Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

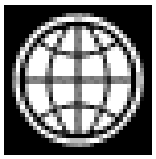
Informe No.: 40496-PA

Panamá
Evaluación de la Administración Financiera y del Sistema de Contratación Pública del País

31 de diciembre de 2006

Departamento de América Central
Departamento de Servicios Operacionales
Región para América Latina y el Caribe
Banco Mundial

Departamento Regional de Operaciones
Modernización del Estado
División (RE2/SC/2)
Banco Interamericano de Desarrollo



Documento del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial

EQUIVALENCIA MONETARIA

Unidad Monetaria = Balboa
US$1 = 1 Balboa (el US$ es de curso legal)

AÑO FISCAL GUBERNAMENTAL

1 de enero a 31 de diciembre

PRINCIPALES ABREVIATURAS Y SIGLAS

AFP	Administración Financiera Pública
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNP	Banco Nacional de Panamá
CFAA	Evaluación de Administración Financiera en el Sector Público
CGR	Contraloría General de la República
CPAR	Evaluación del Sistema de Contratación Pública
CSS	Caja de Seguro Social
DCP	Dirección de Contrataciones Públicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OSC	Organización de la Sociedad Civil
Panamacompras	Sistema electrónico de Adquisiciones
PER	Evaluación del Gasto Público
SIAFPA	Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá
SIGADE	Sistema de Gestión y Administración de la Deuda
SRPG	Sistema de Registro Presupuestario de Gastos
SNIP	Sistema Nacional de Inversiones Públicas
SPIG	Secretaría de la Presidencia para la Innovación Gubernamental
SPNF	Sector público no financiero
TI	Tecnología de la Información

Banco Mundial	
Vice Presidente	Pamela Cox
Director del País	Jane Armitage
Director del Sector	Stefan Koeberle
Gerentes de Tarea	Enzo de Laurentiis
	Manuel Vargas

Banco Interamericano de Desarrollo	
Gerente Regional	Máximo Jeria
Jefe del Sector	Jorge Sapoznikow
Gerentes de Tarea	Roberto Camblor
	Stephen Doherty
	Stefano Tinari

TABLA DE CONTENIDO

PRÓLOGO

RESUMEN EJECUTIVO

Conclusiones Principales y Recomendaciones Clave
Metodología
Conclusiones Específicas y Recomendaciones – Administración Financiera
Conclusiones Específicas y Recomendaciones – Adquisiciones

I. ANTECEDENTES DEL PAÍS

Evolución Económica y Política
El Sector Público
La CFAA/CPAR en el Contexto del País

II. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

Marco para la Administración Financiera
Marco para las Adquisiciones Públicas
La Integridad del Sistema
Conclusiones y Recomendaciones

III. TEMAS TRANSVERSALES CLAVE

Resultados de la Administración Financiera Pública
Amplitud y Transparencia
Conclusiones y Recomendaciones

IV. CICLO PRESUPUESTARIO

Planeación presupuestaria
Ingresos: Predecibilidad y Controles
Efectivo y Administración de la Deuda
Gastos: Predecibilidad y Controles
Contabilidad, Registros e Informes
Auditorías Externas
Conclusiones y Recomendaciones

V. OPERACIONES DE ADQUISICIONES Y PRÁCTICAS DE MERCADO

Eficiencia de Operaciones y Prácticas de Adquisiciones
Manejo de Suministros y Planificación Estratégica
E-Adquisiciones
Ejemplos de Sistemas y Prácticas Organizativas Paralelas
Funcionalidad del Mercado de Adquisiciones Públicas
Conclusiones y Recomendaciones
Logro Reciente en la Reforma del Sistema de Adquisiciones

ANEXOS

Anexo I Plan de Acción
Anexo II Indicadores para Medir el Desempeño de la Administración Financiera Pública
Anexo III Evaluación de las Adquisiciones Públicas por Medios Electrónicos
Anexo IV Evaluación de la Estrategia Gubernamental de Adquisiciones
Anexo V Documentos de Antecedentes y Personas Entrevistadas
Referencias

LISTA DE TABLAS, CUADROS, Y GRÁFICAS:

TABLA 1: TOTAL CONSOLIDADO DE GASTOS PÚBLICOS NO FINANCIEROS
TABLA 2: EJECUCIÓN DE INGRESOS AGREGADOS
TABLA 3: VARIACIÓN EN LA EJECUCIÓN DEL GASTO PRIMARIO AGREGADO
TABLA 4: VARIACIÓN EN LA COMPOSICIÓN DEL GASTO PRIMARIO
TABLA 5: MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS A GASTOS PRIMARIOS
TABLA 6: INFORMACIÓN SELECTIVA DE GESTIÓN DE CALIDAD PARA LA ACP DURANTE EL AÑO FISCAL 2005
TABLA 7: CONTRATACIÓN DE OBRAS
TABLA 8: POTENCIAL DE AHORRO

CUADRO 1: PRINCIPALES LEYES Y REGULACIONES QUE GOBIERNAN LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA
CUADRO 2: PROGRAMA PARA FORTALECER Y MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA Y FISCAL
CUADRO 3: PROYECTO DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA REFORMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

GRÁFICA 1: CONTRATOS POR BIENES Y SERVICIOS PAGADOS POR EL TESORO NACIONAL DEL MEF
GRÁFICA 2: ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE ADQUISICIONES DE LA ACP
GRÁFICA 3: IMPLEMENTACIÓN PROGRESIVA DE PROGRAMAS DE AHORRO RÁPIDO

Este informe fue elaborado por un equipo formado por Diomedes Berroa (Especialista Senior en Adquisiciones, BM), Roberto Camblor (Especialista en Modernización Estatal, BID), Patricia de Baquero (Especialista Senior en Adquisiciones, BM), Enzo de Laurentiis (Gerente Regional de Adquisiciones, BM), Stephen Doherty (Especialista Senior en Desarrollo Social, BID), Stefano Tinari (Especialista en Modernización Estatal, BID) y Manuel Vargas (Especialista Senior en Administración Financiera, BM). Otros miembros del personal y consultores contribuyeron información de fondo (Anexo V). Carlos González (Director de Presupuesto, MEF) y Edilberto Ruíz (Director de Adquisiciones, MEF) coordinaron el informe en representación del Gobierno de Panamá.

El equipo redactor le da las gracias al Ministro de Economía y Finanzas, el Sr. Héctor Alexánder, al Contralor General, Sr. Carlos Vallarino y su predecesor, Sr. Dani Kuzniecky, y a otras autoridades y oficiales del Gobierno por su cooperación y apoyo. El equipo también agradece el apoyo brindado por Jeremy Gould (Representante Residente, BID), el personal de la Misión Residente del BID en Panamá, y Jamil Sopher (Consultor), al igual que el liderazgo ofrecido por Bernard Becq (anterior Gerente Regional de Adquisiciones, BM), Roberto Tarallo (Gerente Regional de Administración Financiera, BM) y Jorge Sapoznikow (Jefe de Sector, BID).

PRÓLOGO

La Evaluación de la Administración Financiera y del Sistema de Contratación Pública del País (CFAA/CPAR) es una herramienta de diagnóstico que evalúa la capacidad de un gobierno de cumplir con la responsabilidad fiduciaria que tiene ante los ciudadanos, por la administración de los recursos públicos a través de una buena Administración Financiera Pública (AFP).[1] De esta manera, la evaluación pretende apoyar los objetivos de desarrollo al ofrecer una visión general del estado de los sistemas, prácticas, y rendición de cuentas de la AFP. Teniendo esto como base, la presente evaluación ofrece recomendaciones con el propósito final de incrementar la eficiencia y transparencia de los gastos públicos. La información contenida en las CFAA/CPAR también puede ser útil para que las agencias de desarrollo identifiquen riesgos potenciales al uso de fondos de préstamos o donaciones causados por debilidades en la AFP.[2]

El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han acordado colaborar en la coordinación general del trabajo de diagnóstico de la AFP. Los dos Bancos participantes esperan que su colaboración en Panamá facilite una comprensión en común de cómo la CFAA/CPAR podría servir de apoyo para la agenda de desarrollo del país, así como hacer buen uso de sus combinadas eficiencias de escala.

La elaboración de este informe tuvo como base: (i) entrevistas con varios oficiales del Gobierno y partes interesadas del sector privado, organizaciones no gubernamentales, y agencias de desarrollo; y (ii) una serie de informes y de otros documentos (listados en el Anexo V).

Las Estrategias de Asistencia de los Bancos Participantes

Con base en la "Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009" del Gobierno de Panamá, la Nota de Estrategia Interina (ISN) del Banco Mundial para el año fiscal 06-07 establece un programa paso-a-paso con el fin de generar un diálogo más robusto sobre políticas, el cual estará basado en la elaboración de varios trabajos medulares de análisis y diagnóstico (incluyendo la CFAA/CPAR) y un Préstamo para Políticas de Desarrollo (DPL) en el año fiscal 06. Entonces, sobre esta base, en el año fiscal 07 el Banco llevaría a cabo trabajos analíticos adicionales y podría financiar seleccionados proyectos de inversión.

El objetivo medular de la Estrategia de País del BID para 2005-2009 es promover el crecimiento económico sustentable y disminuir la pobreza, promoviendo la competencia y la inversión en el capital humano. Los temas centrales de la estrategia son el mejoramiento de la gobernanza y la transparencia. Se buscará el logro de una situación fiscal sostenible por medio de, entre otras medidas, el fortalecimiento de la situación financiera de los gobiernos locales y central y mejorando la administración del gasto público y la deuda externa. Las medidas específicas que encontrarán apoyo en la estrategia incluyen: la implementación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, la Ley de Equidad Fiscal, y la reforma del Seguro Social. Con relación al sector de ingresos del presupuesto, el BID apoyará el fortalecimiento de los servicios de Rentas Internas y de Aduanas y la Dirección de Registro de la Propiedad. Con relación al sector de egresos del presupuesto, el Banco promoverá acciones para mejorar la administración del Seguro Social y la administración del proceso presupuestario. Ésta última acción incluye la implementación de una cuenta única del tesoro; la modernización del sistema

[1] La CFAA/CPAR combina dos trabajos analíticos que tradicionalmente se habían hecho por separado: la Evaluación de Administración Financiera en el Sector Público (CFAA) y la Evaluación del Sistema de Contratación Pública (CPAR).

[2] Sin embargo, la CFAA/CPAR no es una auditoría y no se elabora de acuerdo con procedimientos de auditoría (Banco Mundial, 2003).

de adquisiciones públicas; mejoras a la programación de inversiones públicas; la introducción del sistema de gestión por medio de resultados; mejoramiento de la administración de los bienes del estado; y la consolidación del Sistema Integrado de Administración Financiera[3] tanto a nivel local como nacional.

Además de su valor intrínseco como herramienta de diagnóstico, la CFAA/CPAR tiene una especial relevancia debido a su relación con las estrategias de asistencia, programas de préstamos, y diálogo sobre políticas, de los Bancos participantes. Los vínculos son particularmente fuertes en tres áreas:

Reforma de las finanzas públicas y la modernización del Estado. Los sistemas de administración financiera pública que contribuyan a la eficiencia operativa y de asignación estratégica son elementos críticos para la eficiencia del sector público. Estos elementos, junto con la transparencia fiscal, pueden tener una influencia positiva sobre el ambiente de gobernanza.[4] Por consiguiente, en estas áreas la CFAA/CPAR constituye una asistencia técnica clave de los Bancos participantes.

Diseño e implementación del programa de préstamos de los Bancos participantes. Este ejercicio podría proporcionar información valiosa para ayudar al Gobierno a diseñar programas para desarrollar capacidades bajo su agenda de modernización, y además apoyará la implementación de operaciones en progreso (p.ej., el Segundo Proyecto de Administración Fiscal del BID y el Proyecto de Asistencia Técnica para Políticas Públicas del Banco Mundial), así como la preparación de futuras operaciones de seguimiento.

El componente central de la ISN del Banco Mundial es una operación DPL de un solo tramo, fundamentado en la estrategia de desarrollo a medio plazo del Gobierno y basado principalmente en las reformas fiscales y del sistema de pensiones que han sido adoptadas hasta la fecha. De acuerdo con su doble finalidad desarrollo-asuntos fiduciarios, la CFAA/CPAR involucra dos aspectos: (i) mientras hace énfasis sobre el hecho de que el país es el propulsor de las reformas hechas hasta la fecha, el diálogo sobre política de AFP alrededor del DPL se fortalecería, facilitando el acceso del gobierno a la pericia técnica y a la experiencia mundial; y (ii) una revisión de los arreglos de AFP del país dirá si el DPL debería incluir medidas para lidiar con las debilidades fiduciarias identificadas y cómo se deberían atender.

Administración de la cartera de préstamos de los Bancos participantes. Toda vez que los principales asuntos fiduciarios del sector público surten un efecto sobre la implementación de los proyectos de inversión, las recomendaciones de la CFAA/CPAR deberían ayudar a facilitar los procesos de inversión y a reducir los costos de las transacciones, con las debidas salvaguardas fiduciarias.

[3] Actualmente apoyado por el préstamo del BID "*Programa de Gestión Fiscal II*" Préstamo 1430/OC-PN aprobado en el 2002.

[4] El ambiente de gobernanza y ciertas funciones de AFP (p.ej., adquisiciones y administración de ingresos) también son aspectos importantes de un ambiente propicio para negocios e inversiones en el país.

RESUMEN EJECUTIVO

Esta Evaluación de la Administración Financiera y del Sistema de Contratación Pública del País (CFAA/CPAR) analiza la responsabilidad fiduciaria del Gobierno de manejar los recursos públicos, por medio de instituciones transparentes y de sistemas eficientes de presupuestación y compras. Por consiguiente, las recomendaciones hechas en este informe buscan identificar áreas en las cuales se puede mejorar la Administración Financiera Pública (AFP), con el objetivo de fortalecer la disciplina fiscal, permitir una más eficiente distribución de recursos, e incrementar la eficiencia operativa. Con este propósito, se ha puesto énfasis en recomendaciones a corto plazo que pueden ser implementadas dentro del marco de la estrategia gubernamental y con los recursos disponibles, al igual que en iniciativas estratégicas a mediano plazo para atender los restantes retos principales restantes.

Este enfoque y las recomendaciones subsiguientes son consistentes con la visión y el programa de reformas del mismo Gobierno, y es un reflejo del nutrido diálogo sobre políticas de reforma del sistema de AFP sostenido con contrapartes gubernamentales clave durante los últimos meses. También han sido plenamente integradas dentro del contexto más amplio definido por la Revisión del Gasto Público (PER) preparado por el Banco Mundial. El informe en borrador de la CFAA/CPAR fue discutido con el Gobierno y la retroalimentación recibida fue incorporada a esta versión.

Conclusiones principales y recomendaciones claves

El PER contiene por lo menos tres mensajes que son críticamente relevantes a la CFAA/CPAR: (i) a pesar de que recientemente ha habido un giro exitoso en el desempeño fiscal de Panamá, su deuda pública aún está entre las más altas de Latinoamérica, y esto muestra la necesidad de continuar manteniendo una disciplina fiscal y de reducir la deuda hasta un nivel menos vulnerable; (ii) hay bastante espacio para mejorar la eficiencia de los gastos públicos, como se puede deducir del hecho de que los indicadores sociales no están a la medida del nivel de los gastos; y (iii) también parece que hay bastante campo para mejorar el impacto de la distribución de los gastos públicos. Además, facetas de las finanzas públicas de Panamá que pueden disminuir el impacto y la eficiencia del gasto público, y que han resultado en oportunidades desaprovechadas por el lado de los ingresos, son comunes a través de los sectores. Estas incluyen, sin estar limitadas a: (i) la ausencia de planificación y presupuestación adecuada por sector; (ii) un desequilibrio entre los gastos de mantenimiento y de inversión, y una distinción no muy clara entre estos dos tipos de gastos en los presupuestos por sector[5]; (iii) la falta de monitoreo y evaluación sistemática de programas y proyectos; (iv) la asignación y distribución inadecuadas de los recursos; y (v) la administración débil de los recursos públicos.

El diseño y desempeño de los sistemas de administración financiera y de contrataciones públicas puede influir en los factores antes mencionados. Por consiguiente, los párrafos a continuación presentan un resumen de las principales conclusiones y recomendaciones de la CFAA/CPAR. Más detalles de estas conclusiones y recomendaciones se presentan en las secciones subsiguientes de este Resumen Ejecutivo y en el informe en sí.

[5] De acuerdo con comentarios del MEF, los recursos para mantenimiento que se reflejan en el presupuesto de funcionamiento son muy bajos y las instituciones entonces recurren a reflejar estos gastos en el presupuesto de inversiones.

La CFAA/CPAR concluye que el sistema de AFP en Panamá posee un número de fortalezas que permiten controlar la disciplina fiscal,[6] tales como los poderes legales para mantener dentro de los límites los gastos presupuestados, el monitoreo oportuno de información de ejecución del presupuesto y de flujos de caja, la centralización de los ingresos, y la administración adecuada de la deuda. Además, recientemente se han tomado acciones concretas para mejorar la transparencia de las finanzas públicas, tales como un aumento en la información que se ha puesto a disposición del público y protección legal para obtener el acceso a dicha información.

Las cualidades mencionadas proporcionan una buena base para seguir avanzando en las áreas de distribución estratégica de recursos y eficiencia operativa. Con relación a la primera, las iniciativas en curso para desarrollar un marco presupuestario a mediano plazo deberían continuar, con especial énfasis en el desarrollo gradual del proceso de presupuestación "ascendente" (o sea, preparación de planes estratégicos debidamente costeados con programas de inversión alineados), y en un mejor control de modificaciones presupuestarias dentro del año para mejorar la credibilidad del presupuesto original como la herramienta principal para la implementación de políticas.

En cuanto a eficiencia operativa, las prácticas tradicionales de compras en el Gobierno Central y los controles internos aparentemente no eficaces en función de costos limitan la capacidad de generar ahorros considerables en la implementación del presupuesto. Las adquisiciones gubernamentales podrían ser optimizadas dentro del marco de una estrategia integral de adquisiciones públicas que incluya, entre otras medidas, estrategias de reducción de costos (punto de referencia ("benchmarking") para precios, consolidación para economías de escala) y procedimientos más eficientes (incluyendo herramientas básicas tales como documentos, manuales, y lineamientos estándar). Con base en consideraciones de manejo de riesgo se podrían mejorar e implementar de manera más selectiva los controles transaccionales (tanto el control fiscal previo como los procedimientos de las propias entidades), complementándolos con el fortalecimiento de la capacidad de auditoría externa.

Para la implementación de estas sugerencias se deberían considerar tres acciones fundamentales: (i) la realización de programas de formación profesional y de desarrollo de capacidades, incluyendo en las entidades sectoriales; (ii) el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación aplicables tanto a la reforma como al desempeño de contrataciones públicas y administración financiera; y (iii) una revisión de las prácticas institucionales que podrían estar generando funciones duplicativas o conflictivas (p.ej., entre la auditoría externa y otras operaciones de tipo administrativo).

Finalmente, y en gran medida como resultado del aumento de transparencia, han salido a la superficie asuntos relacionados con la confiabilidad y calidad de la información financiera (p.ej., atrasos en la mora tributaria y en la mora de gastos, la calidad de los estados financieros, y la cobertura de las auditorías financieras) que gradualmente deberán ser atendidos.

Metodología

La evaluación del sistema de administración financiera está basada principalmente en el Marco de Medición de Desempeño de la AFP.[7] El marco hace una evaluación de seis aspectos importantes: (i) la

[6] La cobertura del informe no incluye la calidad de la política fiscal o si de hecho se ha mantenido una disciplina fiscal; solamente analiza las características del sistema que, si se utilizan de manera apropiada, lograrían ese objetivo.

[7] El Marco de Medición incluye un juego de 28 indicadores de alto nivel y tiene los siguientes objetivos principales: (i) constituir un marco integrado para brindarle apoyo al gobierno y a otras partes interesadas en monitorear el desempeño de los sistemas, procesos e instituciones de la AFP a través del tiempo; y (ii) contribuir al proceso de modernización de la AFP tratando de determinar hasta qué punto las acciones están resultando en un mejor desempeño e incrementando la capacidad de identificar y aprender lecciones del éxito de

credibilidad del presupuesto; (ii) universalidad y transparencia; (iii) planeación presupuestaria; (iv) predecibilidad y control de la ejecución del presupuesto; (v) contabilidad, registro, e informes; y (vi) escrutinio y auditoría externa.

Los aspectos que tienen que ver con adquisiciones están organizados en el informe alrededor de los cuatro pilares clave enumerados en el Sistema de Indicadores de Línea de Base (BIS) desarrollado por el Esfuerzo Conjunto sobre Adquisiciones de la OCDE-CAD/Banco Mundial.[8] Estos pilares son: (i) el marco legal y normativo; (ii) el marco institucional; (iii) operaciones de compra y prácticas de mercado; y (iv) la integridad del sistema. A pesar de que no se incluyó el uso integral de los indicadores BIS dentro del alcance de este informe, hoy día el Gobierno está llevando a cabo este ejercicio como parte de sus esfuerzos por establecer un sistema para monitorear y evaluar las adquisiciones.

El informe actualiza las conclusiones de la anterior CPAR que el Banco Mundial entregó al Gobierno en el 2001, que en su mayoría siguen siendo pertinentes. Sin embargo, esta actualización enfoca primordialmente acciones a corto plazo e iniciativas estratégicas a mediano plazo que pueden asegurar la sustentabilidad de la reforma, mejorar la eficacia del proceso de adquisiciones, y generar ahorros – tres áreas que han sido identificadas como los principales retos y prioridades para el Gobierno. Cabe mencionar que ya se están implementando varias de las acciones discutidas con el gobierno mientras se estaba preparando la CFAA/CPAR.

Además, este informe incluye un estudio a fondo de los procedimientos y prácticas de adquisiciones de dos entidades del sector público, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) y la Caja de Seguro Social (CSS), que han sido reconocidos por tener eficientes sistemas de adquisiciones. Estos sistemas están definidos por conjuntos de normas específicos, en el caso de la ACP, y suplementarios, en el caso de la CSS. Sin embargo, estas normas contienen los mismos principios básicos que se encuentran en la ley de contrataciones públicas (Ley 56), y las entidades operan mayormente dentro del mismo mercado nacional y buscan sus recursos humanos en el mismo grupo que el resto del sector público. El análisis demostró claramente que su éxito es el resultado de varios factores combinados que están presentes en todos los sistemas de adquisiciones responsables y, por consiguiente, pueden ser utilizados como puntos de referencia para mejorar el sistema general de adquisiciones públicas en Panamá. Muchas de estas prácticas pueden ser duplicadas, inclusive utilizando, en algunos casos, las mismas herramientas y/o activamente trasladando conocimientos de las dos instituciones con buen desempeño al resto del Gobierno.

Las secciones subsiguientes de este Resumen Ejecutivo presentan las conclusiones y recomendaciones clave para cada una de las dimensiones y los pilares mencionados con anterioridad. El cuerpo del informe está organizado de la siguiente manera: el Capítulo I presenta un breve resumen del contexto del país, el Capítulo II describe el marco legal e institucional de la AFP, incluyendo la integridad del sistema, el Capítulo III discute temas transversales claves, el Capítulo IV examina a fondo el ciclo presupuestario, y el Capítulo V discute operaciones de adquisiciones y prácticas de mercado.

---

las reformas. El marco fue desarrollado por Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA, 2005), una alianza internacional que incluye, entre otras partes, al Banco Mundial y al FMI. Más información disponible en el sitio web www.pefa.org.

[8] El BIS es un producto conjunto de un nutrido grupo de donantes y países en vías de desarrollo y fue avalado por el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo Paris 2005.

Conclusiones y Recomendaciones Específicas – Administración Financiera

Credibilidad del Presupuesto. En los tres años recientes los resultados de la ejecución, en comparación con los presupuestos originales, muestran una buena relación en los niveles agregados de ingresos y egresos, una característica clave en cuanto a la capacidad de mantener la disciplina fiscal. Sin embargo, cuando los resultados se analizan al nivel institucional, y especialmente con relación a gastos de capital, salen a relucir variaciones significativas (causadas parcialmente por las muchas y cuantiosas modificaciones presupuestarias hechas dentro del año). Un control más efectivo de las modificaciones y la ejecución presupuestaria podría mejorar la "credibilidad" del proceso original de planificación presupuestaria como instrumento de la política pública sectorial.

Como es bien sabido por el Gobierno, los pagos atrasados constituyen una forma no transparente de financiamiento que ha afectado la calidad de la información fiscal y que probablemente ha incrementado el costo de hacer negocios con el Estado. Los esfuerzos hechos hasta ahora para reducir los pagos atrasados podrían complementarse con la producción de cierta información clave, tales como la conciliación entre montos por pagar reportados en los informes de balance fiscal del Gobierno Central y en sus estados financieros, y la creación de registros auxiliares con clasificación de antigüedad.

Amplitud y transparencia. Las características relevantes del sistema presupuestario panameño son su amplia cobertura, las clasificaciones que utiliza, y la cantidad de información que se hace disponible al público de manera oportuna. Sin embargo, la documentación presupuestaria podría ser mejorada con la implementación de ciertas prácticas del Código de Transparencia Fiscal, y se podría fortalecer la capacidad de analizar el desempeño financiero del sector descentralizado y la participación accionaria del Estado en empresas. Estos asuntos son importantes desde la perspectiva de la "consolidación" de riesgos fiscales al igual que desde la perspectiva de administración de ingresos.

Planeación presupuestaria. Vale la pena mencionar la claridad y el orden del proceso de formulación del presupuesto anual, los procedimientos para revisión y aprobación por el poder legislativo, la transparencia del sistema para aprobar modificaciones dentro del año, y las recientes iniciativas para desarrollar marcos fiscales y presupuestarios de mediano plazo e indicadores de resultados. El informe sugiere fortalecer el proceso "ascendente" (p.ej. los planes estratégicos sectoriales debidamente costeados), asegurando el cumplimiento de los procedimientos para programar las inversiones públicas (incluyendo la cuantificación y evaluación de las implicaciones para gastos recurrentes), vinculando el presupuesto con los planes de adquisiciones, y desarrollando techos indicativos para la discusión de proyectos presupuestarios sectoriales.

Predecibilidad y control – ingresos.[9] Es de suma importancia seguir implementando el proyecto para fortalecer la Dirección de Ingresos que, entre otras cosas, debería contribuir al logro de un mejor uso del vasto sistema de información de impuestos (e-Tax) que se tiene. Es necesario ponerle especial atención a la capacidad (recursos humanos, planes y metodologías) de auditoría (fiscalización) y de investigación de fraudes; a depurar las cuentas corrientes de los contribuyentes para permitir, entre otras cosas, una medición y seguimiento adecuado a la mora tributaria (y así mejorar también las estadísticas relacionadas); y a los controles internos institucionales (incluyendo las salvaguardas de seguridad del sistema de informática).

Predecibilidad y control – efectivo y deuda. Las características clave del sistema, tales como la centralización de los ingresos del Gobierno Central, la preparación de flujos de caja periódicos, y una adecuada administración y mantenimiento de registros de la deuda pública, permiten un buen control

[9] La CFAA/CPAR cubre solamente ciertos aspectos generales de la administración tributaria.

sobre la posición de liquidez del Gobierno. Por otro lado, se podrían introducir medidas para darle a la Tesorería más control sobre fondos ociosos y para reducir la gran fragmentación de cuentas bancarias para pagos, así como para poder lograr una conciliación independiente y oportuna de la cuenta principal (Cuenta 210). También se podrían modernizar y unificar las prácticas de pago, y se podría simplificar los procedimientos para registrar y pagar la deuda pública.

Predecibilidad y control – egresos. Se han implementado muchos controles transaccionales, que parecen particularmente eficaces para el sistema de planillas. Sin embargo, para los egresos no relacionados con planilla, los controles de adquisiciones y pagos en general no parecen ser eficientes y tienen la tendencia de diluir las responsabilidades. En este sentido, se reconoce el esfuerzo para desarrollar herramientas que facilitan la fiscalización (guías, listados de verificación, sistemas informáticos). Mirando hacia el futuro, la implementación selectiva de controles ex-ante, con la introducción de técnicas diferenciadas basadas en evaluaciones de riesgo (a nivel de entidades y tipos de transacciones), es recomendable. Con relación a las entidades ejecutoras, se recomienda llevar a cabo un estudio a fondo de sus sistemas y procedimientos administrativos internos para eliminar pasos duplicativos o innecesarios y para asegurar un seguimiento más eficaz a las debilidades de control interno que son reportadas por los auditores externos.

Contabilidad, registros e informes. Se ha avanzado mucho en cuanto a la amplitud, oportunidad, y publicación de informes trimestrales sobre ejecución del presupuesto, balance fiscal, e informes de deuda y planilla, al igual que los estados financieros anuales. Sin embargo, aún se necesita un mejoramiento integral de la calidad de los estados financieros (p.ej., normas de contabilidad, divulgaciones, y consolidación), y la modernización del control administrativo y contable de propiedad, planta y equipo.

Auditoría Externa. La publicación de informes de auditoría financiera y el hecho de que esto se lleve a cabo de manera oportuna son características notables, pero no así su cobertura. Tomando en cuenta el amplio espectro de entidades sujetas escrutinio externo, se podría buscar un mejor uso de metodologías de manejo de riesgos en la planificación y ejecución de auditorías externas. Esto ayudaría a dar cobertura explícita a ciertas entidades relevantes, líneas de ingresos y egresos clave, procesos críticos (p.ej., la aplicación de normas de contratación) e informes de ejecución del presupuesto. En aspectos más estructurales, es importante retomar el diálogo y tomar decisiones a mediano plazo acerca de una posible separación de las funciones de auditoría externa y otras tareas incompatibles (refrendos, pagos, y la consolidación de estados financieros).

Otros asuntos generales. El informe sugiere preparar e implementar políticas de tecnología informática (al menos para administración financiera), con el objetivo de establecer ciertas reglas y límites a la proliferación de aplicaciones separadas y a veces incompatibles. Junto con otras acciones, esto debería coadyuvar la integración de SIAFPA y mejorar su utilidad como herramienta de gestión.[10] Por otro lado, el Gobierno podría considerar la creación de una ley de administración financiera, con el objetivo de ordenar los sistemas institucionales actuales (que en algunos casos asignan funciones duplicativas y/o contradictorias) y de proveerle más estabilidad a las normas presupuestarias que actualmente se aplican anualmente.

[10] El MEF tiene la intención de mejorar la integración entre sistemas a través del desarrollo de una versión mejorada y más flexible del SIAFPA con base una plataforma "web". Por otro lado, la Secretaría Presidencial de Innovación Gubernamental (SPIG) considera necesario trabajar en conjunto con el MEF y la CGR para desarrollar un nuevo sistema que permita planear y administrar en tiempo real los recursos gubernamentales (iGRP), dados los problemas del SIAFPA (infraestructura tecnológica, desarticulación, falta de integración, cobertura y personal de apoyo).

Para concluir, los indicadores de medición de desempeño de la AFP documentados en este informe, podrían ser utilizados por el Gobierno como línea de base de un sistema de monitoreo y evaluación para evaluar el impacto de las reformas a través del tiempo.

Conclusiones y Recomendaciones Específicas – Adquisiciones

Marco Legal y Normativo. El marco legal para adquisiciones del sector público ya incluye los elementos básicos requeridos para apoyar un ambiente transparente y competitivo, y un marco institucional moderno basado en la centralización de las funciones normativas y de políticas y la descentralización de funciones operativas. Sin embargo, el marco legal debería ser mejorado introduciendo mayor claridad en algunas áreas muy importantes tales como, p.ej., el criterio de calificación y evaluación, el valor total de la garantía de desempeño, justificación para contratación directa, y escogencia de servicios de consultoría, al igual que simplificando los requisitos administrativos que hoy día contribuyen a atrasos, redundancias, e ineficiencias en el proceso de adquisiciones.

El problema más serio con la anterior ley de adquisiciones (Ley 56 de 1995) fue su utilización limitada y fragmentada debida, entre otras cosas, a una proliferación de interpretaciones diferentes y prácticas de implementación, y a la fragmentación de contratos para evitar los controles y procedimientos de aprobación jurídicamente engorrosos. Se ha estimado que, en la práctica, 80 por ciento de las adquisiciones del Gobierno bajo dicha ley tuvo que ver únicamente con la adquisición de pequeños proyectos y la compra de bienes y servicios corrientes. Además, para evitar parcialmente los engorrosos requerimientos presupuestarios y administrativos vigentes, el Gobierno ha hecho un uso considerable de agentes financieros internacionales para implementar sus proyectos clave y contratos grandes. Sin embargo, aún dentro del contexto simplificado de los "Proyectos de Facilitación" manejados por PNUD, le toma al Ministerio de Obras Públicas un promedio de 180 días para adjudicar plenamente un contrato siguiendo los procedimientos de una Licitación Competitiva Nacional.

Ya se ha alcanzado un logro significativo en el área del marco legal para las adquisiciones. Una nueva ley de adquisiciones (Ley 22 de 2006[11]), fue promulgada recientemente. Se piensa que la Ley, programada para entrar en vigor el 29 de diciembre de 2006, va a jugar un papel principal en la transformación del sistema gubernamental de adquisiciones. El Gobierno de Panamá ya ha desarrollado un plan de acción para la implementación de la Ley, incluyendo la redacción de marcos normativos, el desarrollo de una estrategia e-adquisiciones, etc., que será financiado por medio de un Proyecto de Asistencia Técnica del Banco Mundial que está siendo implementado.

Marco Institucional. La estructura del actual marco institucional es apropiada y hay un fuerte liderazgo y apoyo político para una reforma en los niveles más altos del Gobierno. Las tres partes interesadas institucionales clave (la DCP, la Contraloría General de la República, y la Secretaría de la Presidencia para la Innovación Gubernamental) están cooperando estrechamente y comparten una visión sólida acerca de los objetivos de la reforma. La nueva ley que se ha propuesto fortalecería aún más el papel de la DCP y su independencia.

Estas tres instituciones han propuesto varias buenas iniciativas, pero aún no han desarrollado una política de adquisiciones bien planteada y una estrategia que defina prioridades y arreglos claros para

[11] La Ley 22 fue aprobada por el Congreso Nacional el 8 de junio de 2006, y fue ratificada por el Órgano Ejecutivo el 27 de junio de 2006. (Gaceta Oficial No. 25,576 de 28 de junio de 2006)

asegurar que la reforma produzca el impacto deseado en corto a mediano plazo, y que sea sustentable después de su ímpetu inicial.

Por ejemplo, la DCP está en el proceso de desarrollar un plan para implementar contratos marco que podría ayudar a generar ahorros significativos. Sin embargo, las experiencias de otros países han demostrado que un análisis significativo de mercado, una estrategia cuidadosa, y un instrumento legal apropiado son esenciales para evitar escollos potenciales tales como concentración de mercado y precios más altos. Además, es importante notar que los contratos marco solamente cubren un aspecto de la reforma (p.ej. mejorando las economías de escala) y por sí solos no pueden resolver todas las ineficiencias que afectan al sistema. Además, este enfoque contractual es apropiado solamente para ciertos tipos de bienes y servicios relativamente sencillos. Actualmente, aún hay poca consolidación de adquisiciones en las entidades del Gobierno debido a: una escasez de planificación, estadísticas, y controles de la demanda total; el hecho de que Panamacompras aún no incluye suficientes funcionalidades claves para que pueda ser utilizada como una herramienta de administración de compras; y otras ineficiencias en el sistema.

La DCP debería adoptar a la brevedad posible una estrategia amplia que incluya acciones a corto y a mediano plazo que produzcan resultados medibles en las áreas que son prioritarias para el Gobierno: (i) incrementar la eficiencia por medio de una simplificación de procesos; (ii) lograr mejores economías de escala y estandarización; (iii) acelerar el desarrollo y utilizar nuevas tecnologías y metodologías de una manera más eficiente; y (iv) promover transparencia y eficiencia al incrementar el uso de métodos competitivos de compra. La estrategia debería incluir un plan nacional para incrementar la responsabilidad y capacidad de sustentabilidad en las entidades contratantes, el desarrollo de herramientas básicas y metodologías, y planificación detallada de los recursos necesarios para producir estas herramientas e implementar el mandato de la DCP.

Una de las más importantes iniciativas para acelerar la modernización del sistema de adquisiciones es la adopción de un plan estratégico para completar el desarrollo y la implementación de Panamacompras. El plan debería definir todos los aspectos administrativos del sistema, los recursos requeridos, detalles técnicos de sus fases subsiguientes, y los cambios de normas necesarios para implementar cada una de ellas, asegurando una transición sin complicaciones a un mercado de adquisiciones públicas electrónico. Entre otras cosas, un catálogo de artículos unificado, basado en estándares internacionales, y una base de datos única de suplidores, son de singular importancia.

La estrategia global de adquisiciones también debería incluir un mapa de riesgos con todos los escollos potenciales y una estrategia enfocada a solucionar estos obstáculos; un análisis de las partes interesadas para maximizar la efectividad de las relaciones entre las instituciones del sector público y para desarrollar alianzas estratégicas con el sector privado y la sociedad civil; y una campaña de comunicaciones para mejorar la imagen del Gobierno como socio empresarial, ya que como se mencionó con anterioridad esta imagen ha sido afectada por un mal crónico de pagos atrasados e ineficiencias.

Las herramientas básicas de implementación incluyen documentos estándar para licitaciones, manuales y lineamientos sobre temas tales como planificación y administración de contratos, un sistema de monitoreo y evaluación de adquisiciones, y herramientas de gestión de riesgos desarrollados y manejados conjuntamente con la CGR.

El sistema de monitoreo y evaluación será de suma importancia para asegurar que la reforma vaya a ser implementada de manera consistente por todo el sector público produciendo el impacto deseado con relación a un incremento de la eficiencia, los ahorros, y la percepción de transparencia y competitividad, y que el sistema sea actualizado constantemente después de haberse completado la

reforma. El sistema de monitoreo y evaluación debería ser integrado con la herramienta de gestión de riesgos para asegurar que, como se mencionó con anterioridad, la intensidad del control previo esté a la par con la capacidad y calidad de los controles internos en las entidades contratantes (p.ej. subiendo los umbrales para una revisión previa para las entidades que tienen un mejor nivel de desempeño). Por último, el sistema debería utilizar la antes mencionada referencia con las buenas prácticas encontradas en la ACP y la CSS.

Operaciones y Prácticas de Mercado. Mientras que controles externos previos contribuyen a los atrasos en las adquisiciones, una de las causas más significativas de ineficiencia administrativa se encuentra en los cuellos de botella internos de las entidades contratantes. Por ejemplo, en el Ministerio de Educación una licitación pública requiere 20 procesos administrativos diferentes divididos en 84 pasos, y todos – excepto un proceso y dos pasos – son requisitos internos del Ministerio. Es obvio que estos requisitos tienen que ser modificados de manera significativa, eliminando aprobaciones innecesarias y redundancias.

También se pueden lograr ahorros significativos introduciendo un programa integrado que utilice contratos marco, precios de referencia ("benchmarking"), y otras metodologías de reducción de costos, con la condición de que se desarrolle una estrategia integral cuidadosa, se utilice el instrumento legal apropiado, y se tomen otras acciones complementarias para incrementar la eficiencia. Por ejemplo, un proyecto enfocado hacia una nutrida referenciación de precios y la consolidación de artículos con especificaciones estándar que son comprados en grandes cantidades por varias entidades de manera habitual, podría generar ahorros que oscilan entre US$44 a 68 millones (que representa de 8 a 12 por ciento del presupuesto anual para adquisiciones del Gobierno), dependiendo de los artículos incluidos en el programa. Desde que empezó a utilizar este método hace un año la CSS, la primera institución del sector público en usar contratos marco después de la ACP, ya ha alcanzado ahorros por aproximadamente US$18 millones y una disminución significativa en los períodos requeridos para el control previo.

Para lograr una estrategia efectiva de abaratamiento de costos el punto de partida es un análisis a fondo de la estructura de la demanda y la oferta en el mercado de adquisiciones con el objetivo de identificar las mejores oportunidades para una ganancia rápida, diseñando un programa de implementación en varias fases (empezando con artículos que son más fáciles de consolidar y que presenten un potencial de ahorro sustancial) y definiendo otros detalles de la estrategia tales como el fortalecimiento de capacidades, la asistencia técnica y la búsqueda de apoyo. Otro ejemplo de métodos potenciales de reducción de costos es un mayor uso de adquisiciones internacionales para ciertos renglones. Comoquiera que el mercado nacional es dinámico y tiene la capacidad de satisfacer adecuadamente la demanda del Gobierno, prácticamente todos los bienes y servicios son adquiridos localmente. Sin embargo, un análisis a alto nivel de este método que fue llevado a cabo mientras se preparaba este informe, sugiere que los costos no siempre están por debajo de los precios del mercado internacional para todos los artículos adquiridos.

Integridad del sistema. En Panamá se han modernizado de manera significativa los marcos legales e institucionales para la transparencia, acciones contra la corrupción, y el acceso a la información de tal manera que tienen la capacidad de sostener un sistema sólido de adquisiciones y administración financiera. Sin embargo, se podría fortalecer aún más la integridad del sistema de manera significativa: (i) acelerando la implementación de Panamacompras; (ii) creando un tribunal independiente para tramitar las apelaciones; (iii) publicando las divulgaciones del estado patrimonial de los servidores públicos; (iv) simplificando los requisitos para procesar casos de corrupción y malversación de fondos; y (v) ofreciendo protección legal adicional para los y las denunciantes.

I. ANTECEDENTES DEL PAÍS

Evolución Económica y Política

1. Panamá es un país en vías de desarrollo de ingresos medio superior con un ingreso nacional bruto (INB) per cápita de US$4,450 en el 2004. Tiene una población de alrededor de 3 millones de habitantes, de los cuales más de la mitad (57 por ciento) vive en áreas urbanas y 10 por ciento son de ascendencia indígena. A pesar de un nivel de ingresos per cápita relativamente alto, una porción sorprendentemente alta de la población (37 por ciento) continúa viviendo por debajo de la línea de pobreza y aproximadamente 17 por ciento vive en pobreza extrema. A pesar de un crecimiento económico positivo y una cantidad significativa de inversiones en el sector social público, la mayoría de los indicadores de desarrollo humano no han mejorado de manera significativa durante los últimos seis años. Sin embargo, los indicadores sociales de Panamá por lo general son mejores que los promedios regionales y similares a los indicadores de otros países de ingresos medio superior.

2. Panamá ha sido caracterizado como una economía dual formado por un dinámico sector de exportación de servicios que es muy competitivo a nivel mundial y un mercado nacional protegido para productos agrícolas y manufacturados. El sector servicios es responsable por el 75 por ciento del PNB de Panamá y por más de la mitad del total de exportaciones. El predominio de este sector es atribuible a la singular ubicación geográfica del país entre Norte y Sur América y descansa sobre cuatro pilares principales, que son las operaciones del Canal de Panamá, la Zona Libre de Colón, el Centro Bancario Internacional, y la provisión de servicios de banderas de conveniencia.

3. Otra característica distintiva de la economía Panameña es su régimen monetario, que ha estado vinculado al dólar estadounidense como moneda de curso legal desde principios del siglo veinte. Este régimen ha servido como ancla estabilizador para la economía a través de los años, y se ha manifestado en tasas de inflación reducidas, tasas de interés bajas, y la ausencia de crisis monetarios de consideración. La adopción de un régimen basado en el dólar estadounidense también ha representado la remoción de políticas monetarias activas y de tasas de cambio del arsenal Panameño de instrumentos de política macroeconómica, obligándola a depender mayormente de políticas fiscales y comerciales.

4. **El posible acuerdo comercial con los Estados Unidos**. En el 2004, el comercio bilateral entre los Estados Unidos y Panamá sumó un total de $2.1 mil millones, con las exportaciones de EE. UU. sumando $1.8 mil millones de ese total. Entre 2002 y 2003, las exportaciones estadounidenses hacia Panamá crecieron por más de 30%. Casi la mitad del total de importaciones de Panamá viene de los EE. UU. y la inversión extranjera directa de los EE. UU. en Panamá suma aproximadamente $25 mil millones. En la actualidad, Panamá disfruta de un amplio acceso al mercado estadounidense. En el 2002, más del 90% de los productos panameños exportados a los EE. UU. entraron al país libre de impuestos por medio de programas de beneficios unilaterales tales como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) y el Sistema General de Preferencias (GSP) o bajo aranceles 0% MFN.

5. En la actualidad Panamá está negociando un tratado de libre comercio con los EE. UU. con esencialmente los mismos objetivos establecidos para los países del CAFTA, y se espera que éste suplantará marcos normativos nacionales en varias áreas incluyendo adquisiciones. Todos los acuerdos comerciales negociados recientemente por los Estados Unidos incluyen normas de adquisiciones detalladas y acceso a soluciones efectivas para licitantes que reportan una violación de estas normas.

6. **Contexto político**. Panamá es una democracia presidencialista con una asamblea legislativa de una sola cámara y un sistema judicial independiente. Durante la anterior administración (Moscoso, 1999-2004), el logro más importante del Gobierno fue la aprobación en el 2002 de una Ley de Responsabilidad Fiscal que presumiblemente iba a ofrecer un marco apropiado para institucionalizar la disciplina fiscal y lograr sustentabilidad fiscal a mediano plazo. Pero la ley resultó ser ineficaz. Los ingresos por impuestos permanecieron casi inmóviles durante el quinquenio, mientras que los gastos corrientes se elevaban sin cesar para cubrir el constante aumento de servidores públicos y los crecientes pagos de intereses. La deuda pública creció de 60 por ciento del PIB en el año 2000 a 66 por ciento del PIB en el 2004. Se le prestó poca atención a la evaluación de los programas y hubo escasez de análisis acerca de la eficacia y efectividad del gasto público, a pesar de necesidades sociales apremiantes y recursos limitados. Los cargos de corrupción causaron grandes disgustos entre el público en general.

7. En mayo 2004 el Presidente Martín Torrijos fue elegido con un fuerte mandato, y su partido también alcanzó una mayoría en la Asamblea Nacional. La nueva administración está enfocando su atención sobre los retos más apremiantes de Panamá: reforma fiscal y del seguro social. El déficit fiscal (excluyendo la Autoridad del Canal de Panamá) alcanzó 5% del PIB en el 2004, pero la nueva administración está tomando medidas para poner el déficit a la baja con el objetivo de reducirlo a 3.6% del PIB en el 2005 y reduciéndolo aún más a alrededor de 1 por ciento del PIB para el 2007. Una reforma fiscal aprobada en febrero 2005 incluía medidas para contener los gastos corrientes e incrementar la eficacia de la recaudación de impuestos. El objetivo final de la reforma es generar ahorros, facilitar programas de inversión social, y desarrollar una base económica sólida que genere crecimiento y empleo.

8. **El programa del Gobierno**. En junio de 2005, el Gobierno hizo público un ambicioso plan de desarrollo para el quinquenio de su administración: "Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009", que menciona los cinco pilares de la política de desarrollo económico y social del Gobierno: (i) disminución de la pobreza y una mejoría en la distribución de ingresos; (ii) una política de crecimiento económico para generar empleos; (iii) reforma de las finanzas públicas; (iv) desarrollo del capital humano; y (v) reforma y modernización del Estado. El tercer y el quinto pilar son particularmente significativos para la CFAA/CPAR.

9. El programa del Gobierno para recuperar la estabilidad fiscal ya está en marcha. Incluye, entre otras medidas: (i) racionalización de los gastos corrientes – incluyendo la eliminación de gastos innecesarios -- con mecanismos transparentes, eficaces y efectivos para adquisiciones y contrataciones públicas; (ii) una reforma fiscal orientada a obtener más recursos por medio de una estructura impositiva más justa y una administración tributaria más eficiente; (iii) una mejor administración del sistema presupuestario, orientada hacia el logro de inversiones más productivas; (iv) el establecimiento de una administración responsable de las cuentas por pagar; y (v) la disponibilidad de información veraz por medio de normas de contabilidad transparentes.

10. El campo de la reforma y modernización estatal incluye acciones en varios frentes, incluyendo: (i) asegurando transparencia y eliminando corrupción del sector público; y (ii) rediseñando las funciones gubernamentales para librarlo de actividades obsoletas, simplificando y disminuyendo trámites burocráticos, y mejorando la administración por medio de capacitación profesional mejorado para el personal.

El Sector Público[12]

11. El Gobierno Nacional es responsable por la mayor parte del gasto público total, ya que el gasto de los gobiernos locales representó aproximadamente alrededor de 2 por ciento del total en el 2005.[13] A nivel nacional, el sector público consiste de 17 entidades del gobierno central, 24 instituciones descentralizadas, 10 empresas públicas, 7 instituciones financieras y la Autoridad del Canal de Panamá (ACP). El gobierno central es responsable por alrededor de la mitad del gasto total, mientras que las instituciones descentralizadas son responsables por 25 por ciento. Excluyendo el sector financiero y las operaciones de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), el total del gasto público a nivel nacional ha alcanzado un promedio de alrededor de 31 por ciento del PIB en la última década (Tabla 1). Si incluimos las operaciones de la ACP añadiríamos otro 5 por ciento del PIB, lo que elevaría el total a alrededor de 36 por ciento del PIB.

Tabla 1: Total Consolidado de Gastos Públicos No-Financieros
(agrupado por instituciones; base de acumulación, como porcentaje del PIB)

	1996 actual	1998 actual	2000 actual	2001 actual	2002 actual	2003 actual	2004 actual	2005 budget	2006 budget
Central Government	18.5%	20.3%	20.0%	20.4%	19.3%	17.7%	19.8%	18.1%	19.3%
Decentralized Institutions	11.1%	12.2%	13.7%	12.0%	12.1%	11.5%	13.1%	13.9%	11.4%
Public Enterprises	9.1%	6.0%	3.0%	2.9%	3.1%	2.8%	2.9%	2.8%	3.2%
TOTAL	38.8%	38.5%	36.8%	35.4%	34.6%	31.9%	35.8%	34.9%	34.0%
less									
Inter-Institutional Transfers	-4.1%	-4.1%	-4.4%	-4.6%	-4.7%	-3.8%	-3.8%	-3.8%	-3.7%
TOTAL	**34.7%**	**34.4%**	**32.4%**	**30.8%**	**29.9%**	**28.1%**	**32.0%**	**31.0%**	**30.3%**

Fuente: PER, basado en el MEF.

Nota: El total de gastos públicos no financieros excluye la ACP e instituciones financieras públicas, y está calculado como gasto total por grupo institucional menos amortización de la deuda y menos el total de transferencias inter-institucionales.

12. A pesar de que el nivel de gastos públicos de Panamá como parte del PIB está entre las más altas de la región, su relación impositiva está entre las más bajas. Esto se puede explicar por un flujo inusualmente grande de ingresos no impositivos. Durante 1993-2004, la entrada total de ingresos al Gobierno Central fue de un promedio de 16.5 por ciento del PIB, de los cuales 6.5 por ciento del PIB (40 por ciento del total) representa ingresos no impositivos. Esta composición poco usual de los ingresos es mayormente atribuible al Canal de Panamá y las actividades conexas.

13. El renglón de gasto más grande en el presupuesto del gobierno central es el de servicio de la deuda. Esto refleja el alto nivel de endeudamiento público de Panamá, que alcanzó alrededor del 66 por ciento del PIB en el 2004. El total de pago de intereses y amortización en la deuda interna y externa del sector público alcanzó en promedio el 37 por ciento del total de gastos del gobierno central durante la última década. Después del servicio de la deuda pública, las instituciones que más gastan (en orden descendente) son los ministerios de Educación, Salud, Gobierno y Justicia, y Obras Públicas; todos ellos juntos son responsables por el 44 por ciento del total de gastos del gobierno central.

14. La institución financiera pública más importante es el Banco Nacional de Panamá (BNP), que opera como un banco comercial pero también funciona como el intermediario financiero principal para el Gobierno Nacional, pero sin la potestad de emitir dinero. La mayor parte de los depósitos del BNP viene de otras instituciones del sector público. El BNP también administra el Fondo Fiduciario

[12] Tomado del Examen de los Gastos Públicos, PER (Banco Mundial, 2006).

[13] Las transferencias del Gobierno Central a los municipios apenas totaliza 0.1 por ciento del presupuesto del Gobierno Central.

para el Desarrollo (FFD), que fue creado en 1995 como un depósito para el producto de la privatización de empresas públicas y la venta o concesión de activos de la Zona del Canal. Los dineros del FFD van a ser utilizados para financiar proyectos de desarrollo públicos.

La CFAA/CPAR en el Contexto del País

15. Buenas instituciones de AFP permiten a los gobiernos encontrar un equilibrio entre tres objetivos interrelacionados de desempeño presupuestario: disciplina fiscal acumulada, una eficiente distribución de recursos de acuerdo con las prioridades de las políticas del Gobierno, y eficiencia operativa en el uso de recursos (Schick, 1998). Las instituciones, vistas como conjuntos de normas formales e informales, ejercen una influencia sobre el comportamiento de los servidores públicos involucrados en el proceso de planificar, distribuir, y gastar dinero público para implementar las políticas y los programas del Gobierno.

16. **Objetivos**. Con el propósito de fortalecer el desempeño de las instituciones de la AFP en los tres niveles mencionados,[14] los objetivos generales de la CFAA/CPAR son: (i) documentar y actualizar los conocimientos analíticos para el marco legal e institucional y los sistemas para planificación y ejecución del presupuesto, adquisiciones y contrataciones, informes fiscales y supervisión externa; y (ii) por ende proponer un conjunto de recomendaciones, para así ayudar al Gobierno con el diseño o implementación de los programas de desarrollo de capacidades bajo la agenda de modernización del sector público que está en marcha. Se ha puesto énfasis en las ***acciones fundamentales*** que podrían mejorar la eficiencia operativa.[15]

17. Por consiguiente, el Capítulo II describe el marco legal e institucional de la AFP, incluyendo la integridad del sistema, el Capítulo III analiza temas transversales clave, el Capítulo IV examina a fondo el ciclo presupuestario, y el Capítulo V discute operaciones de adquisiciones y prácticas de mercado. El objetivo final es hacer una contribución para los pilares estratégicos del programa de Gobierno que mencionamos con anterioridad, especialmente la reforma de las finanzas públicas y la modernización del Estado.

[14] El Examen de los Gastos Públicos (Banco Mundial, 2006) analiza otros aspectos (reforma fiscal, la calidad de la planificación y distribución de gastos sectoriales) que tienen un impacto significativo en los tres niveles de desempeño presupuestario.

[15] Las ***acciones fundamentales*** encontradas a lo largo del informe responden primordialmente a los resultados de la implementación del Marco de Medición del Desempeño de la AFP (Anexo 2).

II. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

Marco para la Administración Financiera

18. Los instrumentos legales del AFP están contenidos en varias leyes y regulaciones listadas en el Cuadro 1. No hay una ley de manejo financiero per se ya que las reglas relevantes se encuentran en la legislación orgánica y en una importante sección en cada ley de presupuesto anual referente a los procedimientos para la administración del presupuesto.

Cuadro 1: Principales Leyes y Regulaciones que Gobiernan la Administración Financiera Pública

- Los artículos 267-278 de la Constitución regulan el presupuesto general del Estado. Los artículos 279-280 regulan las funciones de la Oficina del Contralor General de la República (CGR).
- La ley orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas (Ley 97, 1998) y sus regulaciones (Decreto 52, 1999) establece el mando del MEF en la administración del presupuesto del sector público y el manejo financiero.
- Cada ley anual del Presupuesto General del Estado dispone las normas generales para la administración del presupuesto.
- La Ley de Contratación Pública (Ley 56, 1995) y sus regulaciones (Decreto 18, 1996) norma las adquisiciones públicas.
- El régimen para el control ex-ante (*fiscalización*) y áuditos ex-post (*examen de cuentas*) está establecido en la ley orgánica de la CGR (Ley 32, 1984).
- El Código Tributario y otras leyes específicas, tales cómo las recién aprobadas reformas fiscales (Ley 61, 2002 y Ley 6, 2005), estipulan el marco para las funciones de la administración fiscal.
- La Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 20, 2002) establece ciertos objetivos de deuda y déficit fiscal.
- La Ley de Transparencia (Ley 6, 2002) establece las reglas para lograr mejoras en la transparencia del manejo público y le da derechos a los individuos para que puedan tener acceso a información pública.
- El MEF ha publicado varios manuales referentes a la clasificación, preparación e implementación del presupuesto, al igual que guías para usuarios del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).
- La CGR ha emitido los criterios de contabilidad y auditoría del sector público.

19. **Los principales acuerdos institucionales.** El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es responsable, entre otras cosas, por el manejo de la administración presupuestaria del sector público y de las finanzas públicas. Consecuentemente, alberga las direcciones normativas típicas para el manejo financiero: Presupuesto Nacional, Programación de Inversiones, Ingresos, Crédito Público, Proveeduría, Tesorería, Contabilidad, y Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFPA), entre otros.

20. La Oficina del Contralor General de la República[16] (CGR) es un órgano constitucionalmente independiente con la autoridad para ejercer un control fiscal (*fiscalizar*) sobre toda administración de fondos y otros bienes públicos, por medio de controles ex-ante o ex-post.[17] Otras funciones de la CGR incluyen establecer los métodos de contabilidad pública, reportar la situación financiera de la administración pública al Legislativo y Ejecutivo, y llevar las cuentas nacionales. Las siguientes tres

[16] La Asamblea Nacional elige al Contralor General por un término igual que el del presidente de la República (5 años). El Contralor sólo puede ser removido por la Corte Suprema de Justicia si se justifica legalmente.

[17] De acuerdo con la Constitución, el CGR determina los casos en las cuales ejercerá controles tanto ex-ante como ex-post. Sin embargo, éste ultimo raramente se ha practicado.

direcciones son relevantes para el propósito de este reporte: Control Fiscal, (*Fiscalización*), Métodos y Sistemas de Contabilidad, y Auditoría General.

21. La Asamblea Nacional aprueba el presupuesto anual y posee otros atributos presupuestarios, (ver el Capítulo IV), pero no puede autorizar gastos de artículos y programas que no estén incluidos en el presupuesto.

22. Como se observará en los siguientes capítulos, cuatro áreas principales parecen sujetas a mejoras en el escenario institucional: (i) las operaciones de pago están fraccionados, con la CGR encargada del manejo de las nóminas y el servicio de la deuda y el MEF de los otros pagos; (ii) asimismo, tanto el MEF como la CGR mantienen la base de datos de la deuda pública; (iii) la ley orgánica del MEF (Ley 97) le atribuye la función de mantener la contabilidad gubernamental integrada y preparar las declaraciones financieras consolidadas del sector público, una función que todavía lleva a cabo la CGR; y (iv) las responsabilidades de la CGR relacionadas con áuditos externos parecen incompatibles con sus funciones de controles ex-ante y de tipo administrativo.

23. **Sistemas de Administración Financiera**. El desarrollo y la consolidación de un sistema integrado de administración financiera (SIAFPA) es un punto central en el Programa Gubernamental para Fortalecer y Modernizar la Administración Económica y Fiscal financiada por el BID y que actualmente está en su segunda fase. (Cuadro 2).

24. SIAFPA es un sistema oficial del gobierno para mantener registros financieros y presupuestarios. Bajo la premisa básica de descentralizar operaciones y centralizar normativas, el sistema sigue dos estructuras: (i) en entidades ejecutores, *SIAFPA institucional* contiene módulos para presupuesto, proveeduría, tesorería, contabilidad, activo fijo e inventario, y control fiscal; y (ii) al nivel central, *SIAFPA consolidado* contiene módulos rectores para presupuesto, tesorería, deuda pública, y contabilidad.

25. SIAFPA opera en 23 entidades del Sector Público No Financiero, SPNF, (incluyendo todo el gobierno central), otras entidades utilizan un sistema de registro presupuestario de gastos (SRPG) u otros sistemas de información. Aún cuando la expansión de SIAFPA ha contribuido a la estandarización gradual de las operaciones, la abundancia de aplicaciones TI inconexas en el manejo financiero son todavía tangibles.[18]

[18] Por ejemplo: SIAFPA, SRPG y otros sistemas se usan para registrar ejecuciones presupuestarias y transacciones contables. EPD se usa para el manejo de casi pero no todas las nóminas de gobierno. El sistema de formulación presupuestaria, el sistema de inversiones públicas (SNIP), el sistema de administración de la deuda (DMFAS/SIGADE), y el registro de bienes fijos, para nombrar unos cuantos, no están conectados directamente y en línea con SIAFPA. El MEF tiene la intención de mejorar la integración entre sistemas a través del desarrollo de una versión mejorada y más flexible del SIAFPA con base una plataforma "web". Por otro lado, la Secretaría Presidencial de Innovación Gubernamental (SPIG), considera necesario trabajar en conjunto con el MEF y la CGR para desarrollar un nuevo sistema que permita planear y administrar en tiempo real los recursos gubernamentales (iGRP), dados los problemas del SIAFPA (infraestructura tecnológica, desarticulación, falta de integración, cobertura y personal de apoyo).

Cuadro 2: Programa para Fortalecer y Modernizar la Administración Económica y Fiscal

El principal objetivo de la segunda fase del programa es aumentar la eficiencia y efectividad del sector público en las esferas económicas y fiscales. Los objetivos del Préstamo fueron revisados recientemente con el gobierno, luego del cambio de administración. La revisión de los componentes del proyecto ha modificado ligeramente el calendario original para los desembolsos y las metas acordadas han sido definidas de la siguiente manera: (i) mejorar la capacidad de planificación del MEF; (ii) fortalecer la administración financiera; (iii) hacer el recaudo fiscal más eficiente y efectivo; (iv) mejorar la calidad de la inversión pública; (v) ampliar la capacidad de administración y supervisión de la administración aduanera; y (vi) fortalecer las instituciones del sistema de registro de tierras.

Fortalecimiento de la Administración Financiera

a. Dirección de Presupuesto (DIPRENA). Las siguientes actividades se han planificado para mejorar el manejo presupuestario y hacerlo más expedito, preciso y transparente: (i) diseñar un método para revisar la estructura de planificación del presupuesto nacional e introducir una programación de presupuesto para varios años (multi-años); (ii) llevar a cabo un estudio diagnóstico de la actual estructura de programación; (iii) definir e implementar una nueva estructura de programación dirigida a hacer del presupuesto un medio para el manejo de la administración pública y para evaluar su ejecución en términos físicos y financieros; (iv) incorporar la conexión del subsistema de ingresos públicos al ciclo presupuestario; y (v) entrenar al personal en las nuevas metodologías adoptadas.

b. Dirección General de Tesorería (DGT). Los planes son reducir los gastos financieros del gobierno: (i) consolidando esfuerzos en las operaciones de la Tesorería, reduciendo el tiempo de pago a los proveedores de servicios de 120 a 30 días; y (ii) llevando a cabo el programa para implementar el sistema integrado de contabilidad en la Tesorería, reduciendo el balance promedio diario de US$500 millones a US$150 millones, con la respectiva reducción de costos por intereses.

c. Dirección de Crédito Público (DCP). Mejorar el manejo de la deuda externa e interna reducirá los costos del manejo de la deuda pública. Las siguientes actividades se llevarán a cabo: (i) terminar la transferencia de las funciones del registro y pago de deudas entre el MEF y la CGR; (ii) apoyar el afinamiento del proceso de registro y pago de la deuda; y (iii) diseñar y adoptar un método de control de calidad para la información que se ingresa en SIAFPA y los reportes sobre la administración de la deuda pública.

d. Dirección Nacional de Contabilidad (DNC). Las siguientes actividades se llevarán a cabo: (i) formular procedimientos para verificar la calidad de la información contable; (ii) definir la metodología para consolidar los estados financieros de la deuda pública; (iii) diseñar metodologías para el análisis financiero y económico de los estados financieros consolidados; y (iv) apoyar la implementación del plan de entrenamiento de la DNC.

e. Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA). Se proponen las siguientes actividades: (i) afinar y extender SIAFPA al sector público descentralizado y gobiernos locales seleccionados por el Gobierno de Panamá; (ii) definir un plan de estandarización para SIAFPA; (iii) incorporar en SIAFPA conexiones con otros sistemas relacionados, por ejemplo, ingresos, inversiones, y las cuentas integradas de la Tesorería; y (iv) diseñar planes de emergencia y contingencia. Se espera que la implementación total de SIAFPA en todo el sector público traiga un aumento en la productividad del sector, una reducción en los costos de proveeduría pública, y mayor transparencia y control en la ejecución del presupuesto.

Modernización del Sistema de Inversiones Públicas

El objetivo general de este componente es fortalecer la planificación, programación, y control del presupuesto de inversiones públicas para que el sector público pueda buscar opciones de inversión que rindan los más altos réditos y que sean más consistentes con las metas macroeconómicas del gobierno. El elemento central de este fortalecimiento es la "torre de control" – un sistema de información construido en una aplicación Web acoplada a una comunicación con base en Internet como el componente medular del SINIP – que suplirá información sobre la cartera del proyecto de inversión del sector público a todo el país.

En este sentido, la Dirección de Programación de Inversiones (DPI) realiza una serie de actividades para fortalecer el SINIP que contempla lo siguiente:

- Fortalecimiento a través de un esquema que contemple tres componentes: (i) capacitación y asistencia técnica, (ii) metodologías, normas y procedimientos; y (iii) Sistema Banco Integrado de Proyectos.
- Conformación del Comité Técnico Interinstitucional para fomentar la viabilidad del Proyecto.
- Rediseño de la aplicación utilizada para la administración de las iniciativas de inversión.

- Ejecución del plan de acción para la contratación de la firma que realizará la consultoría de desarrollo e implementación de la aplicación denominada "Banco Integrado de Proyectos", dirigida a satisfacer las necesidades de los usuarios y a la optimización de la metodología definida.
- Los planes de la DPI contemplan la revisión de la metodología para la formulación, seguimiento y administración de las iniciativas de proyectos, que servirá de base a la nueva aplicación.

También, las acciones de la DPI contemplan el desarrollo de un programa de capacitación para fortalecer el proceso de formulación y seguimiento de las iniciativas de proyectos así como en el uso de la herramienta. En este sentido, la nueva conceptualización de la aplicación contempla el desarrollo de una funcionalidad para la identificación de necesidades de capacitación de los funcionarios en las instituciones ejecutoras. Por otro lado, se ejecutan las actividades administrativas para la contratación del consultor internacional quien coordinará la formulación de un Plan Sectorial de Inversiones Públicas de mediano plazo para el período 2006 - 2010.

Fortalecimiento del Sistema de Impuestos

a. Con el objetivo de implementar procedimientos para la planificación institucional y el control administrativo: (i) se harán estudios sobre evasión y sobre sectores económicos claves para obtener información para planes institucionales; (ii) se evaluará el registro de contribuyente único y se propondrán acciones para darle a la Dirección General de Ingresos (DGI) más y mejor información sobre las unidades que administra; (iii) se establecerán metodologías para control de manejo y planificación en todas las áreas; y (iv) se revisará y adaptará la estructura organizativa de los programas de acción adoptados.

b. Para implementar controles efectivos y combatir la evasión de impuestos: (i) se creará la capacidad para investigar y detectar la evasión de impuestos; (ii) se establecerán nuevos sistemas computacionales para apoyar las inspecciones; (iii) se evaluará la implementación de medidas estructurales para prevenir la evasión; (iv) el sector económico desarrollará técnicas de áudito específicas, y (v) se le dará a los auditores los medios computacionales para llevar a cabo sus trabajos de campo.

c. Fortalecimiento de los Recursos TI: (i) la DGI recibirá apoyo para consolidar su independencia TI dentro del marco de las políticas definidas por el MEF y el intercambio de información que necesariamente debe ocurrir con otras áreas de gobierno; (ii) se le dará apoyo para desarrollar y administrar sus propios sistemas; y (iii) se reforzará y actualizará la infraestructura para manejar sistemas de información electrónica.

d. Establecimiento de Políticas de Comunicación Institucional: (i) se establecerán políticas para promover que los contribuyentes tengan un mayor cumplimiento de sus obligaciones tributarias; y (ii) se establecerán canales de información permanentes y en gran escala sobre el sistema tributario, dirigido tanto a la comunidad como al sistema interno.

e. Para promover el entrenamiento y mejorar los servicios ofrecidos por el personal de la administración tributaria y estimular la capacidad operativa de la institución, se le dará apoyo a : (i) la creación de una unidad para coordinar el entrenamiento de personal y administración; (ii) la implementación de procedimientos específicos para la selección, contratación, evaluación, y promoción de empleados bajo la actual Ley de Carrera Administrativa; (iii) se diseñarán e implementarán programas de entrenamiento con énfasis en control e inspección de impuestos; y (iv) se implementarán procedimientos administrativos que permitan que la DGI maneje más expeditamente los recursos físicos y financieros que le han sido asignados.

f. Referente al control interno, el programa promoverá la formalización de procedimientos a través de lineamientos o manuales y establecerá procedimientos de control interno.

Fuente: IDB (2002, ligeramente actualizado en el 2006)

Marco para las Adquisiciones Públicas

26. **Vistazo general del marco legal.** La ley 56 de 1995 y sus regulaciones de implementación, incluidas en el Decreto No. 18 de 1996, constituyeron el marco normativo básico para las adquisiciones del sector público en Panamá. Las fortalezas y debilidades de la ley se abordan en detalle en el CPAR 2001. No obstante, un comité interinstitucional del Gobierno preparó un nuevo proyecto de ley de adquisiciones que fue avalado por el Gabinete en pleno y enviado a la Asamblea. Este proyecto de ley se discute separadamente más adelante.

27. La ley 56 y las regulaciones establecieron todos los principios básicos requeridos para sostener un sistema de adquisiciones competitivo y transparente, incluyendo el establecimiento de un

marco institucional sólido para el desarrollo e implementación de políticas. Los defectos más importantes incluyeron insuficiente claridad en aspectos importantes tales como la calificación y evaluación de licitantes y la cantidad por garantía de desempeño (que puede ser hasta el 100 por ciento del valor del contrato a la discreción de la entidad contratante), justificaciones vagas y excesivas para contratación directa, carencia de regulaciones apropiadas para la selección de asesores, y demasiadas provisiones legalistas que le imparten algo de rigidez al proceso (por ejemplo, excesiva formalidad y múltiples requerimientos de documentos). Este último problema, en particular, se agrava con las reglas de control ex-ante establecidas en el estatuto que habilita a la CGR y en las varias capas de aprobaciones internas establecidas en regulaciones a nivel de agencia. Entre las justificaciones para la contratación directa, una que se abusa con más frecuencia es la "urgencia obvia" que tiene una definición demasiado amplia. Otro caso en donde la excesiva libertad y la falta de claridad podrían llevar a abusos es la prerrogativa de la institución que compra de otorgar el contrato directamente cuando dos procesos de licitación consecutivos han sido anulados debido a la falta de participantes.[19]

28. El problema más serio con la Ley 56 de 1995 es su utilización limitada y altamente fragmentada debida, entre otras cosas, a una proliferación de interpretaciones diferentes y prácticas de implementación, y a la fragmentación de contratos para evitar los controles y procedimientos de aprobación jurídicamente engorrosos. Se ha estimado que, en la práctica, 80 por ciento de las adquisiciones gubernamentales bajo la ley vigente tienen que ver únicamente con la adquisición de pequeños proyectos y la compra de bienes y servicios corrientes.

29. Otra consecuencia de los onerosos procesos presupuestarios y de adquisiciones ha sido el amplio uso de agentes financieros externos, tales como PNUD y IICA, para ejecutar proyectos y largos contratos manejados por agencias del gobierno central.

30. **Nueva Ley de Adquisiciones.** Ya se ha alcanzado un logro significativo en el área del marco legal para las adquisiciones. Una nueva ley de adquisiciones, Ley 22 de 2006, fue promulgada en la Gaceta Oficial el 28 de Junio de 2006. Se piensa que la Ley, programada para entrar en vigencia el 29 de diciembre de 2006, va a jugar un papel principal en la transformación del sistema gubernamental de adquisiciones.

31. La nueva ley de adquisiciones constituye un paso en la dirección correcta para reformar el marco normativo ya que aborda varias de las debilidades previamente identificadas, fortalece la independencia y el mandato de la DCP, y facilita la transición a un sistema electrónico de adquisiciones. El Gobierno de Panamá ya ha desarrollado un plan de acción para la implementación de la Ley, incluyendo la redacción de marcos normativos, el desarrollo de una estrategia e-adquisiciones, etc., que será financiado por medio de un Proyecto de Asistencia Técnica del Banco Mundial que está siendo implementado.

32. **Ejemplos de Sistemas Normativos Paralelos**. Mientras que varias entidades autónomas siguen sus propias reglas, adicionalmente a la ley, la ACP utiliza un sistema de adquisiciones totalmente independiente[20]. Además de un juego de reglas coherente, hay muchos otros factores que contribuyen a la eficiencia del sistema de adquisiciones de la ACP. No obstante, algunos de estos factores están enraizados, por lo menos en parte, en su marco normativo que está bien diseñado e

[19] El lenguaje del Art. 46 y 58 de la Ley 56 permite pero no obliga a la entidad que compra que le otorgue el contrato al único participante. No obstante, la entidad puede, a su discreción, otorgar el contrato directamente a una parte que no ha participado en la licitación.

[20] Basado en el Art. 312, Título XIV de la Constitución Política de Panamá, Artículos 52-59 de la Ley de la ACP, las Regulaciones para Contrataciones de la ACP, y otras reglas internas que abordan detalles de procedimiento.

incorpora modernos principios y enfoques de contratación gubernamental estableciendo la base para el afinamiento de los procesos y controles de adquisiciones. Aún cuando éste marco normativo es fuerte e innovador, lo que principalmente impulsa las reglas de la ACP incluye, entre otros, la eficiencia en costos, la calidad de los puestos de adquisiciones, condiciones más favorables para disponer de productos obsoletos, y las concesiones otorgadas por la ACP. El marco normativo de la ACP reorganiza el ciclo de adquisiciones como un proceso de administración de suministros que involucra una amplia gama de decisiones administrativas, además del proceso de selección. Los principios encontrados en el sistema de reglas de la ACP van mucho más lejos que el valor básico de una competencia abierta y transparente, también presente en la Ley de Adquisiciones Públicas, para suplir una clara guía sobre muchos aspectos claves de un sistema eficiente incluyendo, entre otras cosas, asegurando un tratamiento justo y equitativo de los participantes y contratistas, el uso de especificaciones basadas en rendimiento, la delegación de autoridad contractual, la planificación de adquisiciones para aumentar la eficiencia a través de la consolidación apropiada, el permitir acceso a los posibles participantes y contratistas a la información de las adquisiciones, quejas de la licitación, y la evaluación del rendimiento pasado de los contratistas. El sistema de control incluye, entre otras cosas, áuditos ex-post, claras reglas de ética y divulgación financiera y un sistema eficiente de manejo de información de adquisiciones la cual automáticamente señala actividades sospechosas tales como fraccionamiento de contrato y prácticas de colusión. Las reglas de adquisiciones de la ACP también establecen medidas detalladas sobre la administración del contrato, incluyendo el pago pronto al contratista y la cálculo de intereses en caso de demora en pago, el mantenimiento de registros y áuditos internos, y una ética clara con un código de conducta con medidas y sanciones. Con propósitos de control, el mismo oficial de contratación no puede llevar a cabo más de dos de las siguientes tareas: aprobar, confirmar recibo, y autorizar el pago.

33. Otro ejemplo importante de los "regímenes paralelos de adquisiciones" que existen en Panamá es la Caja del Seguro Social, (CSS). Adicional a la Ley 56, regulaciones detalladas de adquisiciones se incluyen en la recientemente aprobada ley habilitante[21] y la Ley sobre Fármacos y otros Productos del Sector Salud[22]. Estos conjuntos de normas están complementados con procedimientos detallados para el proceso de adquisiciones que fueron completamente revisados en el 2005[23] y los documentos estándar de licitación que establecen las bases para procesos competitivos transparentes y relaciones contractuales equitativas. El régimen paralelo de la CSS establece un marco normativo más moderno y completo que la Ley de Adquisiciones Públicas, particularmente con respecto al uso de contratos marco. Muchos detalles fueron apropiadamente incluidos en niveles más bajos y fuentes flexibles (por ejemplo, procedimientos internos y documentos para licitaciones). No obstante, el reciente éxito de la CSS en mejorar la eficiencia y transparencia de sus adquisiciones se le puede acreditar más a su reforma organizativa, el uso eficiente de tecnología, nuevas formas de contratación y el liderazgo del Director que la reforma legal.

34. **Vistazo General del Marco Institucional y la Capacidad de Manejo**. Las principales partes interesadas institucionales incluyen al MEF, particularmente, la Dirección de Crédito Público (DCP), la CGR, y la Secretaría de la Presidencia para la Innovación Gubernamental (SPIG).

35. La DCP es el regulador primario y, por ley, se requiere que participe activamente en el sistema de supervisión conjuntamente con la CGR, (por ejemplo, aprobando las contrataciones directas, una actividad que históricamente ha absorbido una parte significativa de sus recursos).

[21] Ley 51 de 2005.
[22] Ley 1 de 2001.
[23] Varias reglas internas tales como el "Procedimiento para la Compra de Bienes Utilizando Contratos Marco" (N. 260-05) y el "Procedimiento para Manejar Incumplimiento de Contratos en Contratos Marco" (178-05).

36. El actual Gobierno ha puesto un fuerte énfasis en la reforma del sistema de adquisiciones como una forma de afinar la administración pública y aumentar la eficiencia del gasto público. Como resultado, la DCP recibió un mandato más fuerte y completo apoyo político para revivir el proceso de reforma. Actualmente, la DCP tiene un liderazgo efectivo, está desarrollando una visión coherente de su fortalecido rol, y ha iniciado una buena coordinación con otras partes interesadas gubernamentales claves, en particular la CGR y la SPIG. Adicionalmente a los aportes del Gobierno, existen suficientes recursos para apoyar la fase inicial de la reforma a través del Proyecto de Asistencia Técnica para la Reforma de Políticas Públicas del Banco Mundial, la cual tiene un componente específico con ese propósito (Cuadro 3).

Cuadro 3: Proyecto de Asistencia Técnica para la Reforma de Políticas Públicas

El objetivo del proyecto es consolidar y profundizar las reformas requeridas para acelerar el crecimiento y reducir la pobreza a través del fortalecimiento del monitoreo y planificación económica y la formulación de políticas y capacidad ejecutoria del gobierno. El proyecto promueve el logro de este objetivo con la asistencia del gobierno en la implementación de compromisos y políticas seleccionadas, el diseño de nuevas reformas seleccionadas y el mejoramiento de su capacidad para llevar adelante monitoreos de pobreza y economía y evaluaciones analíticas. Más específicamente, los objetivos del proyecto incluyen lo siguiente: (i) promover la reforma y liberación del intercambio comercial; (ii) contribuir a la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del sector público fortaleciendo la capacidad del gobierno en general para monitorear información económica y mejorar la formulación e implementación de la política macroeconómica; (iii) mejorar la calidad de los datos sobre pobreza y la información sobre gastos sociales para así incrementar la pertinencia, eficiencia, y metas de los programas sociales; y (iv) mejorar la eficiencia y transparencia en las adquisiciones públicas.

Fortaleciendo el sistema de adquisición pública

1. Mejorando el marco legal de las adquisiciones públicas. Este sub-componente respalda la revisión total de las existentes regulaciones sobre adquisiciones y temas relacionadas y la redacción y tramitación de una enmienda a la Ley 56 y un decreto normativo amplio, utilizando mecanismos participativos (talleres) que involucren a todas las partes interesadas. La enmienda a la Ley de Adquisiciones Públicas estaría dirigida al fortalecimiento de la política central, la construcción del rol normativo e institucional de la DCP, el cierre de lagunas existentes y la remoción de inconsistencias.
2. Construcción de la capacidad institucional para el manejo de las adquisiciones. Este sub-componente apoya el fortalecimiento de la DCP y a las unidades de adquisiciones en agencias gubernamentales supliéndolas con recursos para que cumplan con sus deberes y para que implementen un programa progresivo dirigido a: (i) desarrollar procedimientos regulares y documentos de licitación de aplicación general a nivel nacional; (ii) revisar y ajustar procedimientos; (iii) desarrollar e implementar una política de recursos humanos; (iv) hacer una evaluación de los recursos humanos disponibles; y (v) diseñar e implementar un programa de entrenamiento para oficiales de adquisiciones.
3. Desarrollar un sistema de adquisiciones públicas. Este sub-componente apoya el establecimiento de un Sistema de Información de Adquisiciones Públicas y que se sienten las bases para las Adquisiciones del Gobierno con Apoyo Electrónico (e-GP). El proyecto financia asistencia técnica, capacitación y equipo para el desarrollo de este sistema.

El gobierno recientemente ha reexaminado el sub-componente de adquisiciones como parte de la política de diálogo llevada a cabo durante la preparación de este reporte, incluyendo alguna de sus recomendaciones. Por ejemplo, se avanzan procesos de selección para contratar asesores que puedan ayudar a la DCP a desarrollar una estrategia de reforma general, preparar indicadores de referencia utilizando como herramienta el Sistema de Indicadores de Valores de Referencia (BIS) del Esfuerzo Conjunto sobre Adquisiciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-CAD), revisando procesos administrativos para identificar ineficiencias y cuellos de botella, y llevar a cabo encuestas de percepción de transparencia.

Fuente: Banco Mundial (2001, ligeramente actualizado en 2006)

37. Durante el 2005, la DCP ha sido reorganizada para dar asistencia técnica a entidades que se encargan de adquisiciones referente a la interpretación y aplicación del marco normativo, supervisar la consistente implementación del sistema como un complemento a las funciones de control de la CGR, desarrollar herramientas tales como documentos de licitación, construir capacidad en las entidades de adquisiciones, y administrar el sistema de compras por medios electrónicos. El nuevo liderazgo y la reorganización han resultado en flujos de trabajo más eficientes (un promedio de respuesta de 90 a 30 días para aproximadamente el 70 por ciento de los procesos), y el lanzamiento de una campaña de acercamiento para comenzar a cooperar más efectivamente con las organizaciones del sector privado y la sociedad civil, (por ejemplo, con el capítulo local de Transparencia Internacional). Esta última va a requerir de un significativo esfuerzo ya que la DCP requiere superar la imagen negativa del sistema de

adquisiciones públicas y del Estado como socio empresarial para el sector privado[24]. Adicionalmente, durante la preparación de este reporte, la DCP comenzó a cooperar más de cerca con la Unidad Técnica de Políticas Públicas encargada de implementar el proyecto del Banco Mundial y reformó el programa de adquisiciones para abordar varios requerimientos de la DCP que han surgido, tal como fueron identificados por sus oficiales y confirmado preliminarmente por este CPAR actualizado.

38. La CGR también está en el proceso de revisar su metodología de controles con el objetivo de mejorar su propia eficiencia, tal como se establece en el Capítulo IV. Con este propósito, por ejemplo, la CGR ha iniciado el desarrollo del sistema de compras por medios electrónicos antes de transferir esta responsabilidad a la DCP y ha sido uno de los primeros patrocinadores de la reforma legal para modernizar el sistema.

39. La SPIG juega un rol central en el avance del desarrollo de la tecnología diseñada para promover transparencia y eficiencia en la administración pública y establecer un ambiente que sea conducente a su utilización. En particular, la SPIG tomó el liderazgo en el desarrollo de la estrategia de compras por medios electrónicos (PanamaCompras) y es un socio clave de la DCP para implementar este sistema.

La Integridad del Sistema

40. **Ética y Medidas Anti-Corrupción.** La agenda del Gobierno para la modernización del Estado incluida en la estrategia para el desarrollo económico y social del 2005 identifica como importantes prioridades los temas de ética, anti-corrupción, y un competitivo sistema de adquisiciones.

41. La Ley 6 de 2002 constituye el marco legal para la transparencia en la administración pública. Tal como se requiere por ley, el 15 de diciembre del 2004 el Ejecutivo promulgó las regulaciones[25] que establecen los principios generales para la estandarización de los códigos de ética en el gobierno central. Todas las entidades públicas ya han emitido y distribuido sus códigos de ética y algunos han puesto sus códigos en la Internet.

42. Varias instituciones horizontales y verticales ya están implementando el marco de transparencia y anti-corrupción.

43. Las Oficinas de la CGR y de la Procuraduría General son las agencias principalmente responsables de hacer cumplir las disposiciones en contra de la corrupción en sus respectivas áreas de jurisdicción.

44. Recientemente *la CGR*[26] ha implementado varias acciones de apoyo a la transparencia y buen gobierno, tales como empezar a desarrollar los indicadores para evaluar la capacidad fiduciaria

[24] Varios representantes del sector público entrevistados por la misión indicaron que muchas compañías de renombre panameñas no hacen contratos con el gobierno o, debido a políticas corporativas, dependen sólo del mercado de adquisiciones para obtener una porción limitada para sus negocios.

[25] Decreto de Gabinete 246 del 15 de diciembre del 2004.

[26] Dos oficinas que le reportan al Contralor General investigan corrupción administrativa: (1) La Dirección Nacional para Investigaciones Especiales, (Resolución 204 de la CGR de Julio 1995), que fiscaliza reportes sobre supuestas irregularidades en la administración de fondos públicos. Esta entidad tiene un sistema en línea para reportar casos de mal uso de fondos públicos; y, (2) La Dirección de Responsabilidad Patrimonial, (Decreto de Gabinete 36 del 10 de febrero de 1990); una entidad responsable de llevar a cabo los pasos administrativos preliminares para determinar si ha habido mal uso de fondos públicos. Esta Dirección también tiene que tomar las decisiones administrativas sobre responsabilidades financieras.

de las entidades públicas y ajustar los umbrales para las revisiones ex-ante, como corresponde. La CGR también estableció un Programa de Declaración Jurada del estado patrimonial de funcionarios públicos, tal como lo requiere la Ley 59 del 29 de diciembre de 1999. De acuerdo a la CGR, el cumplimiento de esta norma era de 87.3% al 25 de diciembre de 2005.

45. *La Oficina del Procurador General*[27] ha promovido las siguientes iniciativas durante el pasado año:

- El fortalecimiento del equipo de fiscales anti-corrupción al nombrarse un nuevo fiscal superior especializado.
- La creación de una oficina de "asuntos internos" encargada de investigar los casos de mala conducta profesional relacionados con el personal de la Oficina del Procurador General.
- La adopción de una agenda anti-corrupción a nivel local e internacional.
- La presentación de un proyecto de ley que haga más expedita la investigación y procesamiento de los casos de corrupción.

46. El *Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción*[28] fue creado como un cuerpo consultivo para el Ejecutivo sobre estrategias del sector público en relación a temas como el buen gobierno, transparencia, ética, y anti-corrupción. El Consejo, cuya membresía incluye Organizaciones No-Gubernamentales (NGOs), grupos religiosos, y medios de comunicación, tiene la responsabilidad de divulgar el código de ética básico a los empleados públicos, crear unidades de ética en las instituciones del sector público, y darle asesoría al Ejecutivo en temas relacionados con la anti-corrupción y la ética.

47. Tal como fue discutido, la *Secretaria de la Presidencia para la Innovación Gubernamental (SPIG)*[29] tiene la responsabilidad de promover la transparencia y eficiencia en la administración pública a través del uso de nueva tecnología.

48. *Sociedad Civil***.** La ley 6 del 22 de enero del 2002[30] incluye los mecanismos para fomentar una participación activa de la sociedad civil en el monitoreo de la administración pública y el Decreto de Gabinete No. 179 específicamente requiere que el Consejo Nacional Anti-Corrupción facilite esta participación con respecto a los esfuerzos anti-corrupción del Gobierno Nacional. Entre otras organizaciones de la sociedad civil, el capítulo local de Transparencia Internacional[31], la Fundación

---

[27] De acuerdo al Artículo 217 de la Constitución, el Ministerio Público (bajo el Procurador General), tiene la responsabilidad de defender los intereses del Estado y/o municipalidades; hacer valer las leyes; fiscalizar la conducta oficial de los empleados públicos y asegurar que estos cumplen con sus deberes; investigar y procesar crímenes y violaciones de la Constitución, leyes, etc.

[28] Decreto de Gabinete 179 del 27 de octubre del 2004.

[29] Decreto de Gabinete 102 del 1 de septiembre del 2004.

[30] Ley 6 del 22 de enero del 2002.

[31] Transparencia Internacional organizó un taller sobre la Ley 56 de 1995, que contó con la participación de miembros de los sectores públicos y privados y de la sociedad civil. El taller produjo un Mapa de Riesgos que identifica los siguientes temas claves: poderes discrecionales dados al servidor público responsable de llevar a cabo las licitaciones; uso excesivo de una sola fuente; disposiciones restrictivas para la calificación de licitantes, tiempo limitado para la preparación de propuestas, y otros hallazgos también identificados por CPAR 2001.

para la Libertad Ciudadana[32] y la Comisión Justicia y Paz[33], han estado muy activas y comunicativas sobre temas relacionados con la transparencia, ética, y anti-corrupción.

49. **El Acceso a la Información.** El derecho a tener acceso a información está basado en el artículo 41 de la Constitución y también se garantiza en la Ley 6, la cual establece los principios de acceso público y publicidad. En línea con el compromiso con la transparencia del Gobierno, el Ejecutivo promulgó un decreto en septiembre del 2004, que ampliaba aún más y definía el derecho del público a la información[34]. Consecuentemente, toda persona puede ejercer este derecho con respecto a cualquier tema de interés social o privado[35] y los servidores públicos tienen que dar una pronta respuesta so pena establecida en la ley, la cual también establece el mecanismo judicial para hacer valer este derecho. Los ciudadanos cuyas peticiones de información hayan sido negados o no contestados conforme a la ley, pueden pedir su cumplimiento a través de un "habeas data" o con una orden judicial dirigida a la entidad pública para que produzca la información.

50. La Ley 6 también requiere que las entidades públicas publiquen periódicamente ciertos documentos (sobre política, estrategia, procedimientos internos) en sus sitios Internet y que mantengan disponibles al público copias impresas de tales documentos y políticas. No obstante, no se requiere que las entidades públicas tengan una oficina o departamento para el manejo de esta función. Adicionalmente, el acceso a todos los archivos, informes, y acciones de adquisiciones está específicamente garantizado tanto en la Ley 56 como en la Ley 6.

51. El ejercicio del derecho a tener acceso a información ha sido facilitado aún más con el lanzamiento en octubre de 2005 de la primera fase del nuevo sistema de compras por medios electrónicos, *PanamaCompras,* cuyo decreto habilitante[36] enfatiza la importancia de las e-adquisiciones para promover transparencia y competencia y apoyar el buen gobierno. Todas las instituciones del gobierno central y las entidades autónomas están obligadas a poner toda su información sobre adquisiciones públicas, oportunidades y adjudicaciones de contratos en su página Internet y también se espera que otras entidades locales comiencen eventualmente a utilizar *PanamaCompras*.

52. **Acceso a Mecanismos de Impugnación.** Las protestas en contra de licitaciones constituyen un importante medio de vigilancia para el sistema, y en Panamá los licitantes recurren a ellas con frecuencia pero el marco normativo no establece un sistema eficiente para analizar dichas protestas. Una resolución que establece las formalidades del procedimiento para presentar una protesta fue

---

[32] *Fundación para la Libertad Ciudadana* ha llevado a cabo evaluaciones anti-corrupción que cubren temas relacionados con política, contratación pública, sistema judicial, el acceso a la información. Entre los reportes más relevantes emitidos por la Fundación están: Informe de Integridad Global, Informe de Corrupción Global, y evaluaciones, (diagnósticos), de la administración pública. La Fundación también ha participado en programas educativos enfocados a combatir la corrupción, tales como el diseño e implementación de campañas públicas ("la corrupción mancha"), para tomar conciencia sobre los costos negativos y las consecuencias de actividades corruptas.

[33] *Comisión Justicia y Paz* ha jugado un rol clave en fiscalizar las actividades del Poder Judicial y asesorar a las otras ramas sobre iniciativas para fortalecer la independencia judicial.

[34] Decreto de Gabinete 124 del 21 de mayo del 2002. El Decreto 124 limitaba la aplicación de la Ley 6 a "personas interesadas" que tienen un interés personal directo en la información solicitada. No obstante, la nueva regulación amplía la aplicación de la Ley 6 permitiendo que "cualquier persona" pida la información.

[35] Bajo la ley vigente, la información sobre la compensación de servidores públicos (referente a contratación, nombramiento, planillas, representaciones, viáticos, etc) también está sujeta al escrutinio público. Esta información ha sido puesta en varios sitios web de instituciones gubernamentales.

[36] Decreto de Gabinete 98 del 2 de septiembre del 2005.

emitida por la DCP seis años después de que la ley de contrataciones entrase en vigencia[37]. Las decisiones de la DCP sólo son ejecutables si se emiten antes de que el contrato sea adjudicado, no hay un plazo para la revisión y decisión de la oficina de contrataciones públicas, y el resultado del proceso no se divulga.

53. Mientras solamente a los licitantes que participaron en el proceso se les está permitido presentar protestas, el actual marco normativo no da instrucciones sobre qué constituye una protesta aceptable o cómo manejar quejas sin fundamento. Debido a esto, a menudo se cometen abusos contra el sistema por algunos licitantes que presentan protestas frívolas, simplemente para trastocar el proceso. Algunos cambios normativos recientemente adoptados por la Caja del Seguro Social (CSS) para mejorar su eficiencia adquisitiva, tal como se discute más adelante, que incluye requerir un 15 por ciento de garantía como condición para presentar una protesta y se ejecuta si la protesta no se resuelve a favor del licitante por la Corte Suprema la cual, de acuerdo con la ley panameña, lleva a cabo una revisión independiente a través de su especializada "Sala Tercera"[38]. Las regulaciones de la ACP incluyen un requerimiento similar para contratos de más de US$10,000 pero la cantidad de la garantía es 5% y ésta sólo se ejecuta si se encuentra que la protesta es frívola y le ha causado gastos adicionales a la ACP. No obstante, en el sistema de la ACP, las protestas alegando irregularidades en los documentos de licitación y la descalificación no requieren que se ponga una garantía. Además, las protestas se deben decidir en un término de 30 días.

Conclusiones y Recomendaciones

54. **Marco de Administración Financiera.** En general, hay un marco legal y normativo amplio que abarca cada área relevante del manejo del presupuesto. No obstante, la práctica de presentar normas generales para la administración del presupuesto, que son de una naturaleza "permanente", para que sean preparadas y aprobadas anualmente podría traer el riesgo de proporcionarle inestabilidad al sistema. Aún cuando no es un asunto prioritario, el gobierno podría, por ende, considerar la creación de una ley de administración financiera, dejando que las leyes del presupuesto anual manejen solamente los asuntos específicos de cada año fiscal.

55. Por otro lado, la distribución de funciones fiscales es clara, aún cuando no siempre satisfactoria. Notándose que en algunos caso hay implicaciones legales y hasta constitucionales, una ***acción fundamental*** sería avanzar un diálogo sobre políticas con las partes interesadas involucradas para buscar soluciones a medio plazo para optimizar la distribución de responsabilidades institucionales, particularmente con respecto al pago de operaciones, (por ejemplo, nóminas y servicio de la deuda), registro de deuda, administración de los sistemas de contabilidad y la preparación de reportes fiscales, y áuditos externos.

56. La implementación continua del sistema integrado de administración financiera, (SIAFPA), con la estandarización de procedimientos correlacionados, ha contribuido a la producción de información oportuna y aparentemente confiable, (aún cuando no completa), de los gastos gubernamentales. En este sentido, SIAFPA contribuye significativamente a que el MEF tenga la capacidad de controlar el gasto acumulado..

[37] Resolución 109 del 15 de octubre del 2001, que complementa la Ley 56 de 1995.
[38] Artículo 72, Ley 51 del 27 de diciembre del 2005.

57. Reconociendo los planes ambiciosos que están en curso para cambiar la plataforma tecnológica de SIAFPA a una arquitectura basada en Internet,[39] una revisión completa de los intrincados procedimientos administrativos en vigencia, (ver Capítulos IV y V), y de los métodos de registro que utiliza el mismo sistema, (por ejemplo, la carencia de una única entrada contable/presupuestaria que se aplique a través de todo el proceso), pudo haber precedido estos planes. La futura conexión entre SIAFPA y *PanamaCompras,* (ver Capítulo V), es un paso en la dirección correcta.

58. Más ampliamente, el gobierno podría desarrollar una política TI, (por lo menos las aplicaciones relacionadas con la administración financiera), que presente los estándares básicos para el desarrollo de aplicaciones de programas de informática, la administración de base de datos, equipo, y resguardos de integridad. Entre otras ventajas, una política como ésta podría ayudar a evitar la proliferación de diferentes (y a veces incompatibles) aplicaciones y bases de datos, no sólo entre diferentes entidades ejecutoras sino inclusive dentro del MEF.

59. Mirando hacia adelante, los indicadores para medir el desempeño de la administración financiera pública documentados en este informe podrían ser usados por el gobierno como marco de referencia para un sistema de monitoreo y evaluación para estimar el impacto de reformas en el tiempo.

60. **Marco legal de las adquisiciones.** Hubo un amplio consenso entre las partes interesadas del sector público y privado de que la Ley 56 sobre Adquisiciones Públicas debió ser modernizada para afinar los procesos de adquisiciones y crear un ambiente más conducente a la implementación del sistema e-adquisiciones para compras por medios electrónicos, y que el actual clima político era conducente a una reforma legal.

61. *El anteproyecto de ley*. La adopción de la nueva ley promoverá un incremento de la implementación y sostenibilidad de la reforma pero, tal como se menciona anteriormente, el proyecto de ley podría ser mejorado.

62. El problema más serio antes de la implementación de la nueva ley es la fragmentación del sistema que hace muy difícil asegurar un cumplimiento consistente en todo el sector público y la libertad que cada entidad de adquisición parece tener para adoptar sus propios requerimientos para licitaciones y contrataciones. Por ejemplo, esta libertad podría crear potenciales obstáculos para la participación de licitantes extranjeros y complicar la implementación de un posible acuerdo de intercambio comercial con los Estados Unidos. Realmente, la capacidad institucional y organizativa de Panamá para interpretar e implementar el tratado consistentemente en todo el sector público representa el principal reto. Es importante asegurar que los esfuerzos para mejorar el marco normativo estén acompañados por un énfasis similar en acciones dirigidas a mejorar el cumplimiento y resultados del sistema en términos de eficiencia y transparencia, tal como se discute en los siguientes capítulos.

63. **Marco Institucional y Administración de Adquisiciones**. Debido a la magnitud del trabajo de reforma y del legítimo deseo de producir resultados rápidamente, la DCP ha iniciado muchas buenas iniciativas pero todavía no ha desarrollado una estrategia comprensiva que clarifique sus prioridades, defina sus herramientas y metodologías, y asegure la sostenibilidad del esfuerzo de reforma luego del empuje inicial. La DCP ha seleccionado a un consultor para identificar y establecer prioridades en sus acciones a corto y mediano plazo, (por ejemplo, cuáles herramientas deben

[39] Entre otras ventajas, una arquitectura basada en Internet puede reducir los costos asociados con enlaces dedicados, sistemas de comunicación, y mejores programas, y, por ende, puede facilitar significativamente una expansión en la cobertura. Al mismo tiempo, tiene que tener fuertes resguardos de seguridad como soporte.

desarrollarse y cómo), y los recursos requeridos para estos proyectos específicos, al igual que para las actividades en curso. La estrategia también debe incluir un análisis de las partes interesadas sobre los principales interlocutores para maximizar la efectividad de la interacción y desarrollar asociaciones, y un mapa de potenciales obstáculos a la efectividad de la DCP, con opciones de cómo superarlos.

64. La DCP también ha seleccionado un consultor calificado para aplicar el sistema de indicadores de valores de referencia (BIS) desarrollado por la Mesa Redonda de la OCDE-CAD/Banco Mundial para Fortalecer la Capacidad de Adquisiciones de los Países en Desarrollo para evaluar ampliamente los elementos claves del buen funcionamiento del sistema de adquisiciones[40]. El BIS será la base para que el sistema de monitoreo continúe midiendo el progreso e identificando áreas donde se requiere un énfasis adicional. Un ejercicio similar fue llevado a cabo conjuntamente con el Departamento de Contratación de la ACP con el propósito limitado de evaluar la calidad del sistema de adquisiciones de la ACP utilizando una metodología objetiva que pudiese ayudar a obtener lecciones y guías para reformar el resto del sector público.

65. El diseño de cualquier sistema M&E (monitoreo y evaluación), particularmente uno enfocado en la adquisición pública donde la experiencia es limitada, es muy complejo y no hay una solución única. La DCP debe considerar el espectro amplio de las metodologías M&E incluyendo la recopilación habitual de información, evaluaciones de impacto, y encuestas enfocadas en la oferta, (por ejemplo, el rol de fiscalización de la DCP y la CGR), al igual que la demanda, por ejemplo, asegurando que los hallazgos sean el resultado de evaluaciones participativas y que la información sea propia y utilizada, lo más posible, por todas las partes interesadas, incluyendo las entidades de adquisición y de la sociedad civil. El BIS debe ser complementado con una metodología e indicadores para medir el desempeño de las entidades de adquisición en términos de cumplimiento con las reglas y el impacto en términos de la capacidad del sistema para producir valor por dinero al igual que mejorar la percepción del sector privado sobre la transparencia del sistema. Este último aspecto también está siendo tratado en una asignación de asesoría que se está llevando a cabo y que podría servir como una herramienta dinámica para evaluaciones periódicas. Idealmente, estas evaluaciones se harían bajo un acuerdo de transparencia dirigido por un CSO quien supliría algo como un "boletín de puntuación" independiente sobre la transparencia del gobierno, facilitando así el trabajo y dándole más credibilidad a los resultados. Para operar el sistema, la DCP debe seleccionar competitivamente evaluadores externos y entrenarlos en la aplicación de los indicadores. Cada hallazgo debe ser acompañado de una recomendación específica, (acordada en la entidad), para atender el problema identificado en el proceso, (específico a adquisiciones y/o administración financiera), o la organización, (administración, control, recursos humanos). Restringir el acceso y uso del sistema a personeros de alto nivel (por ejemplo, todos los ministros) es esencial para su efectividad, y compartir/publicar los resultados, (incluyendo el reconocimiento y/o premios/incentivos), es importante para generar una competencia saludable entre las entidades públicas y mejorar su desempeño. Finalmente, debe de haber un criterio claro para incorporar los hallazgos al nivel de toma de decisiones y derivar implicaciones generales de políticas que lleven a reformas adicionales.

66. Debido al limitado ejercicio de las funciones de políticas de fiscalización por el Ministerio de Finanzas hasta muy recientemente y una tradicional función de control interno débil a través del sector público, la CGR se ha tornado a través de los años en un actor clave en el proceso de

[40] Esta herramienta ha sido desarrollada por la mayoría de los donantes, un grupo grande de gobiernos de países en desarrollo, y agencias y organizaciones de implementación de una manera ampliamente consultada. El sistema de indicadores está basado en hitos, objetivos, y características de lo que generalmente se considera un sistema aceptable, tal como fuese acordado por los participantes de la Mesa Redonda, siendo el resultado de la misma, (la "Declaración de Johannesburgo"), introducida al Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo que se llevó a cabo en París en el 2004.

adquisiciones hasta el punto de ser percibido casi como un co-administrador. El control ex-ante dominante y la resultante sobrecarga añade considerable cantidad de tiempo a los procesos de adquisición aumentando las demoras causadas por las ineficiencias internas de las entidades de adquisición, (ver Capítulos IV y V para más detalles). No obstante, la CGR comparte la posición del Gobierno de asumir más responsabilidad y tener procesos más eficientes, unidos con una mayor capacidad y uso de la tecnología en la entidad de adquisición para justificar un alcance más selectivo para el control ex-ante. Tal como se recomienda en el Capítulo IV, la CGR podría considerar desarrollar una herramienta integral de administración de riesgo, basada en la información desarrollada conjuntamente y compartida con la DCP para evaluar regularmente la capacidad y riesgo de adquisiciones que presentan las diferentes entidades y determinar umbrales para una posterior revisión que podría establecerse como una forma de reducir el riesgo. Esta herramienta podría acoplarse totalmente en un futuro con el sistema M&E de la DCP.

La integridad del sistema

67. **Acceso a la Información**. El actual marco legal es adecuado y se puede hacer cumplir. Avances en el desarrollo del sistema e-adquisiciones, tema que será abordado específicamente más adelante en este reporte, es considerado como un elemento importante para continuar la modernización del Estado y aumentar la efectividad del marco de transparencia.

68. **Protestas**. La solución adoptada por la CSS referente a las protestas ha sido efectiva en reducir el número de protestas frívolas pero presenta un riesgo excesivo y una barrera significativa para el ejercicio de ese importante derecho de los licitantes quienes pueden tener razones legítimas para buscar la revisión. La ACP ha adoptado un camino más balanceado el cual podría ser introducido a todo el sector público. Adicionalmente, sería muy útil para poder regular mejor el rol estipulado por la Ley 56 para la DCP estableciendo un nivel intermedio, eficiente e independiente, para la revisión administrativa y definiendo más claramente en las regulaciones los aspectos críticos de la protesta, tales como posición, alcance de los asuntos protestables, contenido y procedimientos para la presentación, período para presentar la protesta, período para tomar la decisión, reglas para la evidencia, medidas intermedias rápidas, y los estándares para la revisión.

69. **Ética, Transparencia y Anti-corrupción**. Los marcos normativos e institucionales son buenos pero más cooperación de la sociedad civil sería deseable para mejorar su capacidad de hacer al Estado responsable y para cooperar en el desarrollo de políticas, particularmente en el área de adquisiciones. Iniciativas pertinentes podrían incluir consultas regulares y el establecimiento de mecanismos de monitoreo como motivadores para que la sociedad civil tome acción y para realzar la capacidad de defensa de las organizaciones de la sociedad civil. Durante la pasada década, la República de Panamá ha mejorado significativamente su marco normativo en cumplimiento de convenciones internacionales sobre anti-corrupción de las cuales es signatario.[41] Avances adicionales podrían incluir exigir a los empleados públicos de alto rango a que divulguen su situación financiera para el escrutinio público y además simplificar los requerimientos para investigar a los servidores públicos. Adicionalmente, se requiere una legislación específica para proteger a los que reportan irregularidades. Un proyecto de ley sobre este tema actualmente está siendo considerado por la Asamblea.

[41]La República de Panamá ratificó la Convención Interamericana Contra la Corrupción, Ley 42 del 1 de Julio de 1998; y, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, Ley 15 del 10 de mayo del 2005. Además, Panamá firmo la Declaración de Mecanismos para darle Seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción.

III. TEMAS TRANSVERSALES CLAVES

Resultados de la Administración Financiera Pública

70. Una proporción selectiva de la ejecución del presupuesto puede indicar si el presupuesto es suficientemente realista y si está siendo implementado como fue propuesto. Con este propósito, esta sección examina cuatro indicadores: (i) resultado de ingresos agregados, (ii) resultado de egresos agregados, (iii) composición de los gastos agregados, y (iv) existencias de pagaderos vencidos.

71. **Ingresos.** Primeramente, comparar los ingresos presupuestados y su ejecución puede dar una indicación general de la calidad de los ingresos estimados, lo cual es crítico ya que los gastos presupuestados asignados y las políticas prioritarias subyacentes están basadas en tal proyección de ingresos. Como se muestra en la Tabla 2, el historial reciente en relación a este punto ha sido razonable: la recaudación de ingresos domésticos por el gobierno central ha caído menos de 94 por ciento de lo estimado en el presupuesto original en sólo uno de los tres últimos años.[42] La actual proporción de ejecución de ingresos del resto del Sector Público No Financiero (SPNF) también ha estado razonablemente cerca de lo presupuestado.

Tabla 2: Ejecución de Ingresos Agregados
(porcentaje del ingreso presupuestado)

	2003	2004	2005
Gobierno Central			
Ingreso Doméstico	94.5	87.5	108.8
Ingreso Tributario	98.4	90.1	110.6
Ingreso Corriente	101.4	97.6	110.8
No Tributario	94.4	80.1	110.3
Instituciones Descentralizadas			
Ingreso Corriente	94.6	100.7	
Empresas Públicas			
Ingreso Corriente	93.2	101.9	

Fuente: Cálculos propios utilizando información CGR/MEF

72. **Egresos.** La capacidad de implementar los egresos presupuestados es un factor de apoyo importante para que el gobierno pueda cumplir los servicios públicos planificados para el año. Como se muestra en la Tabla 3, el reciente desempeño ha sido bueno: en sólo uno de los tres últimos años la variación entre el egreso primario ejecutado del gobierno central y el presupuestado se ha excedido cinco por ciento. Observando su composición, no obstante, es evidente que la sobre- ejecución de los egresos corrientes ha tenido que ser compensada reduciendo los desembolsos de capital.[43] Como en el caso de los ingresos, el resto de los SPNF ejecutan egresos agregados de una manera razonablemente cerca a lo presupuestado.

[42] En el 2004, el 80 por ciento de ejecución de ingresos no tributarios se debió mayormente a la decisión de la nueva administración de eliminar la práctica de adelantar pagos de dividendos del Banco Nacional de Panamá, (BNP). A la inversa, en el 2005, la reforma tributaria y una cantidad no anticipada de dividendos de participaciones en empresas, incrementó, respectivamente, las recaudaciones tributarias y no tributarias.

[43] La nueva administración ha hecho un esfuerzo por enfrentar los gastos atrasados, resultando en aumentos al presupuesto original, lo cual explica parcialmente la sobre ejecución de gastos actuales en el 2004 y 2005.

Tabla 3: Variación en la Ejecución del Gasto Primario Agregado
(porcentaje de egreso presupuestado)

	2003	2004	2005
Gobierno Central	(12.8)	4.8	3.0
Corriente	(5.8)	9.0	8.3
Capital	(36.9)	(7.4)	(14.9)
Instituciones Descentralizadas	(8.2)	(7.0)	
Empresas Públicas	(6.3)	4.5	

Fuente: Cálculos propios utilizando información CGR/MEF

73. **Composición de los Gastos.** La credibilidad del presupuesto puede también ser medida en base a lo que reciben las entidades en el presupuesto de los recursos inicialmente planificados: cuando la composición de los gastos varía del presupuesto original con regularidad, este último no será un documento útil. Como se muestra en la Tabla 4, en dos de los últimos tres años la variación en la composición del gasto primario del gobierno central[44] ha excedido la desviación general, (Tabla 4), por más de cinco por ciento. Dado que esta situación refleja mayormente decisiones presupuestarias claves tomadas durante el primer año de la nueva administración, se espera que el gobierno esté en una mejor posición para controlar la volatilidad de las asignaciones en los próximos años.

Tabla 4: Variación en la Composición del Gasto Primario
(porcentaje de gastos presupuestadas)

	2003	2004	2005
Gobierno Central			
Desviación absoluta general (Tabla 3)	12.8	4.8	3.0
Variación absoluta en la composición	13.8	15.3	8.9
Diferencia	1.0	10.5	5.9

Fuente: Cálculos propios utilizando información CGR/MEF

74. **Atrasos en Pagos.** La identificación y control de los pagos atrasados de gastos es de primordial importancia ya que estos son una forma de financiamiento no transparente que afecta la credibilidad en la información del presupuesto, (y el costo de hacer negocios con el gobierno, tal como se enfatiza en el Capítulo V). Desde finales del 2004, el gobierno ha hecho un esfuerzo encomiable para manejar las cuentas por pagar que se excedan de 90 días, y ha reducido el tiempo de cuentas por pagar aceptadas a 30-60 días. Un resultado de este ejercicio ad hoc fue, no obstante, descubrir que muchos gastos pagaderos no estaban registrados y que los gastos pendientes que estaban contabilizados no habían sido necesariamente monitoreados. Además, el balance de los gastos por pagar en los reportes fiscales y estados financieros no está conciliada y los perfiles de antigüedad tampoco están disponibles en ninguno de los dos documentos.[45] Por ende, a partir de la fecha de este reporte, tampoco se considerará confiable y completa la información disponible sobre pagaderos (y las porciones de los mismos que puedan estar vencidas).

[44] La variación en la composición del gasto primario es calculada como el promedio absoluto ponderado de la desviación entre los gastos actuales y los originalmente presupuestados, como un porcentaje de los gastos presupuestados en base a la clasificación administrativa (18 entidades en el presupuesto).

[45] Desde el 31 de diciembre del 2005, el reporte de balance fiscal de la CGR establece el balance de las cuentas por pagar en $164.2 millones, mientras que los estados financieros consolidados del gobierno central reportan $284.5 millones por similar concepto.

Amplitud y Transparencia

75. Esta sección aborda la amplitud del presupuesto, la supervisión del riesgo fiscal, y el acceso público a la información fiscal y presupuestaria.

76. **Clasificación presupuestaria.** Se requiere un sistema de clasificación fuerte para poder rastrear los gastos de una manera significativa. En esta dimensión, el sistema de Panamá para formular, ejecutar, y reportar descansa sobre cuatro clasificaciones presupuestarias principales: administrativa (*institucional*), por fuentes de financiación, económica (*objeto de gasto*), y programática.[46] Aún cuando el sistema de clasificación no está basado en estándares internacionales, el mismo puede producir información aproximadamente consistente con esos estándares (por ejemplo. los programas son similares a los de grupos que funcionan bajo GFS/COFOG.[47]

77. **Documentación presupuestaria.** Para que la legislativa pueda llevar a cabo sus funciones de escrutinio y aprobación, la documentación presupuestaria debe mostrar la información completa de los estimados fiscales, propuestas presupuestarias, y resultados de años previos del gobierno central. Actualmente, la documentación presupuestaria anual que se pone a la disposición de la Asamblea Nacional en base sistemática consiste de:

- Una declaración de propósito, (*exposición de motivos*), a través de la cual el ministro de finanzas presenta el proyecto de ley del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional;

- Una presentación resumiendo la situación macroeconómica, la política presupuestaria, y los agregados presupuestarios;

- El proyecto de ley del Presupuesto General del Estado, el cual establece techos para los principales renglones presupuestados, (bajo clasificaciones económicas), entidades, y programas. Este también incluye las normas generales para la administración presupuestaria; e

- Información suplementaria, tal como la composición detallada de los ingresos, gastos, e inversiones por entidad, y los indicadores de resultados por entidad

78. Adicional a esta información detallada sobre ingresos y egresos, características seleccionadas de la documentación presupuestaria mencionada se describen a continuación:[48]

- Los supuestos macroeconómicos incluyen estimados del crecimiento agregado y otros indicadores que apoyen las proyecciones de ingresos pero no la tasa de inflación;

- La presentación del déficit fiscal mejoró en el 2005 con estimados tanto en base caja como en devengado;

- El financiamiento del déficit describe por anticipado su composición pero no da información sobre existencias de deudas y bienes financieros;

[46] Los clasificadores también proveen clasificación funcional, sectorial, y regional pero estas no se usan en los reportes fiscales detallados regulares.

[47] Para los propósitos de este reporte, el estándar internacional para sistemas de clasificación es el de Estadísticas Financieras de Gobierno, (GFS), de la IMF el cual incorpora la Clasificación de Funciones de Gobierno, (COFOG), que es avalada por las Naciones Unidas.

[48] La lista se refiere a la documentación presupuestaria per se y no a la información que usa el MEF para la preparación del presupuesto.

- Se presenta información presupuestaria resumida para ingresos y gastos de acuerdo con las principales clasificaciones utilizadas, incluyendo los resultados del presupuesto del año previo, el presupuesto revisado del año actual y los resultados estimados. No obstante, estas comparaciones no se presentan con el mismo detalle como la propuesta de presupuesto.

- Se mencionan nuevas iniciativas de políticas pero los estimados relacionados con el impacto presupuestario no se explican claramente.

79. **Cobertura de operaciones gubernamentales.** Los reportes fiscales en Panamá, (por ejemplo, los estimados del presupuesto anual, reportes de ejecución en el mismo año y estados financieros de fin de año), se caracterizan por cubrir enteramente las operaciones del sector público del gobierno central, lo cual permite tener un cuadro completo que abarca todas las categorías.

80. De acuerdo con la Constitución, el presupuesto de la Autoridad del Canal de Panamá, (ACP), es aprobado por la Asamblea Nacional pero no es parte del presupuesto general del Estado. El gobierno adicionalmente ha decidido excluir a la ACP de las cuentas del sector público como un medio para salvaguardar su autonomía financiera.[49] Separadamente, las operaciones de la ACP se reportan de una manera oportuna y se hacen públicas.

81. **Supervisión del Riesgo Fiscal Agregado.** La citada amplitud en los reportes financieros podría facilitar el monitoreo del riesgo fiscal que surge de las actividades de las instituciones descentralizadas, empresas públicas y agencias financieras. Estas entidades presentan reportes de ejecución de presupuesto trimestralmente, los cuales son consolidados por la CGR. Esta última también ha hecho público los balances fiscales de los estados financieros de los SPNF trimestralmente. Además, los estados financieros anuales de las entidades, (sin auditar), se combinan en un reporte publicado por la CGR. En conjunto, no obstante, no hay evidencia de que se haga supervisión del riesgo fiscal de una manera sistemática.

82. **Acceso público a la información fiscal.** Como se indica en los anteriores capítulos, la Ley de Transparencia, (Ley No. 6 del 2002), le otorga a los individuos el derecho a tener acceso a información pública, excepto los de naturaleza confidencial o de acceso limitado, a un costo no mayor que el de su impresión. En este sentido, aspectos seleccionados de la accesibilidad a información fiscal se explican a continuación:

- Documentación del presupuesto anual, (tal como fue descrito previamente en este capítulo), puede ser obtenida por el público a través de los medios apropiados, incluyendo la Internet; [50]

- Información mensual sobre el ejercicio del presupuesto puede obtenerse a través de la Internet;[51]

- Reportes trimestrales de ejecución del presupuesto están regularmente disponibles al público a través de los medios apropiados al ser emitidos;[52]

- Estados financieros de fin de año y reportes de áuditos externos están disponibles al público a través de los medios apropiados al ser emitidos;[53]

---

[49] Se llegó a un acuerdo con el IMF para presentar tanto la definición del balance fiscal, (excluyendo la ACP), del gobierno, como la medida más completa que incluye a la ACP como parte del sector público, (IMF, 2006).
[50] http://www.mef.gob.pa
[51] idem
[52] http://www.contraloria.gob.pa

- Información sobre licitaciones públicas se fijan en el sistema de transparencia e-compras, (Panamacompras), tal como fue descrito en el capítulo anterior.

Conclusiones y Recomendaciones

83. **Resultados AFP.** *Para que el presupuesto sea una herramienta para la implementación de políticas, es necesario que sea realista y que se implemente tal como se aprobó.*

84. Las metodologías utilizadas en Panamá para el análisis y monitoreo de los ingresos y gastos presupuestado y la aplicación coordinada de estas metodologías, han aumentado la capacidad del gobierno para mantener una disciplina fiscal agregada como está establecida en el presupuesto. No obstante, el nivel de variaciones inter-institucionales en la ejecución del mismo evidencia que todavía hay cabida para aumentar la credibilidad en el presupuesto inicial de gastos como un mecanismo para la asignación estratégica de recursos públicos, (ver las recomendaciones en el siguiente capítulo).

85. El gobierno está bien consciente de que la credibilidad de la documentación fiscal y presupuestaria puede también ser afectada por el registro incompleto de los gastos devengados y la identificación de pagos vencidos. Los esfuerzos que ya se están haciendo para limpiar las cuentas por pagar deben continuar y ser complementados con ***acciones fundamentales*** para que se cumpla el debido registro de los compromisos y devengados, se concilien los saldos de cuentas por pagar entre los reportes fiscales y los estados financieros, y se establezcan registros subsidiarios con clasificaciones de perfiles de antigüedad.

86. **Amplitud y transparencia.** *La amplitud del presupuesto es necesaria para garantizar que todas las operaciones y actividades del gobierno se lleven a cabo dentro del marco de política fiscal del gobierno y que están sujetas a una adecuada administración de presupuesto y que los acuerdos sobre debido reporte se cumplan. La transparencia es un importante valor institucional que permite el escrutinio externo de las políticas y programas de gobierno y su implementación.*

87. Para comenzar, los reportes fiscales en Panamá tienen una amplia cobertura, con un mínimo de operaciones gubernamentales sin reportar. Más aún, Panamá tiene un fuerte sistema de clasificación presupuestaria que incluye renglones de administración, economía, y programación. Finalmente, gran cantidad de información fiscal y presupuestaria se pone en dominios públicos de una manera oportuna.[54] Estos son fuertes pilares que pueden sostener aún más mejoras en dos áreas en particular.

88. En términos de contenido, una ***acción fundamental*** sería mejorar la documentación presupuestaria para la gradual introducción a la práctica internacional de buena divulgación. Extrayendo del Código de Transparencia Fiscal de la IMF (IMF, 2001), los aspectos claves que podrían introducirse son: (i) información mejorada y más amplia sobre el marco macroeconómico cuantitativo, sobre política fiscal, riesgo y sostenibilidad, y sobre el impacto de nuevas iniciativas de políticas; (ii) detalles de existencias de deuda y bienes financieros; y (iii) comparaciones más detalladas entre el presupuesto, el actual, y los de años anteriores.

---

[53] idem

[54] Al respecto, la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción (CNTCC) ha recomendado la creación de un "Portal de Transparencia Financiera", como una plataforma informativa que facilite el libre acceso a cualquier usuario y en tiempo real, a la información financiera y presupuestaria, utilizando formatos sencillos y accesibles para el entendimiento de los ciudadanos.

89. Otros renglones que podrían ser introducidos serían una proyección agregada de tres años con las suposiciones macroeconómicas subyacentes, declaraciones describiendo la naturaleza y la importancia fiscal de los pasivos contingentes y estimados de gastos tributarios.

90. En términos de supervisión fiscal, una ***acción fundamental*** sería fortalecer la capacidad en el MEF y la CGR para evaluar y monitorear el desempeño financiero y los riesgos fiscales asociados con instituciones descentralizadas, empresas públicas, y teniendo acciones en compañías privadas. Los temas de riesgo fiscal podrían entonces ser consolidados en un reporte que se emita por lo menos una vez al año. Esta acción también es crítica desde el punto de vista de administración de ingresos, considerando la gran cantidad de ingresos no tributarios, (aproximadamente el 40 por ciento), que caracteriza la composición de los ingresos del gobierno central en Panamá.

IV. CICLO PRESUPUESTARIO

Planeación presupuestaria

91. Esta sección analiza el proceso de formulación del presupuesto con relación a cuatro principios: (i) debido al hecho de que cubre un período de varios años, las decisiones acerca de la política de gastos deben mantenerse en línea con la disponibilidad de recursos a mediano plazo y las estrategias sectoriales; (ii) para que eso suceda, la calidad de la programación de la inversión pública es un factor clave; (iii) una participación ordenada y efectiva de las entidades ejecutoras y los líderes políticos en el proceso de formulación tendrá un impacto en cuanto a hasta qué punto reflejará el presupuesto las políticas macroeconómicas, fiscales, y sectoriales; y (iv) el poder que tiene la Asamblea Legislativa para autorizar al Ejecutivo a gastar fondos públicos debería ser fortalecido con un riguroso examen y debate de la ley de presupuesto.

92. **Perspectiva multianual.** El MEF prepara proyecciones a medio plazo (cinco años) del balance fiscal. Estos acumulados de alto nivel sirven para tomar decisiones con relación al presupuesto, pero aún no existe un presupuesto de varios años en si, p.ej. techos basados en clasificaciones económicas y programáticos que sean producidos sistemáticamente y de fácil acceso para ser tomados en consideración durante la discusión de la distribución anual a sectores y programas. Sin embargo, al momento de redactar este informe el MEF estaba llevando a cabo los ejercicios iniciales orientados en esa dirección.

93. Como parte de los esfuerzos recientes antes mencionados, el MEF llevó a cabo un análisis de sustentabilidad de la deuda para calcular el futuro equilibrio presupuestario primario requerido para estabilizar la relación entre deuda y PIB. Una metodología específica experimental fue creada (tomando en cuenta las características de la economía totalmente dolarizado de Panamá) y los programas de informática existentes fueron adaptadas para ese fin. A pesar de que el análisis aún no ha sido aprobada e implementada oficialmente, el hecho en sí es un gran paso hacia adelante.

94. En el nivel sectorial los retos son de mucha mayor consideración. Con algunas excepciones, hay una carencia general de estrategias sectoriales y programáticas a mediano plazo totalmente costeadas. Como resultado, los vínculos entre los presupuestos de inversión y los estimados de gastos futuros son débiles, de la misma manera en que el mismo sistema de inversión pública es débil.[55]

95. **Sistema Nacional de Inversión Pública (SINIP)**. Aunque es cierto que la persistentemente débil capacidad para planificación a medio plazo es el problema principal que afecta la calidad de los programas de inversión, el mismo sistema tiene una cantidad de deficiencias. Primero que todo, el SINIP fue creado por decreto y ya tiene sus normas, pero su aplicación y cumplimiento ha sido limitado. Por ejemplo, el hecho de que ciertos proyectos han sido incorporados al presupuesto sin haber tomado en cuenta el proceso de evaluación y registro del SINIP no envía una buena señal a las entidades ejecutoras (aunque cabe resaltar que ya ésta no es una práctica común). Además, la

[55] Según comentarios de la Dirección de Programación de Inversiones del MEF, mientras no se consiga legalizar el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP), los esfuerzos que se hagan en materia de inversiones van a dar resultados limitados, en el que prevalecerá un SINIP débil por no tener carácter mandatorio de ley con su respectiva reglamentación. En su ausencia, los esfuerzos o logros de un período se pueden diluir al siguiente año o cuando hay cambio de administración.

metodología para clasificar los gastos por proyecto bajo presupuesto capital o presupuesto corriente ha sido inconsistente.[56]

96. Por otro lado, los análisis de rentabilidad de los proyectos que fueron incorporados al sistema están disponibles solamente en aquellos proyectos financiados por organismos internacionales. Por último, el proceso de programación está sumamente centralizado, a pesar de que el Gobierno recientemente creó consejos consultivos territoriales como una manera de involucrar a los ciudadanos en el esfuerzo de identificar las necesidades de inversión.[57]

97. **Formulación del presupuesto anual.** El MEF prepara un calendario de presupuesto anual en términos claros y por lo general el Gobierno se rige por este presupuesto (el período del presupuesto es el año calendario). De la misma manera, el MEF distribuye la circular acerca de la política de presupuesto a las entidades ejecutoras casi seis semanas antes de que éstas tienen que presentar sus propuestas en detalle a la MEF el 31 de julio.[58] La circular contiene información general acerca del escenario macroeconómico y fiscal además de lineamientos sobre ingresos, egresos e inversiones que son aplicables a todos. No se brinda información sectorial específica, tales como techos indicativos.

98. El período entre agosto y principios de septiembre se utiliza para que el MEF examine las propuestas y sostenga conversaciones bilaterales con las entidades.[59] El Ministro de Economía y Finanzas presenta, a mediados de septiembre, el presupuesto consolidado al Gabinete para su aprobación. En la práctica, el Gabinete básicamente avala la propuesta del MEF y entonces la documentación del presupuesto es presentada a la Asamblea Nacional a fines del mes de septiembre.[60]

99. Un evento reciente muy significativo fue la creación de indicadores de resultados por las entidades presupuestarias; estos indicadores fueron documentados por vez primera como un anexo a la documentación del presupuesto 2006. Como es habitual cuando se introducen instrumentos de este tipo, el primer conjunto de indicadores fundamentalmente involucran cifras en cobertura y están sujetos a una mayor afinación a través del tiempo.

---

[56] Una estimación informal del MEF indica que aproximadamente 40 por ciento del presupuesto capital está compuesto de programas del tipo de gastos corrientes.

[57] Al respecto, la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción (CNTCC) ha recomendado la creación de una Unidad Ciudadana de Transparencia Presupuestaria que tendría entre sus responsabilidades: la articulación de las auditorías sociales para la evaluación de la calidad y rendimiento social de la inversión; realizar auditorías de gestión para evaluar los resultados de la inversión en proyectos de alto riesgo; la evaluación del impacto de la inversión en las zonas de pobreza y pobreza extrema; y coordinar con las Direcciones de Presupuesto y Programación de Inversiones el seguimiento a la implementación de las políticas públicas.

[58] El MEF y las entidades ejecutoras empiezan a preparar estimados informales antes de la emisión de la circular sobre la política del presupuesto.

[59] Evidentemente hay más campo para discutir opciones para gastos capital que para gastos corrientes. El MEF ha calculado que los gastos inflexibles representan alrededor del 71% del presupuesto del sector público consolidado, con las remuneraciones y el servicio de la deuda representando 24.2% y 25.6% del presupuesto, respectivamente. Los ingresos predestinados no aparentan ser un tema de mucho interés, y los más importantes, con relación al porcentaje de los ingresos corrientes del gobierno central, son: los intereses del fondo fiduciario para el desarrollo (unos 3.5%), el presupuesto mínimo para el órgano judicial, dictado por la Constitución (2%), y el impuesto al salario para el *seguro educativo*, (alrededor de 1.7%).

[60] La Constitución dice que el Presidente deberá presentar a la Asamblea Nacional el anteproyecto del presupuesto dentro del primer mes del primer período de las sesiones legislativas ordinarias. Estas sesiones empiezan el 1 de septiembre, pero de acuerdo con recientes enmiendas a la Constitución, empezando en el 2009 las primeras sesiones empezarán el 1 de julio.

100. **Aprobación legislativa**. La Asamblea Nacional tiene el poder constitucional para aprobar (con o sin modificaciones) o rechazar el presupuesto propuesto por el Ejecutivo.[61] Puede eliminar o disminuir los gastos, con la excepción del servicio de la deuda, obligaciones contractuales, e inversiones públicas pre-aprobadas. No puede incorporar ni aumentar gastos sin la aprobación del Gabinete, ni ingresos sin la aprobación de la CGR. En cualquier caso (la reducción de los gastos o un aumento de los ingresos), cualquiera distribución propuesta para los fondos resultantes tiene que ser aprobada por el Gabinete.

101. Para poder ejercer los derechos constitucionales descritos, la Comisión de Presupuesto dedica unas cinco semanas a discusiones amplias (*vistas presupuestarias*) con el MEF y las entidades ejecutoras antes de aprobar en primera instancia la ley del presupuesto, que entonces tiene que ser aprobada en dos instancias más por el pleno. Durante los tres últimos años, la Asamblea ha aprobado el presupuesto un mes antes del principio del año fiscal, lo que ha permitido un inicio ordenado de la ejecución del presupuesto.

102. **Modificaciones al Presupuesto.** Se pueden hacer tres tipos de modificaciones presupuestarias durante el año fiscal:

- Transferencias intra-presupuestarias (*traslados de partida*) son autorizadas por el MEF después de que haya consultado con la CGR acerca de la disponibilidad de saldos. Si es más de US$300,000, cada transferencia es enviada a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional para su aprobación;[62] si es menos de esa cantidad, entonces se le envía la documentación a la Comisión para su información. Existen ciertas restricciones: (i) ciertos saldos de gastos operativos solamente pueden ser transferidos si corresponden a ahorros comprobados;[63] (ii) asignaciones para inversiones no pueden ser transferidas a gastos corrientes; y (iii) las transferencias no pueden incrementar las partidas del objeto del gasto codificado en el grupo de "asignaciones globales"[64], a excepción de los gastos del servicio exterior.

- Los créditos adicionales son modificaciones presupuestarias que causan un incremento en el total general del presupuesto y que solo pueden ser emitidos si hay ingresos presupuestarios excedentes disponibles y si la CGR emite una opinión favorable con relación a su "viabilidad financiera y su conveniencia". Estos créditos son aprobados por la Comisión de Presupuesto de la Asamblea en respuesta a una solicitud del Gabinete o del Consejo Económico Nacional (CENA).[65]

---

[61] Si al inicio del año fiscal no se ha aprobado la ley del presupuesto, la propuesta del Ejecutivo entra en vigor. Sin embargo, si la Asamblea Nacional rechaza la propuesta, el presupuesto en vigor del año anterior vuelve a regir, con la excepción del servicio de la deuda, obligaciones contractuales, y las inversiones públicas previamente aprobadas, que son incorporadas según lo propone el Ejecutivo.

[62] La Comisión tiene ocho días laborables para hacer un pronunciamiento; si no lo hace, la transferencia se considera aprobada.

[63] Estos gastos operativos son salarios, servicios básicos, contribuciones a organizaciones internacionales, obligaciones con el seguro social, y el servicio de la deuda.

[64] *Asignaciones globales* son gastos no destinados, como fondos para emergencias nacionales y otras contingencias, y responden por aproximadamente 1.5 por ciento del presupuesto primario de gastos del gobierno central.

[65] Antes de ser enviados a la Asamblea, los créditos adicionales que no sobrepasan US$2 millones son aprobados por el CENA; si sobrepasan esa cantidad, por el Gabinete después de haber recibido una opinión favorable del CENA. El CENA es responsable por los asuntos financieros del gobierno central y las instituciones descentralizadas y, entre sus funciones, emite opiniones sobre asuntos de finanzas públicas que requieren la

- En caso de un déficit comprobado de ingresos, el MEF puede preparar un plan de recorte del gasto público para la aprobación del Gabinete y la Comisión de Presupuesto de la Asamblea, que tendría como resultado una modificación del presupuesto.

Ingresos: Predecibilidad y Controles

103. Esta sección examina aspectos selectivos del desempeño de la administración tributaria desde el punto de vista de su contribución a una implementación ordenada y predecible de la implementación del presupuesto. El enfoque está en la Dirección General de Ingresos (DGI) del MEF, que en el 2005 cobró alrededor del 73% de los ingresos de impuestos.[66] Vale la pena mencionar el sistema amplio de información de impuestos (e-Tax), que facilita varias funciones, incluyendo el mantenimiento del registro de contribuyentes (RUC), el envío electrónico de declaraciones de renta y pagos a terceros (PAT), el procesamiento de información sobre las cobranzas, y el mantenimiento de la cuenta unificada de los contribuyentes (*cuenta corriente*), entre otras.

104. **Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente.** Se puede facilitar cumplimiento por los contribuyentes por, entre otras cosas, la claridad y accesibilidad de leyes y procedimientos administrativos y la habilidad de apelar las decisiones administrativas. En Panamá, hay una gran cantidad de leyes y reglamentos sobre los impuestos, y éstos han sido puesto a disposición del público a través de varios medios, incluyendo la Internet para la mayoría de los principales impuestos. El público también tiene acceso a las opiniones del Departamento Legal de la DGI, pero estas opiniones no constituyen jurisprudencia.

105. Existen dos instancias administrativas para apelar las resoluciones de la DGI. En primer lugar, se puede presentar un recurso de reconsideración ante el oficial gubernamental que emitió la resolución (el administrador regional) solicitando aclaración, modificación o revocatoria. En segundo lugar, se puede presentar un recurso de apelación ante el superior del oficial antes mencionado (la DGI, por medio de su Comisión de Apelaciones).[67] Después de que haya sido agotado el canal administrativo (que parece estar obviamente predispuesto a favor de la DGI), se pueden apelar las resoluciones ante los tribunales de justicia.

106. **Registro y auditoría**. La eficacia en la evaluación fiscal depende de varios factores, pero dos pilares clave son un registro forzoso de los contribuyentes y una evaluación correcta de sus pasivos. En este sentido, en Panamá el panorama es mixto.

107. Los procedimientos para la asignación de números de identificación de contribuyente y el registro en el banco de datos unificado (RUC) están bien documentados. En el RUC se registra la información básica de sociedades anónimas, personas naturales, y bienes, lo que permite vínculos con otros sistemas gubernamentales tales como el Registro Público (sin embargo, no se comprueba ni se

aprobación del Gabinete. Es presidido por el Ministro de Economía y Finanzas, y conformado además por el Ministro de Comercio e Industrias, un designado del Ejecutivo para representar el área social (actualmente el Ministro de Obras Públicas), el Gerente General del BNP, y el Contralor General.

[66] Los principales impuestos administrados por la DGI, en el porcentaje de los ingresos impositivos 2005, son el impuesto sobre la renta (42%), impuesto al valor agregado (ITMBS, 10%), y el impuesto selectivo al consumo (10%). La Dirección General de Aduanas (DGA) administra los impuestos y el ITBMS sobre las importaciones (26%).

[67] El recurso de apelación puede ser presentada de manera subsidiaria al recurso de reconsideración, o de manera directa (que implica una renuncia al recurso de reconsideración).

coteja la información). En la reforma fiscal del 2005, las sanciones por incumplimiento con las leyes fiscales fueron incrementados.[68]

108. En cuanto a la función de auditoría (*fiscalización*), vale la pena mencionar el uso de ciertas metodologías para cotejar la información (p.ej., los pagos a terceros -PAT-). Sin embargo, las auditorías fiscales se llevan a cabo mayormente de manera ad hoc, lo que revela una carencia de planificación de auditoria y el uso de metodologías basadas en riesgo, todo esto debido más que nada a la cantidad limitada de recurso humano. De la misma manera, la habilidad de llevar a cabo investigaciones de defraudación fiscal y procesar casos criminales es similarmente débil.

109. **Recaudación**. La administración de las cobranzas de impuestos y los atrasos es un factor crítico en la habilidad de las agencias de recaudación de suplir la Tesorería. En Panamá, las cobranzas se hacen por medio de arreglos contractuales con el sistema bancario y las oficinas de recaudación de la misma DGI (descritos como en estado "caótico" en las fechas tope para pagos), y se depositan en la cuenta única del Tesoro (Cuenta 210) que el Departamento de Tesorería del MEF mantiene en el BNP.[69] Por un lado estos arreglos bancarios son razonablemente eficaces, pero por el otro lado los procedimientos para registrar las recaudaciones son complejos, trayendo como consecuencia atrasos en la conciliación de la información sobre ingresos.[70]

110. Sin embargo, el tema principal en esta área es la falta de información confiable sobre los retrasos en los pagos de impuestos. Se encuentran en funcionamiento cuentas unificadas de contribuyentes (p.ej., excluyendo aduanas), pero su contenido está sujeto a grandes tareas de depuración como resultado de condonaciones, prescripciones, y entradas y ajustes tardías y mal hechas, y todas éstas a su vez afectan el cálculo de los intereses. Por consiguiente, es difícil hacer una evaluación precisa del desempeño de la DGI en cuanto a la cobranza de la mora tributaria.

Efectivo y Administración de la Deuda

111. **Operaciones de Tesorería.** Planificación, monitoreo, y administración de flujos de caja y saldos son elementos clave para apoyar la ejecución del presupuesto y para evitar préstamos innecesarios y el pago de intereses. Como se mencionó con anterioridad, los ingresos del gobierno central de Panamá están centralizados en una cuenta única del Tesoro (Cuenta 210) manejado por el Departamento de Tesorería del MEF y que se mantiene en el BNP, el agente financiero del Gobierno. Por lo general, la administración de efectivo ocioso es pasivo, ya que las cuentas de depósito del Gobierno en el BNP no devengan intereses.[71]

---

[68] La sanción para las personas que no presentan declaración de renta oscila entre US$100 y US$1,000. La tasa de interés para pagos atrasados son dos puntos porcentuales por encima de la tasa de referencia para préstamos comerciales. Después de un atraso de 60 días el contribuyente incurre en defraudación fiscal, y ésta es sancionable con una pena de entre cinco y diez veces la cantidad defraudada o entre dos a cinco años de arresto. Otras sanciones rigen para las diferentes situaciones de incumplimiento.

[69] Las recaudaciones de la DGI y el BNP se depositan en la cuenta del Tesoro dentro de un plazo de 24 horas; las recaudaciones de bancos privados se depositan dentro de un plazo de 72 horas (dependiendo de los contratos).

[70] Parte del problema es causado por la operación de diferentes sistemas que no están inter-conectadas (o no lo están de la manera correcta): la DGI registra sus recaudaciones en e-Tax, la DGA en SICE, la DGT opera el sistema cuenta única del tesoro (CUT) con datos agregados recibidos del BNP, y la CGR mantiene el registro presupuestario y de contabilidad en el SIAFPA.

[71] Una excepción es el Fondo Fiduciario para el Desarrollo (FFD), que tiene acuerdos de administración de bienes con compañías internacionales bajo parámetros regulados de riesgo. Al cierre del 2004, el valor neto del FFD era US$1.4 mil millones y su ingreso anual neto era de US$67.6 millones. Por ley, el uso de los ingresos generados por el FFD están destinados a inversiones públicas sectoriales, pero tienen que ser canalizados por el

112. Después de aprobado el presupuesto, la Tesorería prepara un pronóstico anual de flujo de caja basado en patrones históricos, proyecciones de servicio de la deuda (con datos proporcionados por la Dirección de Crédito Público, DCP, del MEF) y proyecciones de los ingresos. Durante el año, la Tesorería también prepara pronósticos diarios y mensuales, basado parcialmente en la información que recibe diariamente del BNP sobre los movimientos y el saldo de la Cuenta 210.[72] Según las condiciones del mercado, y tomando en cuenta los requisitos de flujo de efectivo de la Tesorería, la DCP emite deuda a corto plazo de acuerdo con un calendario de subastas.

113. La mayor parte de los gastos financiados por fuentes internas son pagados por la Tesorería directamente a los proveedores de bienes y servicios y por la CGR a los servidores públicos (en ambos casos por medio de cheques) o por medio de transferencias a entidades descentralizadas.[73] Los ministerios pueden efectuar pagos que no sobrepasan US$1.000 utilizando un sistema de fondos institucionales autorizada por la CGR. El BNP le proporciona a la Tesorería información sobre los saldos de las cuentas abiertas por otras entidades del sector público, pero aparte de esto la Tesorería no tiene ningún control sobre ellas.[74] Tampoco tiene control alguno sobre las cuentas especiales requeridas por acuerdos internacionales para financiar actividades de proyectos; éstas cuentas son manejadas directamente por las unidades encargadas de implementación o por agencias especializadas (notablemente el PNUD).

114. Al momento en que se preparaba este informe, las conciliaciones bancarias de la Cuenta 210 se estaban completando tres o cuatro meses después de cada mes; esto contrasta de manera significativa con la mejor práctica de control interno que son conciliaciones diarias. El proceso es llevado a cabo por la misma Tesorería, que ha comunicado que no tiene renglones mayores pendiente. No hay disponible información agregada sobre la situación de las conciliaciones de otras cuentas bancarias.

115. **Manejo de la deuda.** El reciente Examen de los Gastos Públicos (PER) contiene un análisis sobre el manejo de la deuda que concluye que, en general, y particularmente cuando se compara con otros países en vías de desarrollo, la capacidad de gestión de deuda de Panamá es alta.[75] Para los propósitos de este informe, vale la pena mencionar dos características: la calidad del registro y reporte de información sobre la deuda (que es esencial para asegurar un presupuesto acertado para el servicio de la deuda, pagos oportunos del servicio, y un refinanciamiento de la deuda bien planificado) y los sistemas para contratar préstamos y emitir garantías.

116. Las principales responsabilidades de gestión de la deuda le corresponden al Departamento de Crédito Público (*Crédito Público*) del MEF, que mantiene el banco de datos sobre la deuda pública en el Sistema de Gestión y Administración de la Deuda (DMFAS/SIGADE) de UNCTAD. Una gran cantidad de información sobre la deuda interna y externa ha sido puesta a disposición del público por

---

presupuesto y la Cuenta 210. Los estados financieros del FFD son auditados anualmente y hechos públicos por el MEF.

[72] El BNP envía el balance y la información acerca de la cantidad total de los pagos al día siguiente, mientras que la información específica acerca de los pagos se envía después de tres días.

[73] Por lo general la Tesorería hace los pagos por orden de llegada, pero esto es mas bien una política ad hoc que una regla formal. El uso extenso de pago por medio de cheques (en vez de transferencias electrónicas) contrasta con la naturaleza sofisticada del sistema bancario panameño. La falta de un registro electrónico de proveedores (p.ej., para propósitos de pagos) impide un cotejo útil con la DGI para propósitos de administración tributaria y otros controles.

[74] El BNP ha identificado unas 2,700 cuentas bancarias del sector público.

[75] Banco Mundial. 2006.

Crédito Público.[76] Sin embargo, la CGR es responsable por los registros oficiales y por llevar la cuenta de la deuda, y utiliza SIAFPA para este fin.[77] La CGR publica los estados de cuenta de la deuda pública trimestralmente y anualmente como parte de sus informes fiscales.

117. La CGR también es responsable por el servicio de la deuda, y por consiguiente le envía a la Tesorería un informe mensual con la programación de los pagos del mes entrante, al igual que solicitudes de cheque individuales para cada pago.[78] La CGR le entrega los cheques al BNP con las instrucciones de pago pertinentes. Entonces el BNP le envía confirmaciones a la CGR y a *Crédito Público* para que se puedan actualizar tanto el SIAFPA como el DMFAS.

118. El marco de gobernanza para adquirir préstamos está bien definido. Bajo el presupuesto aprobado por el legislativo, las decisiones políticas y fiscales para adquirir préstamos son tomadas por el CENA e implementadas por *Crédito Público*. Esta última también es la responsable de autorizar garantías, de las cuales actualmente hay muy pocas (para el aeropuerto internacional y la compañía eléctrica), están documentadas, y se paga una prima de riesgo por el servicio.

Gastos: Predecibilidad y Controles

119. Esta sección examinará las principales características del ciclo de gastos desde la perspectiva de control interno y eficacia operativa. Debido a su naturaleza específica, la administración de las adquisiciones será analizada por separado en el Capítulo V.

120. **La disponibilidad de fondos para gastos.** Para que las entidades ejecutoras puedan implementar sus planes de trabajo es necesario que tengan información fiable acerca de la disponibilidad de fondos para gastar. En relación a este principio, el primer parámetro es el presupuesto anual aprobado por la Asamblea Nacional, que impone los límites máximos que cada entidad puede gastar bajo sus programas de capital y operación. No se pueden adquirir o pagar gastos si no hay saldos de crédito disponibles.

121. El uso de asignaciones presupuestarias por las entidades ejecutoras está limitado por un programa de compromisos mensual propuesto por cada entidad y aprobado por el MEF. Para la ventaja de las entidades, el remanente de cada mes se transfiere al mes siguiente, y el programa puede ser modificado durante el año, sujeto a la aprobación del MEF. Por otro lado, el programa no le impone obligación alguna al MEF para entregar los fondos, ya que eso está ligado por completo a la disponibilidad de efectivo. Por consiguiente, la confiabilidad del programa de compromiso como instrumento para mejorar la predecibilidad de fondos depende de las recaudaciones reales de ingresos.[79]

122. La programación de la ejecución del presupuesto también es afectado cuando se hacen modificaciones significativas al presupuesto original a través del año, p.ej. 1.534 transferencias intra-presupuestarias y 109 créditos adicionales fueron hechas en el año 2005 (aunque hay que aceptar que la mayoría fueron solicitados por las mismas entidades ejecutoras). Como resultado, el presupuesto de

[76] Un juego completo de estadísticas para la deuda interna y externa ha sido colocado en la página web del MEF. En cuanto a la deuda interna, también hay una curva de rendimiento, el calendario de subastas, y el resultado de las subastas más recientes.

[77] DMFAS y SIAFPA no tienen interfaz, pero la información es conciliada mensualmente.

[78] Un acuerdo entre la CGR y el MEF fechado 11 de julio de 2003 dice que todas las funciones de pago y ejecución presupuestaria de la deuda pública serían trasladadas a la DCP, pero esto no se ha implementado.

[79] En el 2005, la predecibilidad de financiamiento no fue tema de discusión debido al desempeño extraordinario de recaudación de ingresos. Sin embargo, en ciertos momentos de años anteriores la escasez de efectivo tuvo un efecto directo en cuanto a gastos, provocando que entidades ejecutoras principales se atrasaran en sus pagos.

gastos primario del gobierno central fue incrementado 13.3 por ciento. Como lo indica la Tabla 5, las modificaciones cambiaron los presupuestos individuales originales de las entidades ejecutoras un promedio de 16.7 por ciento, con una desviación estándar de 25.4 por ciento. La volatilidad como resultado de las modificaciones presupuestarias es particularmente notable en gastos de capital.

Tabla 5: Modificaciones Presupuestarias a Gastos Primarios
(en porcentaje del gasto originalmente presupuestado)

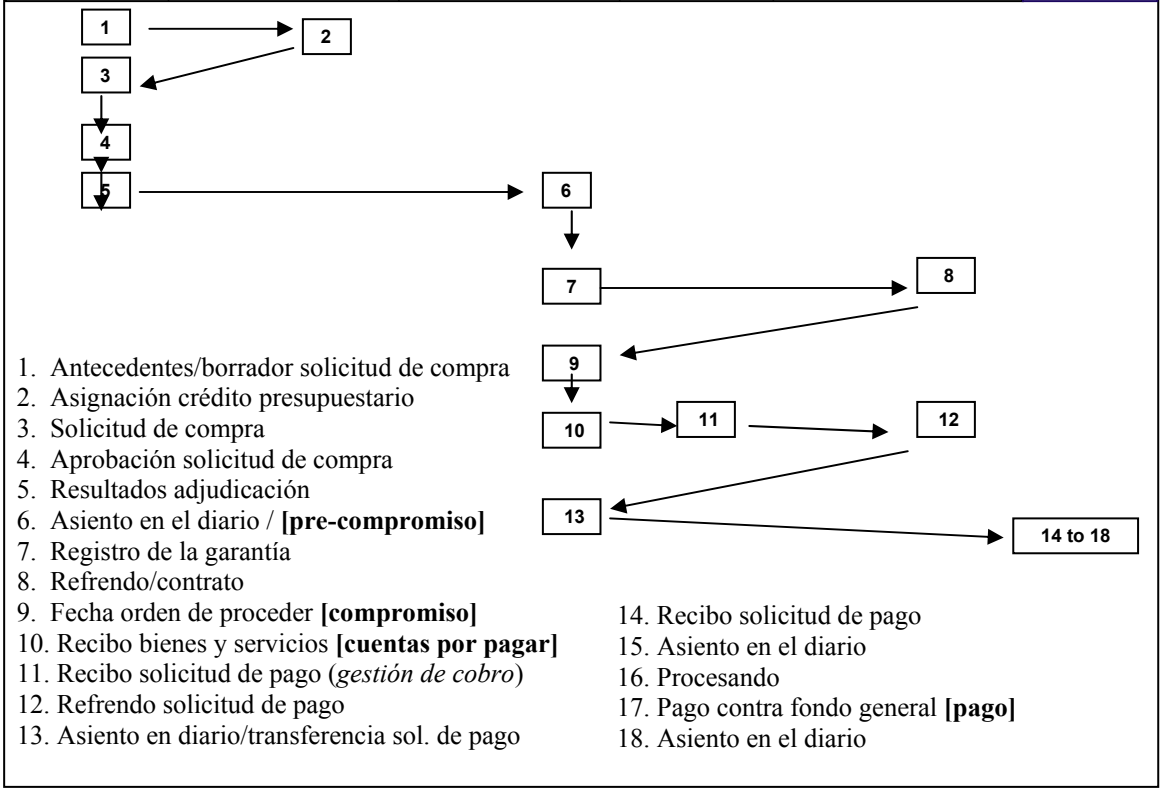
	2003	2004	2005
Gobierno Central (agregado neto)	9.6	17.0	13.3
Gobierno Central (prom. absoluto)	13.6	18.1	16.7
Gobierno Central (desv. estándar)	14.3	32.0	25.4
Corriente (promedio absoluto)	4.7	14.1	20.6
Corriente (desviación estándar)	4.8	43.2	52.6
Capital (promedio absoluto)	116.6	67.6	107.4
Capital (desviación estándar)	267.9	77.3	222.8

Fuente: Cálculo propio utilizando información de CGR/MEF.

123. **Controles internos para gastos por bienes y servicios.** Un sistema de control interno eficaz debe ser relevante y amplio y a la vez tener una buena relación costo-eficacia, y debe ser comprendido y cumplido ampliamente. Viendo específicamente los pasos y las unidades involucradas en un contrato usual de bienes y servicios (ilustrado en la Gráfica 1), se nota con claridad que el conjunto de controles es amplio. Al centro del sistema de cumplimiento se encuentra la figura institucional de control fiscal ex-ante, un proceso de endoso (*refrendo*) implementado por la CGR.[80]

[80] Oficiales de control fiscal de la CGR (*fiscalizadores*), ubicados en entidades del sector público, llevan a cabo un control ex-ante para órdenes de compra, contratos (y enmiendas) y pagos menores a US$10.000. Por encima de esta cantidad, los endosos (*refrendos*) son procesados de manera central por el departamento de control fiscal de la CGR. En el año 2005, la CGR refrendó 5,8 millones de documentos (incluyendo 4,8 millones de cheques). La CGR puede modificar estos umbrales y el requisito de control ex-ante, pero raramente lo hace.

Gráfica 1: Contratos por Bienes y Servicios Pagados por el Tesoro Nacional del MEF



Fuente: MEF

124. En principio, la relevancia de la figura del control fiscal descansa en su potencial para prevenir incumplimiento con los reglamentos presupuestarios. Sin embargo, el otro lado de la moneda es que esto podría llevar a una cultura de poca responsabilidad en las entidades ejecutoras, ya que se podría percibir que la CGR es la que lleva la carga de asegurar cumplimiento con las normas. En todo caso, el uso de controles ex-ante en todos los casos, como se hace en Panamá, refleja una carencia de métodos de evaluación de riesgos que son característicos de la buena práctica internacional en cuanto a controles internos.[81]

125. Es bastante difícil, si no imposible, cuantificar la relación costo-eficacia y las tasas de cumplimiento con los procedimientos de control interno. Sin embargo, hay indicaciones de que existen temas importantes en estas dos áreas. Primeramente, como se mencionó con anterioridad, una revisión externa ex-ante al 100 por ciento de las transacciones generalmente no es eficaz con relación al costo desde la perspectiva de gestión de riesgos. Segundo, la resultante carga adicional sobre los oficiales de control fiscal, más los otros pasos incluidos en el proceso (tomando cuenta del hecho de que los archivos físicos viajan de una unidad a otra después de completar cada paso), tradicionalmente han producido atrasos significativos en el proceso de contratación y pago. Como se discute en más detalle

[81] La única excepción clara y de envergadura es la ACP, que de acuerdo con la Constitución está exenta de control fiscal ex-ante.

en el Capítulo V, la cantidad y el tipo de procedimientos internos no solamente son amplios, pero pueden variar de manera significativa entre una entidad y otra.[82]

126. Tercero, en el pasado algunas entidades obviaron las restricciones de compromiso atrasando el registro a base de devengados y/o el pago hasta que los fondos estuvieran disponibles, y esto generaba atrasos significativos (como se mencionó con anterioridad, hoy día este problema es menos acentuado). Finalmente, como se explica mas adelante en este capítulo, el hecho de que la mayoría de los informes de auditoría financieros individuales emitidos por el Departamento de Auditoría de la CGR contienen opiniones aparte de "limpio" podría señalar la existencia de problemas con la eficacia del marco de control interno.

127. El Gobierno está consciente de estos problemas y está tomando las acciones pertinentes, tales como los esfuerzos de pagar las cuentas atrasadas. Por el lado de la CGR, vale la pena mencionar que recientemente se emitieron lineamientos de control fiscal y listas de verificación de cumplimiento, con el propósito de lograr una aplicación ordenada y consistente de las revisiones ex-ante. El sistema integrado de correspondencia (SICO) ayudará con la medición del tiempo de las transacciones, y esto eventualmente contribuirá a mejorar la responsabilidad y el desempeño. Además, el proyecto de refrendos electrónicos (e-Fiscaliza) ayudará a disminuir el tiempo que se usaba para la transferencia física de los documentos.

128. **Controles de la planilla.** La CGR ejecuta la planilla para 39 entidades, incluyendo el gobierno central, que representa alrededor del 68 por ciento de la nómina del sector público. Para llevar esto a cabo, entra la información proporcionada por las entidades ejecutoras en un sistema de administración de base de datos que lleva el nombre de EPD ("Estructura-Planilla-Deducciones"). A pesar de que puede ser objeto de mejoras, el sistema EPD parece trabajar bastante bien. La CGR hace adiciones y modificaciones a la base de datos después de haber revisado la documentación pertinente y cotejado la información con otros registros (p.ej., el registro público y el seguro social).

129. Las planillas individuales son preparadas por las mismas entidades ejecutoras, siguiendo los parámetros EPD. La CGR refrenda esas planillas y, después de que hayan sido consolidadas en el EPD, hace los pagos (después de haber coordinado con la Tesorería los fondos para la cuenta). Como parte de su labor de control fiscal, la CGR lleva a cabo pruebas en la base de datos para detectar duplicaciones, que es un paso significativo hacia la implementación de una auditoría sistemática de las planillas. La CGR publica las estadísticas acumuladas de la planilla como parte de su informe fiscal trimestral.

130. **Prácticas de los Donantes.** A pesar de que las normas de ejecución del presupuesto del 2005 requiere que los desembolsos de fondos externos para proyectos pasen por la Tesorería, en la práctica en la mayoría de los casos esos fondos son depositados directamente en cuentas especiales que son manejadas por unidades de implementación de proyecto (PIU) o en cuentas de agencias especializadas (como el PNUD), donde son manejadas de acuerdo con procedimientos específicos por proyecto. En parte esta situación responde a un esfuerzo para evitar las complejidades de los procedimientos de contratación y pago descritos con anterioridad.[83] A pesar de que estos fondos

[82] Una muestra de 2.590 órdenes de compra registradas en el SIAFPA por tres entidades dan cuenta de un promedio de 52 días entre la asignación del crédito presupuestario y el recibo de los bienes. Otra muestra por separado de 8.830 pagos hechos por el Tesoro dan cuenta de un promedio de 131 días (desviación estándar de 252 días) entre la fecha de la factura del proveedor y la fecha de pago. Fuente: SIAFPA.

[83] De hecho, existe un proyecto (*Dinamización del Sector Público*) cuya función principal actual es la de ejecutar otros proyectos estableciendo una oficina de enlace con PNUD.

separados están en el presupuesto, por lo general su ejecución solamente se registra al final del año, y esto limita la cobertura de los informes trimestrales.

131. **Auditoría interna.** Una función de auditoría interna efectiva debe proporcionar retroalimentación de una manera regular y suficiente a la administración con relación al desempeño de los sistemas de control interno. En Panamá, las normas de control interno emitidas por la CGR regulan la función de auditoría interna, pero no como mandato. El director de cada entidad nombra y despide el auditor interno.

132. Las unidades de auditoría interna en las entidades del gobierno central parecen haber sido formados, por lo general, sin estudios técnicos o un plan de objetivos para justificar su tamaño o presupuesto. Por lo general sufren de limitaciones en cuanto a recursos humanos, técnicos y tecnológicos, que podría ser un síntoma de la preponderancia dada a la figura de control ex-ante. Aparentemente las revisiones de auditoría interna no se llevan a cabo con métodos basados en riesgo, y no se redactan opiniones sobre la evaluación general de los sistemas de control interno de las entidades.

133. La CGR recibe los planes anuales para auditoría interna y tiene la potestad para hacer una evaluación de las unidades de auditoría interna, pero no existe un sistema por medio del cual las evaluaciones sean retransmitidas a los auditores internos de manera formal y sistemática. Y a pesar de que los auditores internos tienen la responsabilidad de darle seguimiento a los asuntos de control interno reportados por los auditores externos, puede que esto no se haga de una manera efectiva debido a la naturaleza recurrente de algunas de las deficiencias de control interno reportados por la CGR.

Contabilidad: Registros e Informes

134. Esta sección le da un vistazo a la utilidad del mantenimiento de registros y la divulgación de información financiera para propósitos de administración y supervisión.

135. **Informes durante el año.** Para que las entidades encargadas de supervisión fiscal puedan monitorear el desempeño, y para que las entidades ejecutoras puedan manejar su presupuesto, se necesita información oportuna y habitual sobre la ejecución real del presupuesto. En este respecto, el marco panameño es apropiado: Las entidades ejecutoras tienen que producir informes mensuales acerca de la ejecución del presupuesto y enviarlas al MEF, la CGR y la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional dentro de los diez días siguientes a cada mes, al igual que estados financieros trimestrales, enviados dentro de los quince días siguientes a cada trimestre.[84] En gran medida, se usan medios electrónicos para facilitar el registro y los reportes,[85] y las cifras agregadas se colocan en el sitio web del MEF cada mes.

136. Dentro de los 45 días siguientes a cada trimestre, el MEF y la CGR le presentan al Presidente y a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea un informe analítico consolidado trimestral sobre la ejecución del presupuesto del sector público. El informe no permite una comparación directa al mismo nivel del presupuesto original (p.ej., no tiene ejecución por programa), y las notas parecen ser insuficientes para ayudar al lector a entender la información en números. Es necesario mencionar,

[84] Sin embargo, como se mencionó con anterioridad, una falla importante es que la información relacionada con ejecución por agencias especiales (como las que están implementando proyectos de inversión) no es incorporada durante el año a los registros oficiales de contabilidad.

[85] De las 51 entidades del SPNF, 19 (incluyendo todo el gobierno central) registran y reportan por medio del SIAFPA, 19 por el SRPG, y los 13 restantes utilizan otros sistemas. Como se mencionó con anterioridad, la CGR registra las operaciones de ingresos y de deuda.

sin embargo, que este informe e parte de un documento más grande producido por la CGR que sí incluye información adicional, tales como informes sobre el balance fiscal, la deuda, y la planilla.

137. **Informe anual.** El Informe Anual del Contralor General, que es presentado al Presidente y a la Asamblea el 1 de marzo siguiente al año que está siendo reportado contiene, entre otras cosas, el informe anual sobre ejecución del presupuesto (con las mismas características de presentación de los informes trimestrales), los estados financieros auditados de entidades ejecutoras individuales (véase la siguiente sección), y los estados financieros no auditados "integrados" por grupo principal del sector público, p.ej. gobierno central, entidades descentralizadas, empresas públicas y agencias financieras. La integración es una suma de los estados financieros individuales, y no una auténtica consolidación.[86]

138. Las normas de contabilidad aplicables al SPNF han sido emitidos por la CGR de acuerdo con su mandato constitucional.[87] A pesar de ser amplios, las normas tienen una cantidad de características que son inconsistentes con las normas internacionales, si usamos como referencia las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS).[88]

139. En relación con el grupo de estados financieros del SPNF presentados, es bastante completo con la obvia excepción en el 2005 de la Caja de Seguro Social (CSS, la entidad descentralizada mas grande). Pero, por otro lado, su calidad deja mucho que desear. Primeramente, como veremos más adelante, la mayoría de los áuditos contienen opiniones adversas o con salvedades sobre los estados financieros (debido a diversas razones, tales como la carencia de conciliaciones entre saldos y registros subsidiarios, diferencias encontradas durante inventarios físicos, tierras no tituladas, y algunas transacciones no registradas). Además, la divulgación de información por medio de notas en los estados financieros es generalmente pobre y, como ya lo hemos mencionado, aún no es posible una consolidación.[89]

140. **Activos fijos**. La Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del MEF recolecta y consolida registros de tierras, inmuebles, y equipo basado en la información proporcionada por las entidades tenedoras. Sin embargo, se considera que esta información es mayormente incompleto y/o

[86] El informe de ejecución del presupuesto sí contiene un estado consolidado del sector público con la eliminación de transferencias recíprocas.

[87] La base es la contabilidad a base de devengados, de acuerdo con los documentos pertinentes: Normas de Contabilidad del Gobierno (Decreto 234), Manual General de Contabilidad del Gobierno (Decreto 113), y Reglamentos para Información Financiera (Decreto 4 para entidades descentralizadas, Decreto 355 para empresas públicas).

[88] Por ejemplo: (i) las normas individuales no son parte de un marco conceptual amplio que documente cosas tales como bases de medición y elementos de estados financieros; (ii) los requisitos de divulgación para las notas a los estados financieros son limitados; (iii) algunas características de técnicas de contabilidad presupuestaria y financiera (con métodos de reconocimiento diferentes) han sido combinadas; (iv) la cobertura es incompleta (p.ej., fondos fiduciarios, aspectos detallados de informes de flujo de caja, alquileres, instrumentos financieros, bienes de inversión, divulgaciones de partes relacionadas, disposiciones, cambios contables, bienes que se están manteniendo para la venta); (v) algunos aspectos técnicos de clasificación y divulgación son contrarias a la práctica internacional (particularmente el estado de cuenta de ingresos, "otros activos" y "otras cuentas por pagar", y el tratamiento de los bienes públicos); (vi) algunas normas establecen tratamientos alternativos que podrían dificultar consolidaciones potenciales; y (vii) elementos no-contables (p.ej., prácticas administrativas y de control) están incluidos.

[89] Otros inconvenientes con la calidad de los estados financieros son: (i) información incompleta sobre ciertos departamentos de los ministerios de educación y salud; (ii) la falta de ciertos estados de flujo de caja; y (iii) la incorporación por entidades individuales de ciertas políticas contables que son inconsistentes con las normas de la CGR. El método (costo) que se está empleando para responder por las inversiones accionarias podría ser evaluada.

que no tiene los valores correctos. Además, el registro nunca es conciliado contra inventarios físicos ni usado para objetivos contables (p.ej., para registrar depreciación).

141. **Pasivos contingentes.** Aparte de registros de deuda garantizada, no se recopila ni reporta información alguna sobre pasivos contingentes.

Auditorías Externas

142. Esta sección analiza las disposiciones para un examen de las finanzas públicas, con énfasis en los elementos clave de la función de auditoría externa, p.ej. el alcance y cobertura de la auditoría, su apego a las normas apropiadas, enfoque sobre temas sistémicos y significativos en los informes, y cumplimiento de la gama completa de pasos de una auditoría financiera.

143. **Auditorías.** Como mencionamos anteriormente, la Constitución le otorga a la CGR la potestad de ejercer una supervisión fiscal sobre toda administración de fondos y otros bienes públicos, por medio de controles ex-ante (analizados con anterioridad) o ex-post. Su Ley Orgánica (Ley 32 de 1984) establece su responsabilidad de "examinar cuentas", y la Ley Orgánica del MEF (Ley 97 de 1998) menciona que los estados financieros auditados por la CGR constituyen la fuente oficial de información sobre la situación financiera del sector público.

144. En cumplimiento de su mandato, la CGR emite opiniones de auditoría anuales sobre los estados financieros individuales de entidades del sector público.[90] Debido al amplio espectro de entidades bajo su lupa (51 entidades SPNF, 7 agentes financieros, la ACP, y 86 gobiernos locales), los planes de auditoría de la CGR incluyen entre 25 y 30 áuditos financieros por año. Esto, sin embargo, no es un plan reajustable porque por lo general las mismas entidades reportadas son repetidas año tras año.

145. Las opiniones de auditoría 2004 que fueron incluidas en el Informe del Contralor General cubrían los estados financieros de 22 entidades SPNF, con la omisión de ciertas instituciones de gran tamaño (p.ej., el órgano judicial y la CSS). Su alcance también se encuentra limitada por la carencia de opiniones de auditoría sobre las fuentes de financiamiento (ingresos y deuda), informes de ejecución del presupuesto, y notas a los estados financieros.[91] Solamente una pequeña cantidad de opiniones de auditoría no tenían salvedades (estaban "limpios").[92]

146. Las observaciones acerca de control interno y cumplimiento se reportan a cada entidad ejecutante, pero no forman parte del Informe Anual ni se consolidan de otra manera para uso público. Las entidades tienen que emitir una respuesta formal a las conclusiones de la auditoría, pero el hecho de que son de una naturaleza repetitiva demuestra la necesidad de mejores sistemas de implementación y monitoreo y de desarrollo de capacidades.

147. Las Normas de Auditoría Gubernamental de la CGR son consistentes con las normas de la Organización Internacional de Instituciones Supremas de Auditoría (INTOSAI), con la práctica actual enfocada más hacia pruebas a nivel de transacción. A pesar de que las auditorías son llevadas a cabo por un departamento específico, el Departamento de Auditoría General (DGA), hay un conflicto de

[90] Algunas entidades (p.ej. la ACP) y proyectos de inversión con financiamiento externo son auditados por empresas privadas, pero en la práctica no hay un enfoque formal hacia el uso de auditores del sector privado.
[91] Algunos de estos artículos, p.ej. opiniones que abarcan un juego completo de estados financieros y notas para ciertas entidades, se pueden encontrar en algunos informes de la CGR pero no en el informe oficial anual.
[92] De las 22 opiniones de auditoría emitidos sobre estados financieros de entidades del SPNF, dos no tenían salvedades (estaban "limpios), 10 tenían salvedades, y 10 fueron adversos.

independencia inherente con las otras funciones mencionadas anteriormente desempeñadas por la CGR, p.ej. la emisión de refrendos, el registro y pago de deuda y planilla, y la consolidación de estados financieros.

148. **Escrutinio legislativo.** Una manera en la cual la Asamblea puede mantenerse al tanto de la ejecución del presupuesto es por medio de órganos legislativos que examinen los informes de auditoría externa y le hagan preguntas a las personas responsables acerca de las conclusiones de los informes. A pesar de su rol activo en la discusión y aprobación del presupuesto, la Asamblea Nacional de Panamá no ejerce una función formal con respecto a un examen de los informes de ejecución del presupuesto de fin de año ni de los estados financieros auditados.

Conclusiones y Recomendaciones

149. **Planeación presupuestaria.** *Un proceso de presupuestación basada en políticas le permite al Gobierno planificar el uso de recursos de acuerdo con su política fiscal y estrategia nacional. Un escrutinio efectiva por el poder legislativo ayuda a mantener al Ejecutivo responsable por sus políticas.*

150. El Gobierno está tomando pasos importantes hacia el desarrollo de un marco fiscal y presupuestario a mediano plazo, incluyendo la preparación de proyecciones macro y un primer ejercicio de sustentabilidad de la deuda.[93] Es sobreentendido que se necesita un método gradual para validar y sostener lo que por su propia naturaleza es una tarea a largo plazo.

151. Las metas fiscales multi-años disponibles son una buena base para implementar ciertas ***acciones fundamentales***: (i) en sectores clave, se podrían desarrollar planes estratégicos costeados como documento catalizador para evaluación de políticas y conciliación de la planificación presupuestaria multi-año "ascendente" y "descendente"; (ii) los programas de inversión y adquisiciones públicas deberían basarse en esos planes, con la debida evaluación de la implicación de costos recurrentes;[94] y (iii) techos indicativos para los sectores seleccionados, subdivididos en las principales categorías económicas y programáticas, podrían ser desarrollados y mencionados en la formulación anual del presupuesto. Estas acciones podrían conducir a discusiones más enriquecedoras acerca de eficiencia operativa en el uso de los recursos, un examen ordenado de las implicaciones presupuestarias de las políticas existentes y nuevas, y una mejor planificación de los costos recurrentes de decisiones de inversión.

152. El potencial de SINIP como una herramienta para apoyar inversiones basados en políticas y rentables podría aumentarse por medio de ciertas acciones, tomando en cuenta la importancia de su fortalecimiento como pilar del proceso de planificación y evaluación de las inversiones. Hablando en términos de su marco institucional, se podría diseñar una política de inversiones públicas delineando aspectos tales como la participación privada en las inversiones públicas, arreglos de co-financiamiento en inversiones con retorno privado, mecanismos competitivos para lograr acceso a fondos para inversiones, y arreglos para planes de mantenimiento. El MEF podría limitar la incorporación de

[93] El Gobierno podría considerar la inclusión, en la discusión sobre las presunciones macroeconómicas que sostienen el presupuesto, de un grupo selecto de expertos no gubernamentales (p.ej., centros de investigación, universidades) como una manera de validar el proceso. También podría considerar llevar a cabo los análisis de sustentabilidad de la deuda anualmente.

[94] La DPI del MEF tiene prevista una consultoría internacional para coordinar la formulación de un Plan Sectorial de Inversiones Públicas y para formular una metodología para los planes sectoriales de inversión de mediano plazo para el período 2006 – 2010.

proyectos en el presupuesto capital a aquellos proyectos que han sido debidamente revisados técnicamente y registrados por el SINIP. Además, se podrían establecer umbrales para estudios de factibilidad y pre-inversión. Todo esto tiene que ser debidamente valorado, documentado y reglamentado, bajo un claro curso de acción.

153. Para facilitar el monitoreo del progreso financiero y físico, se podría hacer mejor uso de los enlaces entre los sistemas tecnológicos del SINIP y el SIAFPA, y los reportes del SINIP podrían ser mejorados y puestos a disposición del público de una manera fácilmente accesible. Finalmente, se podrían implementar programas de capacitación en las metodologías necesarias para preparar, evaluar, administrar, monitorear, y hacer una evaluación ex–post de proyectos.

154. Con relación a la formulación del presupuesto, el MEF encabeza un proceso que sigue un marco establecido de procedimientos de una manera ordenada y oportuna. Como se le está poniendo más énfasis en marcos y resultados a mediano plazo (véase a continuación), el Gobierno podría mejorar el proceso permitiendo una participación más temprana por el Gabinete en el establecimiento de asignaciones agregadas, y esto a su vez facilitaría la incorporación de techos presupuestarios indicativos (considerado una buena practica internacional) al proceso. En cuanto a participación legislativa, el sistema panameño mayormente emplea reconocidas buenas prácticas con relación a procedimientos para examen, debate, aprobación, y modificaciones.

155. Los indicadores de resultados por programa que recientemente fueron introducidos podrían gradualmente alcanzar un adecuado, y a la vez manejable, mezcla de dimensiones (p.ej., eficacia, eficiencia, economía, calidad) y de ámbitos (p.ej., proceso, productos, resultados).[95] De igual forma, se podría incrementar de manera gradual el grado de sofisticación de los sistemas de contabilidad de costos para que puedan calcular estándares por unidad y medir el costo marginal de los cambios de desempeño. La credibilidad de las nuevas prácticas debería depender de un proceso formal de evaluación de programas que incluya asignaciones y techos presupuestarios para los años venideros, en un mayor grado de flexibilidad para que las entidades ejecuten sus presupuestos y, a largo plazo, en la introducción de incentivos documentados en acuerdos sobre el desempeño.

156. Como era de esperarse después de un cambio tan significativo del sistema presupuestario, hay faltantes de capacidad en entidades ejecutoras y en el MEF que tienen que ser atendidos. En un sistema que necesariamente va a involucrar una devolución mayor a las entidades ejecutoras, el MEF debería ajustar su enfoque transaccional para de esa manera desarrollar la capacidad de evaluar el impacto fiscal y presupuestario de los cambios de política e intercambios programáticos, y para mantener un sistema de responsabilidad presupuestaria (p. Ej., uniformando los formatos de reportes, ayudando a las entidades ejecutoras a medir productividad y producto, y evaluando los resultados).[96]

157. **Recaudación de Ingresos**. *Para poder financiar la implementación de políticas y programas se requiere una administración de ingresos predecible y controlado.*

158. En Panamá la administración tributaria ha sido modernizada de manera sustancial desde 1998, primordialmente con la operación de sistemas informativos que permiten el procesamiento masivo de datos, de esta manera facilitando la evaluación y cumplimiento del contribuyente. Este informe no tiene como objetivo evaluar la capacidad total de administración de ingresos, si no repasar ciertas áreas seleccionadas consideradas esenciales para poder financiar el Tesoro de manera completa y oportuna. Con este fin, el eficaz sistema en vigor para asegurar que las recaudaciones sean

[95] Esta clasificación está basada en la experiencia Chilena. Guzmán (2005).
[96] Véase el tratamiento del tema en Schick (2001).

depositados prontamente en la cuenta única del Tesoro es un significativo paso inicial. Sin embargo, hay varias otras áreas que podrían ser mejoradas.

159. Las ***acciones fundamentales*** recomendadas para mejorar la efectividad de las funciones de evaluación y recaudación y la transparencia de información sobre impuestos son: (i) fortalecer la base de recurso humano del departamento de auditoría, desarrollar planes y metodologías de auditoría basado en evaluaciones de riesgo, al igual que la capacidad forense de investigar y procesar casos de defraudación fiscal; (ii) llevar a cabo un proyecto amplio para limpiar la base de datos de los contribuyentes, incluyendo una evaluación precisa de la mora tributaria;[97] (iii) acumular esa información con el fin de rendir mejores informes sobre impuestos declarados y calculados, incluyendo información bien clasificada y conciliada sobre la mora (p.ej., perfil de antigüedad, cantidades en disputa, deudas malas); y (iv) evaluar la integridad del mismo sistema, desarrollando salvaguardas en contra de intentos de penetración y manteniendo un registro con los detalles de las investigaciones de dichos incidentes.

160. En cuanto a su operación interna, la DGI podría desarrollar un plan estratégico y mejorar sus indicadores y sistema de monitoreo de desempeño. También podría fortalecer su departamento de control interno con la capacidad de investigar cargos y presunciones de corrupción, y coordinar con la DGA, el registro público y el registro de la propiedad para cotejar información. Las acciones que están en curso para crear una unidad de contribuyentes grande, desarrollar un plan para controlar los contribuyentes que dejan de declarar, y fortalecer las recaudaciones forzosas deberán continuar. Finalmente, y notando el hecho de que se necesitarían cambios a la ley, las instancias administrativas del sistema de apelaciones podrían hacerse más independientes de la DGI.

161. **Liquidez y manejo de la deuda.** *La administración eficiente de los activos y pasivos financieros es vital para disminuir el riesgo fiscal y los costos de servicio de la deuda.*

162. El MEF lleva a cabo un buen manejo y control de la posición de liquidez del Gobierno, en base a una cuenta única del Tesoro que capta los ingresos del gobierno central, programación regular del flujo de caja, y el uso de instrumentos de deuda eficaces para hacerle frente a cualquier escasez temporal de efectivo. Sin embargo, existen varios fondos que operan por medio del sistema de pago del fondo común (pequeños pero numerosos fondos rotativos, transferencias a algunas entidades descentralizadas y autónomas de una naturaleza no comercial, y proyectos financiados por préstamos y donaciones externas).

163. Este tipo de sistema puede producir dineros ociosos, incrementar los costos por transacción, y disminuir la transparencia. También hay que prestarle atención al atraso en la conciliación bancaria de las cuentas de la Tesorería, que es una tarea básica de control interno. Por consiguiente, dos ***acciones fundamentales*** recomendadas son la de introducir medidas que le otorguen a la Tesorería mayor control sobre los saldos de las cuentas bancarias del sector público y su consolidación, y asegurar que las conciliaciones bancarias se completen poco después del final de cada mes (y eventualmente a diario), y que esta tarea sea llevada a cabo por otra unidad.

164. Otras mejoras a las operaciones de tesorería podrían ser introducidas gradualmente: (i) para formalizar una política (apoyada por restricciones del sistema) sobre la secuencia de las autorizaciones de pago; (ii) para hacer mayor uso de depósitos electrónicos a cuentas bancarias; (iii) para vincular los

[97] Entre otras cosas, la cuenta del contribuyente debería hacer una distinción entre la persona que no ha presentado declaración (en este caso sin una cantidad, pero indicando la falta de cumplimiento), la deuda que no está atrasada (una deuda que ha sido declarada o calculada pero que todavía no ha llegado su fecha de pago), y la deuda que está pendiente de pago (una deuda atrasada).

pagos a los números de identificación del RUC (permitiendo, de esta manera, un cotejo para la administración tributaria); y (iv) para trasladar las operaciones de pagos para planilla y servicio de la deuda a la Tesorería.

165. La calidad de administración de la deuda y de los registros es alta, pero los procedimientos relacionados son engorrosos. La distribución actual de responsabilidades para el registro y pago de la deuda podría ser evaluada para evitar duplicaciones y lo que parecen ser pasos innecesarios. El interfaz entre DMFAS/SIGADE y SIAFPA podría ser considerada, pero solamente después de que hayan sido revisadas los procedimientos administrativos. El MEF también podría considerar documentar su estrategia de manejo de la deuda en un documento formal en la mitad del año, aprobado por el Gabinete, y que incluiría – entre otras cosas – la cuantificación de los costos y riesgos de la deuda en diferentes escenarios.

166. **Controles de gastos**. *La ejecución del presupuesto de manera predecible y controlada es necesaria para permitir un manejo efectivo de la implementación de políticas y programas.*

167. Los procedimientos para modificar el presupuesto aprobado durante el año fiscal están bien reglamentados; se llevan a cabo de manera transparente, y le otorgan una cierta flexibilidad a la ejecución. Sin embargo, la relevancia y frecuencia de los ajustes hechos dentro del año fiscal es preocupante ya que disminuye la credibilidad del proceso de formulación del presupuesto. Aunque es cierto que esta situación depende de un número de factores, podría ser observado más de cerca con el fin de evitar cruces entre categorías de gastos que podrían afectar la eficiencia operativa o la prestación de un servicio.

168. Existe un nutrido conjunto de controles internos que parecen ser especialmente eficaces para el manejo de la planilla. Sin embargo, para gastos no salariales el panorama es diferente. Los atrasos significativos en contrataciones y pagos, que tradicionalmente han caracterizado la administración financiera del sector público en Panamá, probablemente han incrementado el costo agregado de obras, bienes y servicios de diferentes maneras, según se explica en el próximo capítulo. Además, el control fiscal ex-ante, que lo abarca todo, no promueve responsabilidad normativa del lado de las entidades ejecutoras. Y más aún, el uso de recursos de manera inoportuna e ineficiente por unidades prestadoras de servicio puede ser un obstáculo significativo a la reciente introducción de resultados en el proceso presupuestario.

169. El reciente desarrollo por la CGR de herramientas para facilitar el control fiscal (lineamientos, listas de comprobación, y sistemas de información) es digno de encomio y el esfuerzo debería continuar. Dos ***acciones fundamentales*** adicionales podrían ser: (i) aplicar controles ex-ante de adquisiciones y pagos de una manera más selectiva, con la introducción de técnicas de control fiscal diferenciadas basadas en evaluaciones de riesgo (aplicable en diferentes niveles, p.ej. entidad/programa y tipo de transacción); y (ii) revisar cuidadosamente la percibida fragmentación y complicaciones en los sistemas administrativos y procedimientos internos de las entidades ejecutoras, para así eliminar duplicaciones y pasos innecesarios.

170. La implementación efectiva de métodos basados en riesgo para los sistemas de control interno necesariamente requieren el fortalecimiento adicional de estos sistemas. A pesar de que esto depende de muchos factores, dos ***acciones fundamentales*** podrían ser: (i) lograr que las entidades ejecutoras tomen acciones amplias y oportunas en respuesta a las conclusiones de las auditorías, y monitorear esas acciones; y (ii) fortalecer la capacidad de auditoría interna, enfocando la función hacia asuntos sistémicos significativos tales como la confiabilidad e integridad de la información financiera y operativa, la eficacia y eficiencia de las operaciones, la protección de los bienes, y el cumplimiento de leyes, reglamentos, y contratos.

171. **Prácticas de los Donantes**. La mayor parte del financiamiento externo es incorporada al presupuesto, pero su ejecución no se reporta de manera oportuna y generalmente se lleva a cabo por medio de arreglos administrativos paralelos. Mientras que el método de "aprovisionamiento en medios externos" en la administración de proyectos parece justificado en vista de los asuntos discutidos con anterioridad, a corto plazo reportes hechos dentro del año podrían ser utilizados para permitir un análisis más integral de la ejecución del presupuesto. De corto a mediano plazo, la modernización de las prácticas de administración financiera y contrataciones públicas debería servir como base para incrementar las cantidades de cooperación externa que se manejan por medio de los sistemas propios del Gobierno, en apoyo a un enfoque consolidado de la implementación del presupuesto.

172. **Contabilidad, Registros e Informes.** *Se requiere información financiera oportuna, relevante, y confiable para apoyar la administración fiscal y presupuestaria y coadyuvar la toma de decisiones.*

173. En Panamá la función contable del Gobierno ha sido institucionalizada y muestra grandes avances, tales como registros en base a devengados, la emisión oportuna de informes presupuestarios dentro del año y anuales además de estados financieros (complementados con información sobre la deuda y la planilla), y la disponibilidad de información en la Internet. Sin embargo, los informes oficiales sobre la ejecución del presupuesto podrían ser mejorados con anexos que permitan una comparación directa en el mismo nivel del presupuesto original (p.ej., ejecución por programa), y con mejores notas explicativas para ayudar a los usuarios a formarse una idea acerca del desempeño de las entidades, su administración de los bienes, y la distribución de recursos.

174. Sin embargo, en ésta área la mayor preocupación tiene que ver con la confiabilidad de los estados financieros. Existen un número de circunstancias (que afectan las normas, registros, y reportes de contabilidad) que podrían limitar una supervisión integral y efectiva del uso de los fondos, y que podrían ofrecer oportunidades para riesgos fiscales mayores e incumplimientos de eficiencia operativa.

175. Por consiguiente, las ***acciones fundamentales*** podrían incluir: (i) un seguimiento firme a los asuntos que no le han permitido a los auditores externos emitir opiniones sin salvedades en los estados financieros; (ii) mejoramiento de las notas que ofrecen una descripción narrativa o listas más detalladas de cifras en los estados financieros; (iii) un examen completo a corto plazo de las normas de contabilidad del Gobierno, con el objetivo de alcanzar, en un plazo de mediano a largo, una convergencia con las prácticas internacionales; y (iv) cumplimiento de la aplicación consistente de las normas para permitir, entre otras cosas, prácticas adecuadas de consolidación. También se podrían hacer esfuerzos para empezar a divulgar las cifras conocidas de pasivos contingentes.

176. Los procedimientos para la administración y control de bienes podrían ser documentados en un manual modernizado sobre bienes, inmuebles y equipo, estableciendo normas uniformes para controlar, registrar, y reportar costos, revalorizaciones, depreciación, movimientos, ventas y traspasos, responsabilidad de custodiar, registros, inventarios físicos, y conciliaciones. Además, se podrían establecer interfaces entre las bases de datos en uso y el módulo de contabilidad de SIAFPA.

177. **Auditorías Externas**. *Una revisión eficaz por medio de una auditoría externa, complementada con escrutinio por el legislativo, es un factor habilitante que permite exigirle responsabilidad al Gobierno por sus políticas fiscales y de gastos y de su implementación.*

178. Sobre la base de leyes que le proporcionan espacio suficiente para llevar a cabo su función de auditoría externa, la CGR ha hecho encomiables esfuerzos para llevar a cabo sus auditorías y emitir los informes respectivos de manera oportuna. Sin embargo, hay asuntos relacionados con la cobertura,

métodos, seguimiento e independencia de las auditorías que deben ser tomados en cuenta mientras se sigue modernizando esta función.

179. Se podrían tomar ***acciones fundamentales*** para: (i) hacer mejor uso de técnicas de evaluación de riesgos para desarrollar el plan de trabajo de auditoría anual (y multi-anual) y para planificar auditorías individuales, para poder adherirse en la práctica a las normas internacionales y dirigir más el enfoque hacia asuntos sistémicos y significativos; (ii) de acuerdo con los planes, asegurar cobertura y divulgación adecuada de entidades relevantes (como la CSS), renglones (como ingresos y deuda), procesos (como la aplicación de normas de contrataciones), e información (como ejecución del presupuesto); y (iii) analizar cuidadosamente y tomar decisiones con relación a la posible separación de la función de auditoría externa de otras tareas de control ex–ante y de tipo administrativo llevadas a cabo por la CGR. Al mejorar el escrutinio externo, estas acciones podrían aumentar la posibilidad de exigir responsabilidad por una administración de recursos eficiente y basada en las regulaciones.

180. Como una manera de ampliar la cobertura, la CGR podría formalizar el uso del trabajo de auditores privados para ciertas entidades y programas, bajo un eficiente marco de control de calidad. Por otro lado, como el órgano normativo del marco de control interno, la CGR podría implementar mejores sistemas para monitorear y apoyar la implementación de acciones para atacar las repetidamente reportadas deficiencias de control interno.

181. El plan de la CGR para mejorar la capacidad forense del departamento de auditoría debe continuar. La iniciativa de llevar a cabo auditorías de desempeño también es válido, pero por asuntos de secuencia talvez sería prudente atender primero los asuntos de las auditorías financieras.

182. En el área legislativa, aumentando el papel ya jugado por la Asamblea en el examen, debate, y aprobación del presupuesto, se podrían implementar instancias para revisión formal, audiencias, y seguimiento a los informes anuales de auditoría.

V. OPERACIONES DE ADQUISICIONES Y PRÁCTICAS DE MERCADO

Eficiencia de Operaciones y Prácticas de Adquisiciones

183. El CPAR del 2001 identificó serias debilidades en la capacidad de compra de las principales entidades debido a la carencia de documentos estándar y otras herramientas, planificación y control interno pobres, y limitada capacidad del personal: quienes frecuentemente tienen calificaciones profesionales insuficientes, muy poca capacitación, y un nivel alto de rotación. Las consecuencias identificadas por el CPAR incluyeron un alto grado de discrecionalidad en la interpretación de la ley; uso limitado de competencia abierta y abusos frecuentes de contratación directa (con hasta 75% de las adquisiciones hechas por medio de comparación de precios y contratos directos), frecuentes fraccionamientos de contratos, largos atrasos para evaluar y adjudicar los contratos, pagos atrasados a los contratistas, y procedimientos generalmente ineficientes. Mientras se preparaba este CPAR actualizado, el equipo llevó a cabo evaluaciones a fondo de los ministerios de Obras Públicas (MOP), Educación, y Salud para validar o actualizar las conclusiones del 2001. Además, se hicieron evaluaciones amplias de la CSS y la ACP para poder comparar los hallazgos en los ministerios con lo que se encontraba en otras entidades del sector público que son ampliamente considerados exitosos. Conscientes de que esas entidades tienen condiciones especiales, el objetivo de este ejercicio ha sido el de identificar buenas prácticas que podrían ser imitadas y utilizadas como marco de referencia interno para lograr excelencia en el campo de las adquisiciones.

184. Generalmente, en los ministerios la adquisición de bienes y obras es manejado por departamentos establecidos dentro de la Dirección Administrativa, que está varios niveles por debajo del jefe de la agencia en el organigrama. Sin embargo, dentro de las instituciones las responsabilidades por las adquisiciones están relativamente dispersas[98].

185. Además de confirmar las conclusiones del reporte del 2001, la evaluación de los tres ministerios permitieron un vistazo a los cuellos de botella internos que contribuyen a los atrasos e ineficiencias. Por ejemplo, en el Ministerio de Educación una contratación requiere 20 procesos administrativos divididos en 84 pasos prácticos, y de éstos todos – salvo un proceso y dos pasos – son requisitos internos del Ministerio. El tiempo promedio para un sencillo proceso de compra es seis meses[99]. En el Ministerio de Salud, una contratación requiere 18 procesos administrativos divididos en 69 pasos prácticos, y de éstos todos – salvo un proceso y dos pasos – son requisitos internos del Ministerio. En un caso típico, el MOP requiere 246 días para completar un proceso bajo las Ley 56, y 180 días dentro del "proyecto de facilitación" que utiliza PNUD como el agente financiero para la mayoría de los contratos del MOP. Aún dentro de este contexto simplificado, el MOP tiene que implementar 38 pasos antes de permitirle a un contratista que empiece una obra.

186. En conjunto, el uso limitado de competencia abierta sigue siendo un problema serio y es consecuencia tanto de la pobre capacidad de planificación como, en algunos casos, del fraccionamiento intencional de contratos para evitar los engorrosos procedimientos de aprobación. Sin embargo, cuando se utilizan licitaciones competitivas abiertas (p.ej., para contratos por encima de US$250.000) el proceso generalmente es percibido como suficientemente transparente.

[98] Por ejemplo, en el Ministerio de Educación siete departamentos adicionales participan en el proceso de adquisiciones. Por lo general, la Dirección de Ingeniería participa redactando las especificaciones y evaluando las licitaciones.

[99] De hecho, mientras la misión estaba en el país entre enero y septiembre del 2005, el Ministerio había iniciado 130 procesos de compra, de los cuales solamente 21 habían sido completados.

187. Como se mencionó en el Capítulo IV, tradicionalmente uno de los problemas mas serios ha sido el atraso en el pago a suplidores y contratistas. Estos atrasos añaden un costo significativo (un recargo estimado en entre 10 y 20% del valor del contrato, además del cargo por exceder el plazo) y desanima participación en el mercado de adquisiciones. Sin embargo, como mencionamos con anterioridad, el Gobierno de turno está haciendo ingentes esfuerzos para cumplir con pagos atrasados y, a pesar de los atrasos, la mayoría de las obras públicas generalmente se completan.

188. Los ministerios ya han tomado algunas iniciativas para incrementar la eficiencia. Por ejemplo, el Ministerio de Educación desarrolló nuevos documentos para licitaciones, eliminó requerimientos de documentos innecesarios, y empezó a permitir la presentación de información y documentos faltantes dentro de un período específico en vez de rechazar inmediatamente la oferta del licitante, cuando los requisitos son simplemente de carácter legal y las omisiones no representan una desviación material de las calificaciones claves.

Manejo de Suministros y Planificación Estratégica

189. La DCP acaba de empezar a desarrollar una política para implementar contratos marco con la finalidad de lograr ahorros por medio de la consolidación de renglones apropiados (p.ej., papelería y equipo de oficina, servicios de telecomunicaciones, y gasolina). Sin embargo, aún hace falta un método bien diseñado que su pueda usar por todo el sector público. Es muy importante que la introducción de contratos marcos esté basada en una estrategia muy cuidadosa y un instrumento legal apropiado para evitar escollos potenciales tales como concentración del mercado y precios más altos. La experiencia de otros países nos ha demostrado que sin la planificación debida, este método contractual se puede desacreditar debido a resultados no intencionados, y perder su importante potencial para generar ahorros. Además, es importante hacer nota que los contratos marco responden a solamente un aspecto de la reforma (p.ej. mejorando las economías de escala) y deberían ser parte de un método multi-objetivo bien coordinado enfocado a las diferentes causas de ineficiencia que están afectando el sistema: (p.ej., procedimientos administrativos internos complicados, excesivo control externo, y una falta de consistencia). Además, este método contractual es apropiado solamente para ciertos tipos de bienes y servicios relativamente sencillos. No se han llevado a cabo estudios de mercado a profundidad para apoyar las escogencias estratégicas y no se han desarrollado metodologías y herramientas de planificación para implementar la estrategia. La capacidad de planificación de las entidades compradoras también requiere un fortalecimiento significativo, como fue mencionado anteriormente.

190. Actualmente, con la excepción de la ACP y la CSS, no hay casi nada de consolidación a través del sector público, ni dentro de las instituciones. Esto se debe más que nada a la falta de planificación anual y la poca vigilancia e información acerca de la demanda, lo que conduce a ineficiencia y a una potencial falta de transparencia en el uso de los recursos públicos. Estos problemas han sido agravados por el hecho de que el catálogo de bienes aún está en desarrollo y el programa e-adquisiciones está empezando y todavía no incluye funcionalidades clave para implementar una estrategia de consolidación eficiente por medio de e-licitaciones. Otros problemas que afectan la eficiencia de las compras incluyen: (i) especificaciones excesivas; (ii) limitada estandarización (con excepción de las computadoras); la carencia de precios de referencia para bienes y servicios; (iii) un limitado número de incentivos para suplidores; (iv) falta de estrategias para productos sustitutos (p.ej. con relación a clones de computadoras); y (v) poca atención al potencial para lograr ahorros y eficiencia como resultado de una mayor competencia internacional por ciertos artículos (la gran mayoría de adquisiciones se hacen localmente porque, como se ha mencionado anteriormente, existe un mercado desarrollado).

E-Adquisiciones

191. El equipo llevó a cabo una evaluación exhaustiva de la listeza e-adquisiciones del Gobierno junto con partes interesadas claves públicas y del sector privado, utilizando la metodología estándar desarrollada por los bancos multilaterales. [100] El análisis confirmó que existen las condiciones básicas para una transición exitosa hacia un sistema de adquisiciones completamente electrónico. Sin embargo, importantes aspectos funcionales y administrativos requeridos para asegurar la sustentabilidad del sistema y lograr el impacto deseado en términos de mayor transparencia y eficacia aún no han sido establecidos en su totalidad. Las características fuertes del sistema incluyen:

- Una visión clara, apoyo político a un nivel muy alto, fuerte liderazgo técnico y de política, y cercana colaboración entre las dos partes clave (p.ej. la DCP y la Secretaría de la Presidencia para la Innovación Gubernamental).
- Un marco normativo para adquisiciones que requiere algunas mejoras pero que no impide el establecimiento de e-adquisiciones
- Marcos normativos para el comercio electrónico, acceso a la información, y transparencia, que apoyan e-adquisiciones de manera adecuada.
- Un portal sólido (Panamacompras) construido sobre la base de la anterior experiencia encabezada por la CGR que facilita la identificación de factores de éxito clave y permite la incorporación de lecciones aprendidas.
- Los ejemplos de sistemas bien desarrollados establecidos dentro de la ACP y la CSS que demostraron con éxito el impacto de adquisiciones por medios electrónicos.

192. Aspectos que requieren más fortalecimiento incluyen:

- Un plan estratégico que incluya aspectos tales como administración, desarrollo planificado e implementación detallada de las fases subsiguientes del sistema, financiamiento, y recurso humano.
- Una política más amplia para adquisiciones públicas, incluyendo las prioridades generales del sistema, mecanismos de vigilancia, planificación estratégica integral para adquisiciones (como ya fue mencionado con anterioridad), administración de contratos, y relación con el mercado.
- Un mandato más amplio, y mayores recursos para la DCP.
- Instrumentos normativos de menor jerarquía que definan más detalladamente aspectos relacionados con e-adquisiciones, y la introducción de controles modernos basado en el desempeño del sistema que permitan una evaluación de la capacidad del sistema de generar valor a cambio de dinero, además de los controles legales y de contabilidad existentes.
- Un sólo catálogo de bienes y servicios basado en estándares internacionales que sea de uso forzoso por todas las entidades del sector público, y una sola base de datos de proveedores.
- Una simplificación de los procesos de compra, tal como se ha mencionado en otras partes del informe y, en particular, una simplificación del proceso de control externo.

193. Actualmente la DCP está trabajando en la segunda fase del sistema de e-adquisiciones, incluyendo un vínculo con el sistema financiero y la administración electrónica de licitaciones. Parte de estas actividades van a ser financiadas por el Proyecto de Asistencia Técnica para la Reforma de Políticas Públicas del Banco Mundial.[101] El lanzamiento de *Panamacompras* ha resultado en un

[100] Vease Anexo III.
[101] Panamá, Proyecto de Asistencia Técnica para Reforma Políticas Públicas, Préstamo número 4635.

aumento promedio de 30-40 por ciento de participación de licitantes por proceso, y el sistema incluye características que se espera facilitarán los pagos, como un sistema interactivo que le permite a los contratistas estar al tanto del avance del proceso administrativo. También hay planes para un interfaz completo con el sistema de administración financiera.

Ejemplos de Sistemas y Prácticas Organizativas Paralelas

194. La CSS tomó varios pasos que reflejan buenas prácticas alrededor del mundo, reformando agencias de adquisiciones de alto impacto en países que abarcan todo el espectro de niveles de desarrollo. Para empezar, la CSS llevó a cabo un examen exhaustivo de sus prácticas de contratación, identificando problemas específicos y cuellos de botella. Las reformas incluyeron importantes cambios organizativos que elevaron la importancia del proceso de adquisiciones dentro de la institución. El ente de adquisiciones de la CSS es una Dirección con más poder para la toma de decisiones y mayor independencia presupuestaria que los departamentos de adquisiciones de las otras agencias del sector público, y la administración de la CSS cree que esto ha sido un factor de su éxito reciente. Después, la CSS afinó el proceso de adquisiciones, simplificando los pasos y requisitos administrativos. Se introdujeron cambios a las normas por medio de la renovada ley habilitante de la CSS, se adoptaron documentos estándar, y se implementaron otras herramientas y cambios de procedimientos (p.ej. e-licitaciones, un catálogo de bienes y servicios, y el uso de contratos marcos). De acuerdo con la administración de la CSS, las observaciones empíricas de los miembros del equipo, y retroalimentación de otras partes interesadas, la nueva metodología generó un ahorro inicial de US$18 millones, redujo de manera significativa el período requerido para control ex–ante (de varios meses a aproximadamente una semana), especialmente para bienes adquiridos por medio de contratos marco, mejoró el control de existencias, incrementó la transparencia, acortó el período para efectuar pagos, y tuvo un impacto muy positivo sobre el presupuesto y la administración financiera.

195. Desde hace mucho tiempo la ACP logró integrar exitosamente su sistema de adquisiciones dentro del sistema global de administración financiera y no trata a las adquisiciones como un proceso técnico aislado, sino como una parte integral del proceso de toma de decisiones para la administración de los bienes y recursos de la ACP. El Administrador de la ACP ha delegado la potestad para contratar al Gerente de la División de Contratos y a los Oficiales de Contratación, quienes tienen plena autoridad dentro del poder que les ha sido delegado, y el resultado es un sistema eficiente que requiere de pocos pasos para aprobación. La División de Contratos tiene una sólida organización, los recursos adecuados, y un significativo nivel de independencia para cumplir con sus responsabilidades.

Gráfica 2: Estructura del Sistema de Adquisiciones de la ACP

196. Todas las adquisiciones se planifican de manera coordinada a través de las unidades de acuerdo con procedimientos fijos, y documentos estándar para licitaciones han estado en uso por mucho tiempo. Después de cumplir con el contrato, se hace una evaluación del desempeño del contratista; el informe de evaluación se comparte con el contratista y se mantiene en una base de datos central. Todas las transacciones de adquisiciones se registran y monitorean por medio de un sistema integrado de administración financiera que tiene un juego completo de funciones financieras, de adquisiciones, y de inventario, y que incluye un módulo con el desempeño anterior del contratista. Este sistema tiene la capacidad de generar una amplia gama de estadísticas de adquisiciones relevantes, y tiene un interfaz con el Sistema de Información sobre Contratos (SIC) que administra riesgo y le envía una bandera roja de alerta a los Oficiales de Contratación y administradores acerca de varias prácticas ilegales potenciales tales como colusión y fraccionamiento de contratos, y sobre la planificación ineficiente de adquisiciones. El sistema de alerta genera una investigación. El enfoque amplio de la ACP hacia adquisiciones está complementado con un programa de capacitación de excelente calidad hecha a la medida de diferentes tareas y niveles de delegación, además de un sistema de gestión de calidad que incluye la única certificación ISO 9001 en el sector público de Panamá. Como en todo sistema de adquisiciones moderna, la ACP estableció un proceso para actualizar de manera continua las herramientas y metodología de adquisiciones y para incorporar nuevas eficiencias. Este esfuerzo está encabezado por una fuerza de tarea especial nombrada por el Departamento de Contrataciones con el claro objetivo de buscar mayor simplificación de los procedimientos y al mismo tiempo mantener el nivel de control deseado.

Tabla 6: Información Selectiva de Gestión de Calidad para la ACP durante el año fiscal 2005

Indicador	Valor de Referencia	Resultado (valor promedio durante el período)
Satisfacción del Cliente	80%	89%
Procesos de licitación cancelados	No mas de 5% del total de las licitaciones	No se logró el indicador durante el período
Período para adjudicación en licitaciones públicas para bienes y servicios	80% resultando en adjudicación dentro de 35 días o menos	98%
Período para adjudicación en licitaciones públicas para obras, contratos negociados, y contratos marco.	80 resultando en adjudicación dentro de 65 días o menos	93%
Reclamos	No mas de 3% de las reclamos resueltos a favor del contratista	Ninguno durante el período

197. Cuando no se alcanza un indicador, se lleva a cabo una investigación para descubrir el por qué. Por ejemplo, el indicador sobre procesos de licitación cancelados motivó a la ACP a prestarle mayor atención a la necesidad de mejorar el costeo de los presupuestos, los estudios de mercado, y las condiciones comerciales.

Funcionalidad del Mercado de Adquisiciones Públicas

198. El presupuesto de adquisiciones públicas del Gobierno de Panamá para el 2005 (sin incluir la ACP) para proyectos y gastos recurrentes fue de aproximadamente 1.100 millones (una reducción de 9% comparado con el 2004) incluyendo bienes, obras, y servicios, y fue ejecutado por 60 instituciones con la siguiente composición:

Tipo	Porcentaje
Gobierno Central	46
Inst. Descentralizadas	21
Empresas Públicas	20
Intermediarios Financieros	11
Gobiernos Municipales	2

199. La adquisición de bienes y servicios se puede dividir de la siguiente manera:

Categoría	Total ($ millón/año)
Servicios de Consultoría	30,4
Otros servicios	321,8
Materiales y provisiones	189,1
Equipo	12,4
TOTAL	553,7

200. En Panamá hay más de 34,000 empresas comerciales con un total de ventas anuales por el orden de 15 mil millones. Por consiguiente, el mercado local tiene más que suficiente capacidad para satisfacer la demanda del Gobierno para bienes y servicios requeridos habitualmente tanto en cantidad como en calidad. Una de las razones detrás del dinamismo del mercado doméstico es la Zona Libre de Colón, con un volumen anual de negocio es de aproximadamente US$10 billones.

201. Aproximadamente 60% de la adquisición de bienes y servicios está concentrado en 8 instituciones con la CSS siendo el mayor comprador (más de 150 millones por año). Los otros compradores principales son: el Ministerio de Obras Públicas (MOP), el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), el Ministerio de Educación, la Caja de Ahorros, el Banco Nacional de Panamá, el aeropuerto internacional de "Tocumen", y la oficina del Presidente. Según el tamaño de sus presupuestos de adquisiciones, siguen en orden: el Ministerio de Economía, la Lotería Nacional, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Gobierno y Justicia, y los gobiernos municipales. Durante el año 2005, 2,646 suplidores hicieron negocios con el Gobierno, y 80 de ellos se llevaron la porción más grande del mercado de adquisiciones (en otras palabras, la mayoría de los pagos fueron hechos a estos suplidores).

202. La inversión pública anual promedio en proyectos de infraestructura durante los años 2001-2003 sumaron aproximadamente 260 millones, incluyendo obras civiles, carreteras, puentes, y proyectos de agua potable. En el área de obras públicas los protagonistas principales son el MOP y el IDAAN[102].

[102] La ACP, que es la entidad que por sí sola es la que más gasta tanto para bienes como para obras, no está incluida porque opera bajo un sistema y un presupuesto totalmente aparte.

Table 7: Contratación de Obras ($ millón)

Institución Pública	2000	2001	2002	2003	Promedio Anual 2000-2003	Porción Relativa 2000-2003
Ministerio de Obras Publicas (MOP)	106	51	177	177	128	49%
Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN)	3	27	25	115	43	16%
Empresa de Transmisión Eléctrica (ETESA)	3	7	84	5	25	9%
Ministerio de Salud (MINSA)	5	69	3	4	20	8%
Fondo de Inversión Social (FIS)	3	7	22	19	13	5%
Ministerio de Educación (MEDUC)	1	3	8	5	4	2%
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	0	10	5	0	4	1%
Ministerio de Vivienda (MIVI)	8	5	0	2	4	1%
Caja de Seguro Social (CSS)	4	1	4	2	3	1%
Gobiernos municipales	1	3	2	2	2	1%
Otras institutions	12	20	23	11	17	6%
Total	**158**	**222**	**371**	**350**	**262**	**100%**

Fuente: CGR

203. El sector público encarga numerosos proyectos de construcción multimillonarios cada año[103]. Hay compañías nacionales que han llevado a cabo con éxito contratos de hasta 30 millones de dólares, a pesar de que solamente unas cuantas tienen una capacidad adecuada para contratos de esta magnitud. La mayoría de los contratos de entre 10 y 20 millones son llevadas a cabo por empresas conjuntas formadas por una compañía panameña y una compañía extranjera, y hay una competencia adecuada entre empresas nacionales que tienen la capacidad de llevar a cabo contratos de hasta 10 millones. Hay varias compañías con una facturación significativa y la capacidad de implementar múltiples proyectos grandes.[104] Muchas compañías extranjeras han abierto oficinas en Panamá, pero otras compañías internacionales habitualmente participan en, y han ganado, licitaciones, y por lo general el mercado para obras grandes es considerado suficientemente abierto y competitivo.

204. Para los proyectos grandes, con frecuencia los bancos comerciales están dispuestos a participar en una operación similar a "factoring," por medio de la cual adelantan hasta el 80 por ciento de lo que el Gobierno le tiene que pagar al contratista, comprando – en efecto – la deuda del Gobierno. El 20 por ciento restante se retiene como aval para garantizar las comisiones del Banco. El acceso al crédito es generalmente bueno y no hay obstáculos específicos para compañías grandes o pequeñas. A pesar de que el atraso en los pagos podría desanimar la competencia y añade costos en todos los niveles del mercado, las PYMES son las más afectadas debido a su limitada capacidad para pre-financiar contratos y continuar construyendo cuando el flujo de efectivo es lento.

Conclusiones y Recomendaciones

205. **Valores de Referencia con Mejores Prácticas Domésticas**. Es obvio que la eficiencia de los sistemas de adquisiciones de la ACP y la CSS es el resultado de una combinación de múltiples factores. Estos factores incluyen normas sólidas, procesos mejorados, el pago a tiempo y el trato igualitario a suplidores y contratistas, el uso apropiado de la tecnología, una fuerza laboral altamente profesional, bien pagado y bien capacitado, y un ambiente que conduce a control y cumplimiento. Estos factores son consistentes con buenas prácticas internacionales, pero no todos de ellos pueden ser duplicados por todo el sector público. Sin embargo, estas experiencias exitosas representan fuentes de buenas prácticas y métodos novedosos que son singularmente relevantes para Panamá ya que se han

[103] Durante los tres últimos años los más grandes han sido de 48.8, 38.3, y 29.7 millones, respectivamente.
[104] El más grande es de más de 100 millones.

implementado de acuerdo con conjuntos de reglas y tradiciones legales bastante parecidas y por instituciones que, en esencia, obtienen sus funcionarios de la misma canasta de recursos humanos. El personal de la ACP tienen mayor estabilidad laboral y mejores sueldos y oportunidades de carrera que sus contrapartes en otras entidades del Gobierno[105]. Sin embargo, la CSS mantiene la misma escala salarial que el resto del Gobierno. En el contexto de Panamá, sin embargo, a pesar de que los salarios más altos podría ser un factor, no es el único factor, ni necesariamente el factor determinante, en el incremento de la eficiencia administrativa.

206. Un punto de partida necesario para determinar qué y cómo estas prácticas exitosas se pueden duplicar es seguir desarrollando la capacidad de monitoreo y evaluación, según fue mencionado con anterioridad. De hecho, la misma ACP toma las decisiones de modernizar su sistema gracias a la evaluación continua que hace por medio de indicadores de valores de referencia y desempeño. La tabla que sigue a continuación ofrece una lista de prácticas que probablemente son factores primordiales en la eficiencia de las adquisiciones de la ACP y, en algunos casos, de la CSS, y que podrían ser repetidos a través de todo el sector público:

Práctica	Impacto
Delegación de autoridad descentralizada	Ayuda a afinar los procesos y a crear una cultura de responsabilidad; sirve como incentivo para el desarrollo de capacidades
Uso de documentos estándar	Mejora la consistencia, ayuda a llenar vacíos de procedimientos en los reglamentos con una herramienta flexible, reduce la cantidad de errores, y aumenta la transparencia
El uso de contratos marco	Logra ahorros por medio de consolidaciones
Auditorías ex-post	Disminuye los atrasos y fomenta control interno, responsabilidad, y el desarrollo de capacidades
Número limitado de pasos requeridos para contratación	Evita duplicación y atrasos innecesarios
Implementación estricta del código de ética	Mejor cumplimiento y cultura de responsabilidad
Uso extenso de e-adquisiciones	Procesos transparentes y expeditos e información bien organizada disponible para mejor planificación y control
Buen interfaz con sistema amplio de administración financiera	Documentación completa, transacciones rápidas y precisas, pagos más rápidos, y mejor monitoreo y cumplimiento
Procedimientos rápidos para adjudicación y pago, pago de interés automáticamente por atrasos, resolución rápida y justa de protestas y reclamos	Nivel más alto de participación de licitantes y precios más bajos.
Sistema de Gestión de Calidad y valores de referencia	Mejor monitoreo y cumplimiento y una buena base para desarrollo de capacidades
Sistema de alerta bandera roja	Controles férreos, más responsabilidad, mejor gestión de riesgos
Capacitación continua para los funcionarios	Mejor cumplimiento, ética profesional más sólida, una base más objetiva para la delegación de funciones de un nivel superior
Registro de desempeño anterior de contratistas	Una más acertada evaluación de calificaciones, mejores incentivos para buen desempeño

[105] Panamá adoptó una Ley de Carrera Administrativa en 1994 (Ley No. 9), que no ha sido implementada integralmente debido a la falta de reglamentación y una orden de suspensión impartida en 1999.

207. **Programa de Ahorro Rápido**. El equipo que está actualizando el CPAR llevó a cabo una evaluación de alto nivel de la estrategia de aprovisionamiento, enfocando 10 categorías de bienes de consumo para necesidades recurrentes, con especificaciones sencillas, que son requeridas por todas las entidades gubernamentales, tales como telecomunicaciones, gasolina, equipo para ordenadores, y servicios de imprenta. En la actualidad, cada una de las entidades adquieren estos bienes de manera independiente. [106] El estudio también contempló el potencial para una mejor consolidación de servicios profesionales y de consultoría y identificó el potencial para lograr ahorros en cada una de las categorías evaluadas, lo cual resultaría en un ahorro potencial total de entre 44 y 68 millones por año (lo que equivale a entre 8 y 12 por ciento de la factura total de adquisiciones del Gobierno). La tabla que sigue a continuación describe los ahorros que fueron identificados en el presupuesto integral de adquisiciones de bienes y servicios para el 2005.

Tabla 8: Potencial de Ahorro

Categoría	Total	Conservador %	Agresivo %	Conservador $ Millón	Agresivo $ Millón
Servicios Profesionales y de Consultoría	30.4	5	8	1.5	2.4
Otros servicios	321.8	10	15	32.2	48.3
Materiales y provisiones	189.1	5	8	9.5	15.1
Equipo	12.4	10	15	1.2	1.9
Total	553.7	8	12	44.4	67.7

208. La DCP debería llevar a cabo un diagnóstico completo de la estrategia de aprovisionamiento en uso con el objetivo de asignar prioridad a las oportunidades y desarrollar detalles de la estrategia de ahorro de costos. Para que tenga éxito, el programa debe ser altamente visible dentro del Gobierno y tener un respaldo sólido al más alto nivel. También debería ser coordinado de cerca por el Ministerio de Economía y la CGR, con un control eficaz y la implementación de remedios, según sea el caso. Se necesitará asistencia técnica para llevar a cabo el estudio y para facilitar implementación de las recomendaciones.

209. Las características básicas del programa deberían incluir:

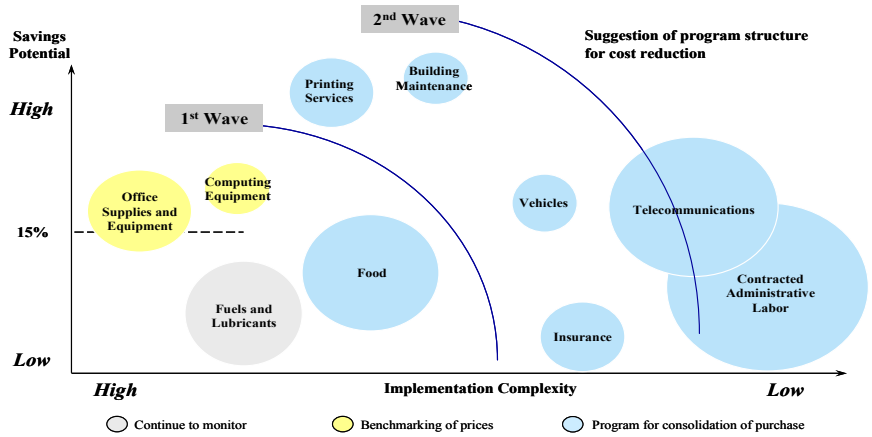
- Un perfil completo de gastos que genere información primaria sobre
  - Gastos por categoría de gastos (p.ej. salarios, pagos de deuda, transferencias obligatorias de recaudación fiscal, inversiones, adquisiciones, etc.)
  - Gastos por agencia gubernamental
  - Gastos por grupo de tipo de artículos (p.ej., obras civiles, servicios médicos/hospitalarios, equipo TI, personal de apoyo administrativo, vehículos, combustible, etc.)
- Un ejercicio de marcos de referencia para homologar los precios para productos de alto volumen.
- Un listado por grupo de tipos de provisiones de acuerdo con el tamaño del gasto por su compra.
- Identificación de las unidades participantes;
- Demanda y estructura del mercado de vendedores
- Métodos potenciales para mejorar las adquisiciones, empezando con los grupos más grandes considerando medidas tanto "moderadas" como "agresivas." Basado en este análisis, se hará

[106] Los detalles de la evaluación se encuentran en el Anexo IV.

un estimado del ahorro potencial que se obtendría por cada grupo de artículos si se modificaran los términos del contrato de compra. La escogencia de los métodos alternativos se basará en factores internos y externos tales como: riesgos y oportunidades, tiempo, duración de las actividades, facilidades de implementación, y tecnologías disponibles.

- Lista priorizada de oportunidades de grupo de acuerdo con su tamaño y la facilidad de alcanzar el potencial de ahorro.
- Diseño del vehículo contractual (contrato marco) y documentos de licitación estándar o modelo que incluya medidas de reducción de costos (p.ej., consolidación, e-adquisiciones, estandarización, etc.)
- Identificación de la unidad que administraría los contratos marco.
- Diseño de las fases subsiguientes de acuerdo con su potencial de ahorro y complejidad de implementación, empezando con artículos tales como papel carta y gasolina
- El lanzamiento de la primera fase y de las fases subsiguientes
- Un mecanismo para retroalimentación sistemática
- Capacitación para la unidad que va a administrar los contratos, las unidades participantes en todo el sector público, y los participantes del sector privado

Gráfica 3: Implementación Progresiva de Programas de Ahorro Rápido



210. **Continuar el desarrollo de E-adquisiciones** Las acciones claves requeridas para apoyar el establecimiento de un sistema de e-adquisiciones sostenible incluye una política de adquisiciones amplia que a su vez incluya planificación estratégica, el fortalecimiento de la DCP, el establecimiento de estándares comunes, una mejoría del marco normativo, y la identificación de las lecciones aprendidas del programa piloto.

211. La DCP debería contar con los recursos para desarrollar de manera continua políticas y estrategias de adquisiciones, monitorear el desempeño del sistema, rápidamente introducir nuevas tecnologías y eficiencias, coordinar el desarrollo de capacidades, y manejar las comunicaciones para asegurar una diseminación amplia de la información y fomentar apoyo.

212. El plan estratégico debería tener objetivos y plazos de tiempo específicos en el nivel del gobierno central y en el nivel local, y tener un enfoque participativo para el desarrollo de e-adquisiciones que incluya el sector privado y la sociedad civil.

213. La política de adquisiciones reformada debería estar claramente vinculada a los objetivos socioeconómicos generales del Gobierno, según se define en los cinco pilares de la "Visión Estratégica para Desarrollo Económico y Empleo hasta el 2009". Específicamente, la política de adquisiciones

debería apoyar los objetivos clave de desarrollo industrial, desarrollo regional, de pequeñas y medianas empresas, acceso a las tecnologías de la información y comunicaciones, y comercio electrónico. La política debería incluir el monitoreo independiente de indicadores cuantitativos, cuyos resultados deberían ser divulgados.

214. Una serie de decretos ejecutivos podría estar dirigida a aspectos de procedimiento específicos consistentes con la ley de comercio electrónico y a la incorporación de estándares internacionales (p.ej. como aparecen en los lineamientos para e-adquisiciones de los bancos multilaterales, y en el criterio sobre comunicaciones electrónicas incluido en la convención de UNCITRAL que en la actualidad se está redactando).

Logro Reciente en la Reforma del Sistema de Adquisiciones

1. La administración actual ha puesto gran énfasis en la reforma del sistema de adquisiciones como una manera de mejorar la administración pública y aumentar la eficiencia de los egresos públicos. Como resultado, la Dirección de Contrataciones Publicas (DCP) en el MEF recibió un mandato más sólido y pleno apoyo político para revivir el proceso de reformas. Hoy día la DCP tiene un liderazgo efectivo, está desarrollando una sólida visión para su papel fortalecido, y está empezando a coordinar bien con otras partes interesadas claves en el Gobierno, especialmente con la Contraloría General de la República (CGR) y la Secretaría de la Presidencia para la Innovación Gubernamental (SPIG). Además de los recursos entregados por el Gobierno, una cantidad adecuada de recursos para apoyar la fase inicial de la reforma están disponibles por medio del Proyecto de Asistencia Técnica para la Reforma de Políticas Públicas del Banco Mundial, que tiene un componente específico para este fin.

2. Durante el 2005, la DCP fue reestructurada para proporcionar asistencia técnica a las entidades encargadas de adquisiciones con relación a la interpretación e implementación del marco normativo, supervisar la implementación consistente del sistema como complemento a la función de control de la CGR, desarrollar documentos para las licitaciones, elevar la capacitación en las entidades encargadas de adquisiciones, y administrar el sistema de e-adquisiciones. Bajo esta nueva estructura, se han observado las siguientes mejoras en el desempeño de la DCP:

- Estrategias para reducción de costos. La DCP ha implementado procesos de adquisiciones públicas para la adquisición de bienes y servicios claves para el Gobierno Central que anteriormente se obtenían de manera fragmentada por diversas entidades públicas. De acuerdo con estimaciones informales hechas por la DCP, esta estrategia de reducción de costos ya ha producido un ahorro en los costos de hasta 34 por ciento para el Gobierno Central, y a la vez ha incrementado la competencia, promovido mayor transparencia, y aumentado la calidad de los productos/ servicios adquiridos en sectores clave como telecomunicaciones y útiles de oficina. La DCP tiene planes para utilizar esta estrategia para otros bienes y servicios clave en un futuro cercano.
- Un sistema de flujo de trabajo más efectivo. Estimaciones preliminares basadas en aproximadamente 70 por ciento de los procesos de adquisiciones analizados por la DCP indican que el período promedio de respuesta se redujo de 90 días en agosto 2005 a 30 días en mayo 2006.
- Conjunto de destrezas mejorado. La DCP ha fortalecido su conjunto de destrezas y habilidades al incrementar el número de profesionales de 2 a 13 sin incrementar el número total de empleados. También se ha rediseñado la estructura de la DCP para brindar un apoyo efectivo y atender las áreas de asesoría legal, sistema de e-adquisiciones, política y gestión del sistema de adquisiciones públicas, y proyectos especiales.

- Mejoría en el alcance. Se llevó a cabo una campaña de mejoría de alcance para colaborar de manera más efectiva con el sector privado y organizaciones de la sociedad civil (p. Ej. con el capítulo local de Transparencia Internacional).

3. Uno de los mayores logros en el campo de las adquisiciones ha sido el desarrollo del nuevo sistema de e-adquisiciones, PanamaCompra, que tiene la capacidad de llevar a cabo muchas funciones sofisticadas, tales como notificaciones de oportunidades de negocios y notificaciones en línea sobre el estatus de los pagos a proveedores. Un indicador importante del progreso alcanzado en la implementación de este nuevo sistema es el hecho de que el 90 por ciento de todos los procesos de adquisiciones públicas del Gobierno Central se están haciendo hoy día por medio de PanamaCompra.[107] Más de 100.000 visitantes y 1.100 suscriptores registrados han visitado este sitio web desde el principio de febrero. El nuevo sistema electrónico ofrece a los suscriptores información automática acerca de procesos de adquisiciones en marcha con relación a actividades en las cuales podrían estar interesados. Además, se ha creado un modulo que le permite a contratistas/proveedores indagar acerca del estatus de sus solicitudes de pago y se ha diseñado otro modulo para proporcionarle a la CGR una herramienta de monitoreo.

4. La DCP también ha progresado en el desarrollo de una estrategia amplia de reformas al sistema de adquisiciones, preparando encuestas para determinar la percepción acerca de la efectividad de los sistemas de adquisiciones públicas, utilizando sistemas de indicadores de valores de referencia para determinar el desempeño del sistema de adquisiciones, y diseñando programas de capacitación para mejorar la capacidad del sistema de adquisiciones públicas.

- El consultor que fue contratado para desarrollar una estrategia amplia de reformas al sistema de adquisiciones ha completado la fase de consultas con las autoridades, con un informe final producido en junio 2006. Además, se ha contratado un consultor para analizar y rediseñar el proceso de compras y pagos en agencias gubernamentales clave.
- Se ha contratado servicios de consultoría para desarrollar una metodología y llevar a cabo encuestas para determinar la percepción pública y privada del sistema de adquisiciones públicas.
- La DCP está en el proceso de implementar el sistema de indicadores de valores de referencia (BIS) desarrollado por la Mesa Redonda sobre el Fortalecimiento de las Capacidades para Realizar Adquisiciones en Países en Vías de Desarrollo de la OCDE-CAD/ Banco Mundial para evaluar de manera amplia los elementos clave de un sistema de adquisiciones que está funcionando de manera eficiente.[108] El BIS servirá como base para un sistema de monitoreo para seguir midiendo el progreso y para identificar áreas donde se necesita un énfasis adicional.
- Por ultimo, la DCP está diseñando una actividad de consultoría con el fin de (i) determinar las destrezas y habilidades técnicas de los empleados públicos responsables por los procesos de

[107] El Decreto de Gabinete 98 del 2 de septiembre de 2005 requiere que todas las instituciones y entidades autónomas del Gobierno Central pongan en línea toda la información sobre adquisiciones públicas, oportunidades de contratos, y adjudicaciones. Se espera que las entidades municipales y las otras entidades locales eventualmente empezarán a utilizar PanamaCompra (www.panamacompra.gob.pa), pero no están obligadas a hacerlo. El Decreto subraya la importancia del sistema de e-adquisiciones para promover transparencia y competencia, y para reforzar una buena gobernabilidad. (Gaceta Oficial 25,378, 5 de septiembre de 2005).

[108] El propósito de los indicadores de valores de referencia (BLI) es proporcionar un instrumento estándar para que los países en vías de desarrollo y donantes puedan sopesar la calidad y efectividad de los sistemas nacionales de adquisiciones. Los BLI están dirigidos a cuatro aspectos del sistema de adquisiciones públicas de un país: (i) el marco legal existente que regula las adquisiciones en el país; (ii) la arquitectura institucional del sistema; (iii) la competitividad del mercado nacional; y (iv) la integridad del sistema de adquisiciones.

adquisiciones, y (ii) desarrollar programas amplios de capacitación e incremento de habilidades para las agencias de adquisiciones.

5. Una nueva ley sobre adquisiciones (*Ley 22*) aprobada por el Congreso Nacional el 8 de junio de 2006: (i) elimina marcos paralelos aplicables a varias agencias (exceptuando la CSS, la Autoridad del Canal de Panamá y las entidades municipales) que han obstaculizado la implementación de un sistema consistente de adquisiciones públicas; (ii) crea un DCP autónomo como entidad responsable para interpretación de la ley; y (iii), establece varios procedimientos/ sistemas que promueven eficiencia, economía y transparencia; tales como: a) el establecimiento de un marco para estrategias de reducción de costos (p. Ej., precios de referencia, consolidación para economías de escala), b) la creación de un tribunal administrativo independiente para analizar y tomar decisiones con relación a quejas y protestas relacionadas con adquisiciones, y c) el establecimiento de un marco sólido para la implementación de un sistema de e-adquisiciones. Bajo la operación de Asistencia Técnica, el Banco Mundial proporciona ayuda técnica y financiera a las acciones del Gobierno de Panamá dirigidas a la implementación de la nueva ley de adquisiciones, incluyendo, entre otras: a) la redacción de procedimientos y marcos normativos; b) el desarrollo de una estrategia de e-adquisiciones; c) y la provisión de equipo TI y de oficina y creación de capacidades a la nueva y autónoma DCP.

6. La CGR está en proceso de revisar sus métodos de control con el fin de mejorar su eficiencia operativa y la SPIG (www.innovacion.gob.pa) sigue jugando un papel primordial estimulando el desarrollo de tecnología diseñada para promover transparencia y eficiencia en la administración pública. Una prueba de esto son los proyectos PanamaTramita (www.panamatramita.gob.pa) y PanamaCompra. En el caso de PanamaCompra, la próxima versión incluye funcionalidades que ayudarán a la SPIG auditar la adquisición de tecnología por todas las entidades gubernamentales.

7. Resumen de la Evaluación. La administración actual le ha dado prioridad a la reforma del sistema de adquisiciones para mejorar la administración pública e incrementar la eficiencia y transparencia del gasto público (p. Ej. otorgándole un mandato más fuerte a la DCP, aprobando una nueva ley sobre adquisiciones, y respaldando un sistema de e-adquisiciones). Las acciones tomadas hasta la fecha parecen haber causado ya un impacto considerable (párrafo 46) y este impacto deberá hacerse aún más visible con el pasar del tiempo. La implementación del nuevo marco legal y el desarrollo de prácticas consistentes dentro de las agencias de adquisiciones van a ser tan importantes o aún mas importantes que los cambios en sí al marco legal.

ANEXOS

Anexo I Plan de Acción

Para fines de discusión, aquí presentamos las recomendaciones fundamentales del informe en el formato de **borrador** de plan de acción.

Item	Acción	Respon-sabilidad	Base[109]	Plazo[110]	Requiere AT? [111]
	ADMINISTRACIÓN FINANCIERA				
1.	**Marco institucional de administración financiera** • Organizar grupos de trabajo técnico y mesas de discusión de alto nivel para buscar soluciones con el fin de optimizar la distribución de responsabilidades institucionales, particularmente con relación a: (i) operaciones de pago (p.ej., planilla y servicio de la deuda), (ii) mantenimiento de registros de deuda, (iii) la administración de sistemas de contabilidad y la preparación de informes fiscales y estados financieros consolidados, y (iv) la independencia de auditorías externas. • Según sea necesario, proponer cambios legales.	MEF, CGR y partes interesadas relevantes	ADM LEG	S M	KS Y
2.	**Transparencia de atrasos en el pago de gastos** • Continuar la depuración de los registros de compromisos y devengados • Conciliar saldos de cuentas por pagar entre informes fiscales y estados financieros • Desarrollar registros subsidiarios con clasificaciones por perfil de antigüedad	MEF, CGR y entidades ejecutantes	ADM	S S-M M	N N Y
3.	**Calidad de la documentación presupuestaria** • Preparar plan de acción para llenar los vacíos con respecto al Código de Transparencia Fiscal del FMI. • Incorporar a la documentación presupuestaria: (i) información mejorada y más completa sobre el marco macroeconómico cuantitativo, política fiscal, riesgo y sustentabilidad, y el impacto de las nuevas iniciativas de política; (ii) detalles del saldos de la deuda y los activos financieros; y (iii) comparaciones más detalladas entre el presupuesto propuesto, el año en curso, y los años anteriores	MEF	ADM	S S-M	Y Y

[109] ADM = Acción administrativa. LEG = Acción que involucraría cambios a leyes.
[110] S = Corto plazo (podría ser implementada en gran parte dentro de un período de 12 meses). M = Mediano plazo (podría ser implementada en de 1 a 5 años). S-M = Corto a mediano plazo (algunos aspectos, pero no todos, podrían ser implementados dentro de 12 meses).
[111] N = No requiere asistencia técnica (AT) adicional (podría ser implementada con la capacidad instalada). KS = Podría ser implementada con la capacidad instalada, complementado con intercambio internacional de conocimientos (KS). Y = Podría requerir AT adicional.

Item	Acción	Respon-sabilidad	Base[109]	Plazo[110]	Requiere AT? [111]
4.	**Monitoreo del riesgo fiscal**	MEF, CGR	ADM		
	• Preparar e implementar un programa para incrementar la capacidad del MEF y la CGR para evaluar y monitorear el desempeño financiero y los riesgos fiscales asociados con instituciones descentralizadas, empresas públicas, y la tenencia de acciones en compañías privadas.			M	Y
	• Consolidar los asuntos de riesgo fiscal en un informe, por lo menos una vez al año.			M	Y
5.	**Planeación presupuestaria**	MEF, entidades ejecutoras	ADM		
	• Como plan piloto en sectores clave, iniciar la preparación de planes estratégicos, con sus costos, para evaluación de política y conciliación de la planificación presupuestaria multianual de "arriba hacia abajo" y de "abajo hacia arriba".			S-M	Y
	• Asegurar que los programas de inversión pública están basadas en esos planes, con la debida evaluación de las implicaciones en los costos recurrentes			S-M	Y
	• Preparar techos indicativos para los sectores escogidos, sub-divididos en las principales categorías económicas y programáticas, e incorporarlos en la formulación de los presupuestos anuales			M	KS
6.	**Administración Tributaria**	MEF	ADM		
	• Como parte del proyecto de modernización, fortalecer la capacidad del recurso humano encargado de las funciones de auditoría de impuestos, investigación, y control interno.			S-M	N
	• Desarrollar planes y metodologías para auditorías de impuestos basadas en evaluaciones de riesgo.			S-M	KS
	• Llevar a cabo una operación amplia para limpiar la base de datos de las cuentas corrientes de los contribuyentes, incluyendo una identificación precisa de la mora tributaria.			S-M	N
	• Acumular dicha información para permitir mejores informes sobre impuestos declarados y determinados, incluyendo información bien clasificada y conciliada sobre mora (p.ej., perfil de antigüedad, cantidades en disputa, cuentas malas).			M S-M	KS Y
	• Inspeccionar la integridad del sistema en sí, desarrollando salvaguardas contra intentos de cambios no autorizados y llevando una bitácora y huellas de auditoría sobre dichos incidentes.				

Item	Acción	Respon-sabilidad	Base[109]	Plazo[110]	Requiere AT? [111]
7.	**Administración del Efectivo**				
	• Analizar los aspectos legales y, según los resultados, presentar medidas para otorgarle a la Tesorería el control de los saldos de las cuentas bancarias del sector público y autoridad para consolidarlas.	MEF/CGR	LEG	S-M	Y
	• Asegurar que las conciliaciones de la Cuenta 210 se completen poco después del fin de cada mes por una unidad independiente.	MEF	ADM	S	N
	• Asegurar que las conciliaciones bancarias de la Cuenta 210 se lleven a cabo a diario, utilizando vínculos tecnológicos mejorados con el BNP.	MEF/BNP	ADM	M	Y
8.	**Controles internos sobre los gastos**				
	• Introducir técnicas de control fiscal diferenciadas basadas en evaluaciones de riesgo (aplicables a varios niveles, p.ej. entidad/programa y/o tipo de transacción), y de acuerdo con esto empezar a usar controles ex-ante de una manera más selectiva.	CGR	ADM	S-M	Y
	• Revisar los sistemas y procedimientos administrativos internos dentro de las entidades ejecutoras, para así poder eliminar duplicaciones y pasos innecesarios.	Ent. ejec.	ADM	S-M	Y
	• Introducir un sistema para monitorear la toma de acciones oportunas y amplias por las entidades ejecutoras en respuesta a conclusiones de auditoría relacionadas con controles internos y estados financieros. Imponer sanciones según sea necesario.	CGR	Ad/Leg	S-M	KS
	• Introducir programas de capacitación y concienciación para modernizar la auditoría interna, orientando la función hacia asuntos sistémicos significativos.	CGR	ADM	M	Y
9.	**Informes financieros**	MEF/CGR	ADM		
	• Mejorar la calidad de las notas que ofrecen descripciones narrativas o información más detallada sobre cifras en los estados financieros.			S-M	Y
	• Llevar a cabo un examen exhaustivo de las normas de contabilidad del Gobierno, con el objetivo de lograr una convergencia con la práctica internacional en mediano a largo plazo.			S-M	Y
	• Preparar estados financieros consolidados del gobierno central (y eventualmente del sector público).			M	KS

Item	Acción	Respon-sabilidad	Base[109]	Plazo[110]	Requiere AT? [111]
10.	**Auditorías externas** • Evaluar y mejorar el uso de técnicas de evaluación de riesgo para desarrollar el plan de trabajo de auditoría anual (y multi-anual) y para desarrollar auditorías individuales, para poder en la práctica observar los estándares internacionales y mejorar el enfoque sobre asuntos significativos y sistémicos. • De acuerdo con los planes, asegurar una cobertura adecuada de auditoría externa y la divulgación de entidades relevantes (como la CSS), renglones (como ingresos y deuda), e información (como ejecución del presupuesto).	CGR	ADM	S-M M	Y Y
	ADQUISICIONES				
11.	Desarrollar y adoptar una estrategia amplia para la reforma del sistema de adquisiciones.	DCP	ADM	S	Y
12.	Desarrollar una estrategia de reducción de costos que incluya referenciación de precios, mejor consolidación para una economía de escala, y procedimientos de compra más eficientes.	DCP	ADM	S	Y
13.	Desarrollar herramientas básicas tales como un conjunto de documentos estándar para los tipos principales de adquisiciones, manuales y lineamientos sobre aspectos claves tales como la planificación de adquisiciones y la administración de contratos.	DCP	ADM	S	Y
14.	Desarrollar un plan integral de monitoreo y evaluación para las adquisiciones, incluyendo valores de referencia para evaluar la calidad sistémica (basado en los indicadores OCDE que ya han acordado utilizar), además de indicadores de desempeño para evaluar la consistencia de implementación en todo el sector público, valor por dinero, y la percepción de transparencia y eficiencia.	DCP	ADM	S	Y
15.	Desarrollar una estrategia de administración de riesgos para enfocar el control externo sobre agencies con menos capacidad y más riesgo (p.ej. subiendo los umbrales para una revisión ex ante para agencias que se considera tienen mayor capacidad y mejores controles internos – esto está vinculado a lo anterior)	DCP y CGR	ADM	S	Y
16.	Desarrollar una estrategia amplia sobre e-adquisiciones	DCP y SPIG	ADM	S	Y
17.	Llevar a cabo programas integrales de capacitación y desarrollo de capacidades para las entidades que hacen compras	DCP	ADM	M	Y
18.	Implementación de la estrategia de reducción de costos en varias fases	DCP	ADM	M	N

Item	Acción	Respon-sabilidad	Base[109]	Plazo[110]	Requiere AT? [111]
19.	Implementación de un tribunal para procesar protestas	DCP	AMD/ LEG	C	Y
20.	Redactar marco normativo y procedimientos para implementación de Ley 22 de 2006	DCP	ADM	C	Y
21.	Publicar información sobre el estado patrimonial de funcionarios públicos	CGR y Asamblea Nacional	LEG	M	N
22.	Simplificar los requerimientos para investigar cargos de corrupción contra funcionarios públicos	Procurador General	LEG	M	N
23.	Redactar legislación para proteger a los denunciantes	Procurador General	LEG	M	N

Anexo II Indicadores para Medir el Desempeño de la Administración Financiera Pública

Ver adjunto.

Anexo III Evaluación de las Adquisiciones Públicas por Medios Electrónicos

Ver adjunto.

Anexo IV Evaluación de la Estrategia Gubernamental de Adquisiciones

Ver adjunto.

Anexo V Documentos de Antecedentes y Personas Entrevistadas

Lista de Documentos de Antecedentes

Budinich, Emma (2005). Panama: Notes on Public Investment System.

Cosío-Pascal, Enrique (2005). Panama: Notes on Public Debt Records.

Fanta, Enrique (2005). Panama: Notes on Tax Administration.

Guardiola, Ulises (2005). Panama: Notes on Internal and External Auditing.

Magnusson, Tomas Inge (2005). Panama: Debt and Cash Management. Informe de Antecedentes para el Examen de los Gastos Públicos.

Pflucker, Hernán (2005). Panama: Notes on Internal Controls.

Rivolta, Mercedes (2005). *Panamá: Evaluación del estado de avance de las adquisiciones del gobierno con medios electrónicos*.

Rodríguez, Alfredo (2005). Panama: Notes on Public Sector Financial Information.

Ruiz, Héctor (2005). Panama: Notes on Treasury and SIAFPA.

Shack, Nelson (2005). Panama: Notes on Budgeting.

The Guatemalan Consulting Group (May, 2005). *Panamá: Evaluación de alto nivel de las Compras Gubernamentales*.

Lista de Personas Entrevistadas

NOMBRE	CARGO	ENTIDAD
Abrego, Merino	Secretario Técnico de Asuntos Económicos	Asamblea Legislativa
Adames, Luis M.	Funcionario	Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, MEF
Aleman Zubieta, Alberto	Administrador General	Autoridad del Canal de Panamá
Alexander, Héctor	Viceministro de Economía	Ministerio de Economía y Finanzas
Amaya, Benigno	Director Nacional de Finanzas	Caja del Seguro Social CSS
Aparicio, Luis	Analista Desarrollador	SIAFPA, Ministerio de Economía y Finanzas
Arias, María Teresa	Jefa del Departamento Legal	Autoridad del Canal de Panamá
Barrios Ng, Jose	Director de Departamento de Finanzas	Autoridad del Canal de Panamá
Barrios, Leska	Jefe de Departamento	Departamento de Programación, Ministerio de Economía y Finanzas
Barrios, Soila	Programador analista	Proyecto CUT, Dirección General de Tesorería
Batista Domínguez, Abilio	Secretario de Asuntos Legales	Procuraduría General de la Nación
Beiner, Francisco	Gerente regional de operaciones	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
Bernal, Marisela	Asesora Legal en Adquisiciones	Ministerio de Economía y Finanzas
Brocan, Eli	Directora	Sistemas y Métodos, CGR
Caballero, Noel	Jefe Unidad	DGI, Asesoría Jurídica
Candanedo, Amael	Analista de Programa	PNUD
Cano, Melina	Administradora Provincial de Ingresos de Panamá	Dirección General de Ingresos, Ministerio de Economía y Finanzas
Carrera, José A.	Sub Director y Jefe	Dirección de Auditoria, CGR
Castillo, Elias	Presidente de la Asamblea Nacional	Asamblea Legislativa
Castillo, Magali		Alianza Pro-Justicia
Castillo, Rogelio	Jefe	Departamento de Deuda Pública, Contraloría General de la República
Chamorro, Félix	Jefe Unidad	DGI, Fiscalización
Chen P., Denia N.	Directora General	Dirección General de Tesorería, Ministerio de Economía y Finanzas
Chen, Eva	Gerente	Contabilidad y Finanzas, Autoridad del Canal de Panamá
Chung, Mirna	Consultora Coordinadora Tesorería	Dirección General de Tesorería, Ministerio de Economía y Finanzas
Coronado, Gerardo	Programador analista	Proyecto CUT, Dirección General de Tesorería
Cosulich Ayala, Jorge	Secretario Ejecutivo	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
de Cárdenas, Evelyne	Jefe de Área	Fiscalización de Personal y Planillas, Dirección Nacional de Informática, Contraloría General de la República
De Freitas, Miguel	Director Nacional	SIAFPA, Ministerio de Economía y Finanzas
de la Cruz, Jonel	Jefe	Dirección de Auditoria, CGR
De León, Rubén	Presidente de la Comisión de Presupuestos	Asamblea Legislativa

De Mathos, Lisbeth	Jefe Unidad	DGI, Cobranzas
de Velarde, Dense	Jefe de Deuda Externa	Dirección de Crédito Publico, Ministerio de Economía y Finanzas
Domínguez, Dámaso	Director Nacional de Administración de Contratos	Ministerio de Obras Públicas
Echevers, Marissa	Sub-directora de Contrataciones Públicas	Ministerio de Economía y Finanzas
Echevers, Nestor	Coordinador Nacional del Programa de Dinamización de la Ejecución del Presupuesto de Inversión en Instituciones Prioritarias del Sector Público	Ministerio de Economía y Finanzas
Eguren, Jose	Coordinador Residente	PNUD
Espino, Osvaldo	Jefe de Unidad	Auditoria Interna, Ministerio de Obras Públicas
Fernández, Dagoberto	Director Nacional de Ingeniería y Arquitectura	Ministerio de Educación
Fernández, Maria	Jefa de Operaciones de Ejecución Nacional	PNUD
Fistonic, Lutzia	Directora de Fiscalización General	Contraloría General de la República
Galvez, Roberto	Deputy Resident Representative	PNUD
Garay, Erick	Consultor de Infraestructura	Proyecto CUT, Dirección General de Tesorería
García, Ricardo	Jefe de Unidad	Contador, Ministerio de Obras Públicas
Gómez, Ana Matilde	Procuradora General de la Nación	Procuraduría General de la Nación
Gómez, Edwin	Funcionario	Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, MEF
Gonzáles, Carlos	Director de Presupuesto de la Nación	Ministerio de Economía y Finanzas
González, Rigoberto	Secretario General	Procuraduría General de la Nación
Gutiérrez, Nelson	Director de Operaciones	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
Halphen, León	Jefe Legal de la Dirección Nacional de Administración de Contratos	Ministerio de Obras Públicas
Herrera, Eduardo	Consultor analista	Proyecto CUT, Dirección General de Tesorería
Kuzniecky, Dani	Contralor	Contraloría General de la República
Lay, Jacob	Consultor analista	Proyecto CUT, Dirección General de Tesorería
López, Elis	Jefe de Unidad	Ministerio de Educación
Lugo, Roberto	Sub Director de Presupuesto de la Nación	Ministerio de Economía y Finanzas
Madrid, Ildefonso	Analista Financiero	Operaciones Financieras, PNUD
Marín, Jaime	Jefe de Operaciones, conciliación bancaria	Departamento de Operación, Ministerio de Economía y Finanzas
Martínez, Víctor	Funcionario	Sistemas y Métodos, CGR
Maytín, Angélica	Presidente Ejecutiva del Capítulo Panameño de Transparencia Internacional	Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana
Meana, Daniel	Director Nacional	Dirección Nacional de Informática, Contraloría General de la República
Medrano, Rogelio	Jefe, Soporte de Sistemas	Dirección de Crédito Público, Ministerio de Economía y Finanzas
Méndez, Aracelly	Director Crédito Público	Dirección de Crédito Público, Ministerio de Economía y Finanzas

Milwood, Mateo	Coordinador del Sector Fiscal	Ministerio de Economía y Finanzas
Mitre G., Elsie N.	Jefa de Control de Entidades Recaudadoras	Dirección General de Ingresos, Ministerio de Economía y Finanzas
Molina, Jaime	Coordinador del Sector Servicios	Ministerio de Economía y Finanzas
Montenegro de Fletcher, Alma		Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción
Morales, Francisco	Director	Dirección Nacional de Contabilidad
Muñón, Vielka	Director	Dirección de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Obras Públicas
Noriega, Francisco	Jefe del Departamento de Compras y Proveeduría	Ministerio de Salud
O'Meally, Amanda	Gerente	Contabilidad y Finanzas, Autoridad del Canal de Panamá
Ordas de Rodríguez, Beatriz	Directora de Programación de Inversiones	Ministerio de Economía y Finanzas
Ordás, Beatriz	Directora de Programación de Inversiones	Ministerio de Economía y Finanzas
Ospino, Aliro	Jefe Unidad	DGI, Incentivos Fiscales
Peña, Lino	Funcionario	Sistemas y Métodos, CGR
Peñaloza, Jorge	Jefe de Unidad	Unidad Coordinadora Programa BID-BIRF-CAF, Ministerio de Obras Públicas
Pérez, Rodolfo	Técnico, Soporte de Sistemas	Dirección de Crédito Público, Ministerio de Economía y Finanzas
Previa, Edgardo	Funcionario	Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, MEF
Quijada, Orencio	Dirección de Métodos y Sistemas de Contabilidad	Dirección Nacional de Informática, Contraloría General de la República
Revira, José Javier	Vicepresidente	Cámara de Industria y Comercio
Reyes, Santiago	Consultor	SIAFPA, Ministerio de Economía y Finanzas
Richa, Susana	Secretaria de la Comisión de Presupuesto	Asamblea Legislativa
Rodríguez, Francisco	Director Nacional de Asesoría Fiscal	Contraloría General de la República
Rodríguez, Gyrelia	Encargada de la consolidación de información	Sistemas y Métodos, CGR
Ruiz Miro, Edilberto	Director de Contrataciones Públicas	Ministerio de Economía y Finanzas
Ruiz, Jorge	Director Nacional de Finanzas y Desarrollo Institucional	Ministerio de Educación
Said, David	Director de Unidad Técnica de Políticas Públicas	Ministerio de Economía y Finanzas
Sánchez, Enrique	Gerente de División de Contratos	Autoridad del Canal de Panamá
Santos, Ulises	Sub-director de Compras y Abastos	Caja de Seguro Social
Silgado, Carlos	Consultor analista	Proyecto CUT, Dirección General de Tesorería
Simona, August	Presidente	Cámara de Comercio
Smith, Walter	Jefe Unidad	DGI, Estadísticas
Soto, Beatriz	Jefe de Deuda Externa	Dirección de Crédito Público, Ministerio de Economía y Finanzas
Tarte, Gaspar	Secretario Presidencial	Secretaria Presidencial de Innovación Gubernamental
Tuñón, Vielka	Directora de Planificación y Presupuesto	Ministerio de Obras Públicas

Valdes, Ricardo	Jefe de Unidad	Unidad Coordinadora Programa BID-BIRF-CAF, Ministerio de Obras Públicas
Vasquez, Ricaurte	Ministro	Ministerio de Economía y Finanzas
Wong, Jacinto	Secretario Presidencial Adjunto	Secretaria Presidencial de Innovación Gubernamental
Ysasa, Florencio	Presidente	Cámara de Industria y Comercio
Zuleta, Alexis	Director Nacional de Compras y Abastos	Caja de Seguro Social

Referencias

Guzmán, Marcela (2005). *Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados: La Experiencia Chilena.* Presentación.

Inter-American Development Bank (2002). Program to Strengthen and Modernize Economic and Fiscal Management (Phase II). Propuesta de Préstamo.

International Monetary Fund (2001). Code of Good Practices on Fiscal Transparency.

International Monetary Fund (2006). Panama: Staff Report for the 2004 Article IV Consultations.

PEFA (2005). Public Financial Management Performance Measurement Framework.

Schick, Allen (1998). A Contemporary Approach to Public Expenditure Management. World Bank Institute.

Schick, Allen (2001). The Changing Role of the Central Budget Office. OECD Journal on Budgeting.

World Bank (2001). Public Policy Reform Technical Assistance Project Appraisal Document.

World Bank (2003). Country Financial Accountability Assessment - Guidelines to Staff.

World Bank (Draft, 2006). Public Expenditure Review