

---

# Construyendo gobiernos efectivos

---

Resúmenes ejecutivos  
de los informes nacionales

---

## Panamá



**BID**

Banco Interamericano  
de Desarrollo

## **Construyendo gobiernos efectivos**

Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales

### **Editores de los resúmenes ejecutivos:**

Juan Pablo Cuesta, Mauricio García Moreno, Jorge Kaufmann, Violeta Pallavicini, Mario Sanginés.

### **Consultores que contribuyeron a la realización de los estudios en los países:**

Julia Pomares (Argentina), Theofanis Cochinamogulos (Bahamas), Felicia Linch (Barbados y Belice), Marcos Holanda (Brasil), Marianela Armijo (Chile), María Victoria Whittingham (Colombia), Violeta Pallavicini (Costa Rica), Daniel Badillo (Ecuador), Carlos Madrid (El Salvador), Maynor Cabrera (Guatemala), Rafael Gómez (Guyana y Trinidad y Tobago), Lourdes Álvarez (Haití), Claudia Varela (Honduras), Curline Beckford (Jamaica), Rubén Espinosa (México), Nelson Villareal (Nicaragua), Rafael Reyes (Panamá), Milagros Lo Cane (Paraguay), César Calmet (Perú), María Victoria Abreu (República Dominicana), Roberto Salazar (Suriname) y Beatriz Guinovart (Uruguay).

### **Revisión editorial:**

Gabriela Laster

### **Diseño gráfico:**

Mantra comunicación

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

# Introducción

El propósito de mejorar los servicios públicos, usar de manera eficiente los recursos y gestionar de forma efectiva las instituciones del Estado ha sido una preocupación constante de los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) desde principios de este siglo. Las autoridades ahora prestan especial atención a los resultados que logran sus administraciones; los ciudadanos demandan, ya no solo universalidad, sino calidad de los servicios que el Estado provee.

Con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública eficiente, eficaz y transparente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), instrumento que con el enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) analiza cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas: i) planificación, ii) presupuesto, iii) gestión financiera pública, iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación.

Cada uno de los *pilares* está integrado por componentes que dan cuenta de la madurez de los sistemas institucionales y de su capacidad para orientar la gestión hacia la consecución de resultados. A su vez, los componentes incluyen *indicadores* sobre aspectos específicos de los sistemas de gestión, los cuales se subdividen en *requisitos mínimos* que son la unidad básica de recopilación de la información. El SEP tiene 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos; todos ellos se califican en una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. El análisis de la gestión sectorial en el cuarto pilar se llevó a cabo en los ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social e Infraestructura. No obstante, por múltiples razones, en algunos países no se logró analizar todos los sectores mencionados.

Esta metodología se usó para diagnosticar la situación de 24 países de ALC mediante la comparación de datos obtenidos en 2007 y en 2013<sup>1</sup>. La fecha de corte de la información de la primera ronda no fue uniforme en todos los países, ya que la aplicación del instrumento se realizó entre 2007 y 2009. En cambio, la fecha de corte de los informes de la segunda ronda es la misma para todos los casos: el 31 de diciembre de 2012.

La información recopilada se analizó en el libro *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. El documento que el lector tiene en sus manos es el resumen ejecutivo del “Informe de avance 2007-2012 sobre la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados en el desarrollo” que se preparó en cada uno de los 24 países que cubrió el estudio. El libro, los anexos y otra información relacionada con el estudio pueden descargarse del sitio de Internet: [www.iadb.org/gobiernosefectivos](http://www.iadb.org/gobiernosefectivos)

Los editores agradecen la colaboración y los aportes de las autoridades y los funcionarios públicos de las instituciones que participaron en este estudio. Sin sus contribuciones, este trabajo no se habría llevado a cabo.

Finalmente, se advierte a los lectores que para facilitar la lectura de los datos de los cuadros, las centésimas se redondearon a decimales.

<sup>1</sup> Los países que se incluyen en este estudio son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay

# Panamá

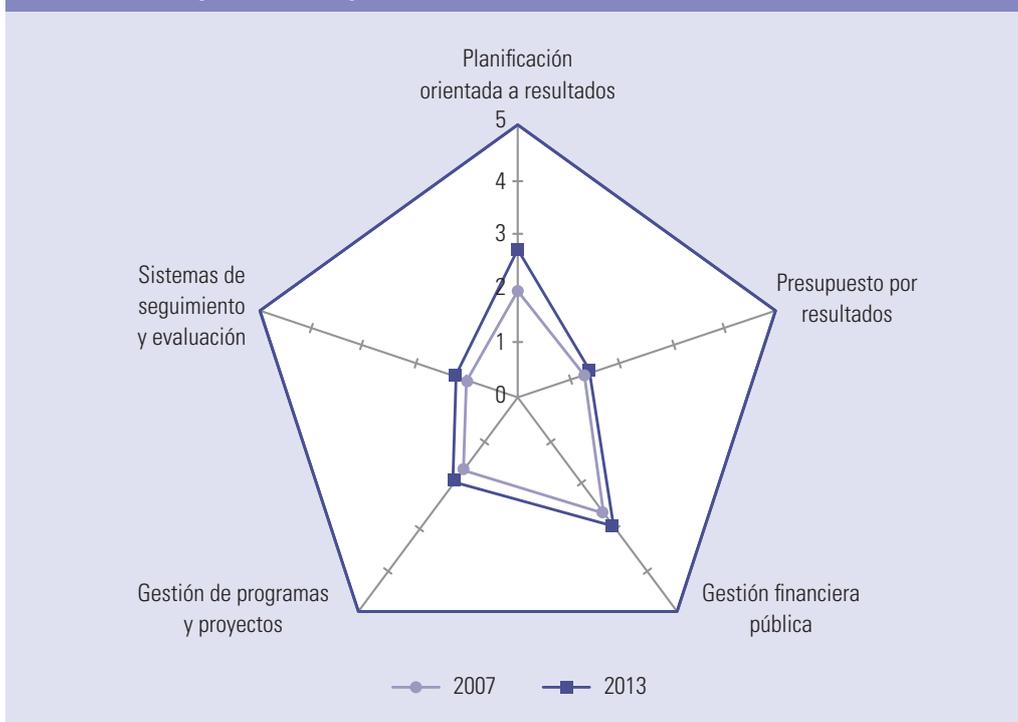
## Resumen de los cambios observados entre 2007 y 2013

En la evaluación de 2007, Panamá mostró su mayor fortaleza en el pilar de gestión financiera y en la planificación orientada a resultados. Los avances observados en estos pilares en la evaluación de 2013 se pueden explicar en parte por la creación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como producto de la fusión del Ministerio de Planificación y Política Económica con el Ministerio de Hacienda y Tesoro. La gestión de programas y proyectos muestra avances más modestos, lo cual sigue la tendencia regional. Los pilares de menor desarrollo son el presupuesto por resultados y los sistemas de seguimiento y evaluación.

### Puntaje de Panamá en cada uno de los pilares de la GpRD en el período 2007-2013

PILARES	2007	2013
Planificación orientada a resultados	1,9	2,7
Presupuesto por resultados	1,3	1,4
Gestión financiera pública	2,7	3,1
Gestión de programas y proyectos	1,7	2,0
Sistemas de seguimiento y evaluación	1,0	1,2
<b>Promedio</b>	<b>1,7</b>	<b>2,1</b>

### Desarrollo de los pilares de la GpRD en Panamá



### Avances en la implementación de la GpRD en Panamá

<b>Planificación</b>	Se fortaleció el marco legal para la planificación y la definición de programas y proyectos y sus costos en el Plan Estratégico de Gobierno (PEG). Se incrementó el porcentaje de proyectos que cuentan con financiamiento en el Presupuesto Nacional y se crearon mecanismos de participación ciudadana.
<b>Presupuesto</b>	Se aprobó el Reglamento de la Ley de Responsabilidad Social Fiscal, que establece metas indicativas del límite de endeudamiento y déficit fiscal.
<b>Gestión financiera</b>	Se realizan análisis de riesgo fiscal relacionado con obligaciones directas y análisis parciales de riesgo de obligaciones contingentes. Se aplican las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC-SP). Se consolidó el proceso de presentación de inconformidades en el sistema de adquisiciones. El sistema electrónico de compras tiene funciones transaccionales. Se consolidó el proceso de capacitación de los entes contratantes. Se incrementó el número de instituciones con auditoría interna.
<b>Gestión de programas y proyectos</b>	Se formularon planes sectoriales de mediano plazo. Se creó el Observatorio de Calidad de la Salud.
<b>Sistemas de seguimiento y evaluación</b>	Se consolidó el sistema de estadísticas.

### Planificación orientada a resultados

COMPONENTES	2007	2013
<b>Planificación orientada a resultados</b>	<b>1,9</b>	<b>2,7</b>
Capacidad estratégica de planificación	3,0	3,2
Operatividad de la planificación	1,0	2,5
Carácter participativo de la planificación	1,6	2,1

A mitad del período gubernamental 2004-2009 se elaboró el documento “Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo” y en 2008 se aprobó la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (RSF), que en su artículo 16 establece la obligación de enmarcar el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) dentro de los objetivos y las metas surgidas en la Concertación Nacional para el Desarrollo. El PEG 2010-2014 establece los objetivos y metas que se deben alcanzar durante la administración de gobierno, pero no en todos los casos se cuantifican las metas ni se establecen valores de base. Tampoco se definen indicadores para monitorear su grado de cumplimiento. Desde la aprobación de la RSF, el ente responsable de la planificación es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que debe presentar el PEG al Consejo de Gabinete. Sin embargo, no tiene una unidad de planificación por lo que su Dirección de Política Pública está asumiendo esta función.

Se ha presentado un pequeño avance en la operatividad de la planificación gracias a la introducción de programas en el PEG que, en algunos casos, definen los productos y las unidades responsables de su ejecución. Otro avance es que el PEG incluye la descripción de los proyectos que realiza cada institución con sus costos correspondientes. El porcentaje de proyectos del PEG que cuenta con financiamiento en el presupuesto ha pasado del 70,6% en 2010 al 94,3% en 2012. Sin embargo, la articulación entre la planificación de mediano y la de corto plazo sigue siendo débil producto de que en pocas ocasiones las metas de mediano plazo se descomponen en metas anuales.

El carácter participativo de la planificación se ha visto fortalecido desde 2008 con la aprobación de la Ley 20 que crea el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo como instancia nacional público-privada de participación ciudadana y define

el mecanismo de verificación y seguimiento de los acuerdos. No existe una ley que estipule la participación del Poder Legislativo en el proceso de planificación.

### Presupuesto por resultados

COMPONENTES	2007	2013
<b>Presupuesto por resultados</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>
Estructuración programática del presupuesto	2,8	2,8
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	2,4	3,0
Evaluación de efectividad del gasto	0,4	0,4
Incentivos para la efectividad en la gestión	0,0	0,0
Difusión de la información	2,5	2,3

En la evaluación de 2007 se vio que la mayor parte del presupuesto de gasto está estructurada sobre la base de programas. Sin embargo, se sigue observando la limitada articulación programática entre el presupuesto y el plan nacional producto de la escasa planificación sectorial, las debilidades que presenta la estructura programática del PEG y la ausencia de una unidad del MEF 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.

La Dirección de Política Pública del MEF prepara un marco fiscal de mediano plazo que tiene una vigencia de cinco años y sus proyecciones son actualizadas mensualmente, pero no incluye las principales categorías de clasificación económica, administrativa y funcional. El presupuesto anual no está ligado al Marco Fiscal de mediano plazo. Un gran avance ha sido la aprobación en 2009 del Reglamento de la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (RSF), en la cual se establece como meta indicativa que “el saldo de la deuda pública neta del sector público no financiero se reduzca hasta no menos de un 40% del Producto Interno Bruto nominal en un período de siete años” a partir de la vigencia fiscal de 2008; y el déficit del sector público se medirá en términos de caja con relación al producto interno bruto nominal estimado del año y no podrá ser superior al 1% anual.

En materia de evaluación para la efectividad del gasto, la situación es similar a la de 2007 ya que no existe un sistema de indicadores de desempeño para medir los resultados. Tampoco se han creado incentivos para mejorar la efectividad en la gestión. No se publica el anteproyecto de Ley de Presupuesto, sí el presupuesto aprobado, pero solo contiene las asignaciones de gastos de funcionamiento y de los programas de inversión. No se establece vínculos con el plan estratégico de gobierno, de ahí la variación en el puntaje del componente.

### Gestión financiera pública

COMPONENTES	2007	2013
<b>Gestión financiera pública</b>	<b>2,7</b>	<b>3,1</b>
Gestión presupuestaria y financiera	3,1	3,4
Sistema de adquisiciones	2,6	3,0
Auditorías externa e interna	2,6	2,9

En los últimos tres años, el promedio de desviación del gasto ejecutado con respecto al presupuestado ha sido del 10,1%. La Unidad de Análisis Financiero y Evaluación de Riesgos y Mercados de la Dirección de Crédito Público analiza el riesgo fiscal relacionado con obligaciones directas y hace análisis parciales de riesgo de obligaciones contingentes. También se dispone de mecanismos e instrumentos para mitigar los efectos de los riesgos de obligaciones directas y mecanismos para ciertas obligaciones contingentes. No existe gasto extrapresupuestario porque los Artículos 277 y 278 de la Constitución Política de Panamá los prohíben. En los informes fiscales se incluye información resumida sobre ingresos y gastos correspondientes a los proyectos financiados por donantes. El sistema de clasificación presupuestaria incorpora las dimensiones administrativa, económica, funcional y por programa.

El sistema de contabilidad se ajusta a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC-SP), que están en proceso de implementación. La contabilidad se organiza en base devengado en forma parcial porque no incluye los ingresos, que se contabilizan en base caja, pero existe un proceso para que estos también se basen en devengado. La Contraloría General de la República prepara anualmente un informe consolidado del gobierno que contiene información completa acerca de los ingresos y gastos así como de los activos-pasivos financieros, pero no realiza una auditoría externa. El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFPA) comprende las áreas de presupuesto, tesorería y contabilidad, está bajo la responsabilidad compartida de la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas. Tiene interfaces con los sistemas de administración tributaria y crédito público. No se integra el sistema de inversión pública y solo el Municipio de Panamá forma parte del SIAFPA.

El sistema de adquisiciones tiene un sólido marco legal y la Dirección de Contratación Pública actúa como su ente rector, con gestión propia e independiente, y no participa directamente del proceso de compras. Existe un proceso establecido legalmente para la presentación y resolución de inconformidades relativas a las adquisiciones. Desde 2010 el sistema electrónico de compras (PanamaCompra) es transaccional, pero no se cuenta con información estadística respecto al porcentaje de las compras del Estado que se han hecho por este medio. Además, se ha consolidado el proceso de capacitación e información a los entes contratantes sobre las reglas de adquisiciones públicas y su aplicación.

La Contraloría General de la República (CGR) es el ente rector de las auditorías interna y externa en el país. Está en etapa de aprobación un decreto de la CGR en el que se actualizan las normas de auditoría gubernamental y se consideran como marco de referencia los Estándares Internacionales de Auditoría de las Instituciones Superiores (ISSAI, por su sigla en inglés) y las Directrices para la Buena Gobernanza de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su sigla en inglés). En 2012 se incrementó el porcentaje de instituciones con auditorías internas al 80,95% del total. Se realizan auditorías externas de ingresos-gastos a las entidades del Gobierno Central, responsables del 31,2% del gasto total. En 2011 se inició un proceso de Auditorías Financieras a instituciones que tienen presupuestos de mayor relevancia y con más de cinco años sin ser auditadas, que sumó cuatro instituciones que en conjunto representaban el 30% del presupuesto aprobado para ese año. No se realizan auditorías de gestión ni se presentan los informes de auditoría externa al Congreso, solo se envían si este lo solicita. Tampoco están disponibles en Internet.

## Gestión de programas y proyectos

COMPONENTES	2007	2013
<b>Gestión de programas y proyectos</b>	<b>1,7</b>	<b>2,0</b>
Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	2,7	1,3
Visión sectorial de mediano plazo	1,2	2,9
Gestión sectorial de bienes y servicios	1,6	2,0
Sistemas sectoriales de información	1,2	1,7

### *Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión*

La Dirección de Programación de Inversiones (DPI) del MEF es la entidad responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP). Sin embargo, se ha suspendido hasta 2015 la vigencia de las normas que regulan el proceso de los estudios de factibilidad debido a que se está reestructurando el SNIP según lo establecido en el Artículo 25 del RSF, modificado por el Decreto Ejecutivo 461 del 24 de abril de 2012.

### *Gestión sectorial*

**Educación:** El Ministerio de Educación tiene un plan estratégico de mediano plazo con objetivos y metas, pero no están explícitamente vinculados a los objetivos y metas del plan de gobierno. No se firman contratos de gestión de bienes y servicios y están en una fase inicial la creación de incentivos y la definición de una estrategia de calidad para mejorar el modelo educativo. El único avance en los sistemas de información es que el ciudadano puede ver los indicadores de desempeño en los Anuarios Estadísticos.

**Salud Pública:** El Ministerio de Salud formuló la Política Nacional de Salud Lineamientos Estratégicos 2010-2015 con consulta a las organizaciones de la sociedad civil por medio de sus oficinas regionales. Los objetivos y metas de esta política están articulados con los del Plan Estratégico Nacional del Sector Salud. Sin embargo, las metas de la Política no cuantifican los servicios que se producirán. Algunos programas de salud tienen Planes Operativos Anuales (POA), pero no incluyen metas de producción de bienes y servicios. No se firman contratos de gestión. Se ha avanzado en la recopilación de la opinión de los usuarios sobre la calidad de los servicios por medio del Observatorio de Calidad en Salud, que ha mejorado los sistemas de información sectorial sobre los servicios producidos. Sin embargo, la información sobre los resultados de las consultas a los ciudadanos no está disponible al público y las estadísticas de salud solo se pueden consultar en los anuarios.

**Desarrollo Social:** El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) tiene un plan estratégico de mediano plazo que es consistente con la estrategia social del Plan Estratégico de Gobierno. Se puede mejorar la formulación de las metas del plan sectorial ya que no son una expresión cuantitativa de los objetivos que se pretenden alcanzar. La formulación del plan contó con la participación de la sociedad civil. Se evidenciaron avances en la recopilación de información de los usuarios sobre la calidad de los servicios por medio de la incorporación del MIDES al Centro de Atención Ciudadana, que recibe las quejas de los ciudadanos y las transmite al Ministerio. Al igual que en los otros sectores, no se firman contratos de gestión, se está en la etapa inicial de creación de incentivos y no hay una estrategia definida de calidad de servicios.

## Sistemas de seguimiento y evaluación

COMPONENTES	2007	2013
<b>Sistemas de seguimiento y evaluación</b>	<b>1,0</b>	<b>1,2</b>
Seguimiento de la gestión gubernamental	0,4	0,5
Sistemas de información estadística	3,9	4,8
Evaluación de la gestión gubernamental	0,1	0,2

La responsabilidad del seguimiento de la gestión gubernamental recae en la Secretaría de Metas, adscrita al Ministerio de la Presidencia, que recopila la información proporcionada por los entes públicos responsables de la ejecución de las 49 metas prioritarias del Gobierno. Sin embargo, no se dispone de información pública actualizada sobre el estado de esas metas. A la fecha, la Secretaría no tiene normas técnicas y metodologías para orientar el seguimiento. Tampoco se pudieron identificar los criterios y procedimientos institucionalizados que se utilizan para analizar y corregir el incumplimiento de la ejecución de las metas.

El Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) tiene autonomía respecto al gobierno. Se ha consolidado el proceso de producción de información periódica sobre la situación económica y social del país y se puede considerar confiable. Las Cuentas Nacionales son conciliadas periódicamente entre el MEF y el INEC. También cuenta con sistemas de información estadística que producen datos sobre la situación social del país, pero se encuentra en proceso el diseño de acuerdos e interfaces a los fines de integrar las estadísticas sobre medio ambiente.

El país no cuenta con un marco legal para la evaluación y no hay una entidad del gobierno central encargada de evaluar las políticas públicas y/o las estrategias sectoriales o los programas.

