y el Presupuesto, al punto que las estimaciones de crecimiento económico, las metas para el gasto público y los grandes proyectos de inversión deben ser consistentes con las proyecciones fiscales del PEG y respetar el cumplimiento de las reglas fiscales vigentes y no solo eso, sino también conciben la inclusión de un enfoque de mediano plazo a través de un MFMP y un MGMP.

³ Ley No.176 de 13 de noviembre de 2020 por la que se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2021.

⁴ La No. 34 de 5 de junio de 2008. Capítulo IV, artículo 16 – 18.

También, la legislación reconoce una intencionalidad de largo plazo al vincular los objetivos de PEG a los resultados de los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, hoy instrumentados en el PEN con Visión de Estado.

Sin embargo, la LRSF ha sufrido múltiples modificaciones, en este ejercicio se revisaron 17 Gacetas Oficiales que modifican o tocan la LRSF o su Reglamento (ver Cuadro 3.1), algunas de ellas, para ajustar los límites de endeudamiento al inicio o final de periodos de gobierno, ya sea la vía de solicitud de una dispensa, luego llamada excepción, o por la vía de una modificación al Artículo 10 de la Ley No. 34.

A continuación, se presenta un cuadro resumen de las modificaciones revisadas en cuanto al Límite Máximo de déficit del Balance Fiscal del SPNF (o Balance Fiscal Ajustado del SPNF para el periodo junio 2012 a octubre 2018):

Cuadro No.3.2 Modificaciones y solicitudes de dispensa/excepción al Artículo 10 de la LRSF, entre 2008 a 2021

GACETA	Límites máximos del Balance Fiscal del SPNF Ley No.34 de Responsabilidad Social Fiscal y sus modificaciones hasta noviembre de 2020																
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
26056	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%											
26312	2.5%	2.0%	1.5%	1.0%													
26754c			3.0%	2.0%	1.5%	1.0%											
27050				2.9%	2.8%	2.7%	2.0%	1.5%	1.0%								
27115				2.9%	2.8%	2.7%	2.0%	1.5%	1.0%	0.5%							
27282					3.1%	2.70%	2%	1.50%	1.0%								
27653c				2.9%	2.8%	4.1%	2.0%	1.5%	1.0%								
28630										2.0%	2.0%	1.8%	1.8%	1.5%			
28894a											3.5%	2.8%	2.5%	2.0%			
29165a												10.5%	7.5%	4.0%	3.0%	2.0%	1.5%

Fuente: Gdonado, 2021

El Cuadro No.3.2 resalta el año en que fue solicitado y entró en vigencia, ya sea la modificación al Artículo 10 de la Ley No.34 de 2008, o la solicitud de dispensa (o excepción). Desde el mismo nacimiento de la LRSF ha sido una práctica modificar el límite máximo del Balance Fiscal del SPNF y proponer entrar a la senda de una regla fiscal estable a ejercicios presupuestarios futuros. A la fecha, esta situación de estabilidad de la regla fiscal ha sido definida en 1.5%.

Estas modificaciones a la LRSF hacen de este instrumento una herramienta con un grado de inestabilidad que pone en peligro el enfoque de GpR y de PbR, dado el rol fundamental que juega para estructurar el techo que sostendría un modelo de PbR del lado del MFMP, por lo que hay un esfuerzo importante que hacer por parte de los Órganos Rectores a fin de dotar de estabilidad y credibilidad a la regla fiscal del país.

Por otra parte, algunas resoluciones de motivos con el que se abrían considerando a modificaciones a la LRSF, fueron más claros en la orientación del espíritu de esta legislación al GpR, por ejemplo, la reglamentación de la Ley que aparece en Gaceta Oficial del 26 de junio de 2009⁵, en su artículo 6, define el artículo de Rendición de Cuentas, indicando que *“es aquel que permite el escrutinio de la ciudadanía de manera sistemática y comprensible, como el examen y comprobación de los resultados alcanzados en la gestión de las finanzas públicas respecto de los compromisos asumidos en materia de política fiscal y a través de indicadores financieros, económicos y sociales que permitan medir el desempeño y alcance de las metas”*, es decir, que no solo concibe una rendición de cuentas sobre las finanzas sino también sobre los efectos sociales de la misma a través de indicadores. Por su parte, el artículo 7, es claro al reconocer un vínculo entre el PEG y el Presupuesto.

Por otro lado, en las consideraciones del Decreto Ejecutivo No.13 de 2009 que modifica un artículo de la reglamentación a la LRSF se hace mención directa al uso de indicadores de la GpR para hacer seguimiento al cumplimiento de la Ley.

Y finalmente, a través del Decreto No.266 de 16 de septiembre de 2011, que incluye modificaciones al artículo 22 del reglamento de la LRSF para indicar que hay consultorías contratadas para la elaboración del Sistema de Seguimiento y Evaluación, en los considerandos hace una clara referencia al enfoque a GpR y PpR, al decir *“Que para implementar un Sistema de Seguimiento y Evaluación ex post de los presupuestos ejecutados, se debe previamente realizar una articulación de la Planificación Nacional, Sectorial e Institucional con el proceso presupuestario regular en la fase de programación, incluyendo una revisión exhaustiva de las estructuras programáticas de las instituciones, las cuales deberán estar elaboradas de tal forma que se permita la redacción de los objetivos presupuestales, indicadores y metas claramente definidas y cuantificables”*. Esta declaración en el 2011, permitía percibir un esfuerzo por articular plan-presupuesto con enfoque a resultados.

También, la Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno de San Salvador, El Salvador, del 29 al 31 de octubre de 2008, de la cual Panamá es signataria, presenta una visión que desde el 2008, Panamá se comprometía a un enfoque de GpR, más responsabilizado, enfocado a la ciudadanía y con una búsqueda de la eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente, en etapa de borrador se encuentra la propuesta de Ley Orgánica de Presupuesto para Panamá, resultado del esfuerzo conjunto entre DIPRENA y CAPTAC-DR (FMI), este trabajo que se viene instrumentando desde el 2014 y que de palabras del actual equipo de DIPRENA, debería materializarse antes del 2022, representan un paso concreto a salvar las debilidades que tiene la

⁵ Decreto Ejecutivo No.50 de 26 de junio de 2009, por el cual se reglamenta la Ley 34 de 2008, sobre Responsabilidad Social Fiscal, reformada por la Ley 32 de 26 de junio de 2009.

legislación presupuestaria (de carácter anual) en Panamá y abren la posibilidad a introducir una visión moderna de la gestión presupuestaria, con una aproximación a resultados y mejora de calidad y eficiencia. De avanzar el borrador de la LOP y ser perfeccionada legalmente sería un avance importante en cimentar las bases del enfoque de PbR, máxime si su contenido hace referencias concretas a una visión de GpR en el PGE.

2. Instrumentos, procedimientos o mecanismos utilizados para implementar un enfoque de presupuesto basado en resultados:

Múltiples apoyos recibidos, a través de asistencias técnicas, formaciones y acompañamientos a lo largo de los últimos 10 años, que aportaron al enfoque de PbR, metodologías e instrumentos de implementación, fueron evidenciados, como por ejemplo, el enfoque por programas del proceso presupuestario, la revisión de la estructura programática de varias instituciones en miras a facilitar la articulación plan presupuesto y clasificadores presupuestarios, el enfoque de Marco de Gasto de Mediano Plazo, capacitaciones sobre PbR y Articulación Plan Presupuesto y otras actividades aplicadas. En particular, el avance del piloto con el Sector de Tecnología muestra las posibilidades de entrar a un proceso de implementación avanzado del PbR, así como los ejercicios pilotos que se adelantan en el 2021.

En una presentación realizada en el 2016, se hizo un recuento de los desafíos vigentes en cuanto a la implementación del enfoque de GpR en el país, entre ellos: i. falta de definición de los productos en los programas presupuestarios; ii. falta de plan estratégico sectorial y algunos planes institucionales en varias instituciones y sectores y iii. objetivos o metas muy agregados de nivel en el PEG.

Varias iniciativas piloto para organizar la estructura programática, armonizar los catálogos presupuestarios y articular el plan con el presupuesto fueron evidenciados en el ejercicio documental, en fechas posteriores a estos hallazgos; por ejemplo, durante el 2015 y 2016, se realizaron consultorías para el desarrollo del Presupuesto por Programa con enfoque en resultados y para fortalecer las capacidades de los servidores públicos en temas vinculantes a la GpR y construir un manual orientador para DIPRENA para implementar el proceso de programación presupuestaria con enfoque a PPER. En este momento se desarrollaron pilotos en el Sector Agropecuario y el Sector de Seguridad. World Bank por su cuenta, financió consultorías para los pilotos sectoriales de Salud, Educación, Transporte y Comunicaciones.

En el año 2017, el FMI a través de CAPTAC-DR hizo un ejercicio piloto de nuevas estructuras programáticas presupuestarias para los sectores Agropecuarios y de Seguridad en donde se simplificó las estructuras programáticas de todas las instituciones que conformaban el sector y se las orientó hacia los objetivos misionales, acciones y grandes objetivos ministeriales. Este ejercicio de 2017, fue un esfuerzo positivo para introducir orden que pueden ser de aporte valioso para la implementación del enfoque de PbR.

Actualmente PNUD, apoya a DIPRENA en un ejercicio de fortalecimiento de capacidades y pilotaje, así como el desarrollo de una Guía Metodológica de PbR.

En resumen, estos últimos seis años, ha sido muy productivos en cuanto a procedimiento, enfoques metodológicos y fortalecimiento de cuadros para avanzar en las etapas de implementación del PbR, lo que parece faltar para cerrar el ciclo es un pronunciamiento concreto por parte de DIPRENA en

consolidar, a partir de todas las asistencias técnicas recibidas, un instrumento formal y un plan de acción concreto para dar las señales inequívocas del camino hacia el enfoque de PbR.

3. **Estructura organizacional de las entidades y modelo de gobernanza para la implementación de un enfoque de Presupuesto basado en Resultados:**

El enfoque de PbR, parte del hecho de la existencia de al menos el pilar de Planificación Estratégica para dotar de coherencia y relevancia el ejercicio presupuestal. En Panamá, desde finales de 1998, la función de planificación pública fue perdiendo terreno, al fusionar los Ministerios de Planificación y Política Económica y de Hacienda y Tesoro en el Ministerio de Economía y Finanzas⁶. A la fecha, esta fusión, representa un escollo importante al proceso de implementación del PbR, pues la figura y actividad de planificación, no solo no tiene espacio ni ejecutores en muchas instituciones públicas, sino que, a parte del trabajo de formular el Plan Estratégico de Gobierno, las acciones para garantizar una articulación entre la Planificación Operativa Anual, Planificación Estratégica Institucional, la conformación de planes sectoriales y planes de largo plazo se ven relevadas a actuaciones desconectadas de consultorías privadas, sin recibir la supervisión de un ente coordinador.

Por otro lado, al encontrarse bajo el mismo Ministerio, Presupuesto, Planificación y Política Fiscal, puede crear conflictos de independencia al tener a la vez el rol de formular las proyecciones de ingresos y gastos, la asignación y consolidación del presupuesto y el papel de determinación del Plan Estratégico de Gobierno, por lo que la estructura organizacional bajo la cual se va regir el enfoque de GpR y PbR debe ser revisada a fin de dar garantías de independencia y transparencia que son parte de los principios que mueven todo el enfoque de GpR.

Es necesario que la etapa de programación y formulación presupuestaria, sean dotadas de una metodología sistemática orientada a resultados que guíe el proceso de elaboración del presupuesto institucional de forma ordenada y que las estructuras organizacionales de las entidades sean fortalecidas tanto en la cultura institucionales, como en las habilidades aplicadas necesarias, para garantizar la consolidación del enfoque, sobre todo en estas etapas iniciales. A la fecha, este proceso es desarrollado internamente por cada entidad con mayor o menor participación de los distintos actores departamentales con el único requerimiento de cumplir con la fecha tope de entrega al MEF al 30 de abril de cada año.

Actualmente (2021) se está haciendo un ejercicio de revisión del modelo conceptual para la Modernización de la Administración Presupuestaria (AP), que está buscando resolver problemas de carácter estructural y puntual de la GFP, esta propuesta, reconoce las necesidades institucionales y de gobernanza que deben ser atendidas para procurar un ciclo presupuestario conforme con las mejores prácticas internacionales. Por ejemplo, la elaboración de un Documento de Estrategia Presupuestaria, que instruya a las entidades sobre elementos claves de la etapa de formulación, seguimiento y evaluación y liquidación presupuestaria, su materialización y dotación de respaldo legal apoyarían significativamente la consolidación del PbR.

La gobernanza del modelo de PbR y la estructura de las organizaciones para atender el mismo, deben ser observadas para propiciar el cambio hacia los resultados de forma pausada, cuidadosa y procurando no crear conflictos en lo procedimental que dificulten el enfoque. Por ejemplo, para

⁶ Ley 97 de 21 de diciembre de 1998.

propiciar que las entidades empiecen a separarse de una formulación incrementalista, es ideal dotar de información oportuna, a inicio de la etapa de formulación del presupuesto de los techos presupuestarios, prioridades de gobiernos y cualquier otro elemento particular que regirá el enfoque de gestión del año. Además, el trabajo paralelo que puedan hacer las otras direcciones del MEF, ojalá el Instituto de Planificación (hoy en día en etapa de propuesta), para facilitar el trabajo de articulación de los POA a objetivos de más alto nivel PEI, PEG, PEN, ODS, terminaría de cerrar las condiciones básicas para avanzar.

4. **La Transparencia y Rendición de Cuentas como parte del Presupuesto basado en Resultados:**

Las evidencias documentales sobre el avance en pilotaje y mejora de las estructuras programáticas, tienen casi la misma data que el esfuerzo realizado en el país por desarrollar un Sistema de Monitoreo y Evaluación tanto de las metas de corto, mediano y largo plazo, como del Presupuesto en sí. En el 2015 World Bank reporta la contratación de una consultoría para M&E de políticas públicas con dos pilotos: Sector Agropecuario y PYMES, por ejemplo.

También la DIPRENA se hace eco de la necesidad de constituir un Departamento de Monitoreo y Evaluación, que aún existe en su estructura orgánica, pero que necesita ser fortalecido con personal que comprenda tanto del enfoque de M&E basado en Resultados como de PbR. Sin embargo, en tanto los instrumentos de planificación no cuenten con indicadores y metas que permitan su seguimiento inequívoco, con un Marco de Medición del Desempeño transparente, la articulación plan presupuesto va a ser difícil de materializar y aún más, el proceso de rendición de cuentas, transparencia y vinculación con la ciudadanía, se va a tener que valer de aproximaciones transitorias que pueden ser susceptibles a sesgos de información y publicación.

Por otro lado, Schick (1964) indica *“que en el presupuesto a pesar de la insistencia de los reformadores en las innovaciones en las técnicas presupuestarias, los gastos públicos aún están dominados por una visión de control, que se corresponde con la visión tradicional”* Esto, es particularmente cierto, cuando las otras entidades que completan el ejercicio de arbitraje en la etapa de formulación y aprobación del presupuesto, como en la etapa de seguimiento a la ejecución presupuestaria, se encuentran desconectados del enfoque con el que propone el PGE.

En este sentido, algunas luces entregó la literatura realizada, sobre la participación de entidades como la Contraloría General de la República, la Asamblea Nacional de Diputados y el Tribunal de Cuentas, en el proceso de fortalecimiento de capacidades en temas relacionados a la GpR, sin embargo, es necesario reflexionar sobre la importancia de incorporar a estas entidades en el proceso de implementación del PbR, con el objeto principal de no diluir el esfuerzo que viene desarrollando DIPRENA y las instituciones, a la hora de presentar, defender y rendir cuentas sobre el presupuesto.

La consultoría que se está realizando actualmente en Panamá (2021) sobre Ecosistema Fiscal de Inteligencia artificial para mejorar la eficiencia del gasto público y la recaudación, tocan un elemento a veces rezagado en el enfoque de PbR, que son las medidas de eficiencia y calidad del gasto público. Esta medición que ocurren en un estadio de implementación plena del PbR y que son seguidos en la fase de ejecución, seguimiento y evaluación del ejercicio presupuestario anual, representan un instrumento de sostenibilidad y visión de mediano plazo, que permiten la toma de

decisiones informada por parte de los rectores del presupuesto del Estado. Aunque la consultoría está orientada a sistemas de información y hace una propuesta de pilotos para la implementación, conceptualmente este ejercicio puede allanar el camino a una etapa posterior de la implementación del PbR donde el ISTMO integre el enfoque de PbR y las entidades ya estén mejor preparadas para esto. La LRSF introduce la definición de eficiencia y eficacia ya para el 2008, sin ahondar en la materia, estos términos deben ser homologados y empleados para introducir ejercicio de medidas de eficiencia, tanto en la etapa de ejecución como en la fase de evaluación de la post ejecución y desde el aspecto de control que hace el ente fiscalizador.

La CGR en data reciente creó la Sub Dirección de Rendición de Cuentas, bajo el amparo de la Dirección de Fiscalización Nacional, lo que puede ser percibido como un avance positivo para lograr que todos los actores avancen hacia un lenguaje de presupuestación y seguimiento a la gestión pública más moderno.

5. **Presupuesto basado en Resultados y los Objetivos de Desarrollo Sostenible:**

En la región varios países han avanzado en propuestas de presentación del Presupuesto Público con enfoque a los ODS, o en atención al cumplimiento de la Agenda 2030 a través del etiquetado del Presupuesto.

Almeida, M (2021) presentó el trabajo realizado por EuroSocial+ en países miembros del Consejo de ministros de Hacienda o Finanzas del Sistema de la Integración Centroamericana (COSEFIN-SICA), en cuanto al desarrollo de presupuestos por resultados con enfoque de género, la experiencia en países en México, Guatemala y República Dominicana, son ejemplos claros del aporte significativo de avanzar hacia un proceso basado en resultados, empoderando a los países para ser más responsivos en temas de sostenibilidad, desarrollo e interés internacional, como es el cumplimiento de la Agenda 2030.

Otras experiencias reportadas en países de América del Sur, como Argentina y Paraguay, ponen la atención al To Be Model de las Guías de Implementación de PbR, donde las articulaciones plan presupuesto alcanzan objetivos de más alto nivel como los ODS.

Para el momento de avance que lleva Panamá en cuanto a la implementación de PbR, podría parecer contraintuitivo proponer estos enlaces de largo plazo, sin embargo, los ODS tienen una definición muy clara, en cuanto a indicadores y metas para su seguimiento, que la dificultad posible, para el caso de Panamá, no se encuentra en este proceso. Aún más, el Plan Estratégico de Desarrollo con Visión de Estado (PEN) publicado en el 2017, así como el actual PEG, ya han definido las articulaciones entre las políticas públicas y las prioridades de gobierno, con la atención de los ODS a los que el país se ha comprometido.

Resultados de las Entrevistas con actores clave (KII)

A fin de profundizar la comprensión del proceso de implementación del enfoque de PbR que ha venido atravesando la República de Panamá, luego de completado el ejercicio documental se realizaron una serie de entrevistas con actores claves dentro del ciclo presupuestario del sector público. Un total de 15 actores claves fueron entrevistados, provenientes del Ministerio de Economía y Finanzas / Dirección de Presupuesto de la Nación y las direcciones de Asesoría Económica y Financiera y de Fiscalización General de la Contraloría General de la República. Las entrevistas se basaron en el cuestionario definido en la Sección 2 (Cuadro No.2.2) y los resultados y análisis para cada área temática se presentan a continuación:

Resultados Generales:

De acuerdo a García Moreno, et al (2016) “para implementar el PbR se debe adecuar el proceso presupuestario para que cada etapa esté enfocada hacia resultados”. El enfoque de las entrevistas se concentró en las cinco (5) etapas fundamentales del proceso presupuestario y su orientación hacia el enfoque de GpR, tal cual se propuso en el Gráfico No.2.1. Estas etapas son:

1. La programación presupuestaria, la que debe realizarse en base a los objetivos, programas y proyectos definidos en PEG, PEN-ODS y reflejarse en los PEI y POA.
2. La formulación del anteproyecto de PGE por parte de las entidades y DIPRENA, que debe tener una visión de mediano plazo.
3. La etapa de ejecución del PGE, debe incluir procesos de revisión de los resultados de las acciones programadas, no solo en el presupuestario sino también en cuanto al desempeño, a través de mediciones de eficiencia y eficacia.
4. La ejecución del PGE debe concebir instrumentos que incentiven la eficiencia en la gestión.
5. Debe institucionalizarse la transparencia y rendición de cuentas de cara a la ciudadanía, no solo de la parte presupuestaria sino también del desempeño.

Basados en estas cinco etapas los resultados generales del ejercicio diagnóstico fueron los siguientes:

Cuadro No.3.3 Resumen de Resultados de las Entrevistas con KII

RESUMEN DE RESULTADOS		PROMEDIO
1	Estructura del Presupuesto con base a Programas o Resultados	1.3
2	Formulación del Marco Presupuestario de Mediano Plazo	2.0
3	Evaluación de la Efectividad del Gasto Público	1.1
4	Incentivos a la gestión efectiva del Gasto Público	0.6
5	Transparencia y Rendición de Cuentas	1.6
PROMEDIO GENERAL		1.3

Fuente: GDonado, 2021

De una calificación máxima de 3, los entrevistados valoraron el proceso de implementación del PbR en Panamá con un promedio de 1.3 general, entendiendo que el proceso muestra evidencias débiles de avance hasta el 2021, de acuerdo al Cuadro No.2.1 con la escala de calificación e interpretación, pero observando algunos esfuerzos mejor orientados y buscando la formalización del marco para avanzar en los mismos. Las etapas comprendidas con un mayor nivel de avance, fueron identificadas como las de Formulación del Marco

Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP) con una calificación promedio de 2.0, indicando un avance medio y una mayor formalización; y la Transparencia y Rendición de Cuentas, calificada con 1.6 entendiendo el avance entre débil a medio, pero con procesos mejor formalizados.

Las etapas percibidas con un avance más débil, son las relacionadas a la aplicación de Incentivos a la Gestión Efectiva con un promedio de 0.6 en su calificación y de Evaluación de la Efectividad del Gasto con 1.1 en su calificación. Los respondientes reconocieron la existencia de algunos incentivos muy focalizados en la Gestión Pública pero que estos tenían poca vinculación a una promoción de la eficiencia del gasto real. Además, compartieron, en promedio, la poca articulación del ejercicio presupuestario realizado con medidas de desempeño que pudieran ser seguidas.

A continuación, se profundiza en los resultados observados de acuerdo a las preguntas realizadas:

Estructura del Presupuesto con Base a Programas y/o Resultados:

El marco legal e institucional para la implementación de un enfoque a resultados en el presupuesto y la planificación, junto con la existencia de un presupuesto estructurado con base en programas resulta ser un apoyo fundamental para avanzar en la implementación del PbR. La existencia de un marco regulatorio, guías, manuales de implementación, gestión y seguimiento, transparentan el camino y disminuyen la incertidumbre en cuanto al enfoque de PbR. Además, la revisión, adecuación y mejora de la arquitectura programática de las instituciones para garantizar la coherencia y la lógica vertical y horizontal que respalde la articulación de los distintos niveles de planificación con los programas y acciones, son de gran valor a la hora de buscar una armonización con los programas presupuestarios ya que permite realizar un seguimiento del gasto a través de la revisión del cumplimiento de los objetivos trazados en los programas presupuestales. En esta etapa del cuestionario se revisa el marco legal e institucional del sistema presupuestario, y la utilización de una estructura programática adecuada para la GpR.

Cuadro No.3.4 Preguntas sobre la Estructura del Presupuesto con base a Programas y/o Resultados

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO CON BASE A PROGRAMAS Y/O RESULTADOS		PROMEDIO
1.1	¿En su opinión, existen obligaciones legales para implementar el PbR?	1.1
1.2	¿En su opinión, existe un marco metodológico y/o un programa de fortalecimiento de capacidades para que las instituciones implementen el PbR?	1.1
1.3	¿En su conocimiento, la estructura programática del presupuesto está jerarquizada por objetivos y respeta un modelo lógico de mediano plazo?	1.4
1.4	¿En su conocimiento, el presupuesto de gastos se estructura con base a programas y está vinculado a metas medibles?	1.3
1.5	¿En su opinión existe armonización o articulación entre los programas de planificación y los programas presupuestarios?	1.4
PROMEDIO GENERAL		1.3

Fuente: Gdonado, 2021

Cinco preguntas fueron abordadas en esta primera etapa, recibiendo todas unas calificaciones promedio de 1.3, indicando evidencias débiles de avance en cuanto a la implementación del PbR. Las preguntas relacionadas a la existencia de una obligación legal para la implementación del PbR, así como la de la existencia de un marco metodológico y programas para fortalecer la implementación del PbR, fueron las que recibieron una calificación más baja. Los entrevistados coincidieron en la falta de un marco legal para

avanzar en el PbR, aunque eran conscientes del proyecto que existe para formalizar una Ley Orgánica de Presupuesto que contenga un enfoque a resultados.

Las preguntas con una mejor calificación fueron las relacionadas con la existencia de una estructura programática jerarquizada y una armonización de la estructura programática del presupuesto con la estructura de planificación, con una puntuación de 1.4. Los respondientes fueron enfáticos en la ausencia de un ente rector de la Planificación en Panamá y se mostraron conocedores en el impacto que esta ausencia tiene en el ejercicio de PbR que se está tratando de avanzar, además reconocieron un esfuerzo comedido de DIPRENA en crear una estructura programática en algunos pilotos para tender esta articulación inicial del plan y el presupuesto.

Formulación del Marco Presupuestario de Mediano Plazo:

Para la implementación del PbR, la existencia de un marco fiscal, una regla fiscal creíble, es muy importante porque dota de previsibilidad a los ingresos y gastos que son requeridos con un horizonte de mediano plazo. Además, el cumplimiento de las leyes de responsabilidad fiscal, en cuanto a definición y publicación del MFMP favorecen el uso y publicación, a los entes públicos, de los techos presupuestarios indicativos que propician una planificación y formulación presupuestaria relacionada al cumplimiento de metas, más que un ejercicio automático incremental.

Las preguntas de esta etapa, buscan revisar la existencia y aplicación de una regla fiscal en el país, así como la elaboración de otros elementos del MFMP y la actuación de las entidades para responder a los techos con enfoque a resultados:

Cuadro No.3.5 Preguntas sobre la Formulación del Marco Presupuestario de Mediano Plazo

FORMULACIÓN DEL MARCO PRESUPUESTARIO DE MEDIANO PLAZO		PROMEDIO
2.1	¿En su conocimiento existe una regla fiscal que es aplicada y se definen techos presupuestarios para la formulación del presupuesto?	2.5
2.2	¿En su conocimiento existen proyecciones de ingresos, egresos y un marco presupuestario de mediano plazo que es publicado y actualizado?	1.9
2.3	¿En su entendimiento se elaboran proyecciones de ingresos y gastos plurianuales que son consistentes con el PEG, el PEN con Visión de Estado y los ODS?	2.1
2.4	¿En su entendimiento la formulación del presupuesto que realizan las instituciones se hace atendiendo las acciones anuales necesarias para cumplir con los objetivos vinculados al PEG, PEN y ODS?	1.5
PROMEDIO GENERAL		2.0

Fuente: Gdonado, 2021

Esta etapa fue valorada con una calificación de 2.0, indicando una percepción de evidencias de avance medio y dotado de más formalización. Las preguntas relacionadas a la existencia de una regla fiscal que es aplicada y con la definición de techos presupuestarios fueron calificadas con un nivel de cumplimiento alto, indicando el promedio de los respondientes, que existían evidencias fuertes de contar en el país de una regla fiscal y la definición de techos.

También, la elaboración de proyecciones de ingresos y gastos de mediano plazo, consistentes con los instrumentos de planificación de alto nivel (PEG, PEN, ODS) recibieron una calificación de 2.1, con

evidencias medias, sustentada por los entrevistados, por la obligación instruida por la LRSF de elaborar MFMP, proyecciones de ingresos y gastos, Plan Quinquenal de Inversiones, así como garantizar su vínculo al PEG, también mandatado por la LRSF, y la orientación a los resultados de los ACND, hoy día contenidos en el PEN con Visión de Estado.

La calificación más baja, fue para formulación del presupuesto del lado de las instituciones, indicando con el 1.5, que los respondientes veían un avance débil en cuanto a la implementación del enfoque de PbR, comentando que, si bien existen entidades con instrumentos de planificación avanzados, como SENACYT, MEDUCA, IDIAP, la gran mayoría adolecían de instrumento alguno que les apoyara la formulación del presupuesto atendiendo a obtener resultados.

Evaluación de la Efectividad del Gasto Público:

La evaluación de la efectividad del gasto es el elemento central del PbR y lo que lo diferencia de una presupuestación tradicional. Esta evaluación, de acuerdo a Garcia Moreno, et al (2016) “*consiste en analizar el desempeño de las instituciones, los programas y los proyectos en el uso de los recursos públicos*”.

Para poder avanzar en esta etapa del PbR, es necesario contar con un Sistema de M&E enfocado a resultados, que: i. atienda, el pilar de Planificación Estratégica, a través de un sistema de indicadores del desempeño que hace seguimiento del progreso y logro de las metas definidas y objetivos de gobierno; ii. además, que responda al pilar de Presupuesto basado en Resultados, mediante estudios evaluativos que permiten identificar y explicar los resultados de las acciones gubernamentales, en términos de eficiencia y eficacia del gasto público.

De ningún modo, se debe confundir, este Sistema de M&E del PGE con el seguimiento financiero y físico que generalmente se realiza en las instituciones públicas a los proyectos de inversión y programas sustantivos. El sistema de M&E, para que arroje luces de la efectividad del gasto público, debe recopilar información sobre la ejecución de las entidades, programas y proyectos, articulada a indicadores, permitan hacer inferencias sobre los logros alcanzados, observar los cambios vinculados con una intervención, programa, proyecto, institución, tanto del lado del desempeño como del presupuesto asignado para él.

Esta etapa contiene cuatro (4) preguntas, relacionadas a la existencia de un Sistema de M&E, así como datos de desempeño vinculados a la planificación y presupuestación para valorar el estado de implementación en cuanto al PbR:

Cuadro No.3.6 Preguntas sobre la Evaluación de la Efectividad del Gasto Público

EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL GASTO PÚBLICO		PROMEDIO
3.1	¿Desde su comprensión, existe información de desempeño para evaluar los resultados del gasto del sector público para atender las metas anuales y de mediano plazo?	1.4
3.2	¿En su conocimiento, existe información de desempeño para evaluar los resultados del gasto del sector público para atender las metas de los ODS?	1.4
3.3	¿Desde su conocimiento, existe un sistema de información de M&E basado en resultados a nivel nacional y subnacional?	0.6
3.4	¿Desde su conocimiento, existen procedimientos institucionales para la toma de decisiones presupuestarias basadas en resultados?	1.1
PROMEDIO GENERAL		1.1

Fuente: Gdonado, 2021

La calificación promedio de esta etapa coloca la percepción del avance de implementación como débil y poco formalizado. Las preguntas con una valoración más alta, pero aun claramente de avance débil, fueron las relacionadas con la existencia de información de desempeño para evaluar los resultados del gasto del sector público para atender metas de corto y mediano plazo, así como los ODS. Los respondientes, indicaron conocer de la existencia de datos en el PEG y PEN, pero tener poca información respecto a cómo se concentraba esta información para el seguimiento.

Así, la calificación más baja 0.6, indicando evidencias de avance casi nulas, fue la relacionada a la existencia de un Sistema de información para el M&E basado en resultados a cualquier nivel. Los encuestados recordaron varios esfuerzos para construir un sistema de M&E, identificar el uso del sistema SIGOB de PNUD en una etapa previa, sin embargo, en promedio no estaban al tanto de este en la actualidad.

También calificaron con 1.1, mostrando un cumplimiento muy débil, la existencia de procedimientos institucionalizados para la toma de decisiones presupuestarias basadas en resultados observados en indicadores.

Incentivos a la Gestión Efectiva del Gasto Público:

Los incentivos son una parte importante del enfoque de GpR en general. A través de los mismos se fomenta la consolidación de una cultura basada en resultados y se promueve el avance de su implementación. Existen múltiples experiencias internacionales sobre incentivos monetarios y no monetarios creados para apoyar el enfoque de GpR. Al final, se busca que los miembros de la sociedad, los servidores públicos y las entidades actúen en función del logro de los objetivos de país predefinidos.

En esta etapa se hicieron tres (3) preguntas a los entrevistados, para identificar incentivos para promover la eficiencia del gasto público, el logro de objetivos de corto, mediano y largo plazo, y el nivel de cobertura de estos incentivos:

Cuadro No.3.7 Preguntas sobre los Incentivos a la Gestión Efectiva del Gasto Público

INCENTIVOS A LA GESTIÓN EFECTIVA DEL GASTO PÚBLICO		PROMEDIO
4.1	¿Desde su conocimiento, existen mecanismos que incentiven la eficiencia y eficacia en la gestión del gasto público?	0.7
4.2	¿Desde su conocimiento, existen mecanismos que incentiven el logro de los objetivos de corto (POA), mediano (PEG) y largo plazo (PEN ODS)?	0.6
4.3	¿Desde su conocimiento los incentivos existentes se aplican en la mayor parte del Estado?	0.6
PROMEDIO GENERAL		0.6

Fuente: Gdonado, 2021

Los resultados de esta etapa con una calificación promedio de 0.6 y calificaciones individuales entorno al mismo número, evidencian un avance casi nulo en el desarrollo de incentivos para la promoción del enfoque de GpR. Los respondientes, enumeraron las instituciones que gozan de algún tipo de incentivos al logro de metas institucionales, sin embargo, la mayoría no pudo dar cuenta de incentivos para el cumplimiento del PEG, PEN, ODS y los pocos incentivos reconocidos, tenían un alto nivel de focalización por lo que no cumplían con el requerimiento de cubrir la mayor parte del Estado.

Transparencia y Rendición de Cuentas:

La transparencia no solo hace referencia a que la ciudadanía debe ser informada oportunamente (esto es, en las distintas etapas del ciclo presupuestario) sobre el presupuesto, sino que esta información debe ser presentada de forma tal que haga un aporte de valor a la comprensión de los hechos. La rendición de cuentas en la GpR, no solo hace referencia a una rendición horizontal, sino que también concibe el empoderamiento de la sociedad civil y otros entes vinculados, a través de una rendición diagonal o transversal, fortaleciendo el rol de éstos para incidir en políticas y programas y darles seguimiento.

Las preguntas de esta última etapa, se concentraron en la disponibilidad y calidad de la información presupuestaria publicada y la incorporación del enfoque de PbR en los ejercicios de rendición de cuentas, a través de incluir no solo información financiera, sino también de desempeño:

Cuadro No.3.8 Preguntas sobre Transparencia y Rendición de Cuentas

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS		PROMEDIO
5.1	¿Desde su conocimiento, la información sobre el presupuesto está a disposición de la ciudadanía y en lenguaje comprensible para el público?	1.9
5.2	¿Desde su conocimiento, se hace una rendición de cuentas sobre la ejecución presupuestaria que incluye el progreso físico, presupuestario y de resultado de desempeño?	1.4
5.3	¿Desde su conocimiento, se realiza y publica una rendición de cuentas post-ejecución presupuestaria que incluye el desempeño físico, presupuestario y de resultados de metas de corto, mediano y largo plazo?	1.4
PROMEDIO GENERAL		1.6

Fuente: Gdonado, 2021

La calificación general de 1.6 en esta etapa, mostraron la percepción de los participantes de encontrar evidencias débiles y poco formalizadas sobre transparencia y rendición de cuentas del presupuesto. Los respondientes, en promedio, observaron la existencia de un marco legal que definía el módulo de transparencia de las entidades y la obligación a hacer público el presupuesto, declararon, además, el carácter público y sistemático de publicar la Ley del PGE todos los años, sin embargo, coincidieron en que la complejidad de la información publicada, no facilitaba la comprensión del contenido a la población.

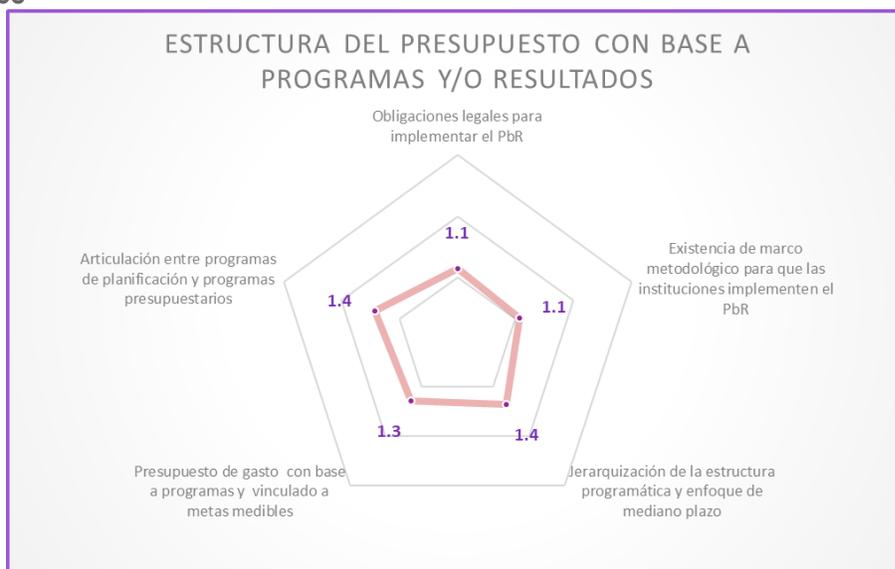
En cuanto al contenido de los informes de rendición de cuentas, de seguimiento y post-ejecución realizados por el MEF, la calificación de los encuestados de 1.4 en promedio, para ambas preguntas, indicó la débil evidencia de que tales contenidos incluyeran un enfoque de resultados, aportando no solo datos de la ejecución presupuestaria, sino dando información de desempeño del uso de tales recursos.

Análisis y comentarios a los Resultados de las Entrevistas con actores clave (KII)

Para completar el ejercicio diagnóstico de las entrevistas con KII, se presenta a continuación los comentarios y el análisis de los datos y comentarios vertidos por los respondientes, desde la perspectiva del Consultor:

1. Estructura del Presupuesto con Base a Programas y/o Resultados (calificación 1.3):

Gráfico No.3.2 Resultados sobre la Estructura de Presupuesto con base a Programas y/o Resultados



Fuente: Gdonado, 2021

Panamá no cuenta actualmente con una legislación que constituya el marco legal para la implementación del PbR y la calificación responde a este vacío. Se reconocer como prometedor la LOP que se encuentra en etapa de proyecto, sin embargo, debemos ser discretos pues este esfuerzo tiene una data de aproximadamente siete (7) años de estar en formulación.

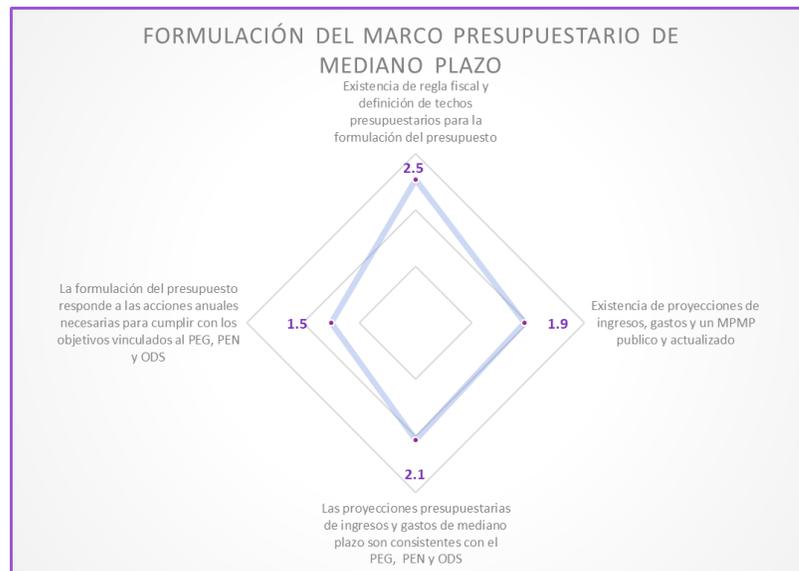
En cuanto a la existencia de un marco metodológico para implementar el PbR, del ejercicio diagnóstico realizado no se pudo reconocer un marco metodológico definido, los entrevistados, tampoco reconocen esfuerzos significativos en cuanto al fortalecimiento de capacidades, aun cuando la evidencia documental dio fe de varios ejercicios de consultoría que han dejado documentos guías para avanzar en la implementación del PbR y actualmente se está ejecutando un programa de capacitación. Esto podría interpretarse, que para que los ejecutores del proceso de PbR acrediten el enfoque, DIPRENA como rector, debe definir un instrumento guía formal (puede ser de uso interno) que permita establecer con claridad un camino de avance hacia una etapa más avanzada de la implementación de PbR.

Por otro lado, los pilotos de implementación de PbR realizados en conjunto con DIPRENA son reconocidos y valorados, sin embargo, hace falta moverse a una fase más concreta de este proceso.

Finalmente, fueron notorias algunas brechas de conocimiento dentro del equipo de DIPRENA en cuanto al enfoque de PbR que deben ser reforzados, además, parece altamente apreciable si el equipo puede profundizar su conocimiento en las estructuras de planificación, sobre todo aquellos cuadros que trabajan con sectores más débiles, pues con certeza su comprensión favorecerá la transición hacia un nuevo enfoque de presupuestación.

2. Formulación del Marco Presupuestario de Mediano Plazo (calificación 2.0):

Gráfico No.3.3 Resultados sobre la Formulación del Marco Presupuestario de Mediano Plazo



Fuente: Gdonado, 2021

La existencia de una regla fiscal fue valorada por los respondientes como evidencia fuerte del progreso en la implementación del PbR, así como la existencia de techos presupuestarios para la formulación del PGE. Esto permite ponderar la importancia, en cuanto a percepción, de la formalización de los instrumentos de PbR, aun cuando la evidencia documental reporta una alta inestabilidad en la aplicación de esta regla fiscal y la entrega tardía de los techos presupuestarios a las instituciones, lo que conlleva a que el avance real de esta etapa sea observado como débil por parte del Consultor.

Una situación similar ocurre, con las evidencias de articulación del MGPM con los instrumentos de política de mediano y largo plazo (PEG; PEN; ODS), la formalidad legal, traída a través de la LRSF, permiten a los actores del proceso presupuestario en Panamá, revestir de certeza el camino avanzado hacia la implementación del PbR, aun cuando, los Planes de Gobierno de las últimas administraciones han mostrado mayor laxitud en la presentación de un Marco de Medición del Desempeño inequívoco que promueva su seguimiento y rendición de cuentas con mayor transparencia.

En cuanto al proceso de formulación del presupuesto por parte de las instituciones, los encuestados se hicieron eco de la urgencia de la creación de un ente rector de la planificación, que apoye el pilar

de Planificación Estratégica que está haciendo falta para impulsar con más contundencia un ejercicio presupuestario hacia resultados.

3. Evaluación de la Efectividad del Gasto Público (calificación 1.1):

Gráfico No.3.4 Resultados sobre la Evaluación de la Efectividad del Gasto Público



Fuente: Gdonado, 2021

Los resultados observados en este grupo de preguntas, reflejan la mayor debilidad del enfoque de GpR en Panamá, que es la ausencia de un rector de la Planificación Estratégica Nacional.

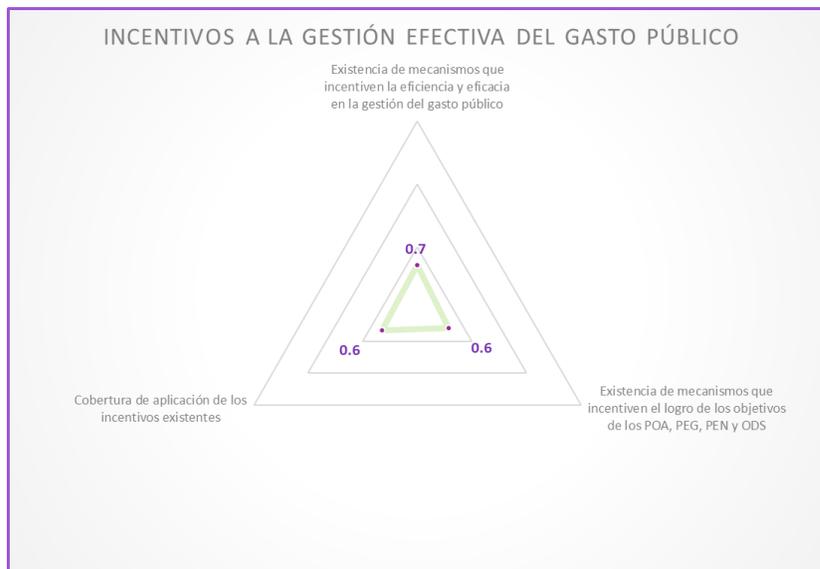
El enfoque de PbR es distinto al ejercicio de presupuestación tradicional, porque invita a la conversación de la asignación de los recursos del Estado, en un contexto de la propuesta de políticas, prioridades, programas y acciones, definidos con claridad para movilizar al país y sus ciudadanos a un estado de mejora en su desarrollo, propiciando esfuerzos sostenibles hasta la proposición de un Marco Presupuestario con una visión de mediano plazo. Si la estructura de planificación, es débil en las bases, como es el caso en Panamá, existe una desconexión entre los instrumentos de planificación bien diseñados (PEN, PEG) y la manera en que las entidades planifican responder a los mismos a través de sus Planes Institucionales y sus Planes Operativos.

La evaluación de la efectividad del Gasto Público, para que pueda mostrar progreso necesita del desarrollo del pilar de planificación y del compromiso de seguimiento, de la profundización de una cultura de rendición de cuentas y responsabilización y del cambio de discurso de todo el sector público a todos los niveles, así como de los miembros de la sociedad civil.

Ciertamente un sistema de M&E, que presente un tablero de control y arroje alertas, es promisorio en cuanto a una administración pública más moderna, pero si la definición de los marcos de medición del desempeño de las entidades es débil, flaco aporte podrá hacer un sistema de información.

4. Incentivos a la Gestión Efectiva del Gasto Público (calificación 0.6):

Gráfico No.3.5 Resultados sobre los Incentivos a la Gestión Efectiva del Gasto Público



Fuente: Gdonado, 2021

La comunidad de prácticas de GpR da cuentas de múltiples ejemplos de incentivos monetarios y no monetarios a la implementación del enfoque de GpR. Países como Guatemala, Honduras y México han reportado experiencias de implementación de “Rankings Municipales” relacionados al logro de objetivos de desarrollo, incluso vinculados a mejoras en la eficiencia del gasto público, lo que les habilita para optar por un tramo de recursos públicos incrementado.

Por otro lado, organismos internacionales como el IADB, promueve una premiación anual a los países que postulan sus proyectos o programas nacionales para la implementación de alguno de los pilares de la GpR. El PNUD por su parte, también ha desarrollado una premiación anual denominada SDG Action Awards, para resaltar iniciativas a nivel mundial, enfocadas a la movilización, inspiración y conexión con miras a tomar acciones sobre los ODS.

Desarrollar un sistema de incentivos en Panamá, o involucrarse en los incentivos existentes desde los organismos internacionales, podría traer no solo como beneficio el desarrollo de la cultura de GpR entre el sector público, sino que profundizaría el involucramiento del país, en el diálogo internacional sobre implementación de GpR y PbR.

Para el contexto particular del PbR, el liderazgo de DIPRENA para constituir un modelo de incentivos que permita desencadenar un cambio en el discurso sobre el presupuesto y en la cultura institucional de todos los entes que serán actores del proceso de transformación, serán un paso cierto para crear la cohesión fundamental que requiere este pilar en particular.

5. Transparencia y Rendición de Cuentas (calificación 1.6):

Gráfico No.3.6 Resultados sobre la Transparencia y Rendición de Cuentas



Fuente: Gdonado, 2021

El esfuerzo de Panamá por avanzar en temas de transparencia y rendición de cuentas, son innegables, sin embargo, al contrastar los logros realizados por el país, contra la comprensión de la transparencia y rendición de cuentas que trae el enfoque de GpR, donde la ciudadanía y la mirada a los resultados y la calidad del gasto toman más peso, es evidente que existe un amplio espacio para mejorar en este respecto por parte de las instituciones, DIPRENA, con el amparo previo, de un marco legal.

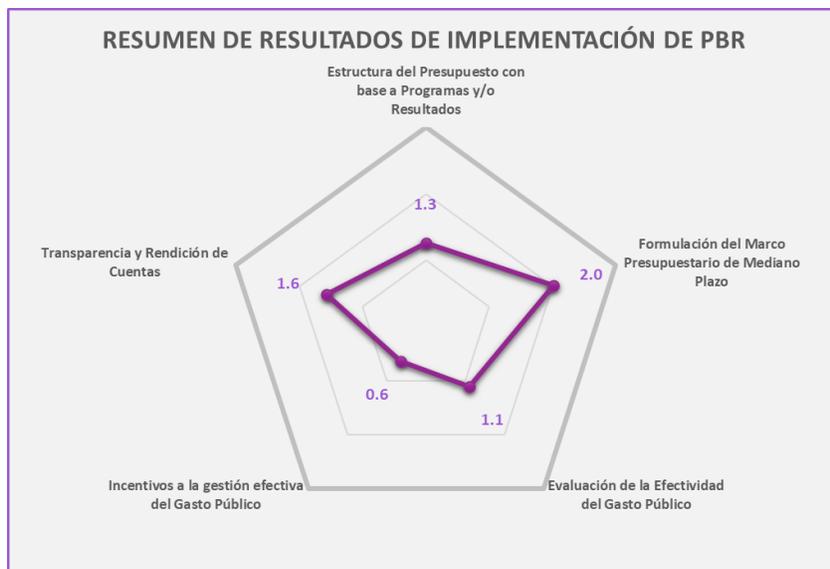
En cuanto a la transparencia, países vecinos como Colombia y Costa Rica, por no mencionar Perú, Paraguay, Chile, etc. dan cuentas de un esfuerzo de informar sobre el presupuesto (aprobado y ejecutado) en un lenguaje relajado y tomando ventaja de infografías y las redes sociales, de forma tal que la sociedad civil, no solo comprende con más claridad el contenido, sino que tiene mayores elementos para definir cómo involucrarse de forma activa en los programas y proyectos que son prioridades para el país.

Por su parte la Rendición de Cuentas, que en lo que respecta al presupuesto está bien desarrollada en Panamá, carece de un puente que la vincule a los resultados de desempeño y que cree las condiciones para hablar de eficiencia y eficacia del gasto público. Tanto DIPRENA, como la CGR que ha avanzado en la creación de una Dirección de Rendición de Cuentas, deben definir en conjunto, el avance de este ejercicio de rendición durante y al final del ejercicio presupuestario, atendiendo no solo lo actuado en términos de recursos, sino también aproximando el enfoque a los resultados.

En general, las etapas mejor calificadas fueron aquellas, que, si bien no tienen un progreso aplicado desarrollado avanzado, cuentan con un marco legal definido (la LRSF) que concibe no solo la formulación

de un marco de mediano plazo, sino su publicación y su evaluación a través de reportes *ex dure* y *ex post* presupuesto.

Gráfico No.3.7 Resultados Generales de las Entrevistas con KII



Fuente: Gdonado, 2021

Esta percepción de implementación débil o nula, en algunas etapas del PbR, encuentran explicación en la brecha de articulación plan presupuesto que dificulta cualquier evaluación de eficiencia y entorpece el proceso de transparencia y rendición de cuentas con enfoque a resultados. Además, la desconexión de cualquier incentivo de desempeño existente en el sector público, con un enfoque de calidad del gasto público y una alineación concreta a objetivos medibles a todos los niveles, también llaman a un ejercicio de reflexión, pues, un paquete de incentivos (monetarios o no), puede ser transformador e integrador no solo a lo interno del país, sino desde una perspectiva internacional.

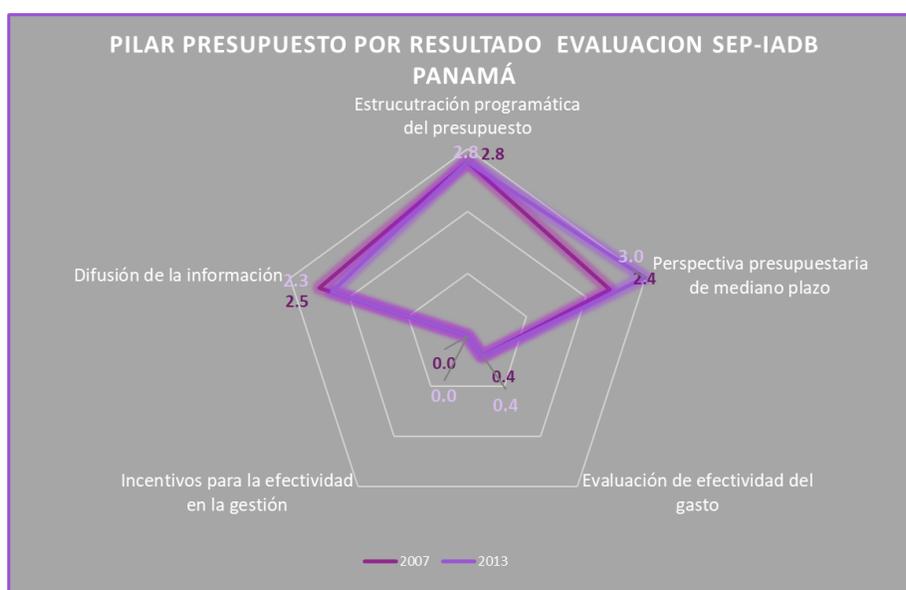
SECCIÓN 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones y Recomendaciones

Panamá, situado en el corazón de la región de América Latina y gozando de una de las economías más estables de la región, ha mostrado pasos tímidos en su vinculación hacia una Gestión Pública más moderna y en línea con los enfoques internacionales que sus pares han abrazado.

De acuerdo a IADB (2015) las dos evaluaciones realizadas en el país en los años 2007 y 2013 sobre el avance de implementación del Pilar de Presupuesto por Resultados a través de Sistema de Evaluación del Desempeño, mostraban un nivel bajo de implementación del PbR (1.3, 2007 y 1.4, 2013) y una evolución casi nula en el periodo de seis (6) años entre una revisión y otra:

Gráfico No.4.1 Evaluación SEP-IADB sobre el Presupuesto basado en Resultados en Panamá



Fuente: IADB, 2015

Este diagnóstico, realizado ocho (8) años después y con un espectro mucho más acotado, lleva a concluir que el estado de avance del país sigue mostrando evidencias de implementación bajas. Sin embargo, la voluntad de Panamá de comprender el proceso de PbR y sentar bases para consolidar el proceso de implementación, no pueden ser desconocidos. En estos últimos seis (6) años, en particular, se han encontrado evidencias concretas de esfuerzos de asignación de recursos para estudiar, definir y mejorar procedimiento, enfoques metodológicos y fortalecimiento de cuadros para avanzar en las etapas de implementación del PbR, colocando la situación actual, como un escenario donde las precondiciones está casi consolidadas y en donde Panamá se encuentra listo para entrar en una fase de implementación media, aplicando los estudios a casos reales que sean socializados y seguidos como parte del PGE.

Conclusiones:

En particular, sobre el trabajo realizado mediante la revisión documental y las entrevistas a actores clave de DIPRENA y CGR, se pueden concentrar las conclusiones como sigue:

1. El marco legal para la implementación del PbR en Panamá, es inexistente y esto representa una barrera importante para que DIPRENA pueda enviar señales claras del cambio de enfoque en la presupuestación.
2. Existen iniciativas prometedoras para fortalecer la regulación y metodología para implementar adecuadamente el PbR, como la creación del Instituto de Planificación Nacional y la presentación del proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto Públicos, llegar al perfeccionamiento de estos proyectos apuntalarían el esfuerzo que actualmente abandera DIPRENA en términos de profundizar la implementación del PbR en Panamá.
3. Panamá se vio favorecida durante los últimos 13 años, de apoyo internacional para orientar el enfoque de Gestión Pública hacia Resultados y el equipo de DIPRENA, así como varias entidades pilotos se vieron sensibilizadas por el mismo. Sin embargo, la falta de una instrucción clara, por parte de los rectores del proceso, llevaron a que estos esfuerzos se debilitaran con el cambio de administración y la rotación del personal formado.
4. La LRSF del 2008 (y sus modificaciones) representa un instrumento de alto valor para la implantación de un modelo de gestión pública responsivo, transparente y basado en resultados, sin embargo, las administraciones han sido laxas en su aplicación, debilitando su credibilidad como regla fiscal y guía de orientación del MFMP y MPMP.
5. La ausencia de un rector claro en la planificación estratégica nacional, dificulta el proceso de articulación plan-presupuesto, que es crucial para consolidar un avance en el enfoque de PbR. Es posible que DIPRENA avance en la implementación del enfoque de PbR, pero, el MEF debe tomar acciones prontas para que las instituciones que deberán responder a este cambio de enfoque hacia resultados y los entes fiscalizadores que deben exigir la rendición de cuentas del desempeño también, tengan los elementos mínimos de un Marco de Medición del Desempeño articulado a la misión institucional y a las prioridades y políticas predefinidas (PEG, PEN, ODS).
6. Actualmente existe un Plan Quinquenal de Inversiones (PQI) que es vinculante con el Plan Estratégico de Gobierno y que las instituciones incluyen conscientemente en su formulación presupuestaria, sin embargo, el enfoque de MGMP, además de concebir los proyectos de inversión pública, planifican la estructura de gasto para atender las actividades sustantivas o de producción de bienes y servicio de las instituciones, esto presupone una definición clara de objetivos y metas estratégicas institucionales de corto (anual) y mediano plazo (plurianual) a fin de costear los gastos necesarios para atender las acciones que se requieren para alcanzar las metas definidas.
7. Para garantizar un ejercicio de presupuestación basado en resultados exitoso, es fundamental que las instituciones tengan una guía metodológica para la etapa de planificación y formulación de su presupuesto, que oriente las acciones internas, participativas y articuladas a sus instrumentos institucionales, que se traduzcan en una propuesta de presupuesto con un enfoque orientador al logro de objetivos anuales y de mediano plazo (indicativo) y así romper con el ejercicio incrementalista que realizan.
8. Las instituciones no son llamadas a la formulación indicativa de sus presupuestos de mediano plazo, lo que debilita la formulación de un MPMP. Tal como lo indica Sáez (2016) *“La vinculación del plan con el presupuesto no se puede producir a este nivel (nacional), sino que debe realizarse a un nivel desagregado mayor”*. Para luego continuar diciendo *“los objetivos se concretan en el Plan Estratégico Institucional que es de carácter plurianual y esto se recogen en el Plan Operativo Anual que se vincula con el Presupuesto”*.
9. Los instrumentos de planificación más desarrollados como el PEG, PEN, ODS, no están siendo utilizados en su completa magnitud, a fin de vincular el proceso de PbR a instrumentos con un Marco de Medición de Desempeño bien definidos que orienten la articulación y respondan, además, a las demandas internacionales de rendición de cuentas de Objetivos de Desarrollo Sostenible.

10. Finalmente, no se encontraron evidencias de un esfuerzo coordinado con los otros actores involucrados en el proceso de arbitraje del presupuesto, esto es, Asamblea Nacional de Diputados, Contraloría General de la República y Tribunal de Cuentas, para impulsar el cambio de enfoque de presupuesto en forma conjunta, lo que puede crear retrasos, vacíos y distorsiones en el proceso de implementación del PbR.

Recomendaciones:

El esfuerzo que está llevando a cabo la actual administración de DIPRENA, en llevar el enfoque de PbR es un trabajo arduo que promete colocar a Panamá en un estado de avance en el enfoque de GpR prometedor en corto plazo. El apoyo que está recibiendo por parte de organismos como PNUD, FMI, IADB, están siendo aprovechados y el recurso humano de la dirección percibe un compromiso honesto y coordinado que están dispuestos a acompañar.

Al final de este trabajo diagnóstico se comparten algunas recomendaciones relevantes a fin de colaborar con este esfuerzo de DIPRENA en mover a Panamá en un estado de implementación del PbR más avanzado:

1. Fortalecer las capacidades del equipo de DIPRENA, a fin de homogenizar la comprensión de conceptos claves de PbR y Planificación Estratégica para hacer de ellos agentes replicadores del enfoque
2. Continuar los esfuerzos que lleva adelante MEF y DIPRENA para formalizar la existencia de un Instituto de Planificación Nacional que rija la planificación institucional y fortalezca los planes institucionales y planes operativos articulados a las políticas y prioridades nacionales como el PEG y los ODS.
3. Formalizar los ejercicios pilotos realizados entre 2015 y 2021, a través de una formulación del PbR para algunos pilotos como ejercicios paralelos al PGE e iniciar su publicación y socialización para sentar un precedente inequívoco del tránsito del país hacia una gestión pública basada en evidencias y orientada a resultados.
4. Haciendo eco de la recomendación vertida por la misión del FMI de 2020, es importante mejorar la información disponible por parte de las instituciones, a partir de *“la entrega de topes presupuestarios para la elaboración de los anteproyectos, y publicarlo a inicios de cada año junto con una Circular con instrucciones detalladas para el proceso de formulación”* a fin de garantizar que las instituciones tiene la información mínima requerida para que su ejercicio de formulación presupuestaria se desarrolle basado en evidencias y con una visión hacia el logro de sus resultados definidos en un horizonte de mediano plazo. Además, es necesario revisar la regla fiscal existente y fortalecer su cumplimiento, seguimiento y rendición de cuentas, para devolverle la credibilidad y dotar al país de un horizonte cierto de mediano plazo en cuanto al MFMP.
5. Introducir el enfoque de mediano plazo indicativo a la formulación del presupuesto por parte de las instituciones para iniciar la conformación de un MGMP que responda a los planes institucionales, además del PEG y ODS.
6. Tal como ha sido referenciado en varias consultorías, el involucramiento de las instituciones desde el comienzo en el proceso de implementación del PbR es crucial para determinar su éxito. Al respecto, dos áreas de acción son fundamentales: i. la revisión participativa de las estructuras programáticas y la articulación con indicadores de desempeño y ii. el fortalecimiento de capacidades

de los equipos de planificación, presupuestación y ejecutores de programas y proyectos, desde una perspectiva aplicada y apuntando a la creación de una nueva cultura institucional.

7. Es necesario, tanto en la parte de las instituciones, como en la parte del Órgano Rector, un ejercicio de profundización de la articulación de sus planes operativos anuales con el presupuesto, con una visión plurianual. Ojalá, se llegara a una interoperabilidad entre un sistema de formulación y ejecución presupuestaria (basada en resultados) y el banco de proyectos de la DPI, a fin de que la incorporación de nuevos proyectos y el avance de los proyectos de inversión en ejecución, sean reflejados y monitoreados de forma integral con la ejecución presupuestaria.
8. Se debe promover la elaboración, publicación y uso de una Guía de implementación de PbR entre DIPRENA y las instituciones seleccionadas, de forma que se envíen las señales de un enfoque definido con etapas y procesos claros que puedan entrar en una fase de implementación.
9. Tomar ventaja de instrumentos de planificación de alto nivel bien definidos como lo son los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y proponer un piloto de implementación del PbR que responda a la Agenda 2030 y permita al país participar de los foros de presentación de presupuestos con enfoque de ODS, que van más allá de la observancia de resultados, sino que también atienden objetivos regionales e internacionales en común.
10. Finalmente, para que el proceso de implementación del PbR sea sostenible en el tiempo, es necesario que los actores involucrados en el proceso de arbitraje del presupuesto, esto es, Ministerio de Economía y Finanzas, Asamblea Nacional de Diputados, Contraloría General de la República y Tribunal de Cuentas, avancen en paralelo en el enfoque metodológico y hagan los cambios necesarios en sus procesos de revisión, aprobación y fiscalización del presupuesto, de lo contrario, el esfuerzo hecho desde las instituciones y el Órgano Rector se verá disipado al pasar a la esfera de sustanciación y rendición de cuentas

Lecciones Aprendidas

Como resultado del ejercicio diagnóstico realizado entre el 5 de julio y 27 de agosto de 2021, sobre el estado de avance de implementación del Presupuesto basado en Resultados en la República de Panamá y luego de las conclusiones y recomendaciones vertidas, se presentan a continuación, las lecciones aprendidas durante el proceso:

1. El avance limitado observado a la fecha en la implementación del PbR, tienen su origen en el liderazgo de país, más que en la falta de capacidades internas de DIPRENA o de las instituciones.
2. Para tomar ventaja de las asistencias técnicas internacionales y los apoyos que están siendo ejecutados actualmente en DIPRENA y MEF, es necesario que se revista de formalidad el paso de Panamá hacia el enfoque de PbR y GpR. La presentación ante la AN del proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto es un paso fundamental, así como desarrollar y difundir una guía de implementación de PbR entre el equipo de DIPRENA y las entidades pilotos.
3. El equipo de DIPRENA se encuentra sensibilizado y abierto al cambio de enfoque hacia PbR y, sin embargo, aún existe alta variabilidad en el nivel de comprensión de los conceptos claves que mueven el proceso.
4. La brecha en la planificación institucional es un elemento fundamental que está menoscabando los esfuerzos de DIPRENA y deben ser atendidos conjunto con el esfuerzo de avance en PbR, para garantizar el éxito del enfoque de GpR.
5. El trabajo de Monitoreo y Evaluación de la Ejecución Presupuestaria se está confundiendo con la tarea de seguimiento financiera del presupuesto. Comprender la diferencia y dotar de personal formado para esta función al departamento de Monitoreo y Evaluación es un requerimiento que colocará a Panamá en un estado de avance mayor en cuanto a PbR.
6. La LRSF es un instrumento legal que tiene el potencial de apoyar las condiciones fundamentales para avanzar más en el PbR, hace falta que DIPRENA sea más oportuno en la entrega de información al inicio del proceso de formulación del presupuesto, se transparente y actualice el MGMP y se empodere a los otros entes parte del proceso para cambiar el ejercicio de presupuesto tradicional a uno a resultados.
7. Las instituciones, Contraloría General, Asamblea Nacional de Diputados y el Tribunal de Cuentas no están avanzando a la par de DIPRENA en el proceso de implementación de PbR.

ANEXOS

ANEXO A. Listado de Actores Claves entrevistados.

LISTADO DE ENTREVISTAS

No.	Nombre	Cargo	Institución	Contacto	Fecha de entrevista
1	Xiomara Gaona	Departamento de Empresas Publicas e Intermediarios Financieros	MEF/ DIPRENA	xgonzalez@mef.go.pa	28-jul-21
2	Adalina Campos	Departamento de Organización del Estado	MEF/ DIPRENA	acampos@mef.gob.pa	28-jul-21
3	Jacinto Cerezo	Departamento de Instituciones Descentralizadas	MEF/ DIPRENA	jcerezo@mef.gob.pa	28-jul-21
4	Kenia Arosemena	Departamento de Instituciones Descentralizadas	MEF/ DIPRENA	karosemena@mef.gob.pa	28-jul-21
5	Argelis Almanza	Departamento de Empresas Públicas e Intermediarios Financieros	MEF/ DIPRENA	aalmanza@mef.gob.pa	28-jul-21
6	Ángel Rangel	Departamento de Instituciones Descentralizadas	MEF/ DIPRENA	anrangel@mef.gob.pa	28-jul-21
7	Renaldo Bedoya	Departamento de Servicios Generales del Gobiernos Central y Municipios	MEF/ DIPRENA	rbedoya@mef.gob.pa	28-jul-21
8	Alyz Martinez	Departamento Servicios Económicos y Sociales	MEF/ DIPRENA	almartinez@mef.gob.pa	28-jul-21
9	Heidi Cortez	Departamento de Empresas Públicas e Intermediarios Financieros	MEF/ DIPRENA	hcortez@mef.gob.pa	28-jul-21
10	Eliza Veliz	Departamento de Empresas Públicas e Intermediarios Financieros	MEF/ DIPRENA	eveliz@mef.gob.pa	28-jul-21
11	Alejandro Vemaza	Sub Director de Presupuesto	MEF/ DIPRENA	avernaza@mef.gob.pa	4-ago-21
12	Roberto Lugo	Asesor	MEF/ DIPRENA	rlugo@mef.gob.pa	4-ago-21
13	María Tapia	Jefe de sistematización de datos	MEF/ DIPRENA	matapia@mef.gob.pa	12-ago-21
14	Heraldo Ríos	Sub Director de Asesoría Económica y Financiera	CGR	heraldor@contraloria.gob.pa	27-ago-21
15	Marino Palacios	Sub Director Nacional de Rendición de Cuentas	CGR	mpalacios@contraloria.gob.pa	27-ago-21

ANEXO B. Fichas de la Revisión Documental

Título del Documento	Ley No.34 de Responsabilidad Social Fiscal y sus modificaciones (Ley No.32 de 2009; Decreto Ejecutivo 50 de 2009; Decreto Ejecutivo No.13 de 2010; Decreto Ejecutivo No.74 de 2010; Resolución No.58 de 2011; Ley 31 de 2011; Decreto Ejecutivo No.266 de 2011; Ley No.72 de 2011; Decreto Ejecutivo No.464 de 2012; Ley No.38 de 2012; Decreto Ejecutivo No.1068 de 2012; Resolución No.50 de 2013; Ley No.25 de 2014; Ley No.51 de 2018; Ley No.102 de 2019; Ley No.185 de 2020)
	5 de junio de 2008
Año	29 al 31 de octubre de 2008
Referencia Bibliográfica	Asamblea Nacional de Diputados. (2008). Ley de Responsabilidad Social Fiscal de 5 de junio de 2008. Gaceta Oficial No.26056, Panamá, 2008.
<p>Elementos claves: La LRSF tiene como objetivo establecer normas, principios y metodologías para consolidar la disciplina fiscal en la gestión financiera del Sector Público necesaria para la estabilidad y el crecimiento económico sostenible.</p> <p>La gestión de las finanzas públicas se ejecutará bajo los principios de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Transparencia 2. Responsabilidad y 3. Rendición de Cuentas <p>Objetivos específicos de la LRSF:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aumentar el ahorro corriente del Sector Público No Financiero (SPNF) para disminuir la dependencia del uso de los instrumentos de deuda para financiar las inversiones públicas y garantizar la sostenibilidad de la deuda pública neta, mediante una reducción gradual de esta como porcentaje del PIB. 2. Establecer límites del crecimiento de la deuda y déficit para el SPNF. 3. Proveer la rendición de cuentas a la sociedad en todo el Sector Público, basada en las mejores prácticas en términos de transparencia. <p>La Ley cuenta con VIII Capítulos y 32 artículos, en su versión de 2008. Los capítulos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • I Disposiciones Generales • II Principios, Definiciones y Metodología • III Límites Financieros • IV Programación Financiera Plurianual • V Inversiones Públicas • VI Transparencia de la Información • VII Régimen de Responsabilidades • VIII Disposiciones Finales <p>El cumplimiento de esta ley está bajo la responsabilidad del MEF, la CGR y el Gerente del Banco Nacional de Panamá.</p> <p>Algunos elementos relevantes al enfoque a resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 7, numeral 12. Indica que “para evaluar la eficiencia de la gestión presupuestaria institucional, la información sobre la ejecución presupuestaria de gastos se elaborará sobre la base del compromiso, el devengado y el pago realizado. • Artículo 7, numeral 17. Gastos del capital del SPNF: estudios, proyectos, construcciones y transferencias de capital, activos intangibles, compra de tierras con un uso mayor de un año. 	

- Artículo 7, numeral 23. Indicadores de eficacia, son aquellos que miden el grado de cumplimiento de las metas y los objetivos preestablecidos en términos cuantitativos, representando el logro de un objetivo propuesto.
- Artículo 7, numeral 24. Indicador de Eficiencia. Miden el grado de utilización de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos y su relación con bienes, servicios y otros resultados producidos, definiendo una actividad eficiente cuando utiliza un mínimo de recursos para obtener un determinado resultado o producto.
- Artículo 7, numeral 30. El Presupuesto General del Estado es la estimación de los ingresos y la autorización máxima de los gastos que podrán comprometer las instituciones del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas, las Empresas Públicas y los Intermediarios Financieros para ejecutar sus programas y proyectos, así como lograr los objetivos y las metas institucionales de acuerdo con las políticas del Gobierno, en materia de desarrollo económico y social.
- Artículo 7, numeral 32. Transparencia fiscal comprende la divulgación y la promoción del acceso en forma oportuna, de parte de las autoridades, de toda la información sobre objetivos, metas, resultados esperados de la política fiscal, ciclo presupuestario, cuentas públicas y el informe de cuentas por pagar, así como los supuestos de las proyecciones efectuadas para propósitos del marco macroeconómico plurianual y los presupuestos anuales.
- Artículo 10: Las leyes anuales de PGE y la ejecución presupuestaria se sujetarán a las directrices de la presente Ley, de tal forma que se asegure una política fiscal prudente y un endeudamiento público sostenible. Se presenta el monto absoluto del déficit del SPNF con un tope de 1% del PIB
- Artículo 11: Define la suspensión temporal del límite de endeudamiento del SPNF bajo ciertas circunstancias. La dispensa empieza en 3% con una senda de regreso al 1% al 3 año.
- Artículo 12: se establece que la relación Deuda / PIB debería llegar al 40% en un periodo de 7 años (esto es para el 2016)
- Artículo 13. Se establece una meta de superávit primario anual.
- Artículo 16: se determina que dentro de los 6 primeros meses de cada nueva administración se debe adoptar un PEG, enmarcados en los objetivos y las metas que surgen de la Concertación Nacional y los compromisos electorales. Este PEG debe incluir: estrategia económica y social, programación financiera a 5 años y un plan de inversiones a 5 años, que canalicen el gasto hacia sectores, programas y proyectos prioritarios a nivel nacional. El plan debe contar con medidas y metas cuantitativas.
- Artículo 18: las proyecciones macroeconómicas deben ser publicadas el primer cuatrimestre de cada año y tendrán un horizonte de 5 años. Estas proyecciones incluyen ingresos y gastos, inversiones.
- Artículo 21: se establece el Seguimiento y la Evaluación del Presupuesto y las finanzas con indicadores a fin de evaluar el cumplimiento y planificar el presupuesto de la siguiente vigencia. Además, indica que el MEF debe hacer evaluación expost del presupuesto con indicadores.
- Artículo 24. Se crea el Fondo Nacional para el Desarrollo (FND) para financiar proyectos relacionados con la CND y alineado a sus objetivos.
- Artículo 25, define el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, inclusive el presupuesto y la información de ingresos, gastos, financiamiento y deuda.
- Artículo 26: el MEF remitirá a la AN informe de ejecución presupuestaria
- Artículo 27: las entidades deberán incluir información sobre la formulación, aprobación, ejecución y modificación del presupuesto a disposición de la ciudadanía.
- Artículo 32: la ley entra en vigencia el 1 de enero de 2009.

Reglamentación de la Ley, se materializa a través del Decreto de Gabinete No.25 del 24 de junio de 2009, publicado en gaceta oficial, entre los aspectos relevantes se destacan:

- Artículo 6: El principio de rendición de cuentas es aquel que permite el escrutinio de la ciudadanía de manera sistemática y comprensible, como el examen y comprobación de los resultados alcanzados en la gestión de las finanzas públicas respecto de los compromisos asumidos en materia de política fiscal y a través de indicadores financieros, económicos y sociales que permitan medir el desempeño y alcance de las metas.

- Artículo 7: Principios General de Disciplina Fiscal en la Gestión Financiera del Sector Público. Indica que este principio se fundamenta en el principio de la responsabilidad social fiscal, y presupone un proceso de cálculo previo de gastos y su evaluación respectiva y nos indica que el Presupuesto debe ser coherente con las metas establecidas en el PEG.
- Artículo 18: PEG. El PEG estará constituido por: 1. Una estrategia Económica y Social; 2. Una Programación Financiera a 5 años y un Plan de Inversiones indicativo a 5 años. Construidos con orientación a los Acuerdos de la CND. El PEG debe contar con indicadores para el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Se harán revisiones en un horizonte móvil. Los parámetros del PEG y el MFMP serán consistentes con el PGE.
- Artículo 20: Marco Fiscal de Mediano Plazo: debe ser de 5 años. Será elaborado por el MEF antes del 15 de abril de cada año y presentado al Consejo de Gabinete y publicado en gaceta.
- Artículo 22. Sobre el Seguimiento y Evaluación. Indica que el MEF desarrollará un sistema de Seguimiento y Evaluación para el cumplimiento del artículo 21 de la LRSF

MODIFICACIONES A LA LEY:

1. Ley 32 de 26 de junio de 2009, para ampliar causales de solicitud de dispensa, definir topes de déficit en dichos casos y solicitar la **Primera Dispensa** a la Ley por causas de bajo crecimiento mundial.
2. Decreto Ejecutivo 13 de 9 de marzo de 2010. Modifica el artículo 22 del Reglamento de la LRSF. En su considerando indica que "... lo establecido en la Ley 34 de 5 de junio de 2008 y su reglamentación... podrán ser cumplidas progresivamente, a través de los indicadores de gestión por resultado, donde año a año se deberá mejorar el cumplimiento de los límites y metas fiscales".
3. Decreto Ejecutivo 74 de 27 de julio de 2010, que modifica el artículo 15 del Reglamento de la LRSF.
4. Resolución No.58 de 28 de marzo de 2011. Aprueba la **Segunda Dispensa** a la LRSF, según numeral 1 del artículo 11 de la Ley 32 que modifica la Ley 34. El límite para 2011 queda en 3%
5. Ley 31 de 5 de abril de 2011, que modifica el Artículo 7, respecto a la definición del Sector Público No Financiero.
6. Decreto Ejecutivo No.266 de 16 de septiembre de 2011, que modifica el Artículo 22 de la Reglamentación de la LRSF en lo concerniente al Sistema de Seguimiento y Evaluación para indicar que "... el seguimiento y evaluación ex post de los presupuestos ejecutados que incluya indicadores cualitativos y cuantitativos, el cual comenzará a implementarse por etapas, a partir de la fecha de terminación de las consultorías contratadas con los Organismos Internacionales correspondientes".
7. Ley No.72 de 27 de septiembre de 2011. Que modifica el artículo 7 de la LRSF para agregar las definiciones de Proyecto Llave en Mano y Proyectos de Pago Diferido; y agrega un párrafo al Artículo 10 sobre el Balance Fiscal del SPNF para definir que los proyectos llave en mano no pueden superar el 20% del presupuesto de inversión del SPNF.
8. Decreto Ejecutivo 464 de 24 de abril de 2012. Que modifica el Artículo 25 del Reglamento de la LRSF para mantener el carácter transitorio de la aprobación de recursos en el PGE a los proyectos de inversión que cumplan el Registro en el Banco de Proyectos y la elegibilidad técnica favorable por parte de DPI, en tanto se fortalezcan las capacidades técnicas y humanas para cumplir con el Artículo 23 de la LRSF.
9. Ley No.38 de 5 de junio de 2012. Que crea el Fondo de Ahorro de Panamá y modifica múltiples definiciones del Artículo 7, como por ejemplo el Balance del SPNF. Además, modifica, el artículo 10, para cambiar el término del Balance Fiscal del SPNF a Balance Fiscal Ajustado del SPNF que restan del Balance Fiscal del SPNF (que ahora incluye a la ACP) los aportes al FAP. El monto de este déficit ajustado no podrá ser superior al 0.5%. Además, modifica los topes de déficit, ahora con respecto al Balance Fiscal Ajustado de 2.9% en el 2012 hasta llegar a 1% en el 2017. Artículo 11. Se modifican las solicitudes de dispensa a 2 tipos: emergencia nacional y desaceleración económica, se cambia la forma de determinar el límite del déficit, se indica que la dispensa puede mantenerse por 3 años, luego de lo cual el regreso al retorno del Balance Fiscal Ajustado de 0.5% será a movimientos de 1/3 de la diferencia por año durante 3 años. Modifica el artículo 13 para hablar del Balance Primario Ajustado del SPNF en lugar del Balance Primario, igual ocurre con el cambio del Artículo 14 que cambia el término de Ahorro Corriente del SPNF a Ahorro Corriente Ajustado del SPNF.

10. Decreto Ejecutivo 1068 6 de septiembre de 2012. Que Reglamenta el FAP y modifica el Artículo 1 de la Reglamentación de la LRSF, para incorporar el nuevo concepto de Balance Fiscal Ajustado del SPNF y que su ámbito de aplicación cubre también a ETESA, ENA, ACP y AITSA. También modifica el Artículo 2 del Reglamento para incorporar nuevas siglas. Modifica el Artículo 5 y 11 para incluir la palabra ajustado; el Artículo 12, para modificar los montos de déficit a 2.9% en el 2012 hasta llegar a 0.5% en el 2018, además incluye la palabra “Ajustado” y agrega un párrafo para incorporar que en los ingresos se considerarán los aportes de la ACP, así como los aportes del FAP. Modificación del Artículo 15 del Reglamento, para incorporar que la Deuda Pública no podrá incrementarse más allá del tope “corregido por la variación de las tenencias de efectivo y depósitos de las entidades del SPNF, excluido los depósitos por operaciones de prefindeamiento, así como por la variación de las inversiones financieras de dichas entidades. Además, deroga el artículo 14 que habla de la suspensión temporal de los límites financieros y del retorno a dichos límites.
11. Resolución 50 de 30 de abril de 2013, que solicita una dispensa a los límites financieros a partir de 2013 de 3.1% hasta llegar a 1% en el 2017, vía la causal de emergencia nacional declarada por el Consejo de Gabinete mediante Resolución 157 de 26 de noviembre de 2012, debido a los torrenciales aguaceros en la Provincia de Colon y el sector Oeste de la Provincia de Panamá.
12. Ley No.25 de 28 de octubre de 2014, que trata de moratoria de tributos de la DGI, pero que introduce cambios al Artículo 10 de la LRSF para cambiar el límite máximo del déficit a partir del 2013 hasta el 2017. Además, incluye párrafo sobre sublímite de compromisos de gastos de inversión a efectuarse por proyectos llave en mano y de pago diferido exceptuando la vigencia 2015 y 2016. Artículo 23, para cambiar que los proyectos de inversión deben contar con estudios de costo beneficio social si su monto es igual o mayor al 0.1% del PGE, de prefactibilidad si son menores al 0.1% y mayores a 5 millones. Artículo 24. Cambian el periodo “Pre ampliación de 2008-2014 a 2009-2016, se elimina del periodo 2009-2016 el aporte de la ACP por 185 millones del FFD hoy FAD, además cambia el periodo posampliación a 2017-2027.
13. Ley No.51 de 10 de octubre de 2018. Modifica: Artículo 7 las definiciones de Balance Fiscal del SPNF (para cambiar la metodología de cálculo), Gasto de capital del SPNF (para indicar que los gastos son los devengados y no los pagados), Gasto corriente del SPNF (para indicar que los gastos son los devengados y no los pagados) Gasto total del SPNF (para indicar que los gastos son los devengados y no los pagados); Indicadores de Eficacia (para corregir un error en la palabra eficiencia en la definición que debía ser eficacia), también eliminan las definiciones de: Ahorro corriente AJUSTADO, Balance Fiscal AJUSTADO del SPNF, Balance primario AJUSTADO del SPNF . Artículo 10: Regresan al nombre del Balance Fiscal del SPNF (sin la palabra AJUSTADO) y se eliminan todos los párrafos que hacían alusión al monto del déficit ajustado. Establecen un nuevo límite para el déficit del Balance Fiscal del SPNF de 2% en 2018 hasta llegar a 1.5% en 2022. Se agrega el Artículo 10-A sobre Gasto corriente del SPNF donde se indica que a partir del 2019 el gasto no excederá el crecimiento del PIB potencial más inflación, excluyendo gastos de servicios de salud del MINSA y la CSS. Artículo 11: para cambiar el nombre de dispensa a excepción, eliminar el término AJUSTADO del Balance Fiscal del SPNF. Artículo 13 y 14: para quitar la palabra AJUSTADO.
14. Ley No. 102 de 31 de octubre de 2019. Modifica el Artículo 10 de la LRSF: para cambiar los límites máximos del déficit del Balance del SPNF a 3.5% en el 2019 hasta llegar a 2% en el 2022.
15. Ley No.185 de 25 de noviembre de 2020 que modifica el artículo 10 de la LRSF para indicar que el Balance Fiscal del SPNF tendrá límites de 9 a 10.5% para el 2020 hasta llegar en el 2025 a 1.5% en adelante.

Comentarios al documento:

Los principios bajo los que la Ley 34 indica, se regirá la gestión de las finanzas públicas son complementarios al enfoque de Gestión para Resultados.

Varias definiciones del Artículo 7, enfocan la legislación a concebir medidas de eficiencia y eficacia, en particular, la definición del Presupuesto General del Estado, es claro en vincular los gastos máximos presupuestados por las entidades al logro de objetivos y metas institucionales de acuerdo con sus metas institucionales, así como las políticas del gobierno en materia de

desarrollo social y económico. Nótese la articulación del gasto a instrumentos de planificación a distintos niveles, así como la orientación a objetivos de desarrollo económico y social.

El artículo 16 que establece la elaboración del PEG, además indica que el mismo debe tener metas cuantitativas y que junto con él se debe elaborar una programación financiera y un plan de inversiones quinquenal, o sea de mediano plazo para atender los objetivos definidos. El artículo 17 define la revisión periódica de este plan a fin de atender los límites de la ley.

El artículo 18 define la elaboración y publicación del MGMP y el MFMP.

El artículo 21 establece que debe hacerse un seguimiento y evaluación del presupuesto y las finanzas públicas a fin de evaluar cumplimiento y planificar el presupuesto de la siguiente vigencia, es decir, concibe un enfoque de presupuestación basado en resultados.

En general, la Ley sin hablar del enfoque de GpR incluye múltiples definiciones y requerimientos que son una clara orientación a un ejercicio de la GFP orientado a los resultados, la transparencia y la rendición de cuentas.

La reglamentación de la Ley que aparece en gaceta del 26 de junio de 2009, en su artículo 6, define el artículo de Rendición de Cuentas, indicando que “es aquel que permite el escrutinio de la ciudadanía de manera sistemática y comprensible, como el examen y comprobación de los resultados alcanzados en la gestión de las finanzas públicas respecto de los compromisos asumidos en materia de política fiscal y a través de indicadores financieros, económicos y sociales que permitan medir el desempeño y alcance de las metas”, es decir, que no solo concibe una rendición de cuentas sobre las finanzas sino también sobre los efectos sociales de la misma a través de indicadores. Por su parte, el artículo 7, es claro al reconocer un vínculo entre el PEG y el Presupuesto.

En las consideraciones del Decreto Ejecutivo No.13 de 2009 que modifica un artículo de la reglamentación a la LRSF se hace mención directa al uso de indicadores del GpR para hacer seguimiento al cumplimiento de la Ley.

Una vez más, a través del Decreto No.266 de 16 de septiembre de 2011, que incluye modificaciones al artículo 22 del reglamento de la LRSF para indicar que hay consultorías contratadas para la elaboración del Sistema de Seguimiento y Evaluación, en los considerandos hace una clara referencia al enfoque a GpR y PpR, al indicar “Que para implementar un Sistema de Seguimiento y Evaluación ex post de los presupuestos ejecutados, se debe previamente realizar una articulación de la Planificación Nacional, Sectorial e Institucional con el proceso presupuestario regular en la fase de programación, incluyendo una revisión exhaustiva de las estructuras programáticas de las instituciones, las cuales deberán estar elaboradas de tal forma que se permita la redacción de los objetivos presupuestales, indicadores y metas claramente definidas y cuantificables” Esta declaración en el 2011, permitía percibir un esfuerzo por articular plan-presupuesto con enfoque a resultados.

Las modificaciones introducidas a la LRSF a través de la Ley 38 de 2012, representan cambios profundos a la LRSF que ponen en duda si se mantiene el espíritu original de la Ley del 2008.

La última modificación aprobada a la LRSF, según Ley 185 de 25 de noviembre de 2020, elimina la idea de un déficit fiscal máximo en un escenario estable inferior al 1.5%.

Luego de la revisión de 17 aprobaciones de modificación o excepción sobre la LRSF de 2008, se puede inferir que el espíritu de la LRSF ha sido alterado en múltiples ocasiones con miras a hacer la ley encajar en las posibilidades de una administración, este es un tema que debe ser interiorizado y ajustado a fin de que la LRSF pueda enmarcar una senda clara y creíble para el desarrollo del MFMP bajo el cual debería desarrollarse el enfoque de PpR.

Título del Documento	Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno San Salvador, El Salvador, del 29 al 31 de octubre de 2008
Año	29 al 31 de octubre de 2008
Referencia Bibliográfica	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2008). Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública. CLAD, San Salvador
<p>Elementos claves:</p> <p>Esta Carta tiene como objetivo general el de adecuar el funcionamiento de las Administraciones Públicas iberoamericanas para garantizar que sean instrumentos útiles, efectivos y confiables al servicio de sus respectivas sociedades y en concreto dos propósitos particulares:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social; 5. La gestión pública tiene que orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilización del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas. <p>Fue firmada por 18 países, incluyendo Panamá.</p> <p>En particular, la Carta define en su Capítulo 1 el Concepto de Calidad: La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.</p> <p>Se entiende que una gestión pública se orientará a la calidad cuando se constituya en:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano; y, b. Una gestión pública para resultados. <p>Los principios que rigen una Gestión Pública de Calidad son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Principio de servicio público 2. Principio de legitimidad democrática 3. Transparencia y participación ciudadana 4. Principio de legalidad 5. Principio de coordinación y cooperación 6. Principio de ética pública 7. Principio de acceso universal 8. Principio de continuidad en la prestación de servicios 9. Principio de imparcialidad 10. Principio de eficacia 11. Principio de eficiencia 12. Principio de economía 13. Principio de responsabilización 14. Principio de evaluación permanente y mejora continua <p>En la Sección I. Orientaciones para formular políticas y estrategias de calidad en la gestión pública, del Capítulo Cuatro, se hace referencia a la gestión pública para resultados, indicando que “Todo proceso de gestión pública debe perseguir la creación</p>	

de valor público, lo que tiene que reflejarse en resultados e impactos, cuantificables, que permitan evaluar el rendimiento en todas sus dimensiones”

Además, la Carta, hace referencia a un enfoque de Gestión por Procesos, de forma que se desarrollen las actuaciones de las instancias públicas identificando los requerimientos y procesos necesarios para la prestación de los servicios públicos.

Comentarios al documento:

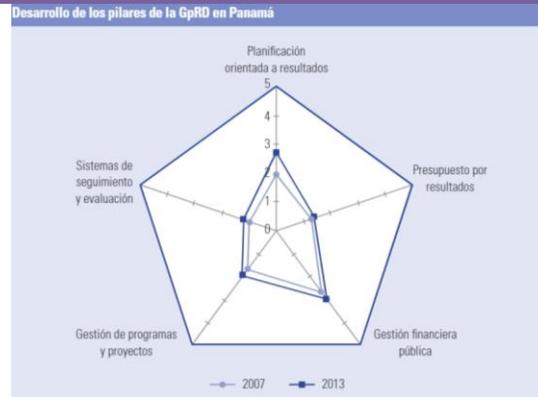
Este documento aparece publicado en la página web del MEF, sección DIPRENA, como referente y presenta una visión que desde el 2008, Panamá era signataria, en donde se empoderaban las instituciones públicas, a un enfoque de gestión para resultados, más responsabilizado, enfocado a la ciudadanía y con una búsqueda de la eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas.

Título del Documento	Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados Documentos presentados en las reuniones de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Diálogo Regional de Política
Año	2009
Referencia Bibliográfica	IADB, 2009, <i>Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados. Documentos presentados en las reuniones de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Diálogo Regional de Política</i> . Brasilia, Brasil
<p>Elementos claves:</p> <p>Este documento compendia las presentaciones realizadas en la Quinta Reunión Regional de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, celebrada en Brasilia, Brasil.</p> <p>El documento referencia los esfuerzos iniciales de Panamá, en ordenar sus políticas públicas para implantar un presupuesto por resultados, partiendo con los fundamentos para la articulación Plan Presupuesto (Filc, Gabriel y Scartascini, Carlos. Los marcos de mediano plazo y el proceso presupuestario en América Latina1, Cuadro No.8, página 59) en la que se observa la ausencia de instrumentos formalizados para definir el MMD (Marco de Mediano Plazo), es decir: un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP) y un Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). Encontrándonos en similar posición que: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, República Dominicana.</p> <p>En ese momento, Panamá estaba por aprobar un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), a través de lo que más tarde sería conocido como la Ley de Responsabilidad Social Fiscal.</p> <p>Tal como era concebida en el 2008, la legislación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • se definiría la obligatoriedad de presentar un Plan Estratégico de Gobierno al inicio de cada administración, el cual debía contener la Estrategia Económica y Social, la Programación Financiera a cinco años y el Plan de Inversiones Públicas Indicativo. • Las modificaciones al Plan Estratégico debían ser aprobadas por el Consejo de Gabinete. • Los supuestos macroeconómicos incluirían por lo menos, las siguientes variables: tasa de crecimiento del PIB y de la inflación anual, medida por el Índice de Precios al Consumidor; proyecciones <p>Por su parte, Shack, Nelson. La articulación entre el plan y el presupuesto: Algunas experiencias en América Latina (Cuadro 33, página 123) observa la existencia de un instrumento como un Plan Nacional de Desarrollo, destacando, en el caso de Panamá, los acuerdos que se estaban desarrollando en la Mesa de Concertación Nacional, indicando, además, que hasta la fecha (2008) tal instrumento contenía objetivos articulado, mas no metas cuantificables. Para Shack, Panamá se encontraba en una situación de Primera Generación (página 136) en lo que respecta a su desarrollo (cobertura y complejidad) de los instrumentos de planificación y programación macro fiscal.</p> <p>Roberto García López, a través del apartado: El presupuesto por resultados: pilar de la gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe (Cuadro 53, página 262), incluye a Panamá entre los países con un nivel de avance Medio-Alto, con respecto al Índice del Sistema de Evaluación del Desempeño (SEP) de la Gestión para Resultados del Desarrollo. En la publicación de Kauffman et al (2015), se publica una segunda evaluación hecha a Panamá en el año 2013, donde su Índice SEP la mantiene en un nivel medio de avance.</p> <p>Comentarios al documento:</p> <p>En efecto la Ley de Responsabilidad Fiscal, fue aprobada en ese mismo año 2008 y desde entonces, ha sufrido diversas modificaciones, sobre todo, en lo referente a la temporalidad de la regla fiscal a ser seguida y en lo correspondiente al Fondo de Ahorro por Panamá. El Plan Estratégico de Gobierno (PEG)es presentado antes del 31 de diciembre de cada año de inicio de gestión de un nuevo gobierno, sin embargo, su diseño, responde a la implementación de las propuestas políticas del candidato ganador y no siempre tienen un enfoque de Estado que garantice un horizonte de mediano plazo móvil, incluso, en periodos de cambio de equipo de gestión.</p> <p>Por otro lado, la Concertación Nacional se tardó casi 10 años, en formalizar el documento que se llamaría Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030, instrumento que representa la Estrategia de Desarrollo Nacional con un horizonte</p>	

de largo plazo. Sin embargo, este instrumento, al estar al margen de la Ley de Responsabilidad Fiscal, es incorporado a discreción en la presentación del PEG.

Este documento muestra, las intenciones concretas de Panamá a inicios de la década pasada de ordenar la estructura de planificación y presupuestación para implementar un enfoque orientado a resultados, sin embargo, a partir de allí, los esfuerzos crecieron a un ritmo lento.

Título del Documento	Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe
Año	2015
Referencia Bibliográfica	Kaufmann, M., Sanginés et García Moreno. 2015, <i>Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe</i> . IADB, New York.
<p>Elementos claves:</p> <p>El documento presenta el progreso de los países de la Región de América Latina y el Caribe en la implementación de los pilares de la Gestión para Resultados del Desarrollo a partir de la aplicación de una segunda evaluación SEP (Sistema de Evaluación del Desempeño del IADB). En el Cuadro 2.2. (página 29) se observa que Panamá mantiene su posición con un avance Medio-Alto junto con otros 18 países. En general, esta segunda evaluación solo observa un cambio en el nivel de avance significativo, para 4 países (Guyana, Haití, Paraguay y Surinam) que pasaron de un avance bajo a un avance Medio.</p> <p>El análisis para cada uno de los 5 pilares de la GpR revela lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pilar de Planificación orientada a Resultados: Panamá muestra un progreso sustancial, con un incremento de 0.8 respecto a su posición en el 2007, siendo uno de los 11 países con mayor progreso comparativo en este pilar, aunque su índice lo sigue manteniendo en un nivel Medio de avance. Al respecto de esta mejora indican <i>“En Panamá, el carácter participativo de la planificación se incrementó gracias a la Concertación Nacional para el Desarrollo (CNPD), que constituye una instancia participativa de los diferentes actores nacionales. Asimismo, la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF) estableció la incorporación de los acuerdos de la CNPD al Plan Estratégico de Gobierno (PEG). Sin embargo, la definición de los responsables del Plan es limitada y no existe una ley que establezca la participación de la Asamblea Nacional en su discusión para lograr la opinión de las minorías y de la oposición política. Tampoco la Ley de Participación Ciudadana define mecanismos específicos de participación para la formulación y el seguimiento del PEG”</i>. • Pilar de Presupuesto por Resultados: Panamá muestra un progreso regular, con un incremento de 0.1 entre 2007 y 2013, manteniendo su posición como un país de un nivel Bajo de avance en Presupuesto por Resultados. • Pilar de Gestión Financiera Pública: Panamá presenta un avance de 0.3 (regular) para el Índice de este pilar, lo que la hace cambiar de un nivel de avance Medio hacia un nivel de avance Alto entre 2013 y 2017. Entre las razones que explican la mejor calificación están que <i>“Panamá, el cual, mediante la Resolución 244 de enero de 2011, actualizó su manual de clasificaciones presupuestarias de gasto público, en consonancia con las mejoras prácticas a nivel internacional”</i>. • Pilar de Gestión de Programas y Proyectos: En lo que respecta al puntaje obtenido en el componente de Evaluación Ex Ante, Panamá retrocede de un nivel medio en 2007 bajando a un nivel bajo en el 2013. En el Componente Gestión Sectorial de bienes y servicios Panamá tiene un comportamiento contrario, observa un cambio de nivel de bajo (2007) a medio (2013), mostrando en resumen un progreso sustancial. Componente Visión Sectorial de Mediano Plazo, el documento aprecia el esfuerzo hecho por Panamá, a través de la Ley de Responsabilidad Social Fiscal. • Pilar de Seguimiento y Evaluación: Panamá se coloca entre los países con un avance regular del Seguimiento y la Evaluación, con un progreso de 0.2 de su índice. Destacando que Panamá no cuenta para el 2013, con un Sistema de seguimiento de la gestión pública institucionalizado. <p>Comentarios al documento: esta evaluación destaca el progreso de país observado por Panamá entre las evaluaciones 2007 y 2013, destacando los mayores avances en los pilares de planificación orientada a resultados y gestión financiera.</p>	



En cuanto al Pilar de Presupuesto por Resultado de las observaciones hechas en la evaluación, algunas se mantienen hasta hoy:

- Limitada articulación programática entre el presupuesto y el plan nacional
- Escasa planificación sectorial
- Debilidades que presenta la estructura programática del PEG
- Unidad responsable de articular los programas de gastos de funcionamiento e inversiones con el contenido del PEG.
- Los programas presupuestarios no incluyen información sobre metas y objetivos.
- El MFMP no incluye las principales categorías de clasificación económica, administrativa y funcional.
- El presupuesto anual no está ligado al MFMP
- No existe un sistema de indicadores de desempeño para medir los resultados.
- No se establece vínculos entre el Presupuesto Ley con el plan estratégico de gobierno

Título del Documento	Vinculación Plan Presupuesto en América Latina
Año	2015
Referencia Bibliográfica	Sanz, A. 2015. Vinculación Plan Presupuesto en América Latina. CEPAL, IPEA, 2015
<p>Elementos claves: El documento recoge las experiencias del Instituto de Estudios Fiscales de España en el que se trabajó entre 2011 y 2015 a través del Programa Eurosociale de la Unión Europea.</p> <p>OBJETIVO: asistir a DIPRENA en la elaboración de una nueva estructura programática en las clasificaciones presupuestarias de los gastos del Estado para dos sectores: Sector Agropecuario y Sector de la Seguridad.</p> <p>La vinculación del plan con el presupuesto como un aspecto fundamental y determinante de una sana gestión de las finanzas públicas, que favorezca que la actuación del sector público se ajuste a los criterios de eficiencia, eficacia y equidad en el marco de una democracia representativa transparente y con participación de la ciudadanía.</p> <p>El documento utiliza como ejemplo el caso de Ecuador para presentar los planteamientos que exigen esta vinculación.</p> <p>FUNCIONES DEL ESTADO:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Funciones de estabilidad y del crecimiento económico que se le asigna. 2. Producción provisión de bienes y servicios derivados de la existencia de los llamados fallos del mercado, así como las funciones de regulación en ciertos mercados. 3. Mejorar la distribución de la renta existente. 4. Políticas ligadas a la aparición de nuevos derechos entre los que se encuentran (sanidad pública, ingreso mínimo, etc.) <p>CADENA DE VALOR: Permite diferenciar el proceso de valor económico privado del público. La producción pública, a diferencia del mercado, no va a dirigida a la satisfacción de una necesidad del consumidor que individualmente intercambia en el mercado a través de la transferencia de renta en cada operación entre particular. La producción pública va dirigida (en la mayor parte de las ocasiones) al ciudadano como colectivo, y no en función de una transferencia de renta en cada operación, sino a través de un mecanismo de financiamiento de producción de bienes y servicios que no se realiza individualmente.</p> <p>El valor público se centra en el marco de las funciones presupuestarias del Estado a través de los procesos de planificación. De acuerdo a Saenz (2015) "La cadena de valor público nos describe ese proceso de valorización en el marco de una cadena de valor que no está mediada por el mercado, sino por las decisiones colectivas tomadas a través de los mecanismos de la democracia representativa.</p> <p>Si existe planificación, sea a largo plazo o en el límite de gobierno, la vinculación del presupuesto debe establecerse con el plan.</p> <p>La relación de causalidad entre Productos-Objetivos Estratégicos Institucionales no son triviales ni automáticas.</p> <p>PLANIFICACIÓN EN AMERICA LATINA: Se hace una descripción de la evolución de la planificación desde los años 70 hasta el siglo XXI, rescatando a la CEPAL como promotor de un protagonismo inicial a través de Celso Furtado, así como de aportar a su renacimiento en el siglo XXI, cuando los organismos internacionales, junto con los gobiernos proponen un enfoque de la planificación con miras a la equidad y sostenibilidad del desarrollo.</p> <p>Se resalta el aporte de BID, al incluir la Planificación como pilar de la Gestión para Resultados.</p> <p>PRESUPUESTO POR PROGRAMAS CON ENFOQUE A RESULTADOS EN AMERICA LATINA</p>	

El desarrollo y ampliación de las funciones del Estado forzó al presupuesto clásico (por input) a moverse hacia un modelo de presupuesto de medios llamado Performance Budgeting propuesto por la Comisión Hoover del Congreso de los Estados Unidos en 1949 que ponía el énfasis en los logros. A partir de allí, se desarrollaron en varios países modelos de mejora del proceso presupuestario, como el Planning-Programming Budgeting System (1965), la gestión por objetivos (1973), presupuesto base cero (1977), Government Performance and Results Act (GPRA). Estos cambios reflejan un esfuerzo continuo por mejorar el presupuesto con base en ser más eficientes y efectivos. Sin embargo, Schick (1964) indicaba "que, en el presupuesto a pesar de la insistencia de los reformadores en las innovaciones en las técnicas presupuestarias, los gastos públicos aún están dominados por una visión de control, que se corresponde con la visión tradicional"

El autor, propone utilizar el concepto de Presupuesto por Programa con enfoque de resultados, por las diversas definiciones de Presupuesto basado en Resultados, para así resaltar que el eje del presupuesto deben ser los programas pues allí se recoge la vinculación insumo producto. La definición correcta de los productos, es también fundamental en este enfoque y atienden la debilidad encontrada en la región de acuerdo al estudio realizado por García y García (2010).

La OCDE también tiene un índice para el desempeño presupuestario llamado Performance Budgeting Index. Se observa Panamá con un índice entre 0.2 y 0.3 (datos de 2014) en comparación con países como México 0.6 y 0.7 seguidos de Guatemala, Perú, Brasil, Paraguay, Argentina y Chile por encima de la media de 0.4.

REQUERIMIENTOS EN EL PRESUPUESTO

Robinson y Van Eden (2007) consideran que el elemento básico de la clasificación programática de los gastos está en que los Programas estén claramente definidos en relación a su objetivo de política o más precisamente, que sean grupos coherentes de productos que se dirigen a ciertos resultados (outcomes). El Saenz (2015) propone considerar el programa presupuestario la definición de los insumos que con carácter limitado se pueden utilizar por parte de los gestores para producir los productos (outputs). Por lo tanto, el programa presupuestario, recogería inputs y outputs claramente definidos. La experiencia regional ha llevado a identificar que los inputs son bien determinados, en la región, no así los outputs. Los subprogramas estarían vinculados a productos intermedios y tendrían debajo actividades y proyectos.

REQUERIMIENTO EN LA PLANIFICACIÓN:

El primero es la existencia de un organismo de planificación con las capacidades y las competencias suficientes para el desarrollo de su labor. El segundo requerimiento es la vinculación entre los distintos niveles de la planificación en los casos en los que existe una estrategia y un plan a medio plazo.

Para que la vinculación plan presupuesto sea eficaz, es necesario que, en la fase de planificación, la vinculación entre los objetivos de los distintos niveles de la planificación se realice teniendo en cuenta las relaciones de causalidad entre ellos. Si esta causalidad no se produce, no se pueden garantizar que los resultados se alcancen.

DIFICULTADES EN LA VINCULACIÓN PLAN PRESUPUESTO

La existencia de un plan con procesos participativos ciudadanos y de ser posible aprobado por el Parlamento, permite una mejor definición y una mayor concreción de la toma de decisiones colectivas y genera una mayor calidad democrática.

DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA VINCULACIÓN PLAN PRESUPUESTO

1. Falta de definición de los productos de los programas presupuestarios
2. Análisis de las inversiones fuera del marco de los programas
3. Importancia de la evaluación

COORDINACIÓN ENTRE ACTORES

Planificadores y presupuestadores deben actuar en coordinación y esto no puede solaparse. Las competencias de los órganos responsables deben ser claras. Por otro lado, la terminología de GpR deben ser homogeneizada, tener una sola definición de programas, proyectos.

CONCLUSIONES

1. Debe haber un equilibrio entre las capacidades, competencias y posición institucional de los planificadores y presupuestadores.

2. La definición de los productos es una condición necesaria para que se pueda producir la articulación con los resultados. Así como tener evidencias de causalidad entre los insumos y los resultados.
3. Se debe garantizar la articulación causal con evidencias rigurosas entre los diversos niveles del plan.
4. Debe eliminarse la separación del análisis de las inversiones y su evaluación al margen del programa presupuestario.

Comentarios al documento:

El documento explica con detalle las experiencias regionales del enfoque de presupuesto por resultados, así como elementos fundamentales para su mejor implementación.

Título del Documento	Ayuda Memoria: Proyecto de Fortalecimiento de la Eficiencia del Sector Público. Préstamo 8016-PA, Banco Mundial
Año	26 al 29 de octubre de 2015
Referencia Bibliográfica	World Bank. (2015). <i>Ayuda Memoria: Proyecto de Fortalecimiento de la Eficiencia del Sector Público</i> , misión del 26 al 29 de octubre de 2015. WB, Ciudad de Panamá
<p>Elementos claves: Esta ayuda memoria resume las actividades y consultorías ejecutadas y en espera de ejecución en el marco del Préstamo 8016-PA en Panamá:</p> <p>Componente 1:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Planificación Estratégica: desarrollo del Plan Estratégico Sectorial e Institucional de la Autoridad de Aeronáutica Civil (AAC), así como una consultoría para desarrollar una política del sector de transporte aéreo. El banco sugirió articular estas actividades al esfuerzo de DIPRENA de programar el presupuesto por resultado, vinculando gastos de funcionamiento e inversión a los objetivos de planificación DPP y DPI. 2. Presupuesto por Resultados (por programas), DIPRENA: se encontraba en curso: <ol style="list-style-type: none"> a. Contratación de consultor para Desarrollar la Metodología y Enfoque Normativo del Presupuesto por Programa b. Contratación de tres consultores para pilotos sectoriales (Salud, Educación, Transporte y Comunicaciones). <p>DIPRENA estaba compilando trabajos realizados por financiamiento BID en temas de PpR, así como una consultoría abierta con CAF y otra con FMI sobre Presupuesto por Programa</p> 3. Monitoreo y evaluación de políticas públicas, (Dirección de Política Pública): contratación de consultor para Diseño, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas para el Desarrollo, a fin de rediseñar el sistema de ME. Proponen agenda de evaluaciones para sectores Agropecuario y PYMES 4. Aplicativo de Banco de Proyectos para gestión de la inversión Pública, DPI: BID ejecuta consultoría con ICAP para fortalecimiento de capacidades, desarrollar normas y procedimientos, desarrollar plan de acción y fortalecimiento organizacional. <p>Componente 2:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ejecución del Sistema integrado de gestión financiera ISTMO, DNC: El ISTMO se implementó en 25 instituciones en 2015 esperando 2016 se implementen las restantes. La misión reportó el proceso de incorporación de la formulación del presupuesto en ISTMO, observando las dificultades respecto al licenciamiento de los actuales usuarios del SIPRES. Por el lado de los requerimientos definidos por DIPRENA, el reporte indica haber sido cubiertos. Por su lado, la CGR ya utiliza la opción de refrendo en ISTMO. 2. Implementación de NICSP, CGR: el diseño de la estrategia de implementación de las NICSP está en proceso de recepción de propuestas técnicas. En cuanto al Programa de Certificación en las NICSP se encuentra en proceso de inscripción de proveedores la empresa ganadora. Por su parte, la metodología para la depuración de cuentas contables se encuentra en etapa de desarrollo de los TdR. 3. Metodología de Auditoría bajo los estándares ISSAI: se están preparando los TdR para el Manual General de Auditoría y se están incluyendo un componente de capacitación. 4. Actualización de metodología y normativa de Auditoría Interna de la CGR: se canceló el proceso y se está lanzando nuevamente. 5. Sistema de Gestión Financiera y Administrativa de la CGR: los TdR están en etapa de borrador 6. Metodología de estadísticas y censo INEC: el proyecto marcha según lo planeado 7. Sistema de cartografía del INEC: el Banco está revisando la firma que ha sido contratada. 	

8. Sistema de Gestión Interna del MEF a través de SIGOB: MEF manifestó su interés en usar este aplicativo y el Banco se puso a disposición para conversar con equipo PNUD sobre las funcionalidades del sistema.

Componente 3:

1. Fortalecimiento de la DGCP y reformas: la reforma de la Ley 22 se aprobó en junio 2016. Por otro lado, se está diseñando el programa de capacitación para la nueva Ley 22.
2. Estabilización de Panamá Compra 2 y actualización de funcionalidades: se encontraba en fase de revisión de TdR.
3. Centro de Investigaciones del Tribunal Administrativo: el portal está desarrollado

Recomendaciones de la misión:

1. En la circular de Formulación Presupuestaria, presentar los pilotos (Educación, Salud y Transporte y Comunicaciones) para iniciar definición y cuantificación de productos de programas presupuestarios para enfatizar el inicio del proceso a resultados
2. Modificar plazos de elaboración del presupuesto para acercarlos al inicio del ejercicio fiscal.
3. Reducir los traslados iniciando el ejercicio
4. Flexibilizar traslados en sectores pilotos
5. Integrar experiencias de consultorías financiadas BID, CAF, BM, BIRD, FMI
6. Definir cuál es la calidad de las cifras financieras, nivel de cobertura de ISTMO a los procesos.
7. Avanzar hacia la implementación de ISTMO en entes descentralizados
8. Avanzar en la decisión de DIPRENA de usar ISTMO como herramienta de formulación presupuesta. La utilización de dos sistemas paralelos no es recomendable ni eficiente.

Comentarios al documento:

En una etapa posterior al proceso de implementación del PbR será necesario considerar la sistematización del mismo a través de un módulo de presupuesto en ISTMO.

Título del Documento	Informe 3 Producto 2. Asistencia Técnica – Asesor Internacional asignado al desarrollo del Presupuesto por Programa con enfoque en resultados y al monitoreo y evaluación de la Gestión Presupuestaria
Año	Febrero, 2016
Referencia Bibliográfica	Saenz, Andrés, 2016. Análisis Comparativo entre el modelo actual de presupuesto de Panamá y los modelos de presupuesto por programa con enfoque en resultados vinculado con el PEG. MEF. Panamá, 2016
<p>Elementos claves: El documento condensa el proceso de discusión de la implementación del Presupuesto por Programas con enfoque a Resultados, sus elementos y el alcance de una visión común.</p> <p>OBJETIVO: abordar los requerimientos para la correcta vinculación del plan presupuesto.</p> <p>El documento inicia con un enfoque internacional del regreso a la Planificación Estratégica en la década del 2000 y de cómo los países de la región de AL se involucran en él. Se resalta la poca participación del Órgano Legislativo en la participación y discusión de una construcción de Plan Nacional. De esta revisión regional se concluye que Panamá debe avanzar hacia planes que sean capaces de plasmar los programas gubernamentales de manera comprensible para la ciudadanía, con metas e indicadores estratégicos. Para ello se debe mejorar la focalización de prioridades gubernamentales, construcción de una visión de país concreta; Revisiones intermedias de objetivos, estrategias y metas; vinculación de los planes sectoriales a las prioridades definidas en los planes nacionales.</p> <p>Respecto a la articulación plan-presupuesto, el documento indica que un requerimiento necesario es la existencia de un organismo de planificación con capacidades y las competencias suficientes para desarrollar su labor. Además, deben existir varios niveles de planificación, pues la articulación plan presupuesto no ocurre a nivel muy agregado como el Plan nacional, sino a un nivel más desagregado, por ejemplo, a nivel del PEI se definen objetivos estratégicos de carácter plurianual y estos se desagregan a nivel de POA que se articula al presupuesto.</p> <p>El documento hace referencia a tres modelos en relación a la vinculación plan presupuesto, de acuerdo con Bello (2014):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Modelo Plan: aplicado por Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador y República Dominicana, donde las prioridades están contenidas en el PND que sirven para la determinación de las prioridades de gasto. 2. Modelo Presupuesto: aplicado por Chile, Perú y México, donde se vinculan las asignaciones y uso de recursos a los resultados de gestión institucional, a partir de información de desempeño. 3. Modelo Integrado: aplicado por Brasil e Uruguay, donde se define un Plan Plurianual (PPA) que conjuga los instrumentos de planificación y de presupuestación <p>El documento también pasa a través de la Evaluación SEP que hace BID al progreso de la implementación de la planificación estratégica en la región.</p> <p>Debilidades detectadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia de una estructura organizativa que tenga la función de planificación. • Ausencia de Planes Estratégicos Institucionales que nos permitan vincular los OEIs con los resultados de los programas presupuestarios. • Toma de decisiones de inversión al margen de los programas presupuestarios y sin considerar el gasto recurrente. • Poca participación en temas de planificación. <p>Comentarios al documento: El documento solo fue escaneado, por un lado, por lo que las ideas específicas podrían estar incompletas. En las conclusiones del documento se reitera el hecho de que la vinculación plan presupuesto, para el caso de Panamá debe hacerse a través de los Planes Institucionales y no hacia los planes sectoriales. La asignación de productos debe hacerse en los programas presupuestarios complementado con el POA.</p>	

Título del Documento	Presentación: Presupuesto Público. Gestión Por Resultados. Metodologías Vigentes para realizar el seguimiento y monitoreo de Políticas Públicas
Año	23 al 25 de noviembre 2016
Referencia Bibliográfica	Cano, E. (2016). <i>Presupuesto Público. Gestión por Resultados. Metodologías vigentes para realizar el seguimiento y monitoreo de políticas públicas</i> . Dirección de Presupuesto de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas, Ciudad de Panamá.
<p>Elementos claves: La presentación hace un recuento del avance de Panamá en la implementación del enfoque de Gestión para Resultados hasta el 2016.</p> <p>El documento inicia dando luces sobre la organización de la Arquitectura Programática existente: Programas – Proyectos – Actividades – Obras.</p> <p>En cuanto al estado de avance de la planificación y presupuestación:</p> <p>PLANIFICACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Retroceso en la planificación durante una serie de años al igual que muchos países de la región. • Aprobación de ley de responsabilidad social fiscal, instrumento de la planificación. • Acuerdos de la Concertación Nacional Para El Desarrollo (2007) • Publicación del Plan Estratégico De Gobierno • Avance en la definición de una matriz de resultados <p>PRESUPUESTACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> • La constitución regula el proceso presupuestario • Normas generales de administración presupuestaria (ley de presupuesto general del estado de cada año) fortalecidas con las prácticas de responsabilidad social fiscal. • Manual de clasificaciones presupuestarias del gasto e ingreso público • Presupuesto por programas. necesidad de definir productos <p>En cuanto al Marco Legal indican que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de la República de Panamá • Ley 34 de 5 de junio de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal • Concertación Nacional para el Desarrollo • Plan Estratégico de Gobierno • Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP) • Ley 2 de 10 de marzo de 2014, que modifica artículos de la Ley 97 de 1998, que crea el Ministerio de Economía y Finanzas • Normas Generales de Administración Presupuestaria (Ley de Presupuesto General del Estado de cada año) • Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto y del Ingreso Público <p>El PEG 2015-2019 declara “<i>como tarea complementaria al avance en materia de organización programática del presupuesto, la gestión pública debe avanzar hacia la obtención de resultados, por lo que se irán adoptando metas e indicadores para los programas presupuestarios de manera que se pueda efectuar un seguimiento de los mismos y finalmente, una evaluación de la efectividad y eficacia del gasto</i>”.</p> <p>Respecto al Monitoreo y la Planificación, la presentación reconoce la necesidad de hacer un seguimiento del presupuesto con información de la planificación respecto a los logros de resultados. Además, identifica la necesidad de instrumentos de planificación sectorial, institucional a nivel anual (POA)</p> <p>Dificultades observadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los productos en los programas presupuestarios no están definidos. 	

2. En la mayor parte de los casos, no se dispone de un plan estratégico sectorial y algunos planes institucionales
3. Los objetivos o metas se recogen a nivel agregado en el PEG, por lo que las características institucionales son diferentes para determinar la cadena de valor y dar seguimiento de la aplicación de los fondos y cómo éstos se vinculan a la atención de objetivos y propósitos tratados.
4. La tarea de identificación de prioridades de inversión debe ser fortalecida, para apoyar la elaboración y análisis sectorial y programático.
5. El impacto que persiguen las inversiones de mediano plazo, resulta de difícil realización, al no tener el mecanismo eficaz para el seguimiento de las metas de los proyectos.

Comentarios al documento:

El gráfico de la diapositiva 5 resulta interesante por algunos elementos:

1. Definen las metas nacionales en un horizonte de largo plazo, definido a través de un Plan Nacional de Largo Plazo, que todavía hoy no existe
2. Definen las metas de programa en un horizonte de mediano plazo, articulados a través del PEG. El PEG por definición, debe contener metas nacionales de mediano plazo.
3. Coloca el Seguimiento y la Evaluación del Presupuesto en DIPRENA, el seguimiento físico de los productos, no debe ser hecha por DIPRENA, de acuerdo a la Ley 34, el seguimiento y evaluación es sobre el presupuesto ejecutado

El Marco Legal citado, tiene contexto en cuanto a la Planificación basada en Resultados, pero poco en el contexto del Presupuesto basado en Resultados, solo la Ley 34 de 2008, a través de la definición de un MFMP orienta a la intención de implementar el PpR. En el Artículo 7 de dicha ley, cuando definen que se entiende por **Presupuesto General del Estado**. Indican: *“Es la estimación de los ingresos y la autorización máxima de los gastos que podrán comprometer las instituciones del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas, las Empresas Públicas y los Intermediarios Financieros para ejecutar sus programas y proyectos, **así como lograr los objetivos y las metas institucionales de acuerdo con las políticas del Gobierno, en materia de desarrollo económico y social**”*. Esta definición del Presupuesto que incluye el logro de objetivos y metas institucionales de acuerdo a la política, es el primer indicio de un enfoque a Resultados.

El documento concluye, ciertamente, indicando la importancia de involucrar en el proceso tanto a presupuestadores, planificadores, como gestores públicos, a fin de asegurar el avance en el proceso de implementación.

Título del Documento	Propuesta de Nueva estructura programática presupuestaria para los sectores agropecuarios y seguridad
Año	Marzo, 2017
Referencia Bibliográfica	CAPTAC-DR (2017). Propuesta de Nueva estructura programática presupuestaria para los sectores agropecuarios y de seguridad.
<p>Elementos claves: Documento contiene los resultados de la misión de CAPTAC-DR, realizado entre el 20 y 31 de marzo de 2017.</p> <p>OBJETIVO: asistir a DIPRENA en la elaboración de una nueva estructura programática en las clasificaciones presupuestarias de los gastos del Estado para dos sectores: Sector Agropecuario y Sector de la Seguridad.</p> <p>Sector Seguridad: comprende: Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Gobierno, Servicio de Protección Institucional, Consejo de Defensa y Seguridad Nacional</p> <p>Sector Agropecuario comprende: Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Banco de Desarrollo Agropecuario, Instituto de Mercadeo Agropecuario, Autoridad de Recursos Acuáticos, Instituto de Investigaciones Agropecuarias, Instituto de Seguro Agropecuario, y la empresa de Mercados Nacionales de la Cadena de Frio.</p> <p>El documento presenta la nueva estructura programática para estas instancias.</p> <p>La estructura se conforma:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prioridades Estratégicas de Gobierno 2. Misiones Principales de los Ministerios e Instituciones a nivel de Programas y de Subprogramas 3. A nivel inferior se incluyen: actividades, acciones, proyectos y tareas para seguir los objetivos de política. <p>Al final de la misión se reducen los programas en un 56%.</p> <p>El enfoque metodológico tomó provecho de las instituciones que tenían bien definidas sus misiones a través de documentos estratégicos (IDIAP, ARAP, Ministerio de Gobierno) y el enfoque fue orientar la estructura programática hacia esa visión. Para las que no tenían planes estratégicos, la misión hizo la vinculación orientadora.</p> <p>Comentarios al documento: Al tener partidas presupuestarias más amplias, se permite un mayor enfoque de los debates presupuestarios en las grandes prioridades del gobierno y poner a disposiciones de responsables mayores recursos para su gestión.</p> <p>Las estructuras propuestas, hacia las misiones, acciones y grandes objetivos del ministerio representan un aporte significativo al enfoque a resultados.</p>	

Título del Documento	Panamá. Reforzar Los Sistemas De Gestión De Finanzas Públicas Para Prevenir La Generación De Atrasos. Informe de Asistencia Técnica
Año	Diciembre, 2020
Referencia Bibliográfica	Hurtado, R., et al. Informe de Asistencia Técnica Panamá. Departamento de Finanzas, FMI
<p>Elementos claves: El documento presenta los resultados de la misión realizada por el Departamento de Finanzas Publicas (FAD) del Fondo Monetario Internacional (FMI) durante el 3 al 17 de diciembre de 2020.</p> <p>OBJETIVO: identificar y proponer medidas para resolver las debilidades en el sistema de gestión de finanzas públicas (GFP) que pueden llevar a la generación de atrasos.</p> <p>OBSERVACIONES RELEVANTES A PBR:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hay una ausencia de una ley presupuestaria de carácter orgánico que de estabilidad al ciclo presupuestario y que complete el marco normativo fiscal existente. • Las faltas de gobernanza generan una debilidad en la integración entre el presupuesto anual y la visión fiscal-plurianual—a mediano plazo • Falta de aplicación de un marco integral de control externo con carencias en el control previo—ausencia de verificaciones sobre los gastos plurianuales—y en el posterior--falta de auditorías integrales que permitan detectar irregularidades sistémicas • Desde una perspectiva macro fiscal de mediano plazo, se dispone de instrumentos como un Plan Estratégico de Gobierno (PEG), un plan quinquenal de inversiones, un marco fiscal de mediano plazo (MFMP), y un banco de proyectos de inversiones, pero estos no están plenamente desarrollados ni vinculados dando lugar a que presupuesto formulado no resulte creíble. • Existe una insuficiente incorporación en la formulación del presupuesto de la información sobre compromisos de gasto originados en el ejercicio y con impacto en las vigencias futuras. <p>RECOMENDACIONES RELEVANTES A PBR:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar y aprobar una ley presupuestaria (orgánica) que de estabilidad al ciclo presupuestario y que no tenga que ser aprobada cada año. • Reforzar el marco de control externo ejercido por la Contraloría mediante verificaciones adicionales en los puntos de control previo donde se evalúe el impacto del gasto en las vigencias futuras y la conformidad de esa fase con las anteriores; y auditorías con un alcance integral que permitan identificar las causas de las irregularidades sistémicas y solicitar del Tribunal de Cuentas la exigencia de responsabilidad si fuera el caso. • Establecer una mejor delimitación de funciones y asignación de responsabilidades entre las direcciones al interior del MEF que ayude al mejor desenvolvimiento del ciclo presupuestario. • Evaluar la implementación de la interoperabilidad entre los sistemas para garantizar la consistencia y coherencia en la generación de la información, y la implementación de un Datawarehouse para viabilizar una visión completa de la ejecución del gasto y del ingreso. • Fortalecer la elaboración del MFMP para convertirlo en un documento guía de la política fiscal y del presupuesto público e iniciar acciones conducentes a elaborar un Marco Presupuestario de Mediano Plazo. • Registrar y sistematizar garantías o provisiones presupuestarias para gastos multianuales que además de bloquear presupuesto en el año en curso obligue a la entidad ejecutora a registrar garantías o provisiones presupuestarias de disponibilidad para los años correspondientes, incluso para iniciar cualquier licitación. • Mejorar los procedimientos de cierre de la vigencia presupuestal para permitir el arrastre, para las vigencias futuras, de todos los gastos devengados, bajo condiciones específicas. 	

- Introducir en el marco legal el concepto de pago en atraso.
- Revisar las prácticas de reconocimiento de las cuentas por pagar, con el objetivo de garantizar el registro contable oportuno de toda obligación de pago, independiente de que exista partida presupuestaria para soportar su pago

Al respecto del Control Externo del Presupuesto, el documento indica que la función de control de la CGR debe ser fortalecido a través de incluir una evaluación de “impacto” de los movimientos y traslados en las vigencias futuras, así como incluir un enfoque comprensivo de las auditorías para responder al por qué de las irregularidades e involucrar al Tribunal de Cuentas. Además “El control de la CGR se limita a verificar para cada expediente de gasto si los contratos tienen el correspondiente soporte en partida presupuestal de la vigencia corriente antes de refrendarlos. En un segundo momento se limita a verificar para cada expediente de gasto si la orden de pago responde a una recepción de los bienes”.

Respecto a la LRSF, el FMI indica: “La LRSF, siendo un avance importante para el manejo responsable de las finanzas públicas, ha sido modificada en numerosas ocasiones y varias de ellas para acomodar cumplimientos a través de la ampliación del déficit fiscal permitido. En adición, esta ley, así como su reglamento, no siempre han tenido un cabal cumplimiento”

El FMI es taxativo al sugerir una mayor independencia entre el ente que formula las proyecciones, análisis macroeconómicos y fiscales (DPP), quien participa en la estrategia de endeudamiento (Dirección de Crédito), quien asigna y aprueba modificaciones al presupuesto DIPRENA, con miras a mejorar la estabilidad y credibilidad del MFMP

La evolución del ISTMO es positiva y aplaudida, sin embargo, se requiere una evolución en términos de sus principales funciones a fin de integrar la política fiscal, presupuestaria y de inversión.

Programación y formulación del presupuesto: No solo no existe una ley orgánica del Sistema de Presupuesto, sino que las Normas Generales de Administración Presupuestaria que se aprueban con cada ley anual de Presupuesto no contienen un capítulo para regular la etapa de programación y formulación, y sólo explicitan la obligación de las entidades de presentar sus anteproyectos de presupuesto al MEF a más tardar el 30 de abril de la vigencia anterior

DIPRENA tiene una aplicación para el registro de gastos multianuales que opera fuera de ISTMO.

La DPI aplica un criterio de elegibilidad para los proyectos que está relacionado a su prioridad con el PEG, sin embargo, la palabra final es de DIPRENA. Para el año 2020 el 95% de los proyectos eran proyectos de continuidad.

El MFMP no constituye en una orientación o una restricción a la elaboración del presupuesto anual, toda vez que su publicación se hace en junio, posterior a la fecha tope de las entidades para la presentación de sus proyectos de presupuesto. Esto hace que la presupuestación sea más bottom up que Top down.

Hace falta constituir un Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP) que se actualice adecuadamente durante la formulación del presupuesto.

Comentarios al documento:

La misión identifica como fundamental que DIPRENA publique una Circular a inicio del proceso de formulación presupuestaria de cada año, identificando los topes institucionales y que estos topes sean definidos a partir de las proyecciones macroeconómicas, vinculando así el Marco Fiscal de Mediano Plazo con el enfoque del Marco de Gasto de Mediano Plazo a ser construido.

Las instituciones no son llamadas a la formulación indicativa de sus presupuestos de mediano plazo, lo que debilita la formulación de un MPMP.

Título del Documento	Presupuestos por resultados con enfoque de género: en países miembros del Consejo de ministros de Hacienda o Finanzas del Sistema de la Integración Centroamericana (COSEFIN-SICA) (PPT)
Año	Abril, 2021
Referencia Bibliográfica	Almeida, M. (2021). Presupuestos por resultados con enfoque de género: en países miembros del Consejo de ministros de Hacienda o Finanzas del Sistema de la Integración Centroamericana (COSEFIN-SICA). EUROSOCIAL+
<p>Elementos claves:</p> <p>El documento presenta una presentación de PPT realizada por la experta en el área de Gobernanza de EuroSocial+</p> <p>El documento inicia definiendo lo que es y lo que no es el Presupuesto Sensible al Género (PSG), indicando que el PSG:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toma en cuenta las diferentes necesidades, derechos y obligaciones de las mujeres y los hombres. • Considera el impacto diferenciado que tiene el gasto sobre mujeres y hombres; • Considera los roles sociales y económicos asignados a mujeres y hombres. • Busca soluciones para reducir las desigualdades. • Implica uso más efectivo de los recursos existentes para la reducción de las inequidades de género, las desigualdades sociales y con ello a la calidad del gasto en la administración pública <p>Luego de esto el documento introduce el tema del Presupuesto por Resultados con enfoque de Género, haciendo una reflexión de los compromisos internacionales que lo enmarcan como lo son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • CEDWA (1981) • Declaración de eliminación de la violencia contra la Mujer (1993) • Plataforma de Acción de Beijing (1995) • Agenda 2030 y los ODS • Conferencia Regional sobre Mujer en ALC (2010-2019) <p>Además, hace un recuento de las leyes relacionadas con los derechos de las mujeres y de presupuesto en distintas etapas.</p> <p>Los principales instrumentos para el Presupuesto por Resultado son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Programas presupuestarios 2. Clasificadores Presupuestarios 3. Anexos Presupuestarios 4. Informes de Seguimiento 5. Ranking Municipal de Inversión em Género, etc. <p>Lecciones aprendidas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecimiento de marcos normativos 2. Clasificadores presupuestarios (uso más efectivo del gasto orientado a reducir brechas) 3. Compras Públicas 4. Seguimiento y Evaluación 5. Transparencia y rendición de cuentas (sociedad civil y órganos de control) 6. Pilotaje en un país. <p>Comentarios al documento:</p> <p>Entre los países que muestran un esfuerzo por vincular en el presupuesto un enfoque de género están: México (Ciudad de México, Guanajuato), Guatemala, República Dominicana.</p>	

Título del Documento	Ecosistema fiscal de inteligencia artificial para mejorar la eficiencia del gasto y la recaudación en Panamá
Año	Abril, 2021
Referencia Bibliográfica	ND.
<p>Elementos claves:</p> <p>El documento contiene información en versión preliminar sobre los requerimientos para posible piloto de implementación de un ecosistema fiscal de inteligencia artificial que mejore la eficiencia del gasto y la recaudación de impuestos en Panamá. El documento recoge los resultados de una misión realizada entre el 22 y 26 de febrero de 2021.</p> <p>Pessino (2021) estima que el malgasto en Panamá, para el 2018 alcanzó el 3,8% del PIB, de los cuales 1.5% correspondía a adquisiciones, 0,8% en salario y el resto a filtraciones en las transferencias focalizadas (0,5% en subsidios a energía, 0,3% a transferencias sociales y 0,7% al gasto tributario).</p> <p>Del total de las Transferencias Monetarias condicionadas solo el 33% van a los pobres comparado con el 52% en LAC.</p> <p>Un ecosistema de datos de calidad, seguros, íntegros, confiables, en tiempo real permite implementar verdaderamente Inteligencia Artificial para focalizar mejor el gasto, disminuir la ineficiencia técnica del gasto y la evasión tributaria, reducir la pobreza y la vulnerabilidad y contribuir a identificar la informalidad, resguardando la privacidad y ciberseguridad.</p> <p>Se trata de un sistema integral compuesto de normas legales, institucionales, y de gobernanza de la información, que, a través de la interoperabilidad entre entidades con datos administrativos seleccionados, utiliza algoritmos con inputs de información administrativa fiscal, social, patrimonial, de ingreso y consumo, que permite identificar la elegibilidad de todas las personas (formales, informales y de todo el espectro de ingresos) para recibir transferencias o pagar impuestos.</p> <p>En el caso de Panamá, un ecosistema fiscal digital inteligente permitirá disminuir la brecha de impuestos (tax gap), mejorar la focalización y cobertura de programas. Hay problemas de diseño y de implementación de la regla de asignación de beneficios en los programas analizados.</p> <p>Pilotos seleccionados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Beca Universal: la misión determinó problemas de diseño y de focalización en la Beca Universal 2. Subsidio a la Energía: igual que en el caso anterior, se detectaron problemas de diseño y de focalización. 3. Vale Digital: el Vale Digital representó el 0.9% del PIB y el Bono Físico 0.4% en el 2020. <p>El documento finaliza con los requerimientos de personal para pasar a la fase piloto.</p> <p>Comentarios al documento: No hay comentarios.</p>	

Título del Documento	Propuesta de Ley Orgánica del Presupuesto de Panamá. Briefing Paper
Año	Julio, 2021
Referencia Bibliográfica	Cubillo, M. (2021). Briefing Paper. Propuesta de Ley Orgánica del Presupuesto de Panamá. Panamá
<p>Elementos claves: Documento contiene los resultados de la misión de CAPTAC-DR, con el objetivo de apoyar la elaboración del proyecto de ley orgánica del presupuesto (LOP).</p> <p>En el 2014, se hizo una misión conjunta con el FMI y de allí hasta ahora el contexto de la Ley Anual de Presupuesto no ha cambiado: Se mantiene fraccionado en diferentes normas y en la Ley Anual de Presupuesto, se incluye año a año Normas Generales de Administración Presupuestaria (NGAP), con rango y alcance de una ley ordinaria y con vigencia limitada, presentándose inseguridad jurídica para aquellos eventos financieros que no han concluido al cierre del periodo.</p> <p>En el 2016 DIPRENA elaboró un anteproyecto de LOP, pero no se presentó a la Asamblea.</p> <p>En el 2017 se propusieron mejoras al documento para incluir temas como clasificadores presupuestarios, reglas de modificaciones, etc.</p> <p>En el 2020 se hicieron nuevas recomendaciones sobre prevención de atrasos en pagos, etc., con miras a mejorar el marco legal de la LOP</p> <p>Resultados de la misión: Al término de la misión se presentará una ayuda memoria reportando actividades y resultados, a la se adjuntará el borrador de propuesta de LOP. Las ayudas memorias y los documentos técnicos serán entregados a las autoridades del MEF previa revisión de acuerdo con los procedimientos aprobados por CAPTAC-DR.</p> <p>Comentarios al documento: El avance de esta LOP es fundamental para cimentar el avance del PbR.</p>	

Título del Documento	Modelo Conceptual para la Modernización. Administración Presupuestaria (PPT)
Año	Julio, 2021
Referencia Bibliográfica	DIPRENA (Julio, 2021) PPT interna
<p>Elementos claves: Esta PPT interna de DIPRENA incluye un resumen del proceso de modernización de la Administración Presupuestaria (AP), incluyendo el marco legal, gobernanza, evaluación, rendición de cuentas, incentivos y sanciones.</p> <p>El horizonte definido para la implementación de la nueva GFP es de 10 años y parte de la mitigación o solución de problemas:</p> <p>ESTRUCTURALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de estabilidad en el marco legal de la AP con reglas perenes y adecuadas al proceso continuo de modernización de la GFP • La actual presupuestación incremental y orientada al gasto de funcionamiento y de inversión es un limitante a la calidad del PGE como instrumento de implementación de política pública • Falta de interoperabilidad entre los sistemas de información que conforman la GFP perjudica la calidad del gasto en la gestión del PGE <p>PUNTUALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las discusiones sobre el PGE son politizadas sin un cuadro técnico fiscal y financiero claro de los impactos del PGE en la economía y en las políticas públicas al ciudadano • Generación continua de pagos en atraso • La asimetría de información entre las rectorías y las entidades causan burocracia ineficiente del manejo del PGE <p>Los ejes del modelo de modernización de la AP se definen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sostenibilidad Fiscal 2. Calidad del Gasto 3. Transparencia y efectividad a los ciudadanos panameños <p>En el Eje 2 Calidad del Gasto aparece el enfoque a PbR. El Eje 3 define un seguimiento trimestral del PGE presentado por cada institución, incluyendo el progreso físico financiero. Además, se propone modificación a los DEP.</p> <p>Además, se presentan las Normas Generales de Administración Presupuestaria (NGAP), que actualmente cuentan con 107 artículos y que contemplan normativas de: Inversión Pública SNIP Recursos Humanos RRHH Dirección Nacional de Contrataciones Públicas DNCP Presupuesto General del Estado</p> <p>Fases de la Administración Presupuestaria propuestas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formulación (Productos: MPMP, Documento de Estrategia Presupuestaria, Proyecto de Ley Anual del PGE, Normas de Ejecución Presupuestaria, Ajustes a los Manuales) 2. Aprobación (Productos: Ley anual del PGE aprobada por la Asamblea de la República y sancionada por el presidente) 3. Ejecución (Productos: Ejecución de los Ingresos y Gastos por las entidades asignados en el PGE, Modificaciones Presupuestarias aprobadas en consonancia con las reglas de la LOP y de las Normas de Ejecución Presupuestaria) 4. Seguimiento y Evaluación (Productos: Informe Trimestral de la Entidad Pública, Plan de acción correctiva o modificativa con solicitudes de modificaciones presupuestarias, MPMP actualizado, Documento de Estrategia Presupuestaria actualizado) 	

5. Liquidación y Rendición de Cuentas (Productos: EEFF, MPMP actualizado, Documento de Estrategia Presupuestaria actualizado, Resultados físicos y financieros de la ejecución presupuestaria para la Cuenta General del Tesoro)

Comentarios al documento:

El Documento de Estrategia Presupuestaria (DEP), es una propuesta importante que apoya el esfuerzo hacia resultados que espera la DIPRENA, no queda claro si contempla las cifras topes de cada entidad y las estrategias que las justifican. ¿Este documento se hace actualmente? ¿Tiene fuerza legal?

En la fase de Seguimiento y Evaluación del Presupuesto, se debería de alguna forma incluir a la CGR y que en esta fase no deberían hacerse actualizaciones al MPMP, sino hasta el cierre o liquidación.

Título del Documento	Presupuesto basado en Resultados (PPT) Plan Piloto DIPRENA
Año	2021
Referencia Bibliográfica	DIPRENA (2021) PPT interna

Elementos claves:

La presentación de PPT presenta los avances sobre el Componente 1 Desarrollo de capacidades para la planeación, gestión presupuestal y evaluación basada en resultados, en donde referencian dos consultorías realizadas:

1. 2015: Desarrollo del Presupuesto por Programa con enfoque en resultados y al M&E de la gestión presupuestaria. Consultor Andrés Sanz Mula. Producto: Propuesta de Plan Estratégico a 5 años para la transición al modelo de presupuesto por programa con enfoque en resultados y vinculado con el PEG. Además, Ley Orgánica de Presupuesto.
2. 2016: Consultoría dirigida al Desarrollo del Enfoque Normativo y Metodológico del Presupuesto por Programa. Consultora Claudia Margarita Flores. Producto: Manual para el capacitador y material para orientar a los capacitadores de DIPRENA en la metodología del Presupuesto por Programa, definición de Indicadores de Desempeño y la propuesta de nuevo proceso de programación presupuestaria.

Además, presenta el cronograma de ejecución del Plan Piloto de Implementación del PbR. Inicialmente se han propuesto un piloto de cinco (5) entidades: IDIAP, BDA, SENACYT, IMA, Cadena de Frio, ISA y en su segunda fase las instituciones de MIDA, Recursos Acuáticos, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Gobiernos, AIG, Defensoría del Pueblo.

El documento presenta, el proceso lógico para la adecuación de las Estructura Programáticas de las entidades en el Sector Público:



Los progresos del trabajo realizado se presentan para dos pilotos:

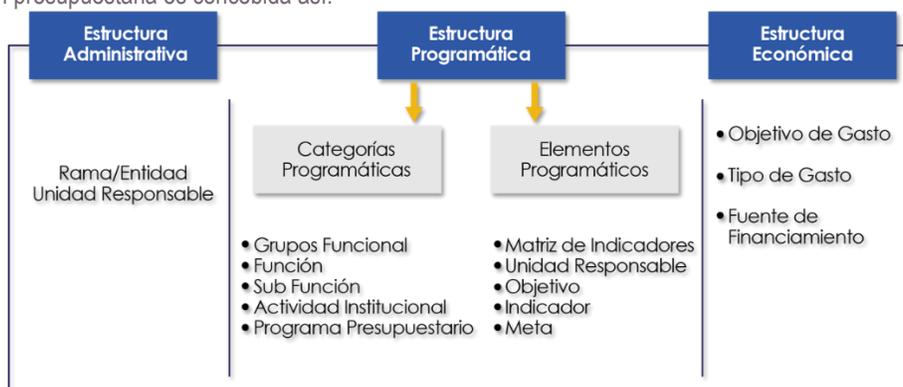
1. Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA): se presenta la alineación entre PEN, ODS y PEG. Al interno de la institución se incluyen los Pilares regente y los ejes y acciones prioritarias, así como la referencia a los ODS relevantes. Se presenta una propuesta de cambio de la Estructura Programática para orientarla a Resultados y facilitar el proceso presupuestario. Se incluyen ejemplos de indicadores de producto, resultado intermedio y resultado final. No se observa propuesta de articulación de los objetos de gasto.
2. SENACYT: se presenta la alineación entre PEN, ODS y PEG. Al interno de la institución se incluyen los Pilares regente y los ejes y acciones prioritarias, así como la referencia a los ODS relevantes. Se incluye la Cadena de Valor Público. Se incluye un modelo lógico detallado para un objetivo a distintos niveles (estratégico, programático, operativo). Se presenta una propuesta de cambio de la Estructura Programática para orientarla a Resultados y facilitar el proceso presupuestario. No se observa propuesta de articulación de los objetos de gasto.

Comentarios al documento:

La presentación es interesante en el avance que muestran sobre la redefinición de la Estructura Programática de las entidades piloto. Interesante es saber si existe una normativa que permita validar este cambio de la estructura y el inicio de la presentación del presupuesto con esta nueva arquitectura a partir de la siguiente vigencia fiscal.

Título del Documento	Proyecto de Presupuesto por Resultados SENACYT (PPT)																																						
Año	2021																																						
Referencia Bibliográfica	DIPRENA (2021) PPT interna																																						
<p>Elementos claves: La presentación de PPT presenta una introducción general sobre la GpR y sus pilares, así como el Pilar de PbR. El documento presenta un gráfico de la articulación de los distintos instrumentos de planificación con el marco presupuestario.</p> <p>Entre las debilidades que observan en el ejercicio presupuestario en Panamá están:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formulación del Presupuesto: no está orientada a resultados 2. Marco Estratégico de Gasto: define la estimación indicativa del presupuesto institucional a cinco años 3. Estructura Programática Presupuestal: Separa el presupuesto de inversión del de funcionamiento 4. Clasificadores de Tipos de Beneficiario: no se cuentan con clasificadores de tipo beneficiario para agregados y usuarios atendidos o totales de bienes y servicios entregados por tipo. 5. Presupuestos Institucionales: no estiman la producción institucional y no incluyen elementos claves de la planeación estratégica (cadena de valor) ni los indicadores de producción, efecto e impacto. <p>Descripción del Proyecto:</p> <p>Desarrollar una metodología y herramienta que estará enfocada en el Pilar 2 del Ciclo de Gestión por Resultados a través de la implementación de un piloto en el Sector de Tecnología, que nos permita:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir a la mejora de la eficiencia en el manejo de las unidades de negocio en cuanto la elaboración del presupuesto por resultados y la integración de las diferentes unidades administrativas. 2. Por tratarse de un tema amplio y complejo, la contribución que realizaremos estará enfocada en un proyecto piloto, en el Sector Tecnología, que ilustre mediante una aplicación, la ejecución del presupuesto por resultados que a futuro se pueda implementar en el sector público. <p>La llave primaria del módulo de presupuesto es:</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-start;"> <table border="1" style="border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th colspan="3">Centro Gestor</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="border: 1px dashed orange;">Área</td> <td style="border: 1px dashed orange;">Institución</td> <td style="border: 1px dashed orange;">Dependencia</td> </tr> <tr> <td style="border: 1px dashed orange;">0</td> <td style="border: 1px dashed orange;">16</td> <td style="border: 1px dashed orange;">001</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1" style="border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th colspan="8">Posición Presupuestaria</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="background-color: #f4a460;">Diferenciador de Gastos</td> <td style="background-color: #f4a460;">Tipo de Presupuesto</td> <td style="background-color: #4a7ebb;">Área</td> <td style="background-color: #4a7ebb;">Institución</td> <td style="background-color: #1a3d54;">Programa</td> <td style="background-color: #1a3d54;">Subprograma</td> <td style="background-color: #1a3d54;">Actividad y Proyecto</td> <td style="background-color: #333333;">Fuente de financiamiento</td> <td style="background-color: #333333;">Objeto de Gasto</td> </tr> <tr> <td style="background-color: #f4a460;">G</td> <td style="background-color: #f4a460;">1</td> <td style="background-color: #4a7ebb;">0</td> <td style="background-color: #4a7ebb;">16</td> <td style="background-color: #1a3d54;">1</td> <td style="background-color: #1a3d54;">10</td> <td style="background-color: #1a3d54;">19</td> <td style="background-color: #333333;">001</td> <td style="background-color: #333333;">161</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1" style="border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>Proyecto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="background-color: #333333; color: white;">Proyecto</td> </tr> <tr> <td style="background-color: #333333; color: white;">111111111111</td> </tr> </tbody> </table> </div>		Centro Gestor			Área	Institución	Dependencia	0	16	001	Posición Presupuestaria								Diferenciador de Gastos	Tipo de Presupuesto	Área	Institución	Programa	Subprograma	Actividad y Proyecto	Fuente de financiamiento	Objeto de Gasto	G	1	0	16	1	10	19	001	161	Proyecto	Proyecto	111111111111
Centro Gestor																																							
Área	Institución	Dependencia																																					
0	16	001																																					
Posición Presupuestaria																																							
Diferenciador de Gastos	Tipo de Presupuesto	Área	Institución	Programa	Subprograma	Actividad y Proyecto	Fuente de financiamiento	Objeto de Gasto																															
G	1	0	16	1	10	19	001	161																															
Proyecto																																							
Proyecto																																							
111111111111																																							
<p>La arquitectura institucional es definida por la secuencia de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actividades Centrales (asesoría legal, auditoría interna, secretaría general, etc.) • Programas (Dirección de Innovación, Dirección de Tecnología, etc.) <p>A esta arquitectura esperan alinear el PEG, Programa Sectorial, PEI, Programas Presupuestarios y dentro de esto orientar un enfoque de Marco Lógico.</p>																																							

La clasificación presupuestaria es concebida así:



Se presenta una estructura programática Institucional orientada a resultados para SENACYT y AIG

Comentarios al documento:

La presentación muestra el trabajo realizado con el Piloto SENACYT y AIG, como regentes del sector Tecnología, para la implementación del Pilar 2 de PbR.

La arquitectura programática propuesta, incluye un programa Presupuestario de “Servicios de Administración” y Servicios alineados a los cost drivers. La articulación, contempla los ODS, lo que facilita el proceso de etiquetado.

Título del Documento	Presupuesto por resultados con enfoque de género
Año	ND
Referencia Bibliográfica	EUROsociAL (Programa para la cohesión social en América Latina)
<p>Elementos claves:</p> <p>El documento presenta los avances de Argentina en la implementación de la metodología del presupuesto por resultados transversalizando el enfoque de género para una mayor eficiencia del gasto público y la reducción de las brechas de género, a través del Ministerio de Economía.</p> <p>El enfoque de PpR fue implementado en 140 de sus 400 programas presupuestarios. Los avances reportados en este proceso destacan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Avances normativos en los procedimientos para la transversalización de género en el presupuesto. 2. Mejora de los sistemas de etiquetado y rendición de cuentas del componente de género en el presupuesto público. 3. Fortalecimiento y sensibilización de los responsables públicos en materia de género en el presupuesto. 4. 20 programas presupuestales piloto que incorporan la metodología de PpR y transversalización género que se suman a los 120 programas ya existentes. 5. Implicación de la sociedad civil y sinergias con otros organismos internacionales. <p>Comentarios al documento:</p> <p>Argentina tiene un pasado de estabilidad partidista de más de 15 años, a través del partido Justicialista (2001-2015) con un cambio en el periodo 2015-2019 (Propuesta Republicana Cambiemos) para volver al partido Justicialista. Esto de cierta forma le ha dado la posibilidad de ejecutar un plan de desarrollo nacional de mediano plazo y poder evaluar su evolución. Sin embargo, igual que la mayor parte de los países de la región LAC han tenido dificultades sobre todo en la implementación del Pilar PpR del enfoque de GpR.</p> <p>La implementación a la que hace referencia el documento involucra un 35% de todos los programas presupuestarios definidos, lo que parece razonable. El esfuerzo de enfocar a género y etiquetar el presupuesto fue posible por el estadio en el que se encuentra el PpR en Argentina, en donde ya existen programas presupuestarios con cost-drivers o generadores de costos identificados y partidas presupuestarias asignadas. EuroSocial, además comparte su Guía Metodológica para la implementación de un PpR.</p> <p>Importante que Argentina, a través de EuroSocial tomó contacto con otras redes de Presupuesto por Resultado como BID, GIFT, UNICEF, ONU Mujer. Es fundamental que Panamá empiece a desarrollar esa presencia y contacto con la comunidad de prácticas.</p>	

Título del Documento	Presupuesto por resultados en Centroamérica, Panamá y República Dominicana
Año	ND
Referencia Bibliográfica	EUROsociAL (Programa para la cohesión social en América Latina)
<p>Elementos claves:</p> <p>El documento presenta el trabajo realizado por EUROsociAL en el marco de las acciones prioritarias impulsadas por el Consejo de ministros de Hacienda y Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana en el año 2017 e integradas en un instrumento denominado “matriz de interés fiscal” y el “Plan de Trabajo Regional de la Matriz de Interés Fiscal del COSEFIN”. La matriz definió siete (7) prioridades, dentro de las cuales la prioridad seis (6) hacía referencia a la implementación de los presupuestos por resultados.</p> <p>El trabajo desarrollado por EUROsociAL incluyó:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asesorar y desarrollar los insumos técnicos para diagnosticar y definir las herramientas necesarias para implementar la PpR en la región. 2. Visita de intercambio de una delegación para conocer la experiencia de Perú en la implementación de PpR. 3. Desarrollo de encuentros virtuales para presentar insumos desarrollados por la asistencia y conseguir compromisos regionales. <p>Resultados relevantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Publicación del “Diagnóstico sobre estado de situación de la presupuestación por resultados en Centroamérica” El estudio incluye 10 dimensiones de análisis: perspectiva de mediano plazo, generación de estadísticas, planificación, relación Plan-Presupuesto, programas presupuestarios, perspectiva de género, gestión financiera, seguimiento y evaluación, incentivos a la gestión y rendición de cuentas. 2. Publicación de “Guía metodológica para la planeación e implementación de un presupuesto para resultados” 3. Incorporan un enfoque de género través de un componente específico en la presupuestación por resultados, así como la transversalización del enfoque de género en el conjunto del análisis. Además, la acción se ha enfocado a contribuir de forma directa al Objetivo de Desarrollo Sostenible número 10 de reducción de desigualdades. <p>Comentarios al documento:</p> <p>Los resultados del trabajo de EUROsociAL son anónimos por lo que no es posible identificar el estado de situación de Panamá en el periodo.</p>	