N2

GESTIÓN BASADA EN RESULTADOS

ACTUALIZACIÓN METODOLÓGICA DEL ENFOQUE DE PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
Lenni Montiel, Representante Residente, a.i.
Itziar González, Representante Residente Adjunta
Gabriel Boyke González, Oficial de Programa
Giovanna Donado, Economista

Equipo de apoyo técnico PNUD:
Joanna Diez Cuan, Donaldo Serrano, Miriam Batista, Kristine Mendieta y Sophia Nandwani.
Proyecto 01000382 "*Gestión basada en Resultados: cerrando brechas con eficiencia y transparencia*"

Asociado en la implementación:
Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas

---

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es el principal organismo de las Naciones Unidas dedicado a poner fin a la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Trabajamos con nuestra extensa red de expertos y aliados en 170 países para ayudar a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta. Para más información visitar: www.pa.undp.org o seguirnos en @PNUDPanama.

Fecha de producción: Diciembre 2024
Copyright: ©PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Panamá.
Todos los derechos reservados.

Actualización Metodológica del Enfoque de Presupuesto basado en Resultados en la República de Panamá

PROYECTO GESTIÓN BASADA EN RESULTADOS: CERRANDO BRECHAS CON TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

Contenido

Ilustraciones 5
Tablas 5
Acrónimos 6
Alcance de la actualización 7
Actualización desde la planificación, programación y formulación presupuestaria 8
Enfoque Sectorial 9
Anexo a la Ley del Presupuesto General del Estado con Enfoque a PbR: 14
Actualización desde el monitoreo y evaluación de programas presupuestarios 18
Indicadores de Desempeño 18
Reportes de Monitoreo, Evaluación y Rendición de Cuentas 19
Oportunidades y desafíos 21
Acciones para implementación de la actualización metodológica de PbR 25
Referencias 27

Ilustraciones

Ilustración 1. Modelo de implementación PbR en Panamá 9
Ilustración 2. Enfoque sectorial de la metodología de PbR en Panamá 10
Ilustración 3. Aproximación sectorial de la articulación plan-presupuesto intertemporal 11
Ilustración 4. Enfoque actualizado de PbR en el ciclo presupuestario en Panamá 11
Ilustración 5. Pasos para la Formulación de Programas Presupuestarios con enfoque a PbR 12
Ilustración 6. Metodología de PbR Institucional actualizada 13
Ilustración 7. Publicación de Anexo a la Ley de Presupuesto con enfoque a PbR en la región 14
Ilustración 8. Contenido actual y propuesto del Anexo al PGE con enfoque a PbR 16
Ilustración 9. Actualización del enfoque de M&E basado en resultados 19

Tablas

Tabla 1. Sectores y entidades PbR que forman parte del piloto de implementación hasta el 2024 8
Tabla 2. Acciones para la implementación de la actualización de la Metodología de PbR en Panamá 25

Acrónimos

AIG	Autoridad de Innovación Gubernamental
APA	Agencia Panameña de Alimentos
ARAP	Autoridad de Recursos Acuáticos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAPTA-RD	Centro de Asistencia Técnica y Formación del Fondo Monetario Internacional para América Central, Panamá y República Dominicana
DIPRENA	Dirección de Presupuesto de la Nación
GbR	Gestión basada en Resultados
IDIAP	Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá
IMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
M&E	Monitoreo y Evaluación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MINGOB	Ministerio de Gobierno
MINSEG	Ministerio de Seguridad Pública
MIPRE	Ministerio de la Presidencia
MPMP	Marco Presupuestario de Mediano Plazo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PA	Presupuesto Anual
PbR	Presupuesto basado en Resultados
PEG	Plan Estratégico de Gobierno (de Panamá)
PEI	Plan Estratégico Institucional
PES	Planes Estratégicos Sectoriales
PGE	Presupuesto General del Estado
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PrPI	Presupuesto Plurianual Institucional
PrPS	Presupuesto Plurianual Sectorial
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

Alcance de la actualización

A partir de la Guía Metodológica para la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) en Panamá (PNUD, 2021), la Propuesta de nueva estructura programática presupuestaria para los sectores agropecuarios y seguridad (CAPTA, 2017) y en contexto con la evolución que ha tenido la implantación del enfoque de PbR para la República de Panamá, se realiza una actualización metodológica de cara al ciclo presupuestario 2025 y subsiguientes, a fin de incorporar el enfoque sectorial e introducir el análisis de resultados de mediano plazo al proceso de modernización presupuestaria con orientación de PbR en Panamá.

En particular, la actualización atiende lo siguiente:

- Introducir el enfoque y análisis sectorial a la metodología de PbR.
- Incluir indicadores de producto y resultado para la formulación, seguimiento y evaluación de programas presupuestarios.

En términos de contenido, la propuesta está dividida en cuatro (4) apartados. El primer apartado vinculado con las actualizaciones metodológicas dentro de la etapa de planificación, programación, formulación y aprobación presupuestaria. El segundo apartado relacionado con las actualizaciones dentro de la etapa de monitoreo y evaluación de programas presupuestarios. El tercer apartado hace una reflexión sobre limitaciones y desafíos para avanzar con la metodología actualizada de PbR y finalmente el cuarto apartado propone acciones para impulsar en la metodología de PbR para el Presupuesto General del Estado 2025.

Esta propuesta de actualización de la metodología de PbR se somete a consideración de la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), como parte del acompañamiento técnico que realiza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco del proyecto 01000382 “Gestión basada en Resultados: cerrando brechas con eficiencia y transparencia”.

Panamá, 2024.

Actualización desde la planificación, programación y formulación presupuestaria

En atención al proceso de implementación del enfoque de Presupuesto basado en Resultados (PbR) desarrollado en Panamá desde el año 2021 a través de la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA) y acompañada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las entidades que actualmente forman parte del pilotaje de PbR son las siguientes:

Tabla 1. Sectores y entidades PbR que forman parte del piloto de implementación hasta el 2024

#	ENTIDAD		
SECTOR: 110 Educación y Cultura			
1	007	MEDUCA	Ministerio de Educación
2	028	MICULTURA	Ministerio de Cultura
3	120	IFARHU	Instituto de Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos
4	139	ITSE	Instituto Técnico Superior Especializado
5	140	IPHE	Instituto Panameño de Habilitación Especial
6	191	UMIP	Universidad Marítima Internacional de Panamá *
7	193	UDELAS	Universidad Especializada de las Américas
8	195	UTP	Universidad Tecnológica de Panamá
SECTOR: 130 Trabajo			
9	013	MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
10	137	INADEH	Instituto Nacional de Formación Profesional y capacitación para el Desarrollo Humano
SECTOR: 140 Protección Social y Seguridad			
11	013	MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
12	137	MIDEM	Ministerio de la Mujer
SECTOR: 210 Desarrollo Ambiental			
13	027	MIAMBIENTE	Ministerio de Ambiente
SECTOR: 230 Desarrollo Tecnológico			
14	132	SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
SECTOR: 310 Transporte y Comunicaciones			
15	009	MOP	Ministerio de Obras Públicas
16	203	AMP	Autoridad Marítima de Panamá
SECTOR: 410 Agropecuario			
17	010	MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario*
18	125	IDIAP	Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá*
19	126	ARAP	Autoridad de Recursos Acuáticos*
20	129	APA	Agencia Panameña de Alimentos*
21	270	IMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario*
22	279	EMNCF	Empresa Mercados Nacionales de la Cadena de Frío*
23	315	BDA	Banco de Desarrollo Agropecuario*
24	390	ISA	Instituto de Seguro Agropecuario*

#	ENTIDAD		
SECTOR: 420 Industria, Comercio y Turismo			
25	008	MICI	Ministerio de Comercio e Industria
26	145	ATP	Autoridad de Turismo de Panamá
27	152	PROPANAMA	Autoridad para la Atracción de Inversión y la Promoción de Exportación
SECTOR: 610 Administración Pública General			
28	002	CGR	Contraloría General de la República
29	005	MIREX	Ministerio de Relaciones Exteriores
30	016	MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
31	017	MINGOB	Ministerio de Gobierno
620 SECTOR: Orden Público y Seguridad			
32	018	MINSEG	Ministerio de Seguridad Pública
33	036	PGN	Procuraduría General de la Nación *
34	037	PA	Procuraduría de la Administración *
SECTOR: 630 Justicia			
35	026	TAT	Tribunal Administrativo Tributario
36	030	OJ	Órgano Judicial *
37	046	TC	Tribunal de Cuentas *
38	047	FGC	Fiscalía General de Cuentas
SECTOR: 649 Otros Servicios Generales			
39	113	SSNF	Superintendencia de Sujetos No Financieros
40	142	IPACOOP	Instituto Panameño Cooperativo

Se destaca que el Clasificador Sectorial (Manual de Clasificación de Gasto del Sector Público, 2018) no enumera las entidades que conforman cada sector, por lo que el listado de entidades es indicativo y debe ser validado y aprobado por DIPRENA.

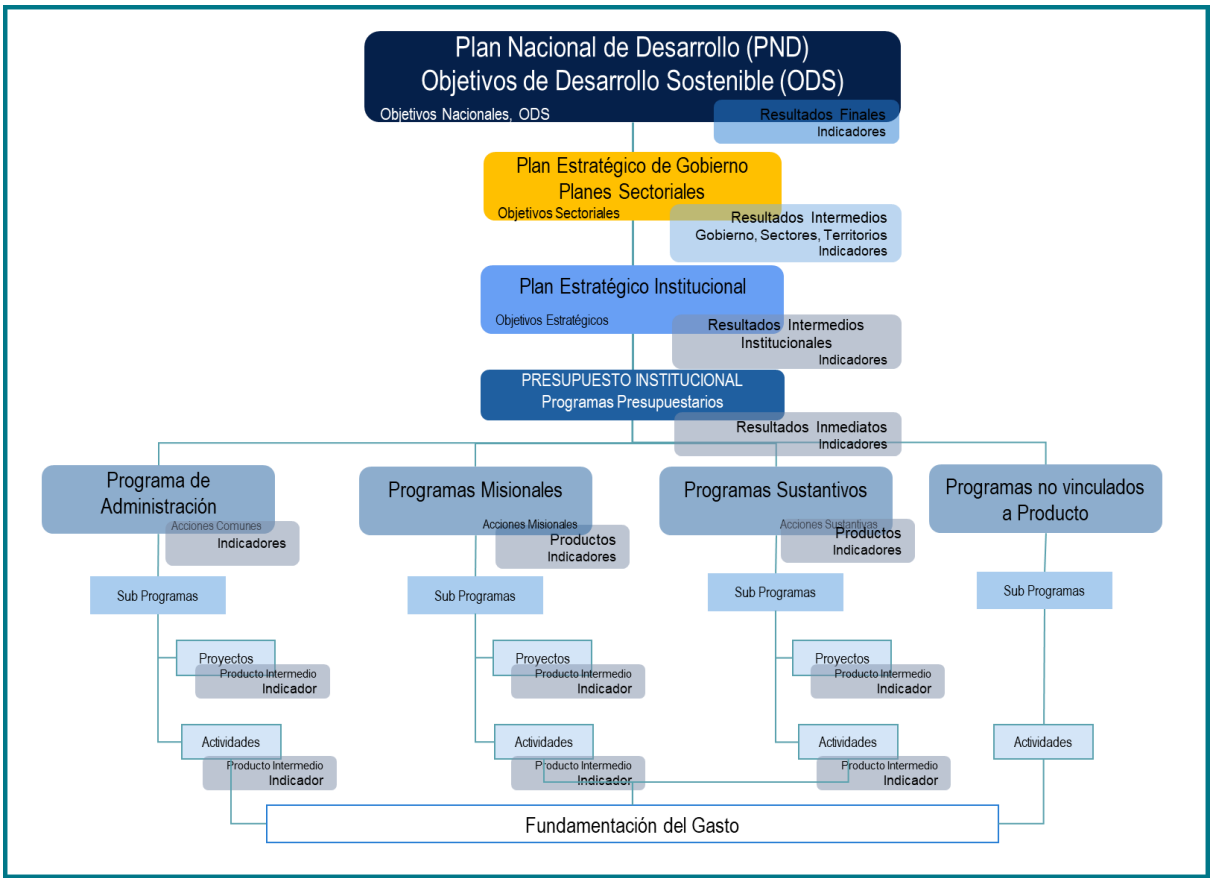
Enfoque Sectorial

Para avanzar en la metodología de implementación de PbR desde una perspectiva sectorial es recomendable contar o construir:

1. Planes Estratégicos Sectoriales vigentes y basados en resultados
2. El desarrollo de actuaciones colegiadas de sector
3. La definición de techos presupuestarios sectoriales conocidos y creíbles
4. Procesos de toma de decisión, seguimiento y evaluación desde una perspectiva sectorial
5. La definición de programas transversales
6. La identificación de un punto focal sectorial dentro de DIPRENA que se encargue del análisis sectorial.

Así mismo, se debe habilitar un punto focal dentro de la entidad cabeza de sector que funcione como contraparte estratégica y operativa del proceso. El enfoque sectorial será integrado a nivel meso dentro de la implementación de PbR, tal como se identifica en el Manual de Formulación de Programas Presupuestarios con enfoque a PbR (2023):

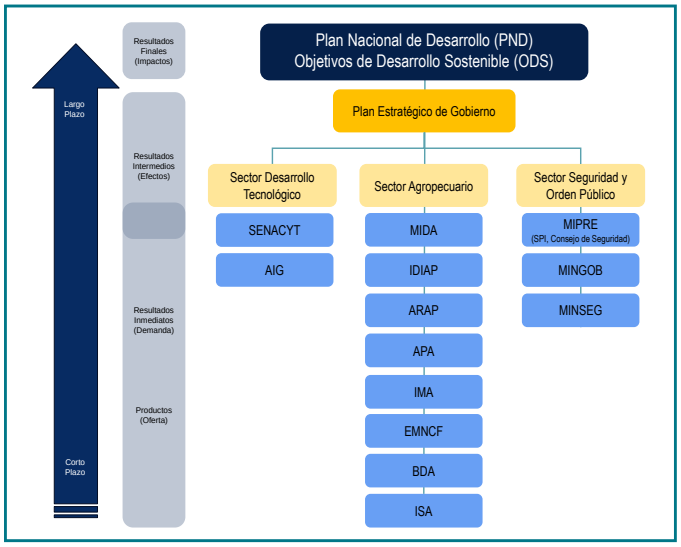
Ilustración 1. Modelo de implementación PbR en Panamá



Fuente: DIPRENA, 2023

Metodológicamente, para atravesar la aproximación sectorial la articulación plan presupuesto debe armonizarse de forma inter temporal y entre los distintos niveles de administración pública. Con base en el enfoque de PbR aplicado en Panamá y atendiendo las recomendaciones de CAPTA-RD (2017) y Shack (2008) los conectores del nivel sectorial (meso) sería hacia arriba con el Plan Estratégico de Gobierno (PEG), así como los instrumentos de finanzas públicas de mediano plazo (Plan Quinquenal de Inversiones, marco macroeconómico, proyecciones de ingresos, regla fiscal, etc.) y hacia abajo, con la visión de mediano plazo institucional (tanto de planificación, como de presupuesto). En el marco de los sectores PbR preliminarmente seleccionados el enfoque general se representa en la Ilustración 2.

Ilustración 2. Enfoque sectorial de la metodología de PbR en Panamá

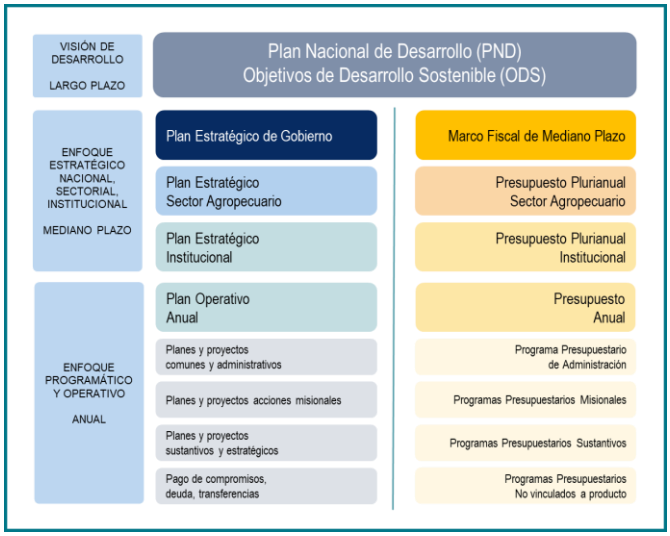


Fuente: Elaboración propia, 2024

Desde la mirada de Gestión basada en Resultados (GbR) esta aproximación demanda una interacción entre los rectores de la planificación y los rectores de la presupuestación para una completa operación. Es decir, a nivel sectorial, se armonizaría la articulación desde un escenario de mediano plazo, en donde el Plan Estratégico Sectorial (PES) se asociaría a un Presupuesto Plurianual Sectorial (PrPS) con enfoque a resultados y alineado con indicadores y metas de nivel intermedio (resultados intermedios/efectos). Esta aproximación representa una propuesta de valor actualizada a la metodología que abre la posibilidad al análisis de resultados finales / impacto (ver Ilustración 3), pero que para su implementación requerirá la participación de actores de la gobernanza presupuestaria y sectorial a través de la conformación de un equipo como sigue[1]:

1. Asesor Sectorial de la DIPRENA
2. Analista de la DIPRENA designado por el jefe de departamento que supervisa el sector
3. Analista del Departamento de Planificación Presupuestaria de la DIPRENA
4. Punto focal de planificación designado por el sector correspondiente
5. Punto focal de presupuesto designado por el sector correspondiente

Ilustración 3. Aproximación sectorial de la articulación plan-presupuesto intertemporal



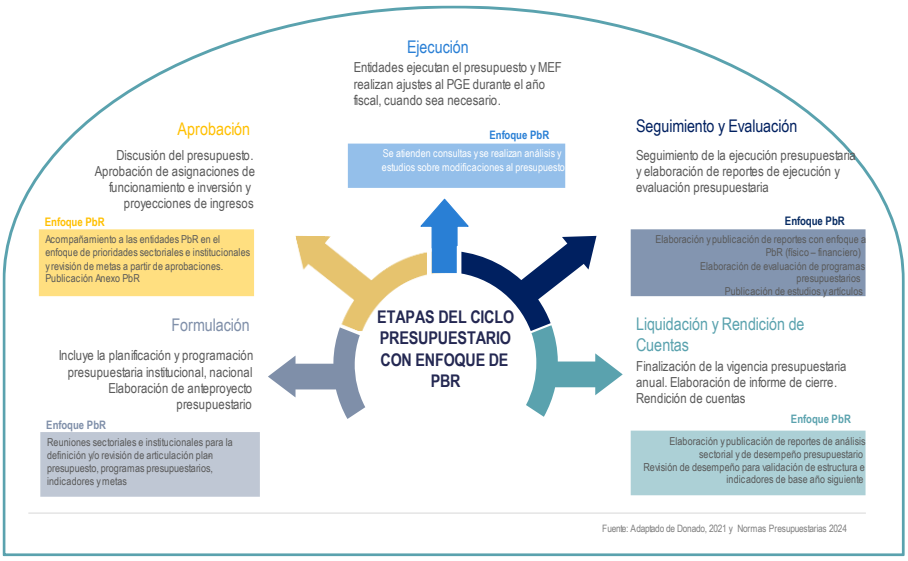
Fuente: Elaboración propia, 2024

Bajando por la Cadena de Resultados, del nivel sectorial se entraría con el enfoque de articulación plan presupuesto referenciado en el Manual de Formulación de Programas Presupuestarios con enfoque a Resultado 2023 al nivel institucional. En este nivel se ampliaría el enfoque metodológico de PbR desarrollado hasta ahora, para incorporar un análisis plan presupuesto institucional de mediano plazo, a través del Plan Estratégico Institucional (PEI) y su Presupuesto Plurianual Institucional (PrPI) a fin de constituir la visión a resultados de mediano plazo asociada a indicadores y metas de nivel intermedio (resultados intermedios/efectos institucionales) y de allí publicar en cada Anexo al Presupuesto General del Estado (PGE) una narrativa sobre avances y resultados intermedios para las entidades PbR y su sector.

Desde este punto y entrando al ejercicio anual que contiene el ciclo presupuestario típico, el enfoque de PbR se aproximaría a través de las entidades que conforman el sector, mediante las etapas tradicionales del ciclo presupuestario y haciendo referencia a la vinculación plan presupuesto a través del Plan Operativo Anual (POA) y el Presupuesto Anual (PA).

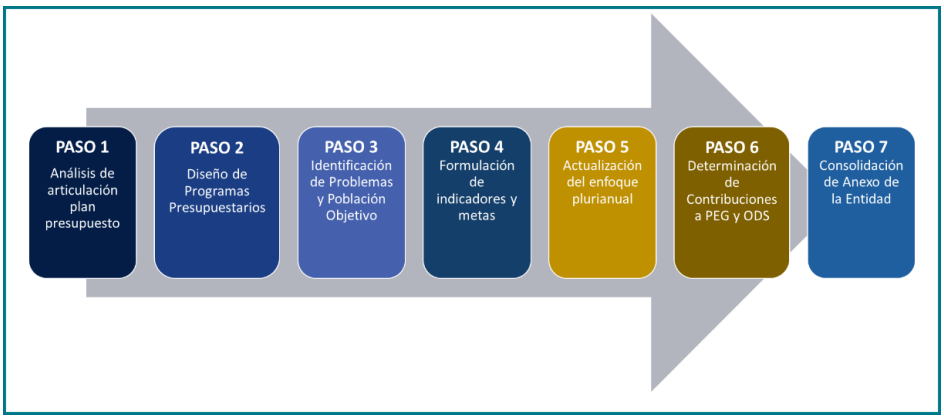
Ilustración 4. Enfoque actualizado de PbR en el ciclo presupuestario en Panamá

[1] Es recomendable también, incorporar como observador a un representante del Instituto de Planificación para el Desarrollo del MEF.



Dentro del ejercicio presupuestario anual, el enfoque de PbR inicia en la primera etapa del Ciclo, a través de la implementación de los 7 pasos definidos en el Manual de Formulación de Programas Presupuestarios con enfoque a Resultados 2023:

Ilustración 5. Pasos para la Formulación de Programas Presupuestarios con enfoque a PbR

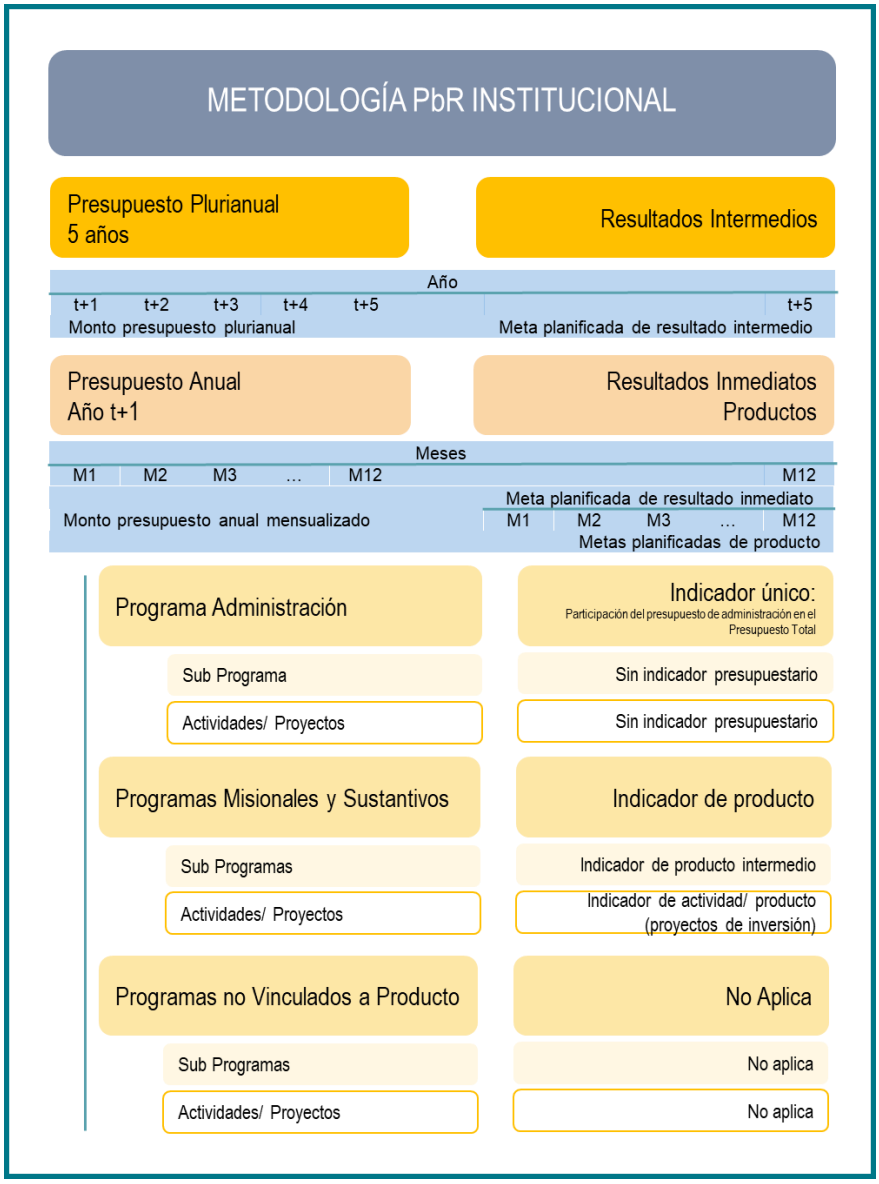


Fuente: PNUD, 2023

A través de estos, se analiza la articulación plan presupuesto (plurianual y anual), se revisa la arquitectura presupuestaria para reposicionarla sobre su función institucional[2], se construye el objetivo de programa a partir del enfoque de problema que se espera resolver y se caracteriza la población objetivo. Desde aquí, se construyen los indicadores de producto y resultados presupuestarios y se encadenan con los indicadores institucionales de corto y mediano plazo, hasta la asociación a contribuciones y etiquetados transversales y de alto nivel. La introducción de la mirada sectorial que corresponde al enfoque actualizado de PbR es posible también desde la receta de siete pasos para formular programas. Con esto se consolida la visión basada en resultados institucional y sectorial que se publica a través del Anexo al PGE con enfoque a PbR.

[2] Se recomienda el análisis conjunto con Planificación Presupuestaria y Organización del Estado

Ilustración 6. Metodología de PbR Institucional actualizada



Fuente: PNUD, 2024

En concordancia con lo propuesto por CAPTA-RD (2017), la mirada del presupuesto desde un enfoque que no disgrega funcionamiento e inversión es recomendable. Sin embargo, el enfoque aplicado por la implementación de PbR sostiene la mirada dual del reporte presupuestario (tradicional y PbR) en tanto el Manual de Clasificación de Objetos de Gasto (MEF, 2018) no formalice el Clasificador Programático con una caracterización integrada de los proyectos dentro del nivel de arquitectura presupuestaria.

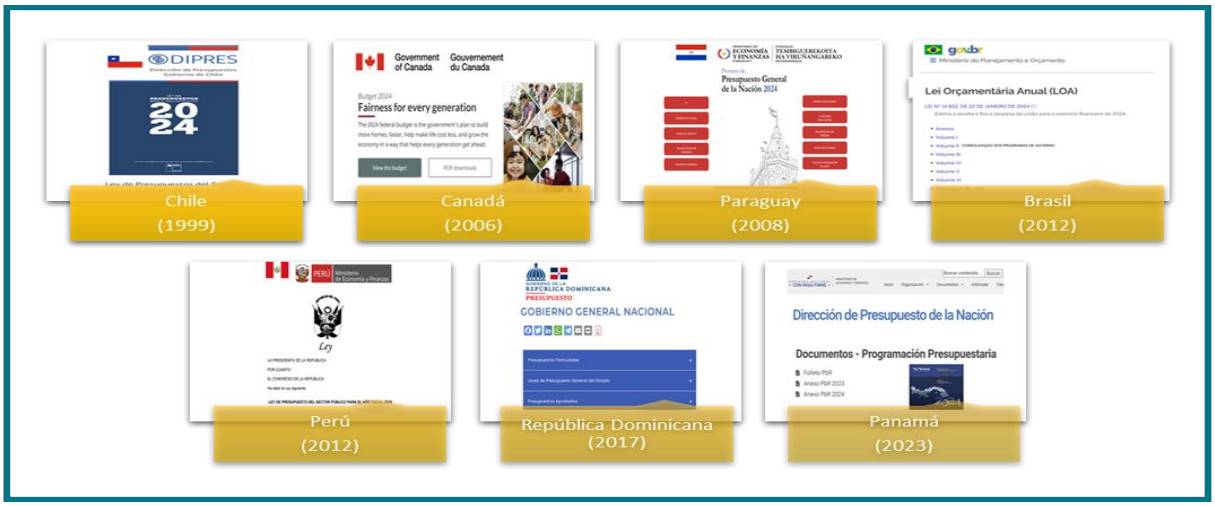
Durante la fase del ciclo presupuestario de Aprobación, las entidades y sectores PbR serán acompañadas desde el enfoque, para transitar las discusiones presupuestarias incorporando los resultados de sus requerimientos presupuestarios.

Una vez aprobado el presupuesto, será necesario el trabajo de los equipos de Planificación Presupuestaria, Monitoreo y Evaluación de Programas Presupuestarios, Asesores Sectoriales, Analistas de la DIPRENA, Unidad de Cómputo y PNUD, para reflejar a través del sistema presupuestario el presupuesto aprobado, la visión plurianual y las metas físicas de producto y resultados para producir los reportes que constituyan el Anexo a la Ley del Presupuesto General del Estado con enfoque a PbR.

Anexo a la Ley del Presupuesto General del Estado con Enfoque a PbR:

El Anexo a la Ley PGE con enfoque a PbR es un documento público vinculado que reviste de transparencia el presupuesto nacional dado el enfoque causal y orientado a resultados con el que se publica el presupuesto de gasto de las entidades públicas. A nivel global, las oficinas de presupuesto han hecho uso extensivo de una anexión a la publicación del Presupuesto General del Estado que explica el destino de las asignaciones presupuestaria y que resuelva el para qué se destinan los fondos. A continuación, la cronología de alguno de ellos:

Ilustración 7. Publicación de Anexo a la Ley de Presupuesto con enfoque a PbR en la región



Fuente: PNUD 2024, a partir de publicaciones de las oficinas de presupuesto de la región.

1. **Chile:** evidencia registros desde 1999 de la publicación de su presupuesto desagregado por Institución, título y subtítulo de gasto hasta llegar a los programas presupuestarios como mínimo nivel. De allí, publican como Documentos Complementarios al Presupuesto Ley la desagregación de cada programa e institución para asociarlo al presupuesto ley y sus ejecuciones a lo largo del año.
2. **Canadá:** tiene publicado sus presupuestos desde el año 2006 y desde entonces muestran un enfoque presupuestario hacia resultados de forma integral colocando como anexos y documentos complementarios temas como el Fiscal Outlook and Debt Management.
3. **Paraguay:** publica su presupuesto general desde el año 2001, sin embargo, a partir del año 2006 incorpora en la presentación al Congreso de su Presupuesto Ley el fundamento de su presupuesto por Programa y resultado, detallando a nivel de todas las entidades públicas, los programas presupuestarios vinculados al planteamiento del problema y el producto y resultado asociados.

4. **Perú:** siendo uno de los países que más ha evolucionado metodológicamente en el enfoque de PbR, muestra desde su página oficial que desde el año 2012 publican el Anexo No.8 a la Ley de Presupuesto, que muestra la Distribución del Gasto del Presupuesto del Sector Público por Programas Presupuestales y Pliegues. Ampliando esta publicación, la página web de la Dirección General de Presupuesto Público (https://www.mef.gob.pe/es) es exhaustiva a la hora de facilitar la interacción de usuarios para analizar el ejercicio presupuestario desde distintos enfoques y clasificaciones.
5. **Brasil:** siendo otro de los países con una trayectoria de enfoques basados en resultados más desarrollada, muestra a nivel federal la publicación del Volumen II a la Lei Orçamentária Anual, el presupuesto consolidado de los programas de gobierno.
6. **República Dominicana:** país que ha destacado en el último quinquenio por su desempeño económico y transparencia presupuestaria, llevan un registro desde el año 2017 de su Presupuesto Ley Aprobado con enfoque a resultado y por producto físico-financiero, contenido en el Tomo III de su Presupuesto Ley.

En Panamá, el Anexo a la Ley de PGE inició su publicación con el Presupuesto General del Estado del Año 2023 y tiene actualmente dos publicaciones. El contenido del Anexo fue definido por la DIPRENA desde una perspectiva de mejora continua y a partir de los hallazgos desde la evidencia internacional.

Actualmente, el Anexo se presenta a nivel institucional, tal cual se presenta el PGE aunque se publica un análisis consolidado de las entidades PbR que lo constituyen, y en el último año se incluyó un análisis sectorial. La estructura general del documento y la propuesta de actualización se presentan a continuación:

Ilustración 8. Contenido actual y propuesto del Anexo al PGE con enfoque a PbR

CONTENIDO ANEXO PbR

- PRÓLOGO
- RESUMEN EJECUTIVO
- ENFOQUE METODOLÓGICO
- RESULTADOS CONSOLIDADOS DEL ANEXO A LA LEY PGE CON ENFOQUE A PbR
  - Análisis global del PGE para el conjunto de las entidades PbR
    - Contribuciones Directas desde el PGE al PEG
    - Contribuciones directas desde el PGE a los ODS
  - Análisis sectorial del PGE para el conjunto de las entidades PbR
    - Análisis consolidado del enfoque de PbR para el Sector de Desarrollo Ambiental y Tecnológico
    - Análisis consolidado del enfoque de PbR para el Sector de Desarrollo de la Infraestructura
    - Análisis consolidado del enfoque de PbR para el Sector de Desarrollo de los Servicios Sociales
    - Análisis consolidado del enfoque de PbR para el Sector de Desarrollo y Fomento de la Producción
- ENTIDADES PbR
  - Base Legal
  - Orientaciones Estratégicas
  - Articulación de la Estructura Programática
  - Presupuesto basado en Resultados Consolidado Plurianual indicativo
  - Presupuesto basado en Resultados Desagregado Anual

PROPUESTA ACTUALIZACIÓN ANEXO PbR

- PRÓLOGO
- RESUMEN EJECUTIVO
- ENFOQUE METODOLÓGICO
- RESULTADOS CONSOLIDADOS DEL ANEXO A LA LEY PGE CON ENFOQUE A PbR
  - Análisis global del PGE para el conjunto de las entidades PbR
    - Contribuciones Directas desde el PGE al PEG
    - Contribuciones directas desde el PGE a los ODS
  - Análisis sectorial del PGE para el conjunto de las entidades PbR
    - Análisis consolidado del enfoque de PbR para el Sector
    - Análisis de coyuntura sectorial
    - Modelo conceptual sectorial
    - Matriz de Articulación Intersectorial
    - Presupuesto basado en Resultados Sectorial Consolidado Plurianual
    - Presupuesto basado en Resultados Sectorial Desagregado Anual
- ENTIDADES PbR
  - Análisis consolidado del enfoque de PbR Institucional
  - Base Legal
  - Orientaciones Estratégicas
  - Articulación de la Estructura Programática
  - Presupuesto basado en Resultados Consolidado Plurianual indicativo
  - Presupuesto basado en Resultados Desagregado Anual

Fuente: PNUD, 2024

El enfoque del documento de Anexo propuesto busca como principal objetivo transitar hacia la mirada sectorial manteniendo el nivel de información entregado a la ciudadanía y aportando valor desde la perspectiva ciudadana generando un análisis sectorial relevante para la población objetivo.

Para alcanzar este nuevo nivel de profundización es necesario fortalecer a la DIPRENA a fin de:

1. Impulsa el análisis sectorial que facilite la construcción de reportes de coyuntura sectorial basado en evidencias, a fin de posicionar la mirada del presupuesto plurianual sectorial sobre los intereses prioritarios del sector.
2. Construir dentro del sistema presupuestario el nivel sectorial que permita agregar los presupuestos, adicionar resultados y metas intermedias anuales y plurianuales para sistematizar el análisis sectorial desde todas las etapas del ciclo presupuestario.
3. Trabajar con los ministerios o entidades cabeza de sector el enfoque sectorial, de modo que durante la fase de ejecución presupuestaria sea posible el monitoreo y la rendición de cuentas también a nivel sectorial y así construir una narrativa sobre resultados, efectos e impactos.
4. Introducir al equipo de Planificación y de Monitoreo y Evaluación de Programas Presupuestarios sobre el análisis sectorial y fortalecer las capacidades desde la especialidad.
5. Publicar la relación entre el Clasificador Sectorial y las instituciones públicas asociadas a cada sector para establecer relaciones causales inequívocas.
6. Trabajar a nivel ministerial el enfoque sectorial para minimizar posiciones contrapuestas intrainstitucionales y formalizar hacia los sectores una aproximación integrada y contundente.
7. Introducir el enfoque sectorial en las Normas Generales de Administración Presupuestarias

Actualización desde el monitoreo y evaluación de programas presupuestarios

La implantación de la actualización del enfoque de PbR para los procesos de Monitoreo y Evaluación involucran las siguientes adaptaciones:

1. Introducir indicadores y metas de resultado que se vinculen con la visión sectorial e institucional de mediano plazo
2. Revisar y mejorar los indicadores y metas de producto de programas presupuestarios
3. Implantar el monitoreo de programas presupuestarios sectorial e institucional (de mediano y corto plazo)
4. Desarrollar análisis transversales y de profundidad sobre la gestión presupuestaria
5. Revisar y desarrollar la metodología de evaluación de programas presupuestarios
6. Construir un índice de gestión presupuestaria
7. Sistematizar el proceso de M&E

Indicadores de Desempeño

El enfoque actual de PbR incluye la construcción de indicadores de producto a nivel de programa presupuestario como único nivel de definición de indicadores. La decisión de acotar la metodología de PbR a un solo indicador de producto y a nivel de programa, se sustenta en el *Corpus Teórico* referenciado sobre las lecciones aprendidas y mejores prácticas luego de más de 20 años de implementación de PbR en la región. La OCDE refiriéndose a las mejores prácticas para presupuestos basados en desempeño destaca que la incorporación de un número excesivo de indicadores dificulta el seguimiento de la eficiencia de los programas presupuestarios dada la demanda exponencial de recursos para analizar los datos y la dispersión de los resultados vinculantes. Además, Blazey (2018) indica que la experiencia registrada sobre procesos de modernización presupuestaria recomienda limitar a un pequeño número de indicadores relevantes para cada programa.

Por otro lado, la reciente publicación de BID: Mejor Gasto para mejores vidas (Izquierdo et al, 2018) los autores argumentan que en la actualidad el PbR debe ayudar a mejorar la asignación del gasto a través de un incrementalismo racional y que la experiencia muestra que el PbR requiere un nivel de esfuerzo dedicado significativo por lo que su aplicación concienzuda a la totalidad del presupuesto ha condenado al fracaso el enfoque en la mayoría de los países. Esta posición favorece el enfoque de actualización que se propone, toda vez que la acotación del enfoque de PbR a sectores concentrados asegura el nivel de profundización e intensidad del esfuerzo requerido mencionado por Blazey (2018) y camina desde la experiencia de países como Perú y Chile, en el sentido de trabajar el PbR desde el establecimiento de prioridades claves cuidando el modelo causal y la articulación plan-presupuesto.

Siguiendo entonces las lecciones recogidas desde BID y OCDE el enfoque de construcción del Monitoreo y Evaluación para la actualización del enfoque avanzaría desde la interrelación programa presupuestario y estrategia institucional, bajando a través de la estructura presupuestaria con indicadores de producto y

subiendo a través de la estructura estratégica institucional y sectorial con los indicadores de resultados como sigue:

Ilustración 9. Actualización del enfoque de M&E basado en resultados

Fuente: PNUD, 2024

En particular, se propone mantener la limitación de un (1) indicador de producto a nivel de Programa Presupuestario, adicionando un (1) indicador de resultado inmediato (producto del lado de la demanda), e incorporando un (1) indicador de resultado intermedio por cada prioridad estratégica definida a nivel del plan sectorial e institucional y dos (2) indicadores de resultado final a nivel de PEG. Aunque esta alineación mantenga la complejidad de consensuar con las instituciones y sectores el set de indicadores de mayor relevancia que les representan, por sí mismo representa un aumento promedio de 32 indicadores de resultado inmediato, 4 indicadores de resultado intermedio en promedio por entidad, la incorporación de 6 indicadores de resultado promedio por sector y aproximadamente 6 indicadores de resultado final para seguir. Esto significa introducir el diseño, perfeccionamiento, seguimiento y evaluación de un aproximado 128 indicadores de desempeño. Este trabajo representa un esfuerzo no menor desde la posición de crear una base de indicadores creíble, consistente y con calidad estadística y sobre todo, que sean seguidos y analizados de forma sostenida a través del tiempo.

Hasta el momento el trabajo para la definición de indicadores y metas de productos a nivel de programas presupuestarios fue retador por:

1. La débil trayectoria de las entidades públicas de rendir cuentas basadas en evidencia
2. Poco conocimiento en la construcción de indicadores y metas
3. Falta de incentivos para el seguimiento y evaluación de programas presupuestarios
4. Desconocimiento del punto focal institucional para el relevamiento de la información
5. Imposibilidad de aplicar el enfoque a través del sistema presupuestario

Reportes de Monitoreo, Evaluación y Rendición de Cuentas

El enfoque de PbR depende del análisis y reporte durante la fase de ejecución para materializar una implantación que aporte valor a la toma de decisiones y a la priorización de políticas públicas vinculante. En este sentido, la actualización del modelo de implementación de PbR propone ser más contundente en el ejercicio de desarrollo de estudios, análisis, reportes y evaluaciones asociadas al ejercicio presupuestario

tradicional y con enfoque de PbR tomando lo dictado desde las Normas Generales de Administración Presupuestaria.

La propuesta de actualización incluye:

1. Incorporar la mirada sectorial al Monitoreo y Evaluación de Programas Presupuestarios.
2. Definir la estructura actualizada de los reportes de M&E de programas presupuestarios.
3. Definir un calendario de publicaciones, estudios y evaluaciones acotado a la capacidad instalada y con perspectivas de sostenibilidad y crecimiento.
4. Trabajar con el equipo de la Unidad de Cómputo de DIPRENA, Analistas de Planificación Presupuestaria, Analistas de DIPRENA y Analistas de M&E, los requerimientos básicos para la constitución de un apartado en el sistema presupuestario que permita el seguimiento de la ejecución presupuestaria con enfoque a resultado.

Desde esta experiencia, se anticipa que la ampliación del enfoque de PbR hacia lo sectorial y los indicadores de resultados presentarán los siguientes desafíos:

1. Incorporar en el sistema presupuestario el módulo de monitoreo y evaluación de programas institucionales y sectoriales, o por lo menos elementos para levantar y seguir la ejecución de indicadores de productos y resultados anuales y plurianuales.
2. Fortalecer el marco normativo para la presentación y rendición de cuentas de metas físicas y financieras de programas presupuestarios.
3. Crear y mantener capacidades técnicas en monitoreo y evaluación
4. Desarrollar un apartado para la rendición de cuentas presupuestaria con un tablero de control de actualización continua.
5. Establecer una mesa consultiva para el análisis e interoperación de las prioridades de política pública, planificación, presupuesto y de inversión a fin de radicar la definición de catálogos de indicadores a distintos niveles de la cadena de resultado apegados a una misma lógica causal.
6. Promover la modernización de las organizaciones del Estado a través de la formalización de las unidades de planificación y monitoreo que sean foco de la rendición de cuenta institucional y sectorial.
7. Constituir un equipo especializado en Monitoreo y Evaluación de Programas Presupuestarios que analicen desde distintos clasificadores, enfoques, sectores el ejercicio del ciclo presupuestario nacional.
8. Avanzar en el desarrollo del Manual de Monitoreo y Evaluación de Programas Presupuestarios con enfoque a Resultado PbR y la Guía Metodológica de PbR en Panamá, a fin de definir de forma inequívoca el proceso de M&E desde las instituciones, sectores y desde el ente rector (DIPRENA).
9. Desarrollar y publicar el enfoque de etiquetados transversales a fin de contener y unificar la aproximación metodológica que habilite relaciones de evaluación de la calidad del gasto público para prioridades nacionales.
10. Revisar y/o desarrollar el Manual de Proceso del Departamento de Monitoreo y Evaluación de Programas Presupuestarios para articular su actuación con los otros departamentos de la DIPRENA.

Oportunidades y desafíos

La implementación activa y creciente del enfoque de PbR en la República de Panamá es reconocida desde los organismos internacionales y la comunidad de prácticas regionales como un paso decisivo del país en materia de modernización de la administración presupuestaria, por lo que su progresión manda un mensaje claro de una política de Estado hacia la transparencia y profundización del modelo de desarrollo.

Al igual que la evolución de los enfoque de gestión de otros países que le adelantan a Panamá en el enfoque de PbR, la revisión, adecuación y adaptación de los enfoques metodológicos son naturales y saludables para transitar hacia una implementación que no solo sea un referente teórico sino que aporte elementos de decisión para alcanzar el fin último de todos los pilares que constituyen la Gestión basada en Resultados: mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, a través de una administración pública articulada y posicionada sobre la atención de las asimetrías sociales y el crecimiento económico.

Desde el estado de avance de la implementación de PbR en Panamá y de cara a la propuesta de actualización metodológica, huelga colocar el acento sobre algunos temas pendientes que pueden representar limitaciones a construir una evolución real del modelo de PbR:

1. **Marco normativo:** para avanzar en la implementación de PbR el proceso debe sostenerse a través de un marco regulatorio que habilite el camino de desarrollo. En este sentido, las Normas de Administración Presupuestarias reconocen el enfoque metodológico, pero a nivel operativo aún existen vacíos que los actores de la gestión presupuestaria requieren resolver:
    a. **Enfoque sectorial:** ni el Manual de Clasificación del Gasto Público (MEF, 2018), ni el Manual de Organización del Estado (MEF, 2017) determinan el listado de entidades que conforman cada sector público constituido a través del Clasificador Sectorial, lo que dificulta considerablemente la separación de las entidades en sectores y la conversación y enfoque sectorial general en el país.
    b. **Enfoque de Programas:** el Manual de Clasificación del Gasto Público (MEF, 2018), describe de forma general la construcción del enfoque de programas y aunque codifica la estructura programática como parte del clasificador presupuestario, el Manual no identifica el enfoque programático como un clasificador, lo que genera una policromía de aproximaciones institucionales hacia el diseño de programas presupuestarios que interfieren en la racionalización de causalidad y armonización de la cadena de resultados pertinente.
    c. **Puntos focales institucionales y sectoriales:** uno de los mayores desafíos del proceso de modernización presupuestaria radica en las capacidades limitadas que existen dentro de las instituciones públicas, esto sobre todo en materia de Monitoreo de Programas Presupuestarios y rendición de cuentas. En la actualidad, las estructuras orgánicas públicas presentan gran disparidad respecto con quién y cómo se actúa sobre el binomio plan-presupuesto. Tanto es así, que en algunas instituciones la oficina de presupuesto tiene categoría de dirección, en otras de departamento dentro de Administración y Finanzas y en algunas otras el presupuesto de funcionamiento e inversión se trabajan bajo unidades organizativas distintas. Por otro lado, en la amplia mayoría de las entidades públicas, el punto focal de monitoreo es inexistente y las relaciones de trabajo que se hicieron en el marco del desarrollo de los primeros años de PbR se establecieron con unidades de planificación o estadísticas, o en otras ocasiones, la materia de indicadores era manejada

dentro de las oficinas que formulaban exclusivamente el presupuesto de inversión, limitando de forma importante la mirada integradora que representa el enfoque de PbR. Es así como, desde la rectoría de organización del Estado que se encuentra dentro de DIPRENA, hay un desafío de habilitar finalmente las unidades operativas en las instituciones que favorezcan la misión del Estado referente a la planificación y seguimiento.

2. **Marco presupuestario de Mediano Plazo:** tal como menciona Izquierdo et al (2018) el PbR no es una institución autónoma, debería estar vinculada con revisiones del gasto como el Marco Presupuestario y de Gasto de Mediano Plazo (MPMP y MGMP), las prioridades estratégicas y la evaluación. Es así como, la visión sectorial interpuesta en la actualización de PbR implica una capa de articulación al proceso presupuestario, que quiérase o no, coloca presión sobre la definición y seguimiento de una visión de las Finanzas Públicas intertemporal creíble y conocida. En tal sentido el desarrollo de la actualización requiere considerar:
    a. **Enfoque sectorial e institucional plurianual:** ciertamente, el PGE ya escala un enfoque de presupuesto institucional plurianual, sin embargo, alrededor del proceso no existe un enfoque metodológico unificado para desarrollar las proyecciones plurianuales y desde PbR no se avanzó en la armonización de las metas financieras con las aspiraciones de productos y resultados institucionales. Para madurar una visión plurianual que sea creíble, pública, vinculante y que se base en evidencia, es necesario desarrollar un instrumento metodológico que guíe las proyecciones del presupuesto de gasto institucional y sectorial, para lo cual establecer una mesa de trabajo entre las unidades operativas que interfieren en el diseño de un MPMP, esto es: Dirección de Políticas Públicas, Dirección de Inversión Pública, Dirección General de Ingresos y Dirección de Presupuesto de la Nación.
    b. **Topes Presupuestarios:** en adición a la mirada plurianual, un elemento diferenciador para caracterizar un ejercicio presupuestario con enfoque a resultados fundado en evidencia es la oportunidad o *timming* en el que los actores institucionales y sectoriales conocen sus techos presupuestarios. De las lecciones internacionales se releva que la declaración oportuna de los techos presupuestarios favorece la construcción de una planificación y programación presupuestaria más realista y asertiva de parte de las instituciones y empodera a todos los actores durante la etapa de discusión y defensa presupuestaria sobre las prioridades de política que avanzan durante el ciclo presupuestario a través de la priorización asignativa, además que transparenta la responsabilización de todos los actores políticos sobre las decisiones responsables desde una realidad de restricción presupuestaria natural al ciclo. En tal sentido, incluir de forma sistemática al inicio de cada ciclo presupuestario la información de los techos presupuestarios estimados por sector e institución, dotarían de la información requerida a todos los actores para instrumentar un Anteproyecto de Presupuesto más realista y vinculado.
3. **Sistemas de Información:** sin lugar a duda, un elemento que coloca al PbR en una senda de transparencia y sostenibilidad es que el enfoque actúe de forma integrada desde los sistemas de información presupuestaria (García López, 2023). Este proceso desde la metodología de implantación de PbR en Panamá, inició de forma oportuna, sin embargo, persisten elementos que deben ser reforzados:
    a. **Enfoque a Resultados**: el proceso de PbR en su fase de planificación y programación fue contenido a través de un espacio de simulación dedicado dentro del sistema informático de presupuesto. Esto contribuyó significativamente a que la formulación del presupuesto con enfoque a PbR fuera real y exhaustiva, aun cuando la estructura de datos que limita el número de programas presupuestarios a nueve por tipo representa una restricción arquitectónica importante. Sin embargo, para la fase de ejecución presupuestaria sigue

siendo un desafío contar una herramienta informática que articule los distintos repositorios de información de la ejecución presupuestaria para poder armar el reporte con visión a resultado de la ejecución de los presupuestos de las entidades PbR; esto como requerimiento mínimo para descomprimir el componente humano que interviene en la construcción de la visión de PbR para modelar el análisis y reportaje del Monitoreo de Programas Presupuestarios.

b. **Interoperabilidad con otros sistemas:** dado que el enfoque a resultados introduce el elemento de indicadores como campo de valor para el desempeño y la calidad del gasto, y siendo que MEF contiene las rectorías de planificación, políticas públicas e inversión pública bajo su mandato, articular en un solo formato de catálogo de datos las fichas de indicadores a nivel de planificación, inversión y presupuesto que se asocien a un desarrollo informático, así como los etiquetados, permitirían unificar e interrelacionar las miradas de la gestión pública de forma integrada, aportando a la consolidación de información con relevancia sistémica. Para esto, el papel de la DIPRENA a través de la Unidad de Cómputo y los equipos de analistas y asesores es fundamental, de modo que se abra una mesa de trabajo de integración con otras unidades operativas dentro de MEF que también desarrollan sistemas informáticos desde un modelo conceptual que no evoca la integración e interoperabilidad de los sistemas radicados bajo la misma entidad.

4. **Enfoque sistémico y visión conjunta de la modernización del Estado:** finalmente, la aproximación desde MEF hacia las entidades públicas en materia financiera genera instrucciones que se superponen y recargan el trabajo de las unidades operativas institucionales. Desde el enfoque de PbR, esto representó en el pasado un desafío de armonización principalmente entre Políticas Públicas, Inversión Pública, Planificación, Contraloría y Asamblea Nacional, que no pudo ser abordado. De cara a avanzar en un proceso que realmente trabaje sobre la eficiencia de la gestión, es impostergable que la intervención de los enfoques de gestión basados en resultados siga avanzando con la integración de las otras instancias internas y externas a la DIPRENA que comparten participación en la gestión presupuestaria y en la visión de eficiencia y transparencia del Estado.
5. **Gestión del Cambio:** el proceso de PbR, igual que cualquier proceso de transformación de la gestión, representa a la vez una promesa inspiradora como una resistencia al cambio. La implantación de PbR evidenció desde los actores internos como externos un proceso de adaptación que avanzó desde la resistencia hasta la integración de la mano de un proceso de fortalecimiento de capacidades, sensibilización e incentivos a la transformación. Para continuar con el enfoque y sobre todo para la introducción de los cambios metodológicos propuestos es altamente recomendable considerar el proceso de gestión del cambio por el que atravesaron los actores presupuestarios y a los que se le van a sumar nuevos actores, a fin de contener la resistencia natural a través de la construcción de espacios de comunicación, interacción y academia. La publicación y/o sensibilización a todos los actores de la gestión presupuestaria de cómo avanzará el modelo de PbR en Panamá minimizará la resistencia y mantendrá a los sujetos del proceso presupuestario como aliados de la modernización y el cambio.

Por supuesto, que la mayor oportunidad que representa la actualización del enfoque de PbR propuesto radica en la capacidad que se habilita para generar análisis con relevancia estadística que decanten no solo en conclusiones de eficiencia asignativa del gasto público, sino que devuelvan la mirada al diseño de programas y proyectos de política pública articulados desde fundamentos causales y con aproximación a las demandas ciudadanas.

Además, el camino abierto hacia una Dirección de Presupuesto de la Nación con herramientas más analíticas y capacidad de generación de reportes e instrumentos transparentes, metodológicos y teórico y un equipo humano profesional y en constante actualización, sostienen desde las acciones la contundencia de los pasos dados por el MEF hacia la eficiencia de la gestión de las finanzas públicas.

Acciones para implementación de la actualización metodológica de PbR

De cara a la propuesta de actualización de la metodología de PbR se presenta un listado general de acciones necesaria para avanzar en el modelo de PbR para el Presupuesto General del Estado 2025 y la publicación del Anexo a la ley del PGE con enfoque a PbR:

Tabla 2. Acciones para la implementación de la actualización de la Metodología de PbR en Panamá

No	Acción	Duración (días)	Responsables
1	Comunicar a los departamentos de DIPRENA el avance de la metodología de PbR desde un enfoque acotado y sectorial	1	Dirección (DIPRENA)
2	Comunicar a las entidades públicas el avance de la metodología de PbR desde un enfoque acotado sectorial	1	Dirección (DIPRENA)
2	Enviar comunicación a las entidades PbR 2025 informando de su participación en PbR e invitando a inicio de reuniones	1	Dirección y/o Depto. de Planificación Presupuestaria
3	Realizar un taller de actualización metodológica de PbR con los analistas de DIPRENA	1	DIPRENA/ PNUD
4	Iniciar reuniones internas con analistas de entidades PbR	5	Depto. de Planificación Presupuestaria/ PNUD
5	Iniciar reuniones con entidades PbR de cara al PGE 2025	45	Depto. de Planificación Presupuestaria/ Asesores DIPRENA/ Depto. Monitoreo de Programas/ PNUD
6	Iniciar reuniones con sectores PbR de cara al PGE 2025	30	Depto. de Planificación Presupuestaria/ Asesores DIPRENA/ Depto. Monitoreo de Programas/ PNUD
7	Desarrollar Programa de Formación en PbR con entidades incluidas en la nueva actualización y otros actores relevantes	15	DIPRENA/ PNUD
8	Realizar un taller de actualización metodológica de M&E con enfoque a PbR	1	Depto. Monitoreo de Programas/ Asesores DIPRENA/ Unidad de Cómputo/ PNUD
9	Desarrollar Manual de Procesos del Departamento de M&E de Programas Presupuestarios	15	Depto. Monitoreo de Programas/ Asesores DIPRENA/ PNUD
10	Desarrollar Manual M&E de Programas Presupuestarios con enfoque a resultados y el Guía para el diseño de Indicadores Estratégicos	45	Depto. Monitoreo de Programas/ Asesores DIPRENA/ PNUD
11	Actualizar Manual de Formulación de Programas Presupuestarios con enfoque a PbR y la Guía Metodológica de PbR en Panamá	30	Depto. Planificación Presupuestaria/ Asesores DIPRENA/ PNUD
12	Desarrollar el Anexo al PGE con enfoque PbR 2025	45	Depto. Planificación Presupuestaria/ Asesores DIPRENA/ PNUD
13	Desarrollar Reportes de Ejecución Presupuestaria de Programas trimestral	60	Depto. Monitoreo de Programas/ Asesores DIPRENA/ Analistas DIPRENA/ PNUD

No	Acción	Duración (días)	Responsables
14	Iniciar reuniones para construir la metodología del Marco Presupuestario de Mediano Plazo	30	Depto. Planificación Presupuestaria/ Asesores DIPRENA/ PNUD
15	Publicar el folleto de PbR actualizado	30	Punto Focal DIPRENA/ PNUD

Nota: este listado es indicativo y sujeto a modificación.

Referencias

Blazey, A. (2018). *OECD Best Practices for Performance Budgeting*. Public Governance Committee Working Party of Senior Budget Officials. GOV/PGC/SBO (2018). Organisation for Economic Cooperation and Development.

CAPTA-RD. (2017). *Propuesta de nueva estructura programática presupuestaria para los sectores agropecuarios y seguridad*. Centro de Asistencia Técnica y Formación del Fondo Monetario Internacional para América Central, Panamá y República Dominicana.

García López, R. (2023). *Avances en las técnicas de presupuesto por resultados*. Ponencia en el 50 Seminario Internacional de Presupuesto Público. Asociación Internacional de Presupuesto Público.

Izquierdo, A.; Pessino, C. y Vuletín, G. (2018). *Mejor Gasto para Mejores Vidas.* Banco Interamericano de Desarrollo.

MEF. (2018). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, versión actualizada 2018.* Resolución MEF-RES-2018-819 (de jueves 29 de marzo de 2018). Gaceta Oficial 28500-A

PNUD. (2021). Guía Metodológica para la Implementación de Presupuesto basado en Resultados en Panamá.

PNUD. (2023). Manual de Formulación de Programas Presupuestarios con enfoque a resultados. Ministerio de Economía y Finanzas – Dirección de Presupuesto de la Nación.

Shack, N. (2008). Intentando caracterizar la articulación entre el plan y el presupuesto: Experiencias en 15 países en América Latina". Documento de trabajo. PRODEV, IADB, Washington DC.

PNUD