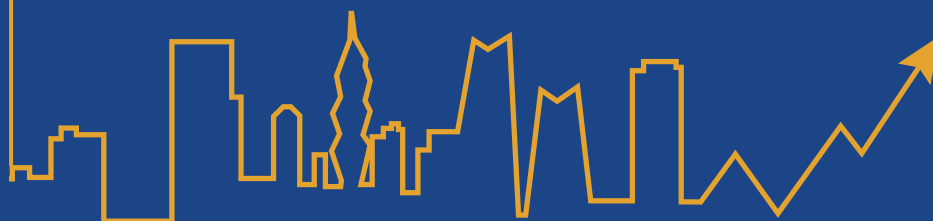




REPÚBLICA DE PANAMÁ
— GOBIERNO NACIONAL —

MINISTERIO DE
ECONOMÍA Y FINANZAS



MANUAL DE FORMULACIÓN DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS CON ENFOQUE A RESULTADOS



MANUAL DE FORMULACIÓN DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS CON ENFOQUE A RESULTADOS

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO DE LA NACIÓN

REPÚBLICA DE PANAMÁ

Elaborado por:
Giovanna Donado
PNUD

Versión:
20230919

Fecha:
19 de septiembre 2023

Panamá, República de Panamá 2023

Publicación oficial del Gobierno Nacional de Panamá
Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección de Presupuesto de la Nación
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

@Todos los derechos reservados
Documento oficial, no reproducir ni modificar

Diseño y diagramación: Graphic Solutions, S. A.

CONTENIDO

TABLA DE GRÁFICOS	8
ACRÓNIMOS	12
CONTENIDO Y ALCANCE DEL MANUAL	14
I. MARCO METODOLÓGICO Y CONSIDERACIONES GENERALES	16
1. Fundamentos conceptuales del enfoque a Resultados	18
1.1. Gestión para Resultados	18
1.2. Planificación Estratégica	19
1.3. Presupuesto basado en Resultados	20
1.4. Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)	22
1.5. Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP)	24
1.6. Enfoque Descendente (Top Down) y Ascendente (Bottom Up)	25
1.7. Monitoreo y Evaluación	27
2. Metodología de implementación de PbR en Panamá	29
2.1. Articulación Plan Presupuesto	31
2.2. Cadena de Resultados o Cadena de Valor Público:	34
2.3. Revisión de Programas Presupuestarios	35
2.4. Construcción de Indicadores	41
2.5. Enfoque de mediano plazo	43
3. Consideraciones de implementación	44
3.1. Definición de Pilotos	44
3.2. Módulos de prueba	45
3.3. Sistemas de información	46
3.4. Comunicación y toma de decisiones	46
3.5. Publicación	47
4. Otros Arreglos	47
4.1. Planificación Estratégica:	47
4.2. Inversión Pública	48
4.3. Monitoreo y Evaluación	49
II. DISEÑO DE PROGRAMAS	54
1. Diagnóstico de Necesidades	55
1.1. Análisis del problema	55

1.2.	Árbol del Problema	57
1.3.	Análisis de objetivos	58
1.4.	Teoría del Cambio	62
1.5.	Marco Lógico.....	63
2.	Pasos para el Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios	66
2.1.	Definición de conceptos clave.....	69
2.2.	PASO 1: Análisis de articulación plan presupuesto	70
2.3.	PASO 2: Diseño de Programas Presupuestarios basados en Resultados	74
2.4.	PASO 3: Identificación del Problema y la Población Objetivo	96
2.5.	PASO 4: Formulación de indicadores y metas presupuestarias	99
2.6.	PASO 5: Actualización del enfoque plurianual	108
2.7.	PASO 6: Determinación de Contribuciones al PEG y ODS	110
2.8.	PASO 7: Consolidación del Anexo de la Entidad.....	114
III.	ANEXO DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO CON ENFOQUE A RESULTADOS	116
1.	Contenido del Anexo de PbR	117
1.2.	Información general de la entidad	117
1.3.	Base Legal	118
1.4.	Orientaciones Estratégicas.....	118
1.5.	Articulación de la Estructura Programática	119
1.6.	Presupuesto basado en Resultados Consolidado (indicativo)	120
1.7.	Presupuesto basado en Resultados Desagregado Anual.....	120
IV.	GLOSARIO DE TÉRMINOS.....	124
V.	REFERENCIAS.....	134
VI.	ANEXOS	138
1.	Anexo 1. Formulario de Información de entidad piloto.....	139
2.	Anexo 2. Formulario de Articulación Programática (Plan-Presupuesto).....	142
3.	Anexo 3. Formulario de Formulación de Indicadores de Producto para Programas Presupuestarios	143
4.	Anexo 4. Formulario de Contribuciones de Programas Presupuestarios a PEG y ODS.	144

TABLA DE GRÁFICOS

Ilustración 1.	Pilares de la Gestión para Resultados	19
Ilustración 2.	Preguntas básicas que debe responder la Planificación Estratégica	20
Ilustración 3.	Fundamentos del Presupuesto basado en Resultados	22
Ilustración 4.	Estructura de los instrumentos plurianuales de acuerdo a IADB y OECD	23
Ilustración 5.	Articulación Descendente y Ascendente asociada a Marco Presupuestario de Mediano Plazo	25
Ilustración 6.	Enfoque Descendente y Ascendente	26
Ilustración 7.	Diferencia entre Monitoreo y Evaluación	27
Ilustración 8.	Diez pasos para implementar un sistema de Monitoreo y Evaluación basado en resultados	28
Ilustración 9.	Avances de América Latina en enfoque de GpR	29
Ilustración 10.	Puntos básicos para definir una estrategia de implementación de PbR	30
Ilustración 11.	Modelo de Articulación Plan-Presupuesto en Panamá.	33
Ilustración 12.	Cadena de Resultados o Valor Público	34
Ilustración 13.	Estructura Programática Tradicional vs Estructura Programática de Panamá.	37
Ilustración 14.	Ejemplo de adaptación de una estructura programática en el enfoque actual (2018) hacia una estructura con enfoque de PbR en Panamá.	38
Ilustración 15.	Cadena de Resultados e Indicadores de Desempeño asociados.	41
Ilustración 16.	Representación de una Matriz de Medición del Desempeño	43
Ilustración 17.	Brecha presupuestaria en el mediano plazo.	44
Ilustración 18.	Vista de pantalla del Ambiente de prueba de PbR en el SIPRES	45
Ilustración 19.	Relación de la planificación, presupuestación y monitoreo y evaluación basados en Resultado.	51
Ilustración 20.	Ciclo de Construcción, seguimiento, modificación y actualización de indicadores y metas basados en resultado	53

Ilustración 21. Pasos para la identificación de un problema central.	56
Ilustración 22. Errores en la definición del problema central.	57
Ilustración 23. Enfoque del Árbol del Problema	58
Ilustración 24. Estructura del Análisis del Árbol del Problema.	58
Ilustración 25. Enfoque del Árbol de Objetivo	60
Ilustración 26. Estructura del Análisis del Árbol de Objetivos	61
Ilustración 27. Representación de la Teoría del Cambio de una Institución de Infraestructura	62
Ilustración 28. Estructura de la Matriz de Marco Lógico.	63
Ilustración 29. Matriz de Marco Lógico. EJEMPLO	65
Ilustración 30. Mapa del Proceso de Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios con enfoque a PbR.	67
Ilustración 31. Pasos para el diseño y formulación de programas presupuestarios basados en Resultados.	68
Ilustración 32. Articulación Plan Presupuesto y encadenamiento	71
Ilustración 33. Ejemplo de gráfico de articulación plan-presupuesto de una entidad.	72
Ilustración 34. Ejemplo de la Matriz de Articulación Programática de una entidad	73
Ilustración 35. Diagrama del Paso 1. Articulación Plan-Presupuesto.	74
Ilustración 36. Adaptaciones a la Estructura Programática del Presupuesto en Panamá para lograr implementar el PbR	76
Ilustración 37. Categorías de Programas Presupuestarios con enfoque de PbR en Panamá	77
Ilustración 38. Ejemplo Estructura Programa de Administración, enfoque tradicional.	78
Ilustración 39. Ejemplo Estructura Programa de Administración, enfoque PbR integral	79
Ilustración 40. Ejemplo Estructura Programa Misional, enfoque tradicional	80
Ilustración 41. Estructura Programa Misional, enfoque PbR integral.	80
Ilustración 42. Estructura Programa Sustantivo, enfoque tradicional y PbR integral.	81

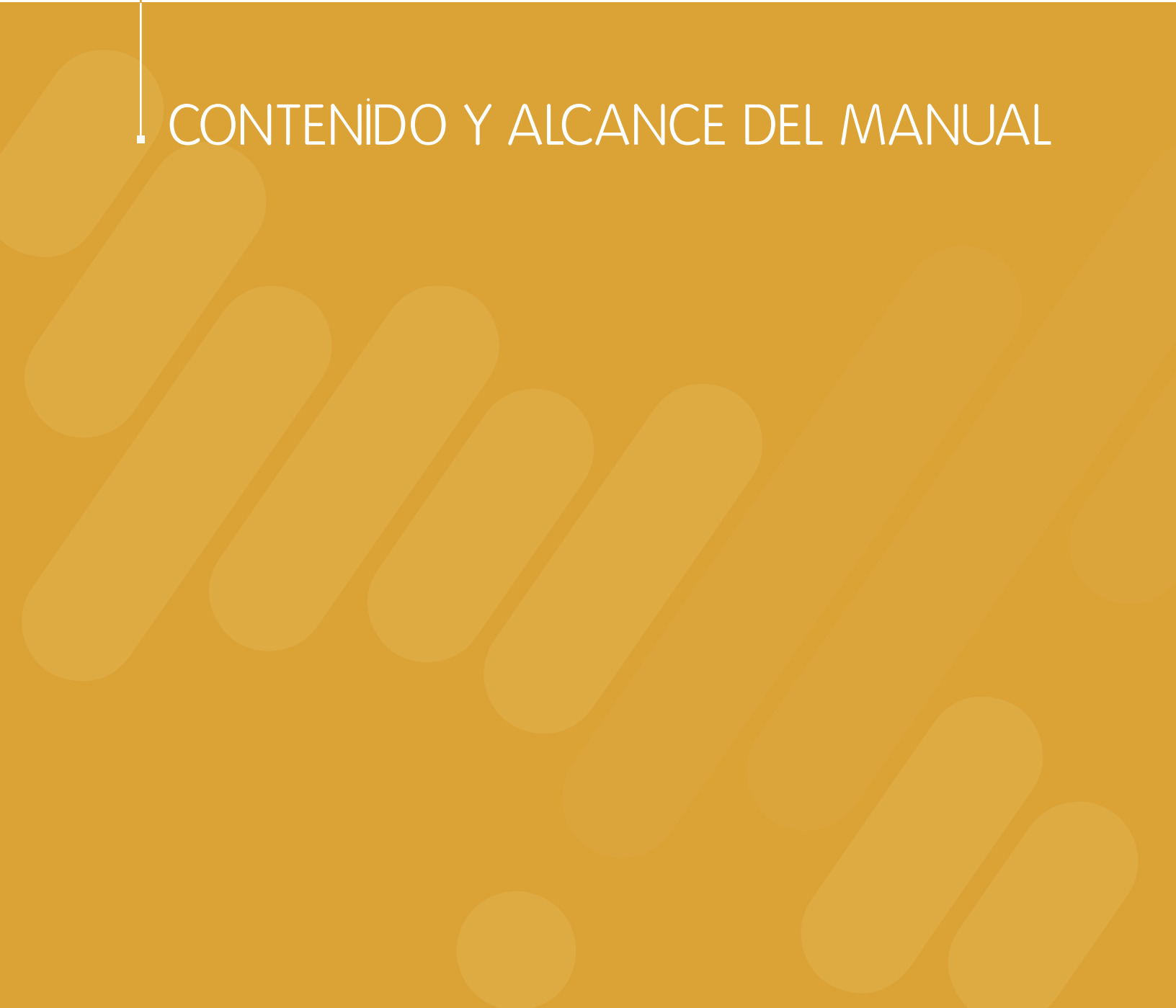
Ilustración 43. Ejemplo Programas no vinculados a Producto, enfoque tradicional	82
Ilustración 44. Ejemplo Programas no vinculados a Producto, enfoque PbR Integral.	83
Ilustración 45. Pantalla de entrada inicial SIPRES-PBR	85
Ilustración 46. Pantalla de selección de entidad inicial SIPRES-PBR	85
Ilustración 47. Pantalla de selección de programa de una entidad SIPRES-PBR	86
Ilustración 48. Pantalla de selección de Estado de un Programa SIPRES-PBR.....	86
Ilustración 49. Ejemplo de cambios en el Estado de un Programa para pasar del enfoque tradicional al PbR	87
Ilustración 50. Pantalla de modificación de un programa SIPRES-PBR.	88
Ilustración 51. Pantalla de selección de un Subprograma SIPRES-PBR	89
Ilustración 52. Pantalla de selección de modificación de un Subprograma SIPRES-PBR	89
Ilustración 53. Pantalla de selección de Actividades de una entidad. SIPRES-PBR	90
Ilustración 54. Pantalla de modificación de una Actividad SIPRES-PBR.....	91
Ilustración 55. Construcción del Código Actual de Equivalencia de Estructuras.....	92
Ilustración 56. Pantalla Inicial de visualización de Reporte de Estructuras. SIPRES-PBR.....	89
Ilustración 57. Pantalla de selección de Reporte de Estructuras. SIPRES-PBR	94
Ilustración 58. Pantalla de salida Reporte de Estructura PbR con enfoque Tradicional. SIPRES-PBR	94
Ilustración 59. Pantalla de salida Reporte de Estructura PbR con enfoque Tradicional. SIPRES-PBR	95
Ilustración 60. Diagrama del Paso 2. Diseño de Programas Presupuestarios basado en Resultado	96
Ilustración 61. Conformación de la población de un Programa	97
Ilustración 62. Ejemplo de Población Objetivo.....	98
Ilustración 63. Diagrama Paso 3. Identificación del problema y la población objetivo	99

Ilustración 64. Relación entre los instrumentos de planificación y los indicadores de desempeño	100
Ilustración 65. Ejemplo de indicador de producto y de resultado inmediato	101
Ilustración 66. Ejemplo de indicador de producto	102
Ilustración 67. Atributos CREAM para los indicadores de desempeño	103
Ilustración 68. Ejemplo de un indicador revisado con atributos CREAM.....	103
Ilustración 69. Atributos SMART para las metas de desempeño	105
Ilustración 70. Ejemplo de una meta revisada con atributos SMART	105
Ilustración 71. Ejemplo de indicador y metas de producto	106
Ilustración 72. Diagrama del Paso 4. Formulación de Indicadores y Metas	107
Ilustración 73. Diagrama del Paso 5. Actualización del enfoque Plurianual	108
Ilustración 74. Pantalla del Reporte del Presupuesto consolidado plurianual indicativo con enfoque de PbR	109
Ilustración 75. Ejemplo del Presupuesto basado en Resultados Plurianual.....	110
Ilustración 76. Ejemplo de identificación de contribuciones al PEG y ODS.....	111
Ilustración 77. Ejemplo de la representación gráfica de las contribuciones del PbR al PEG y ODS.....	113
Ilustración 78. Diagrama del Paso 6. Contribuciones al PEG y ODS	113
Ilustración 79. Diagrama del Paso 7. Consolidación del Anexo a la Ley General de Presupuesto con enfoque de PbR	115
Ilustración 80. Ejemplo de Información General del Anexo de PbR	118
Ilustración 81. Ejemplo de Matriz de Articulación Programática del Anexo de PbR.....	121
Ilustración 82. Cuadro del PbR Consolidado Indicativo del Anexo de PbR.....	122
Ilustración 83. Presupuesto basado en Resultados Desagregado Anual en el Anexo de PbR.....	123

ACRÓNIMOS

AND	Asamblea Nacional de Diputados
CGR	Contraloría General de la República
DGI	Dirección General de Ingresos
DIPRENA	Dirección de Presupuesto de la Nación
DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
DPI	Dirección de Programación de Inversiones
DPP	Dirección de Políticas Públicas
DPpr	Departamento de Planificación Presupuestaria
DM&EPpr	Departamento de Monitoreo y Evaluación de Programas Presupuestarios
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
GIZ	Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (por sus siglas en alemán)
GPR	Gestión para Resultados
GPRD	Gestión para Resultados
IADB	Banco Interamericano de Desarrollo (por sus siglas en inglés)
ISTMO	Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa
LAC	Latinoamérica
LRSF	Ley de Responsabilidad Social Fiscal
M&E	Monitoreo y Evaluación
MEAL	Monitoreo, evaluación, rendición de cuentas y aprendizaje (por sus siglas en inglés)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
MGMPs	Marco de Gasto de Mediano Plazo Sectorial

MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MMD	Marco de Medición del Desempeño
MPMP	Marco Presupuestario de Mediano Plazo
NGP	Nueva Gestión Pública
OECD	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
PEN	Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado
PES	Planes Estratégicos Sectoriales
PGE	Presupuesto General del Estado
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PRODEV	Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo
SEP	Sistema de Evaluación PRODEV
SINIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SIPRES	Sistema Presupuestario
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
WB	World Bank



CONTENIDO Y ALCANCE DEL MANUAL



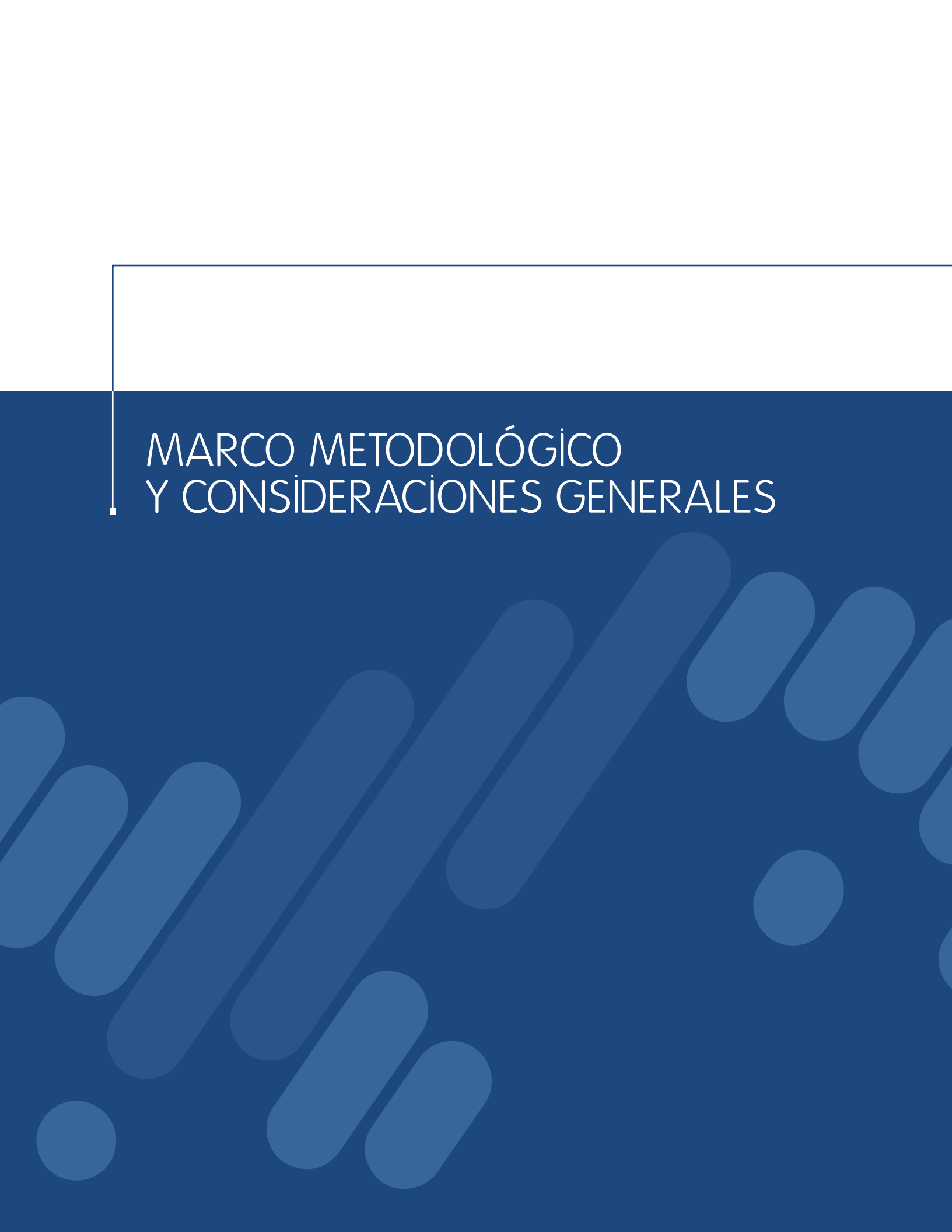
■ Presupuesto basado en Resultados

El Manual de Formulación de Programas Presupuestarios con enfoque a Resultados es un documento de apoyo para las instituciones públicas, analistas de planificación y presupuesto y otros actores claves en el ciclo presupuestario en Panamá, a fin de enfocar el proceso de planificación, programación y formulación presupuestaria a resultados, a través definición de un camino causal articulado que contenga la discusión del proceso presupuestario hacia la asignación de recursos para atender las prioridades de política pública definidas.

En términos de contenido, el manual está dividido en cinco (5) capítulos: La primera parte que trata del Marco Metodológico y consideraciones generales que aproximan el enfoque basado en resultados al ejercicio de implementación para la República de Panamá. La segunda, refiere al enfoque de Diseño de Programas desde una aproximación metodológica holística de cómo nace un programa institucional, para atender la resolución de una situación problemática que afecta una población. La tercera parte aproxima la mirada de diseño de programas hacia la formulación de un programa presupuestario, tomando en consideración las particularidades de la estructura programática presupuestaria panameña, así como los arreglos necesarios para aproximar el enfoque de Presupuesto basado en Resultados (PbR). La cuarta parte muestra cómo el ejercicio de formulación de programas presupuestarios basados en resultado se consolida a través del Anexo a la Ley del Presupuesto General del Estado (PGE) con enfoque de PbR y explica los elementos que constituyen el anexo. Finalmente, la última parte resume un glosario de términos técnicos vinculados al enfoque basado en resultados para facilitar la interacción de los distintos actores con el proceso.

Este Manual está dirigido a las instituciones y/o sectores que pondrán en práctica el enfoque de Presupuesto basado en Resultados (PbR), así como a los distintos departamentos de la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA), y restos de los actores públicos, observadores de la sociedad civil, etc. que se beneficiarán del proceso de modernización y transparencia presupuestaria.

Panamá, 2023



MARCO METODOLÓGICO Y CONSIDERACIONES GENERALES

El presupuesto puede ser entendido como el ejercicio de “traducir recursos financieros en propósitos humanos” (Hallerberg et al, 2010). Dado que las demandas o propósitos humanos son infinitos y el presupuesto es restrictivo, el presupuesto se transforma en un mecanismo de priorización para maximizar la función de utilidad de la ciudadanía. En esta misma línea la OECD (OCDE, 2018) define el presupuesto general del Estado como “el principal documento de política económica, que demuestra cómo el Gobierno planea usar los recursos públicos para alcanzar sus metas de política”. El desafío histórico de la Gestión Pública ha sido precisamente, cómo determinar de forma eficiente la asignación de los recursos presupuestarios, que son escasos, para atender las demandas de la sociedad que son infinitas; de forma que, en su conjunto, el país observe un crecimiento positivo, no solo económico, sino sobre todo en términos de bienestar. Es justamente por esta relación opuesta entre necesidades infinitamente positivas y recursos limitados¹, que el ejercicio presupuestario para el sector público amerita un análisis de prioridades, pues el esfuerzo por satisfacer las necesidades se circunscribe

al universo de la sociedad, lo que complejiza significativamente esta determinación de lo importante.

Para llevar a un país como Panamá, de una categoría de presupuestación *institucionalizada-informacional* de su escenario de evaluación de la calidad del gasto, es necesario, según Armijo y Espada (2014), cambiar de un ciclo presupuestario que se basa en la formulación, discusión, ejecución y evaluación de partidas presupuestarias, a un ciclo presupuestario basado en los niveles de bienes y servicios (productos) que las instituciones proveen a los ciudadanos..., a fin definir una metodología que facilite el proceso de implementación del Presupuesto basado en Resultados en Panamá.

La metodología de implementación del enfoque de Presupuesto basado en Resultados en Panamá, toma ventaja del avance que lleva la región de América Latina y el Caribe en estos procesos de modernización a la gestión pública. Sin embargo, la naturaleza intrínseca del ejercicio presupuestario en Panamá y la experiencia reconocida en implementaciones

1. Tragedia de los Comunes, Hardin (1968)

graduales y no radicales, condujo a la construcción de la metodología de PbR para Panamá con una aproximación metodológico gradual que permite entrar en el proceso de transformación de la gestión presupuestaria partiendo de los requerimientos mínimos para generar un enfoque a resultados.

A continuación, los fundamentos claves necesarios del enfoque metodológico de PbR en Panamá, así como su aproximación metodológica genera, consideraciones de implementación y otros arreglos:

1. Fundamentos conceptuales del enfoque a Resultados

Para la implementación del enfoque de Presupuesto basado en Resultado es relevante tener conocimiento de una batería de instrumentos conceptuales y de aplicación que interactúan con el enfoque y le dan soporte. A continuación, se enumeran e introducen algunos:

1.1. Gestión para Resultados

La Gestión para Resultados (GpR) es un marco de referencia cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (IADB-CLAD, 2007). Representa uno de los variados instrumentos propuestos por la Nueva Gestión Pública (NGP) con la intención de fortalecer las capacidades del Estado para promover el desarrollo de sus ciudadanos.

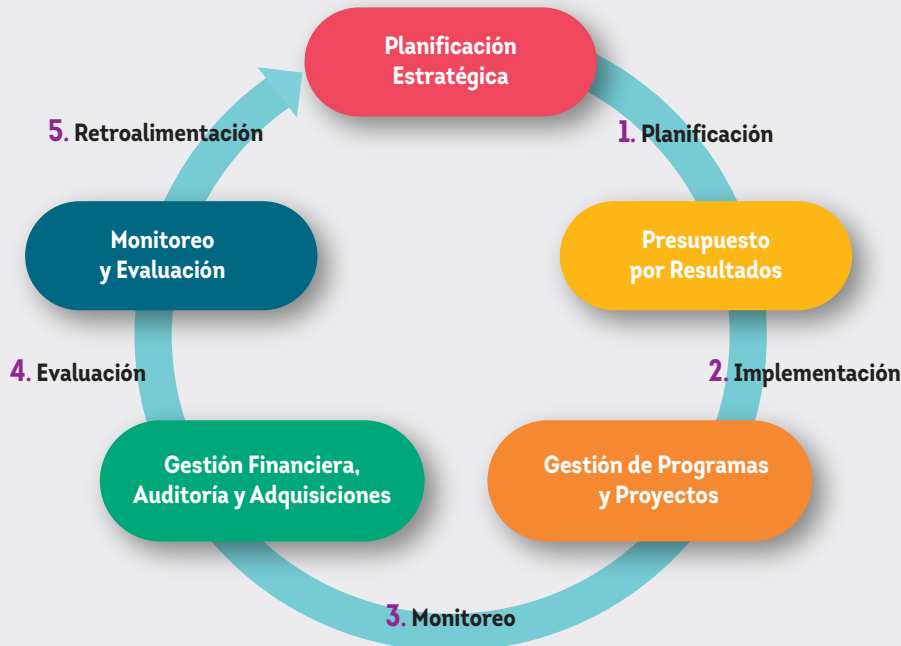
Como concepto, la GpR centra su atención en responsabilizar a las agencias internacionales, a los gobiernos y a los individuos de la entrega de resultados a la ciudadanía que pretenden ayudar. En última instancia, la GpR debe conducir hacia un mejoramiento sostenible de los resultados de desarrollo de los países mediante la implementación de sistemas nacionales (OECD-CAD, 2008).

En particular, los objetivos específicos de la GpR se pueden identificar como:

1. Ofrecer a los responsables de la administración pública la información y el conocimiento que les permita controlar y optimizar el proceso de creación de valor público, a fin de alcanzar el mejor resultado posible respecto a lo que se espera de la acción del gobierno;
2. Contribuir a mejorar la capacidad de las autoridades y de los organismos públicos, para que de forma documentada y amplia puedan rendir cuentas y así permitir que la ciudadanía y las instancias de control correspondientes puedan evaluar los resultados de su gestión; y,
3. Apoyar la modernización de la gestión pública y la evaluación de su desempeño, con la correspondiente administración de incentivos.

La GpR está conformada por cinco pilares, que representan las áreas de acción, que de forma iterativa permiten una maximización de los resultados del enfoque. El avance de las organizaciones hacia la implementación de un enfoque a resultados en cada uno de estos pilares, representará una contribución significativa de corto, pero sobre todo de mediano y largo plazo

Ilustración 1. Pilares de la Gestión para Resultados



Fuente: Adaptado PNUD, 2023

en la calidad del gasto público y en el logro de objetivo de largo plazo como lo son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

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

1.2. Planificación Estratégica

De acuerdo con García López y García Moreno (2010), la planificación es el instrumento que

el gobierno utiliza para definir la carta de navegación del país. Armijo (2011) la define como:

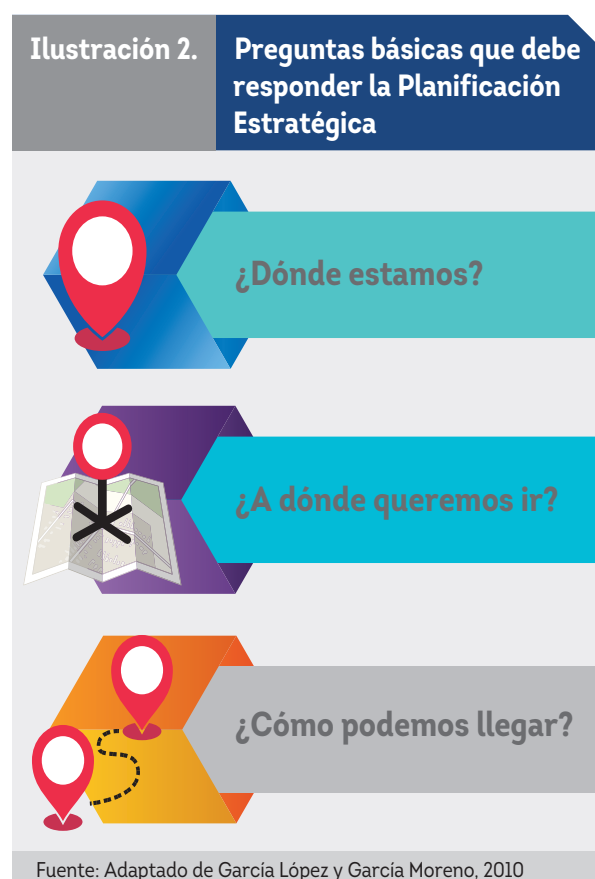
una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y las demandas que impone el entorno.

Además, indica que en el ámbito público es un instrumento fundamental e irremplazable para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambio para avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados.

Dentro del enfoque de GpR, la planificación estratégica es el pilar donde se identifican prioridades, metas, estrategias y medios

para lograr los objetivos institucionales/sectoriales/nacionales. Generalmente, la planeación estratégica, concibe tres niveles: nivel estratégico (largo y mediano plazo), nivel programático (mediano y corto plazo), nivel operativo (corto plazo).

En general, la planificación estratégica orientada a resultados debe responder a tres preguntas básicas:



Aunque suelen confundirse los términos de planificación estratégica y planificación operativa, la planificación estratégica se distingue por su mirada en el mediano y/o largo plazo, buscando establecer las prioridades organizacionales que definirán las actuaciones de corto plazo a fin de llegar al estado deseado.

En este sentido, la definición de objetivos estratégicos claros, utilizando indicadores medibles y definiendo una meta factible permiten aterrizar la visión estratégica en un Plan Operativo Anual (POA) fundamentado en acciones y proyectos de ejecución anual para caminar hacia esos objetivos colocados en el mediano plazo. Tal como destaca Armijo (2011), el foco de atención de la planificación estratégica se concentra en los actores externos a la organización, esto es, los usuarios o beneficiarios de los bienes y/o servicios entregados. Es así como, la definición de instrumentos de planificación estratégica debe concentrarse en la racionalización de grandes acciones (ejes, pilares) estratégicas que actúen de forma transformacional en los grupos metas o usuarios finales de las organizaciones y que puedan ser medidos a través de resultados intermedios, dejando la definición del cómo accionar estos ejes o acciones estratégicas a la planificación y programación de los planes operativos anuales.

Desde el enfoque de GpR, la planificación estratégica y el presupuesto basado en resultados son procesos continuos y complementarios (García López y García Moreno, 2010), dado que una planificación desprovista de recursos para su ejecución no tiene espacio para salir del plano aspiracional.

1.3. Presupuesto basado en Resultados

El Presupuesto por/ para/ basado en Resultados, es uno de varios métodos de planificar, formular, ejecutar y evaluar el presupuesto público de un país. Es uno de los cinco pilares del enfoque de GpR que concentra los esfuerzos por alcanzar los resultados definidos por una intervención,

programa, institución, sector o país y cómo estos resultados inciden sobre el grupo meta y la sociedad, para transformar su situación inicial en una situación deseada. En particular, centra su atención en orientar las distintas fases del ciclo presupuestario hacia el logro de resultados a distintos niveles, y con ello mejorar la asignación de recursos a fin de alcanzar una gestión del gasto más eficiente y sostenible.

Los requisitos fundamentales para implementar el enfoque de Presupuesto basado en Resultados, Arenas & Berner (2010), pueden resumirse en:

1. Debe existir información respecto de objetivos y resultados de desempeño de las instituciones públicas y sus programas. Esta información debe estar disponible para los tomadores de decisión, para facilitar la formulación presupuestaria y para propiciar la rendición de cuentas y la transparencia. Para ello se requiere de la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación, capaz de generar información respecto de dichos resultados en forma permanente y sistemática.
2. Un proceso de formulación del presupuesto que facilite el uso de información de desempeño generada por el sistema de seguimiento y evaluación. Para esto deben existir mecanismos de fortalecimiento de capacidades en el enfoque presupuestario, instancias e instrumentos de coordinación y un sistema para la formulación, ejecución y seguimiento presupuestaria adaptado.
3. Mecanismos que incentiven a las instituciones y sus gerentes a orientar su gestión a la consecución de ciertos resultados. Entre los distintos tipos de incentivos pueden

mencionarse el reconocimiento, traspaso de responsabilidades, retribuciones económicas y difusión de los resultados.

4. Cierta nivel de flexibilidad presupuestaria que permita a los gerentes gestionar eficientemente sus presupuestos a través de medidas como agregar los gastos operacionales en los presupuestos institucionales o extender el horizonte de programación financiera a más de un año, entre otros.

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

Al respecto, el Banco Mundial (1998) resalta que la pregunta retórica que desencadena el enfoque de PbR está asociada a ¿qué han logrado los actores con los recursos asignados?, en lugar de enfocarse a la trillada

interrogante de ¿cuánto dinero han gastado? en cualquier área. Esto significa que la asignación de recursos públicos en atención a los objetivos sectoriales y de política social, debe ser más eficiente, efectiva, y debe estar en capacidad de demostrar resultados y su contribución para que los programas públicos cumplan con sus objetivos, por lo que se requiere un robusto sistema de evaluación del desempeño. Además, la aproximación al enfoque de PbR, favorece el escenario para un proceso de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana fortalecido.

Los fundamentos para la implementación del Presupuesto basado en Resultados pueden resumirse como sigue:

El enfoque de PbR se articula a la Planificación Estratégica, a través de una comprensión del aparato del Estado con niveles de organización y planificación que pasan de un enfoque

estratégico (vinculado con un horizonte de largo y mediano plazo), hacia un enfoque programático a nivel institucional o sectorial (vinculado también en el mediano plazo), hasta llegar a un nivel operativo de corto plazo en donde coinciden instrumentos de planificación como los Planes Operativos Anuales y el Presupuesto Anual.

La existencia de una planificación estratégica a los distintos niveles del Estado es una condición necesaria pero no suficiente para el éxito de la implementación del PbR.

1.4. Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), es un instrumento del PbR que incluye las proyecciones macroeconómicas, así como las proyecciones de ingresos y gastos, y está orientada a extender el horizonte de elaboración

Ilustración 3. Fundamentos del Presupuesto basado en Resultados



Fuente: Adaptado, Donado, G (2021)

de la política fiscal más allá del calendario presupuestario anual (Filc, G & Scartascini C, 2012). Su preparación se fundamenta en un conjunto de herramientas técnicas y lógicas, así como un proceso organizado para mejorar la toma de decisiones en materia de proyección y programación de gasto (Schiavo-Campo & Tomassi, 1999) a través del cual las decisiones presupuestales anuales son conducidas por prioridades de política y disciplinadas por una restricción de recursos de mediano plazo para el sector (World Bank, 1998).

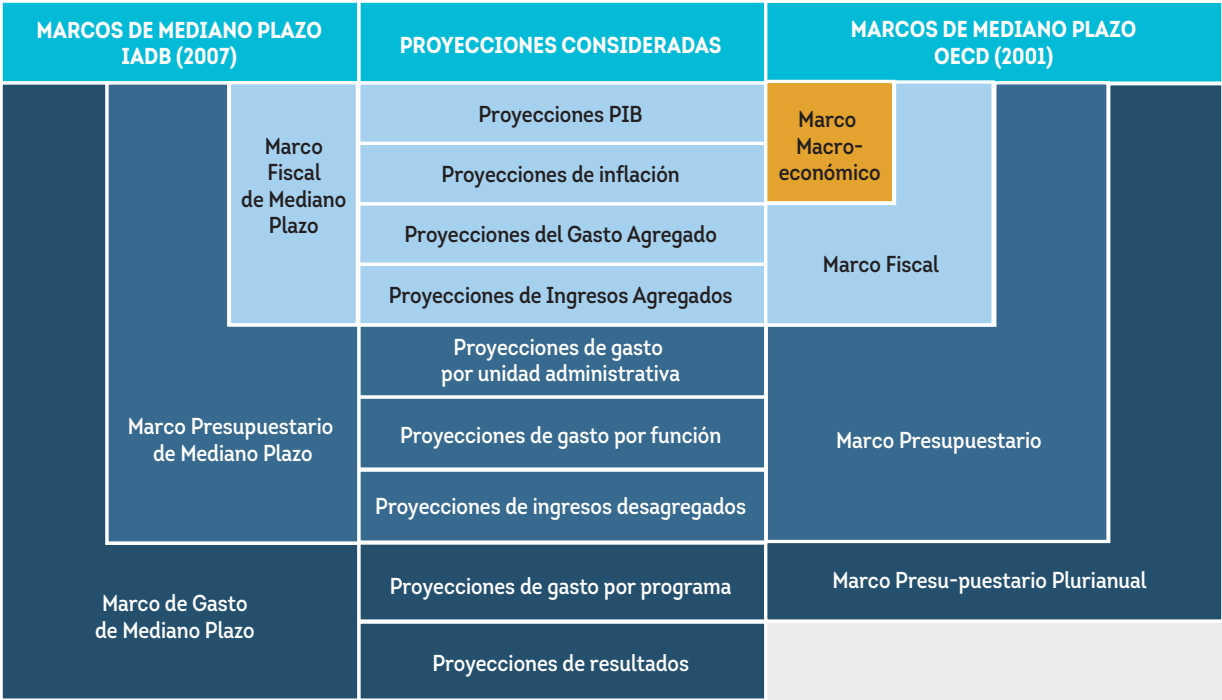
Otros países, estructuran los instrumentos plurianuales de acuerdo la definición de OCDE (Allen y Tommasi, 2001) que hace una distinción entre los marcos de mediano plazo, de acuerdo a su nivel de desagregación o de profundidad,

en relación a las proyecciones que se deben efectuar. La correlación entre ambos enfoques se explica en la siguiente figura:

Ya sean aplicados a nivel más agregado (fiscal) o más de detalle (presupuestos plurianuales o marcos de gasto ampliados), todos estos marcos constituyen sistemas de proyección y programación de los gastos e ingresos (Vega, A. 2010).

Con el MFMP se busca mejorar la eficiencia de la gestión de las finanzas públicas, a través de: i) mantener la disciplina macro fiscal (ajustando el presupuesto a la regla fiscal existente); hacer una asignación estratégica de los recursos; y iii) procurar la eficiencia operativa (con presupuestos articulados a los planes

Ilustración 4. Estructura de los instrumentos plurianuales de acuerdo a IADB y OECD



Fuente: Adaptado de CEPAL-ILPES, Chile, 2010

institucionales). El MFMP refleja los vínculos entre la asignación de los recursos y las metas estratégicas del país, al aplicarlo de manera correcta, se integran la política fiscal nacional (techos presupuestarios), la planificación estratégica (estrategia nacional, sectorial e institucional) y la formulación presupuestaria.

1.5. Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP)

Los marcos presupuestarios de mediano plazo (MPMP) son un conjunto de proyecciones y arreglos fiscales que permiten al gobierno planificar, formular y presupuestar políticas públicas más allá de un horizonte anual o ciclo fiscal (Radú, 2023). Si bien la naturaleza anual del ejercicio presupuestario, es clave, para actuar sobre el financiamiento de las acciones operativas institucionales y moverse a través de la planificación estratégica, ciertamente gran parte de las políticas fiscales tienen implicaciones que trascienden en un horizonte plurianual, por lo que, restringir la planificación, programación y formulación presupuestaria y fiscal a un ejercicio anual, obstaculiza la comprensión y el análisis causal del logro de los objetivos de política definidos en la planificación estratégica, y restringe la información disponible para la toma de decisiones de política.

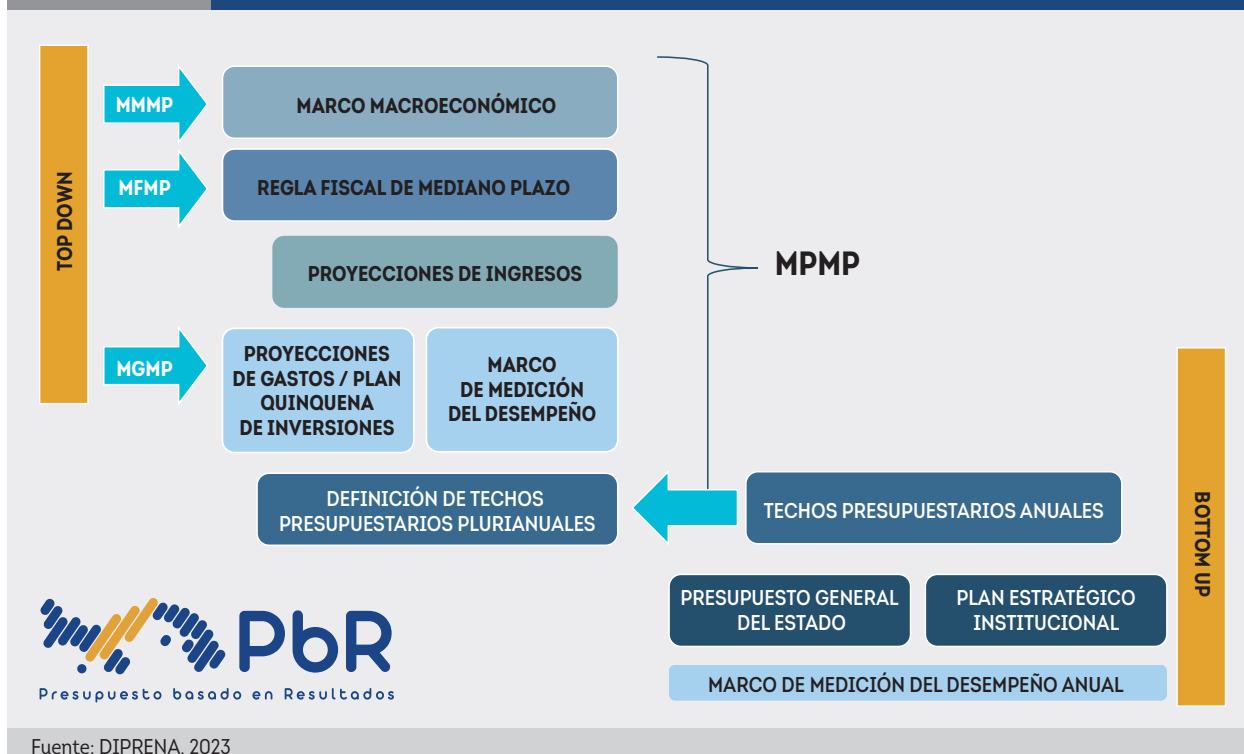
Contar con un MPMP garantiza una perspectiva de mediano plazo para la elaboración del presupuesto, fortalece la previsibilidad y la sostenibilidad de los marcos fiscales nacionales y ayuda a todos los actores del ejercicio público a planificar, programar y ejecutar acciones de política pública sostenibles y revestidas de mayor credibilidad. Además, a través de su enfoque plurianual, los MPMP promueven la disciplina fiscal y aumentan la rendición de

cuentas y la transparencia de la formulación de políticas fiscales, lo que los convierte en un elemento clave de los marcos fiscales nacionales. El objetivo principal de los MPMP es otorgar previsibilidad a las distintas entidades públicas en consistencia con el marco fiscal.

La conformación de un MPMP parte de las previsiones de ingresos y gastos determinadas en el MFMP y en atención a las prioridades de país, sector, etc. definidas, y constituye la propuesta de distribución global de la disponibilidad de recursos presupuestarios plurianuales entre las entidades públicas. Entonces, la conformación de un MPMP no solo atiende elementos de política fiscal, presupuestaria y macroeconómica, sino que requieren de la construcción de una planificación presupuestaria plurianual vinculada a los instrumentos de planificación estratégica de mediano plazo definidos. La existencia de un Plan Quinquenal de Inversión Pública y de un Plan Estratégico de Gobierno insertos en el articulado de la Ley 34 de Responsabilidad Social Fiscal (Asamblea Nacional, 2008) responden a esta triada plan-presupuesto-visión plurianual.

En general, los objetivos presupuestarios a medio plazo incluidos en un MPMP representan una forma de compromiso indicativo, sin embargo, pueden ayudar a garantizar la disciplina fiscal al hacer más evidente el impacto de las políticas actuales en el balance del gobierno en los próximos años y si son dotados de credibilidad, pueden facilitar la previsión y priorización de gasto por parte de las instituciones del Estado, permitiendo un espacio más flexible para introducir transformaciones a la gestión que favorezcan la atención a las demandas sociales y permitan encontrar espacios presupuestarios para la atención a las estrategias de mediano plazo. En general, un MPMP bien diseñado

Ilustración 5. Articulación Descendente y Ascendente asociada al Marco Presupuestario de Mediano Plazo



Fuente: DIPRENA, 2023

debe reflejar el impacto de los compromisos presupuestarios anteriores, así como el costo futuro de las nuevas medidas políticas.

1.6. Enfoque Descendente (Top Down) y Ascendente (Bottom Up)

Dentro del esfuerzo por una gestión pública moderna, los países se han aproximado a la presentación del presupuesto con un enfoque de desempeño desde distintas perspectivas, sin embargo, OECD (2008) advierte, que aun cuando algunos países han adoptado modelos similares, el enfoque de implementación utilizado para ejecutar los procesos al interior de los mismos han sido adaptados de formas diversas para adecuarse las restricciones nacionales, sus capacidades, sus prioridades y

su cultura. Por otro lado, para que la iniciativa de implementación del PbR sea efectiva OECD (2008) indica que “estas estrategias deben incluir un enfoque general (top-down, bottom-up o una combinación de ambos); además de un proceso de introducción y gestión de reformas y la creación y mejora de capacidades institucionales”. Países como Canadá y Dinamarca han adoptado un enfoque de implementación tipo Descendente y Ascendente (Top-Down y Bottom-Up), pero otros como Corea y Austria se inclinaron por un enfoque tipo Big-Bang; en América Latina en general, los países se han aproximado a la implementación con un enfoque Descendente/ Ascendente:

- **Enfoque Descendente (Top-Down):** el Ministerio de Economía y Finanzas o el rector de la política presupuestaria,

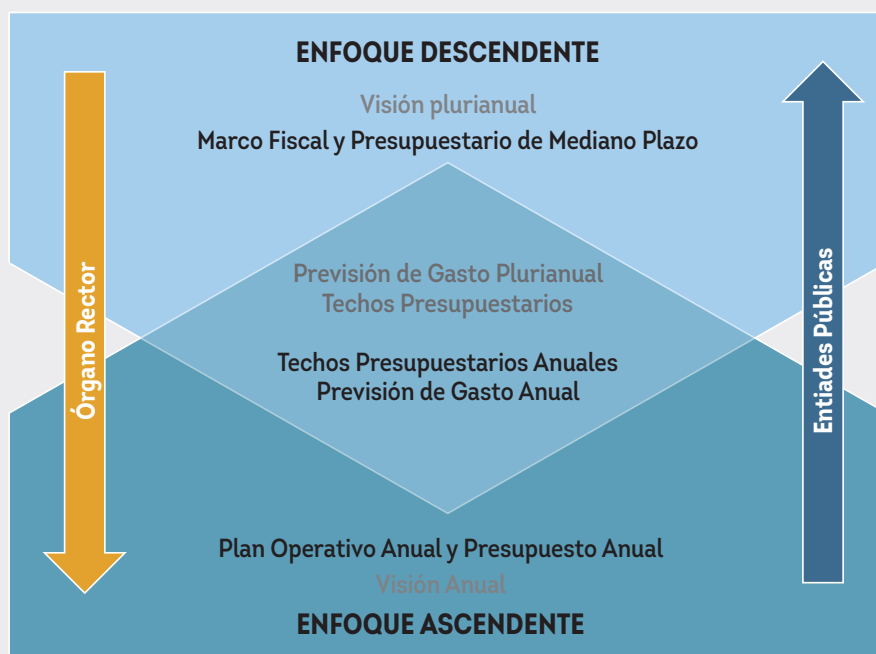
juega el papel principal del proceso de implementación del PbR. Determina a nivel agregado el MPMP, los techos presupuestarios, define las prioridades que serán atendidas a través del presupuesto y define la articulación con los objetivos nacionales. Instruye a las entidades sobre como incorporar estas prioridades presupuestarias en sus presupuestos. El enfoque Descendente, puede conllevar a un proceso de implementación de las reformas muy centralizado y con gran complejidad para su adopción por parte de las agencias, lo que puede afectar el enfoque hacia resultados esperado.

- **Enfoque Ascendente (Bottom-Up):** la implementación del PbR nace desde las agencias (instituciones públicas), quienes definen sus prioridades de gasto

y la vinculación del presupuesto con los instrumentos de planificación, para luego ser presentadas y sustentadas ante el rector del presupuesto. Este enfoque puede causar la formulación de demasiadas iniciativas individuales que pierden el sentido de sistema que debe tener el PbR en su conjunto y conllevar a un proceso de orientación a resultados complejo y con pocas posibilidades de mejorar la eficiencia del gasto público.

- **Enfoque Big-Bang:** es un enfoque de implementación radical y acelerado que busca un proceso de ejecución veloz y con ello minimizar la resistencia al cambio. Para su implementación requiere un alto nivel de compromiso y cohesión por parte de las instituciones del Estado, así como un marco legal bien definido y presupuesto.

Ilustración 6. Enfoque Descendente y Ascendente



Fuente: Donado, G. (2023a)

Es recomendable, para la implementación del PbR concebir un enfoque combinado Top-Down / Bottom-Up que mediante mecanismos coordinados de arbitraje (entre el ente Rector y las Entidades Públicas) lleguen a un consenso respecto a las prioridades de gasto para alcanzar objetivos de corto y mediano plazo relevantes para la entidad, el sector y el país.

1.7. Monitoreo y Evaluación

De acuerdo con Ortegón, Pacheco y Prieto (2005), el monitoreo es un procedimiento sistemático empleado para comprobar la eficiencia y efectividad del proceso de ejecución de un proyecto/programa/entidad para identificar los logros y debilidades y recomendar medidas correctivas para optimizar los resultados deseados. Así, el ejercicio de monitorear se diferencia del de evaluar, porque

el primero es una acción sistemática, continua, ejecutada por los actores primarios y dueños de la ejecución de los proyectos, programas, etc.; con el fin de disponer de información relevante para la toma de decisiones oportuna que favorezcan el buen desempeño y la consecución de los objetivos previstos.

La evaluación, por otro lado, es una acción definida en un momento determinado del tiempo, ejecutada por un ente independiente del proceso de ejecución del programa/proyecto/acción, a fin de determinar de forma imparcial y en función del marco de medición del desempeño definido por el programa/proyecto, el cumplimiento o no de los objetivos y metas definidos.

Monitoreo y evaluación, aunque están interrelacionados, no son sinónimos.

Ilustración 7. Diferencia entre Monitoreo y Evaluación



Fuente: Adaptado de PNUD, 2002

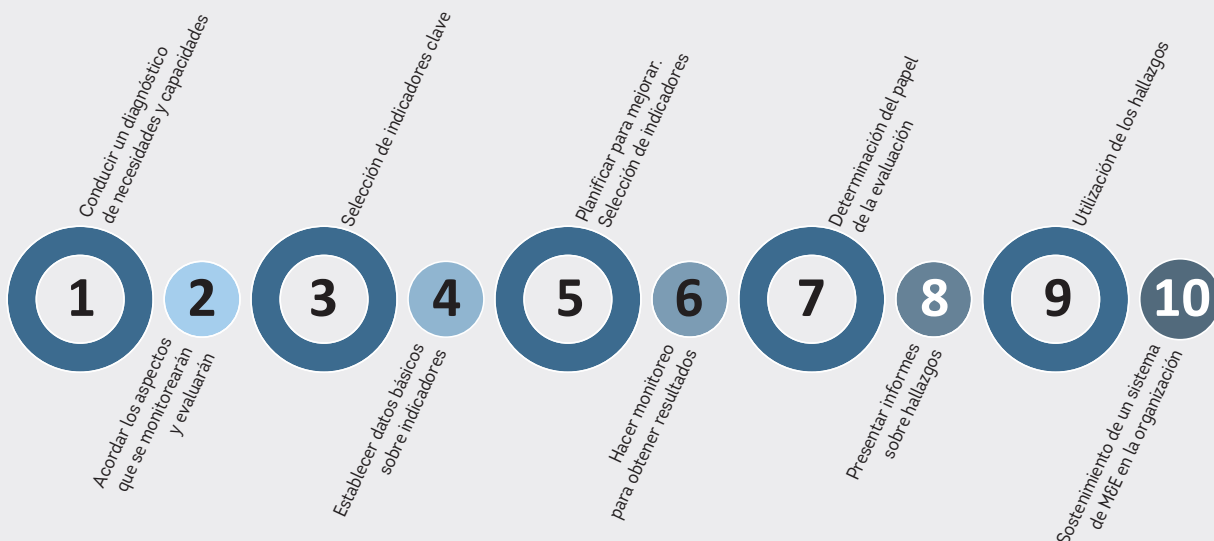
Para el proceso de implementación de los enfoques de GpR, como lo es el PbR, la definición de un sistema de monitoreo y evaluación que arrojen información clara sobre la ejecución de programas y proyectos es vital, sin ella, el proceso de responsabilización, rendición de cuentas, y transparencia y participación ciudadana, que son principios fundamentales del enfoque de GpR, no son posibles.

Las características de un buen sistema de M&E, incluyen que sea sistemático, participativo, centrado en el desempeño, dirigido al aprendizaje y la toma de decisiones.

A partir de Kusek y Rist (2004), se definen pasos básicos para establecer un M&E basados en resultados:

1. Conducir un diagnóstico para determinar las necesidades y capacidades para implementar un sistema de monitoreo.
2. Acordar los aspectos que se monitorearán y evaluarán.
3. Selección de indicadores clave para monitorear los resultados.
4. Establecer datos básicos sobre indicadores. Situación actual
5. Planificar para mejorar. Selección de indicadores de resultados y metas esperadas.
6. Hacer monitoreo para obtener resultados.
7. Determinación del papel de la evaluación.
8. Presentar informes sobre hallazgos (reportes de M&E, reportes de desempeño, etc.)
9. Utilización de los hallazgos para la toma de decisiones.
10. Sostenimiento de un sistema de M&E en la organización.

Ilustración 8. Diez pasos para implementar un sistema de Monitoreo y Evaluación basado en resultados



Fuente: Adaptado de Kusek y Rist (2004)

2. Metodología de implementación de PbR en Panamá

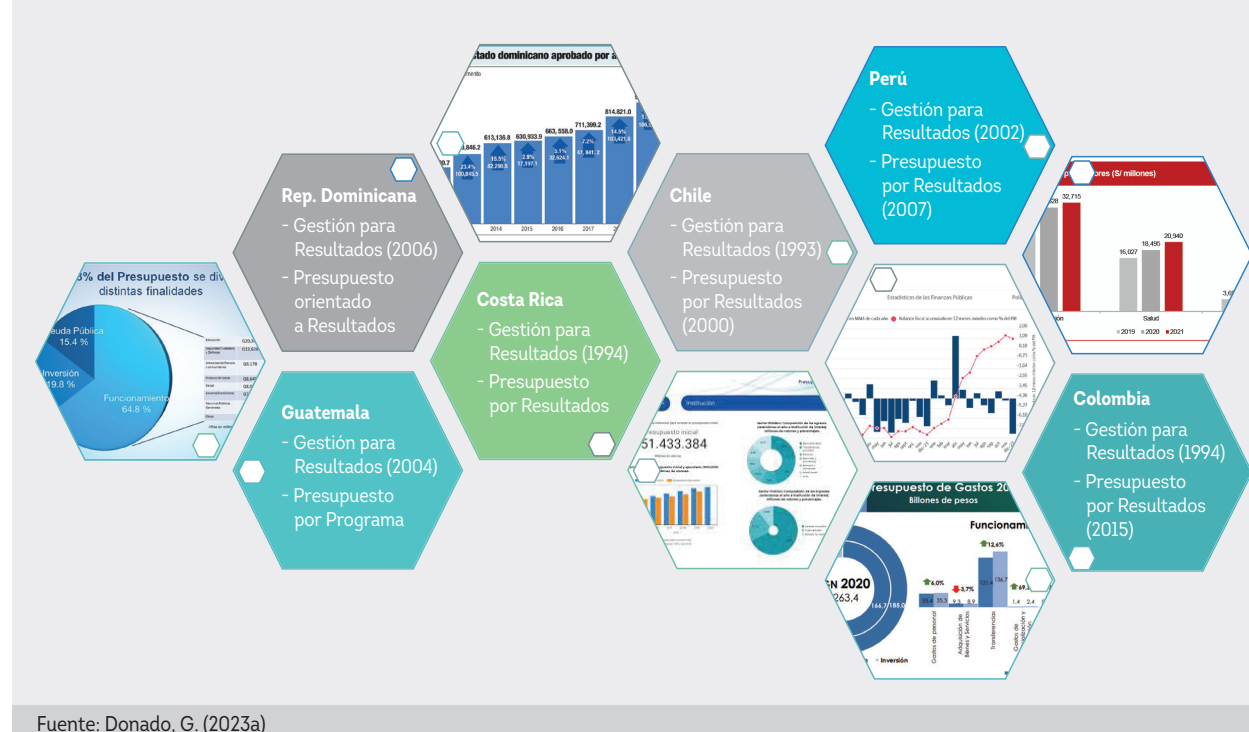
Desde hace más de tres décadas, el contexto de gestión pública a nivel internacional fue testigo de la introducción de reformas a la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) y el desarrollo de nuevos modelos de gestión con un enfoque hacia los resultados, la transparencia y la responsabilización, en un esfuerzo colectivo desde los organismos multilaterales y países más desarrollados a fin de responder con mayor eficiencia al desarrollo sostenible de los países (Donado, 2021). Durante la XIII Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno, realizada en Santa Cruz de la Sierra Bolivia, así lo dejaban por escrito las máximas autoridades iberoamericanas en la denominada

Declaración de Santa Cruz (CLAD, 2003) al indicar como uno de los objetivos de la función pública, el de lograr administraciones públicas más eficaces y transparentes y en promover los instrumentos necesarios para una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.

A partir de allí, la región de América Latina y el Caribe evolucionó de forma dispar en procesos de implantación de los pilares de la GpR (Sangines, y Nicaretta, 2022).

La evaluación realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) denominada Sistema de Evaluación del Desempeño (SEP) mostró el progreso de 25 países de la región, incluyendo Panamá, en el 2007 y 2009 (García López y García Moreno, 2010) y en el 2013 (Kaufmann, Sanginés, y García Moreno, 2015)

Ilustración 9. Avances de América Latina en enfoque de GpR



en los distintos pilares de la GpR, resaltando el amplio espacio de mejora que tenía la región².

Encuanto al pilar del Presupuesto por Resultados, países como Chile y Perú se han colocado a la vanguardia de los procesos de implementación (Izquierdo, Pessino, y Vuletin, 2018). Chile, con un proceso progresivo iniciado en la década de los noventa y Perú con una incorporación más reciente (mediados de los 2000), pero haciendo un análisis de las lecciones aprendidas del caso chileno. Otros países como Brasil, México y

República Dominicana han mostrado avances significativos en el pilar también.

La metodología de implementación de PbR en Panamá, toma provecho de este aprendizaje de más de dos décadas adelantado por la región y el mundo y que Sangines, y Nicaretta (2022) resumen:

Es así como, el proyecto de implementación del Presupuesto basado en Resultados en Panamá, se enmarcó en las siguientes estrategias:

Ilustración 10. Puntos básicos para definir una estrategia de implementación de PbR

1. Entender bien el problema que se quiere resolver

- Entender la lógica causal de la intervención es un paso importante para justificar y darle sostenibilidad a un proceso de reforma al presupuesto.

2. Definir los mecanismos concretos para utilizar la información sobre el desempeño en la presupuestación.

- Generar información vinculante a la asignación de recursos presupuestarios.

3. Tener claridad sobre cuál es la información sobre el rendimiento más pertinente para la discusión del presupuesto

- Definir indicadores a partir de un marco lógico, donde la cadena de valor quede clara a nivel de insumo, producto y resultado. No invertir demasiado esfuerzo en indicadores de proceso que no contribuyen mucho a la conversación de desempeño

4. Abandonar la complejidad innecesaria en favor de centrarse en los elementos básicos de la presupuestación informada en resultados

- Para los países en fase inicial de implementación de un PbR, lo más importante es empezar con objetivos factibles a la realidad institucional y de recursos humanos y avanzar gradualmente. Ser pragmáticos y evitar crear una complejidad excesiva.

Fuente: Adaptado de Sangines, y Nicaretta, 2022

2. Actualmente el IADB se encuentra en proceso de aplicación de la encuesta para la evaluación SEP 2023 y ya ha mostrado algunos avances durante la XX Reunión de la Red de directores de Presupuesto por Resultado de América Latina y el Caribe, realizada en el mes de mayo en ciudad de Panamá.

- Implementación gradual y a través de pilotos
- Aproximación práctica y preservación de la sencillez del modelo
- Aseguramiento del enfoque causal a todos los niveles
- Flexibilidad y adaptación en la ejecución
- Construcción de capacidades operativas y blandas
- Aplicación y arraigo a los instrumentos, normativas y sistemas de presupuestación pública existentes en Panamá.

Desde el marco teórico, conceptual, la metodología aplicada en Panamá ancló el proceso de implantación del enfoque de PbR considerando los siguientes elementos:

2.1. Articulación Plan Presupuesto

La articulación plan-presupuesto es uno de los elementos fundamentales para la formulación de un PbR. De acuerdo a Shack (2008) la vinculación entre el presupuesto y la planificación es un instrumento que permite mejorar la asignación de recursos, realizar seguimientos y evaluar las políticas implementadas. La articulación entre estos elementos es el resultado de un proceso de iteración e interacción técnica con un fuerte contenido político.

La importancia de armonizar la visión de largo, mediano y corto plazo de una entidad, con la presupuestación, radica en la racionalización y provisión de significado y propósito a la actuación de la organización. Una planificación construida desde lo aspiracional, sin la cuota

de racionalidad que le otorga la definición del presupuesto para ejecutarla, es sencillamente un discurso vacío. De igual forma, la formulación de un presupuesto desvinculado de objetivos y metas, alimenta el financiamiento de acciones deslocalizadas, repetidas y con una relación aleatoria hacia la consecución de resultados.

Sin embargo, el valor crucial de estructurar una articulación plan-presupuesto en Panamá, supone desafíos significativos, similares a los que observa la región de Latinoamérica (LAC), en donde la posición de la planificación estratégica fue perdiendo protagonismo en la gestión pública en la década de 1990 e inicios de 2000; así también Panamá, desde finales de 1998 observó como la función de la planificación pública perdió espacio en la administración del Estado, al fusionar los Ministerios de Planificación y Política Económica y de Hacienda y Tesoro en el Ministerio de Economía y Finanzas (Donado, 2021), a través de la adopción de un paquete de Reformas de Primera Generación, (MEF, 1999; García Chourio, 2003) que imprimieron un enfoque de mercado de corte neoliberal a la modernización del Estado.

Es así como, a pesar de las diversas configuraciones de la planificación dentro de las estructuras orgánicas en la administración pública, y la reciente constitución del Instituto de Planificación para el Desarrollo, que junto con otros entes del Estado como la Dirección de Políticas Públicas y la Dirección de Desarrollo Territorial del MEF se ocupan de la rectoría de la planificación estatal, el enfoque de PbR requiere de una noción de la planificación de corto, mediano y largo plazo declarada (aunque se encuentre en proceso de mejora) para sostener el camino causal hacia la creación de valor público.

En particular, el ejercicio de articulación propuesto en la metodología de PbR de Panamá, entrelaza la lógica vertical y horizontal, tal cual lo presupone la metodología de Marco Lógico (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005), en un proceso que debe ser participativo, coherente y que implica varias iteraciones para su perfeccionamiento.

La articulación a los distintos niveles de planificación, es un proceso que se realiza a partir de los instrumentos oficiales de planificación, generalmente:

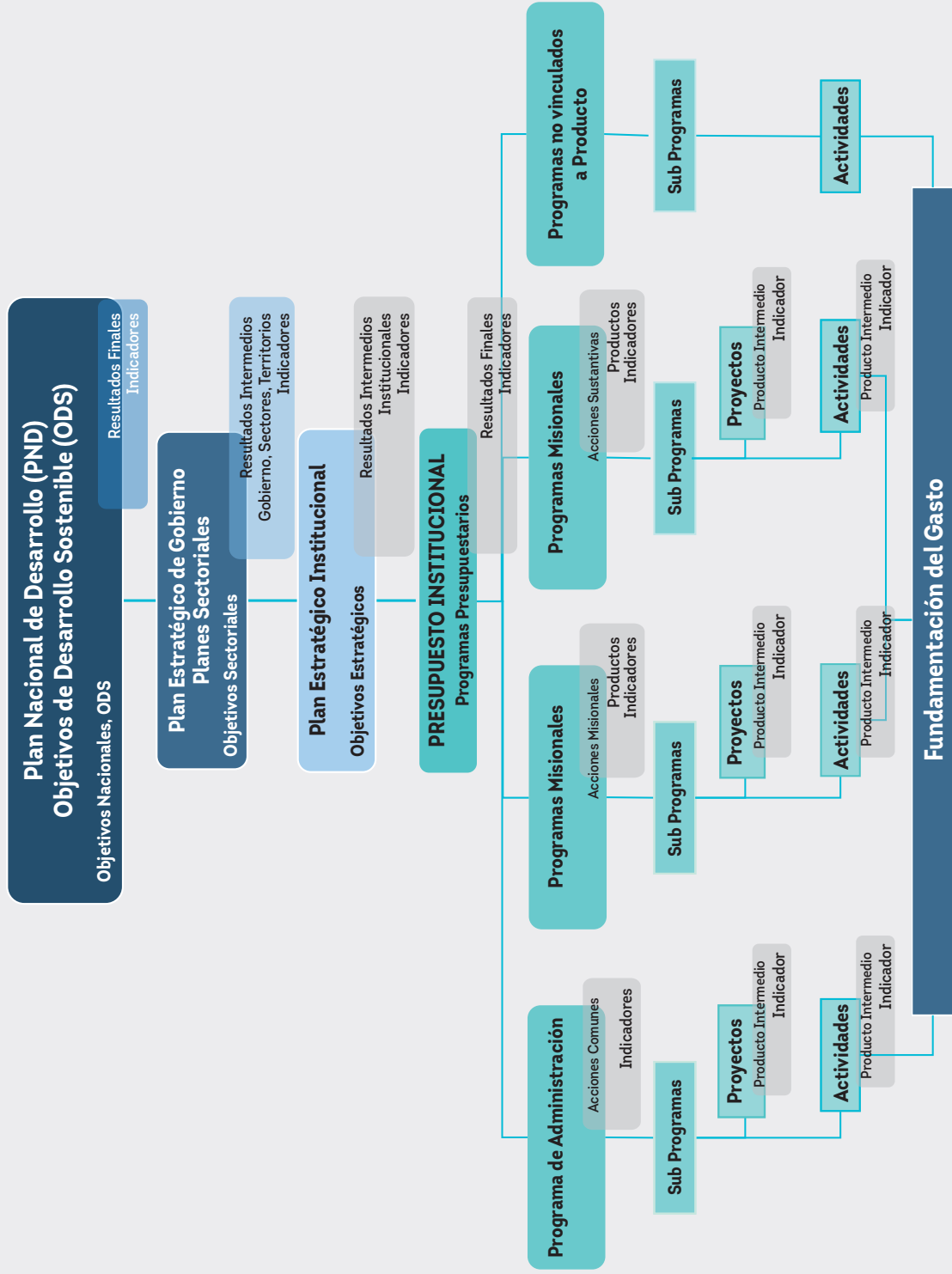
- **Planes Nacionales de Desarrollo y Objetivos de Desarrollo Sostenible:** instrumento que permite operativizar la visión de largo plazo, donde se establecen las prioridades, los objetivos, las metas y los requerimientos de recursos para los planes, programas y proyectos prioritarios de la administración ejecutables en el horizonte temporal, el cual coincide con el periodo de gobierno. En el caso de Panamá, esta visión de largo plazo se ve reflejada a través del Plan Estratégico Nacional con Visión del Estado 2030 y mediante los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), una vez el Instituto de Planificación para el Desarrollo elabore el primer Plan Nacional de Desarrollo (PND), la articulación de largo plazo en el enfoque de PbR se moverá a este instrumento.
- **Planes Sectoriales, Territoriales y de Gobierno:** que son instrumentos de planificación derivados de los planes nacionales, y que abordan una temática socialmente relevante y determinada, que vinculan el funcionamiento de diversas instituciones públicas, sociales y privadas. Típicamente tienen un horizonte de mediano

plazo. En Panamá, existen algunos planes sectoriales y se han realizado esfuerzos para tener planes provinciales. Sin embargo, la proliferación de instrumentos de planificación sectorial con objetivos específicos y desprovistos de articulación vertical hacia los planes nacionales y los planes institucionales, dificulta, en la experiencia internacional, encontrar un camino causal unificado que ascienda por estos instrumentos, por lo que a nivel de este horizonte de mediano plazo, se definió únicamente el Plan Estratégico de Gobierno (PEG), que a través de sus pilares o prioridades de política define el enfoque de los principales sectores del país con una visión de mediano plazo.

- **Planes Estratégicos Institucionales:** que son el instrumento de planificación de las instituciones públicas y representan la operativización del PEG. Estos planes son la forma en que cada institución concretiza los objetivos sectoriales a través de las actividades de planificación (proyectos y/o acciones) que será necesario ejecutar para alcanzarlos; por lo general, tiene una duración de cuatro a cinco años.

A continuación, el Modelo de Articulación Plan-Presupuesto para Panamá:

Este modelo de articulación, evidencia el camino causal que debe seguirse para estructurar la planificación, programación y formulación presupuestaria a fin de asociar el ejercicio presupuestario a la Cadena de Resultados en los distintos niveles de planificación. En adición, el modelo declara la dimensión de la asociación a indicadores de desempeño, para favorecer un monitoreo y evaluación orientados a resultados



Fuente: DIPRENA, (2023)

e identifica la clasificación de los programas presupuestarios basados en resultados para orientar su diseño, formulación, revisión y mejora.

2.2. Cadena de Resultados o Cadena de Valor Público:

El enfoque de Gestión para Resultados (GpR), en donde se encuentra inserto el pilar de PbR se fundamenta en una lógica de causa y efecto (OECD-CAD, 2008), que, desde su aproximación ascendente (Bottom-UP), al interior de las instituciones, racionaliza que para la entrega de bienes y servicios públicos, es necesario, desde lo operativo planificar (a través de los POA) y financiar (desde el Presupuesto Anual) un conjunto de **insumos y recursos**, a fin de ejecutar las actividades y tareas que conducirán, de manera lógica, a la producción final de tales bienes y servicios (**productos**) y que a través de la entrega eficiente y sostenible de estos productos, se pueden alcanzar determinados **resultados**. Los resultados intermedios

(efectos) tienen una articulación armónica a objetivos programáticos, estratégicos y de mediano plazo que permiten ir, a través del tiempo y de forma sostenible, alcanzando resultados finales y observando impactos sobre la ciudadanía. Es en la interacción entre productos y resultados, que en efecto se crea el Valor Público.

Este escalamiento articulado es conocido como Cadena de Resultados o Cadena de Valor Público, que se define como la secuencia causal de una intervención que estipula la cadena necesaria para el logro de los objetivos deseados. La relevancia de estos resultados que observa una Cadena de Resultado o Valor Público sigue un orden creciente, es por esto que la Cadena de Resultados se lee de abajo hacia arriba o de izquierda a derecha. Los insumos, recursos materiales y humanos, no son productos. Tampoco lo son las actividades, procesos y tareas, que se consumen los insumos. Los productos, son en efecto, el resultado final de las actividades, procesos,

Ilustración 12. Cadena de Resultados o Valor Público



Fuente: Adaptado de Porter, 1985

proyectos realizados. Son estos productos y sus resultados inmediatos los que contribuyen al logro de resultados más complejos (efectos e impactos), cuando son apropiados por los ciudadanos y estos se perciben intervenidos y en el mediano y largo plazo transformados por ellos. Para el tránsito a través de los resultados inmediatos, intermedios y finales y poder hablar sobre impactos sobre la sociedad a propósito de una intervención pública, es necesario que la exhibición de resultados sea sostenible a través del tiempo.

La atención al logro de resultados debe estar, por tanto, en todas las fases del proceso de gestión, desde la planificación al seguimiento y a la evaluación, pues afecta a todos los niveles en los que cada proceso se desarrolla (OCDE-CAD, 2008).

2.3. Revisión de Programas Presupuestarios

En los modelos presupuestarios tradicionales, son relevantes tres (3) tipos de clasificadores presupuestarios (Jacobs, D. et al., 2009):

- a. Clasificación Administrativa o Institucional: identifica la entidad que es responsable de la administración de los fondos públicos. Esta clasificación busca facilitar la administración presupuestaria, el control de la ejecución y la generación de estadísticas.
- b. Clasificación Económica: identifica el tipo de gasto incurrido, sea gastos operativos como

salarios, bienes y servicios, transferencias y pagos de intereses o gastos de capital.

- c. Funcional: La clasificación funcional categoriza los gastos de acuerdo a sus propósitos u objetivos³.

El enfoque de PbR involucra la conformación de una clasificación presupuestaria adicional, a la existente en los Manuales de Clasificación Presupuestaria tradicionales, esta es la clasificación programática. Esta clasificación tiene como objetivo identificar y clarificar las metas y objetivos del gasto del gobierno, vincularlo con el presupuesto, y facilitar el seguimiento del desempeño operativo de las instituciones a través de indicadores de desempeño, el cual relaciona los insumos, productos, resultados de un programa particular. Este clasificador tiene la ventaja de motivar a los gerentes de cada institución para definir claramente sus objetivos y considerar que resultados pueden y deben ser alcanzados.

Según el Manual de Clasificación Presupuestaria del FMI (2001), la clasificación del presupuesto por programa responde a un conjunto de actividades que cumplen con un objetivo de política específico fijado por el gobierno y tiene como propósito determinar y clarificar las metas y objetivos del gasto público y/o monitorear el desempeño operativo por medio de indicadores de resultado que pueden estar relacionados con insumos, productos, o resultados de un determinado programa.

3. Panamá, en su Manual de Clasificación Presupuestaria del Gasto Público de 2018 (MEF Panamá, 2018) cuenta con las tres (3) clasificaciones y otras adicionales.

El Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, versión actualizada 2018 de la República de Panamá (MEF Panamá, 2018), reconoce la clasificación Programática y la define como:

Clasificación por Programa: el objetivo perseguido por esta clasificación de los gastos es relacionarlos con los resultados que se esperan alcanzar, expresados estos últimos en unidades físicas de acuerdo con la técnica de presupuesto por programas y actividades, requiere una ordenación que vincule lo que se hace con los recursos que se le asignan.

Esta clasificación, según el manual en comento (MEF Panamá, 2018) identifica la tipificación de los programas presupuestarios dentro de este clasificador como sigue:

- **Programas de Funcionamiento u Operación:** que comprenden las actividades necesarias para producir bienes o servicios públicos. Ellos pueden requerir bienes de capital, complementarios en la actividad productiva que se trata; pero ello no los transforma en ningún caso, en actividades productoras de bienes cuyo objetivo es incrementar el capital nacional. Es un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado dentro de un sector de la actividad, mediante el cual se establecen objetivos o metas cuantificables

o no, en términos de un resultado final de corto plazo que se cumplirá a través de la administración de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos a él asignados, con un costo global determinado y cuya ejecución queda en principio a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del gobierno.

- **Programas de Inversión:** estos programas presupuestarios están concebidos como un instrumento destinado a producir bienes que incrementan el capital humano. La diferencia conceptual con el programa operativo estriba en el producto o resultado final que cada uno de ellos persigue, pudiendo ser bastante similares en su estructura interna.

Este enfoque de estructura presupuestaria programática, coincide con el enfoque de Planificación y Presupuesto por Programa de la década del setenta (Martner, 1976).

Para el enfoque de PbR, la revisión y orientación de los programas presupuestarios a fin de que articulen las actuaciones de las entidades públicas a resultados es fundamental, tanto como lo es, la aplicabilidad del enfoque en el ejercicio presupuestario real dentro de todos los procesos del ciclo en cada año fiscal. Sin embargo, la separación que hace el Manual de Clasificación Presupuestaria del Gasto Público (2018) tipificando y requiriendo el diseño de programas presupuestarios de funcionamiento e inversión por separado, rompe con la visión integral y sistémica del enfoque a resultados.

En la actualidad, la arquitectura programática de las estructuras presupuestaria de la amplia mayoría de los países de la región concibe

cuatro niveles de articulación⁴: Programa (nivel 1), Subprograma (nivel 2), Proyecto (nivel 3), Actividad/obra (nivel 4), sin embargo la tipificación de los programas presupuestarios en funcionamiento e inversión, y su estructuración a lo interno en Programa (nivel 1), Subprograma (nivel 2), Actividad (nivel 3), conduce a que puedan encontrarse, por ejemplo, proyecto de inversión que identificados en un nivel 3 (actividad presupuestaria), nivel 2 (subprograma presupuestario) con los componentes del proyectos a nivel de actividades (nivel 3), o incluso en un nivel 1 (Programa Presupuestario), con los componentes en un nivel 2 y las grandes

actividades del proyecto en un nivel 3. A continuación, se muestra una comparación de la arquitectura de programas presupuestarios tradicionales empleados en la región LAC y la arquitectura de programas presupuestarios empleada en Panamá:

Además de la complejidad que representa orientar un enfoque causal y construir una Cadena de Resultados con este abanico de posibilidades de articulación de los proyectos de inversión, otro factor relevante que influyó en la metodología de revisión de las estructuras presupuestarias con enfoque de



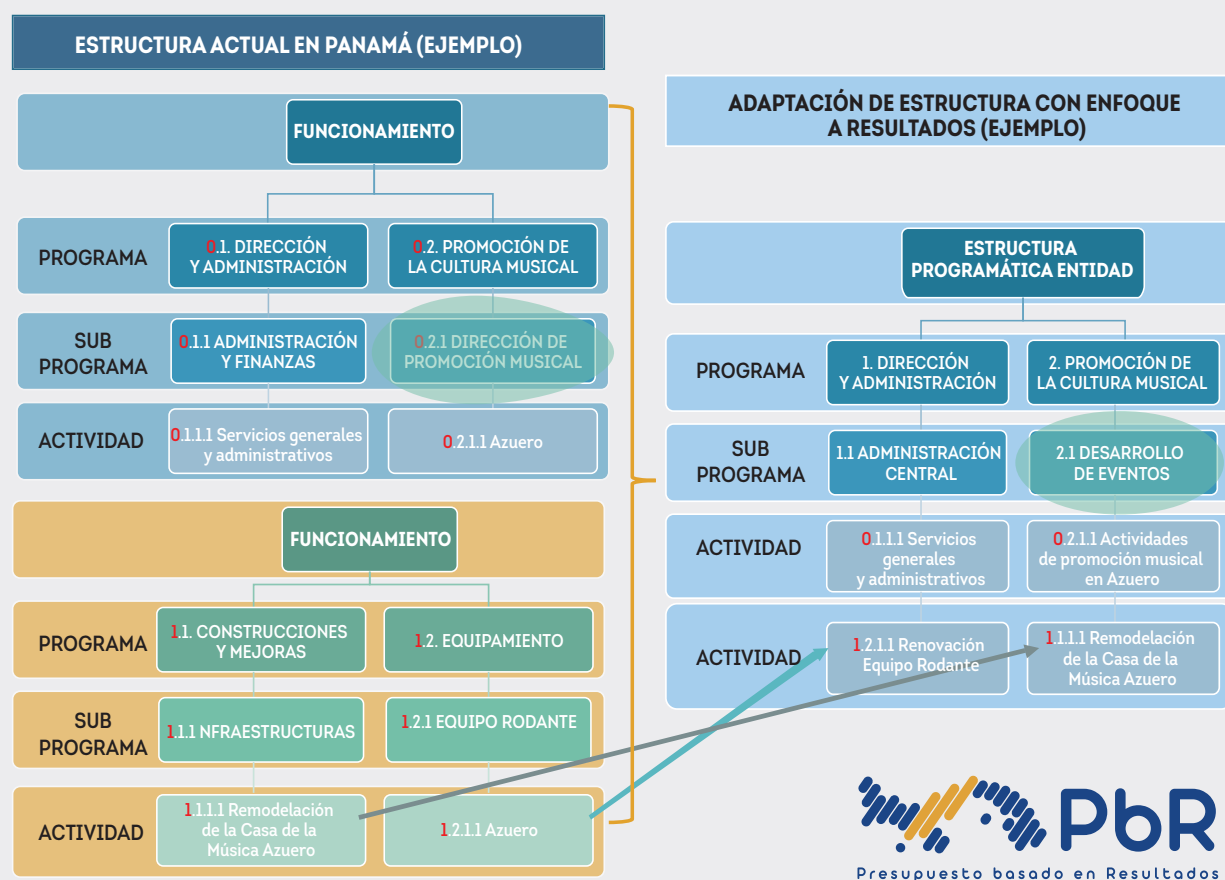
4. Argentina, Paraguay, Uruguay definen estos 4 niveles de estructuración. Otros países como El Salvador, Guatemala, República Dominicana y Honduras, presentan una estructura de 3 niveles, donde el último nivel es el de actividad/proyecto, pero manteniendo un enfoque integral de Programa y dejando para la Clasificación Económica la presentación de presupuesto por gastos operativos y de formación bruta de capital.

PbR para Panamá, fue que la lógica de diseño de programas presupuestarios de funcionamiento en Panamá, tiende a emular la estructura orgánica institucional, en tanto que el diseño de los programas de inversión se mueve entre la consolidación de construcciones y mantenimientos en un solo programa de inversión, y la conformación de programas a partir de prioridades de política de una administración de gobierno, relevamiento de un financiamiento para favorecer el seguimiento, entre otros. Estos hechos, dificultan considerablemente la visión integral y sistémica

que propicia el enfoque de PbR. Finalmente, la separación desde la mirada de funcionamiento e inversión desafiaban la racionalización de una lógica de programa con un objetivo bien definido y una producción de bienes y servicios identificable.

Es así como, la revisión de las estructuras programáticas con enfoque a PbR se orientó hacia la construcción de un enfoque integral del diseño de los programas presupuestarios, que articulara la mirada desde los programas de funcionamiento y los programas de inversión hacia resultados comunes:

Ilustración 14. Ejemplo de adaptación de una estructura programática en el enfoque actual (2018) hacia una estructura con enfoque de PbR en Panamá



Fuente: DIPRENA, 2023

La revisión y aplicación real del enfoque de PbR en las estructuras presupuestarias, además tiene que salvar el desafío de las restricciones operativas que impone ISTMO (Sistema de Administración Financiera de Panamá) y SIPRES WEB⁵, que implican:

- Los programas presupuestarios se tipifican en Funcionamiento e Inversión
- El sistema no acepta más de 9 programas de funcionamiento y 9 programas de inversión

Es así como, la implementación activa del piloto de PbR, en tanto las restricciones informáticas puedan ser salvadas, concentra la siguiente aproximación metodológica:

- Las estructuras presupuestarias se revisan para su orientación a resultados, respetando la tipificación de funcionamiento e inversión. Sin embargo, se les agrega una clasificación para facilitar su alineación concibiendo programas de clase: administracionales, sustantivos y no vinculados a producto. En el capítulo II, acápite 2.3 (Revisión de Programas Presupuestarios) y en el glosario (capítulo IV) se definen estas clases.
- Para procurar la mirada integral desde funcionamiento como inversión, la revisión de la estructura relaciona o empalma cada programa de funcionamiento, con el programa de inversión del mismo tipo. Así se constituyen programas espejo (funcionamiento e inversión) con estructuras de subprograma que también se

reflejan o complementan, para poder asociar un determinado número de programa a un resultado, tanto desde funcionamiento, como de inversión. En el capítulo II, acápite 2.3 (Revisión de Programas Presupuestarios) se detalla con ejemplos, cómo formular un programa con enfoque a resultados.

- A cada programa presupuestario de PbR se le asocia un indicador de producto, y solo uno. Esto para mantener controlada la construcción de indicadores, sobre todo en las primeras fases del pilotaje, y evitar la proliferación de indicadores que luego no puedan ser seguidos o cuya información no es relevante (Sangines, y Nicaretta, 2022).
- Los programas presupuestarios deben ser replanteados para que reflejen el resultado que quieren alcanzar, por ejemplo: Promoción y desarrollo de la Industria, evitando denominarlo como la unidad organizativa que realiza las acciones para alcanzar el producto (Dirección de Industria, por ejemplo).
- En la misma línea, programas, subprogramas y actividades no deben ser identificados con el mismo nombre y las actividades deberán denominarse en función de la actividad o servicios que realizan. Por ejemplo, en lugar de llamar a una actividad Tecnología, llamarla Servicios de apoyo informático.
- El Programa 1 se reserva para el Programa de Administración General, donde se incluyen las actividades y servicios de apoyo y transversales de una entidad, que

5. El SIPRES WEB es el Sistema de Información de Presupuestaria de Panamá, a través del cual gran parte de las entidades públicas hacen el registro y generan su anteproyecto de presupuesto

no actúan directamente sobre la misión y visión de la entidad.

- El Programa 7 se reserva para los Programas de Transferencia, y no se asocian a la entrega de bienes y servicios, dado que responden al pago de compromisos o transferencia de recursos para que terceros actores actúen en la entrega de bienes y servicios públicos.
- Generalmente, cuando no es posible definir un indicador único para un programa presupuestarios, se debe revisar el camino causal que lo atraviesa, para identificar si hay varios resultados esperados bajo un solo programa (revisar Paso 5 del segundo apartado de este manual).

Un programa presupuestario debidamente orientado a resultados (integrando funcionamiento e inversión) podrá identificar el objetivo general al que responde y el indicador de producto asociado a su debida ejecución.

- En el módulo de prueba del SIPRES, los programas con enfoque de PbR se cargarán separando funcionamiento e inversión, pero la publicación del Anexo mostrará el presupuesto desagregado y plurianual integrado. El módulo permite producir un reporte de la estructura tradicional (funcionamiento e inversión) y la estructura con enfoque de PbR (integrando funcionamiento e inversión).

Al inicio de la implementación se consideraron los enfoques más agregados de implantación de PbR que países como Perú, Chile, Rep. Dominicana, Guatemala, entre otros, han desarrollado en función de las lecciones

aprendidas en las últimas décadas. Sin embargo, la República de Panamá, optó por atravesar el ejercicio de orientación a PbR y revisión de estructuras, no solo a los programas sustantivos y claramente vinculados a la entrega de bienes y servicios públicos finales, sino a toda la estructura presupuestaria de las entidades que se integraran en el pilotaje. Esto representa un desafío adicional, sobre todo para aquellas entidades públicas asociadas a sectores de Administración Pública, como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Contraloría General de la República (CGR), dado que la entrega de bienes y servicios públicos no es inequívoca, sino que apuntalan la creación y mantenimiento de condiciones que garantizan que ministerios de línea con una clara vocación a la entrega de bienes y servicios públicos (infraestructura, educación, salud) operen en condiciones de estabilidad y credibilidad; por ejemplo a través del aseguramiento de la estabilidad macroeconómica y la fiscalización del uso de los recursos del Estado.

La DIPRENA evaluará si esta aproximación metodológica puede ser simplificada significativamente, a través de una revisión de la definición de la clasificación programática en el Manual de Clasificación del Gasto Público, para introducir un enfoque de programas integrales con una clasificación que los identifique (Administración, Misional, Sustantivo, no vinculado a producto, por ejemplo) y dejando el enfoque de funcionamiento e inversión al clasificador económico. También, la metodología puede ser mucho más operativa si las restricciones de los sistemas de información se flexibilizan para no forzar una estructura de solo nueve (9) programas y si se favorece la interoperación con otros sistemas.

2.4. Construcción de Indicadores

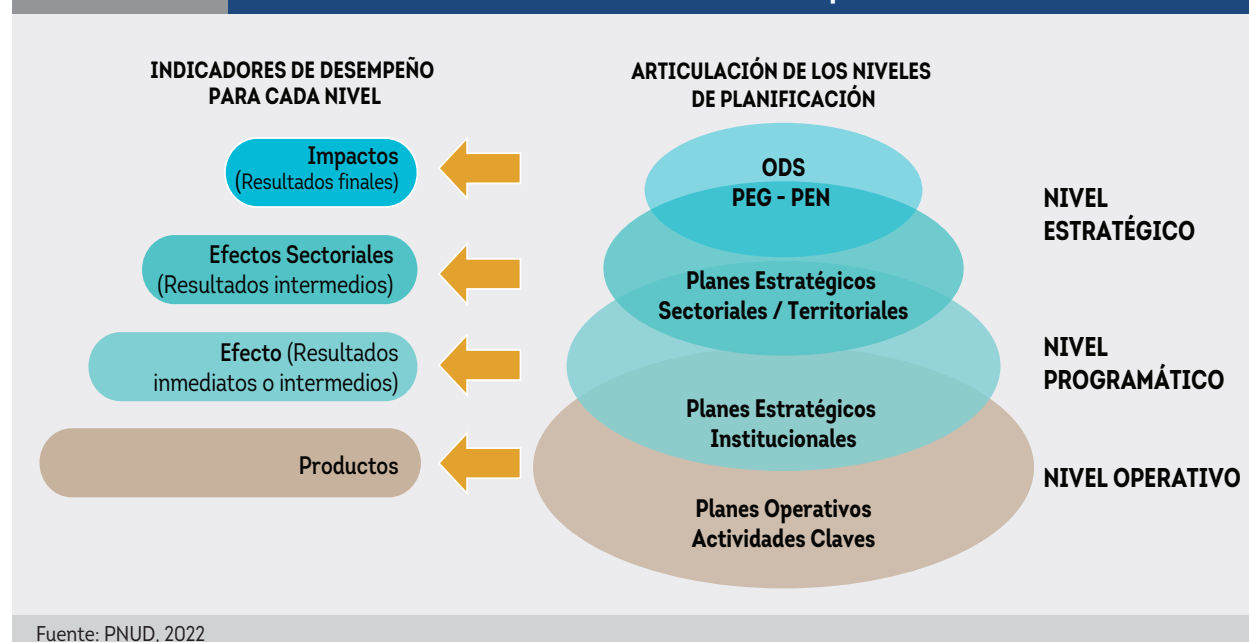
La construcción y articulación de indicadores de desempeño y metas, para todos los niveles de la cadena de resultados (desde los de alto nivel, asociados a los objetivos estratégicos del PEG, por ejemplo, hasta los de más bajo nivel, asociados a acciones estratégicas y operativas, al interior del POA de una institución.), tiene que ser guiada en un proceso constructivo y con la participación tanto del equipo de planificación de las instituciones, como de las unidades ejecutoras a fin de que estos indicadores respondan a la estructura adecuada, pero también, que atiendan el alcance de las acciones estratégicas institucionales.

Desde el enfoque de PbR, los programas presupuestarios son asociados a indicadores de

productos y actividades, los que se encuentran en la parte inicial de la cadena de resultados. Sin embargo, la existencia de indicadores en los eslabones superiores, provenientes de la articulación de la planificación de corto, mediano y largo plazo, revisten de coherencia al enfoque, por lo que su determinación es igualmente importante.

La Teoría del Cambio⁶, facilita este proceso de revisión del camino causal pues explica el proceso de cambio definiendo la relación causa-efecto de una intervención pública y entendiendo las hipótesis subyacentes en términos de resultados en el corto, mediano y largo plazo. A través de esta teoría, se logran conectar los niveles operativos de una institución y/o sector con los niveles estratégicos. La secuencia causal de una intervención establece necesariamente una cadena para el logro de los objetivos deseados,

Ilustración 15. Cadena de Resultados e Indicadores de Desempeño asociados



6. <http://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/#1>

es así como la relación entre la cadena de resultados y los distintos tipos de indicadores queda determinada como sigue:

La literatura es amplia sobre la definición y aplicación de estos indicadores, Armijo (2011), Ortigón, Pacheco, y Prieto (2005), PNUD (2002), OECD (2023): hacen conceptualizaciones prácticas al caso. Desde el enfoque metodológico (Donado, 2021), los indicadores de desempeño se comprenden como sigue:

- **Indicadores de Resultado Final (Impactos):** son resultados de largo plazo observados sobre la población objetivo y la sociedad en general, como efecto de la implementación de una o más intervenciones (programas, prioridades de política, pilares prioritarios)
- **Indicadores de Resultado Intermedio (Efectos):** son resultados de mediano plazo que miden los efectos sostenibles de una intervención (programas, prioridades de política, pilares prioritarios) en término de los cambios observados en los grupos objetivos. Por ejemplo, los indicadores del PEG, Planes Estratégicos de Mediano Plazo, deben apuntar a resultados intermedios (variación de morbilidades, tasa de cambio de la repitencia escolar, etc.).
- **Indicadores de Resultados Inmediatos:** resultado corto a mediano plazo que mide desde el lado de la demanda, la apropiación del grupo meta de los productos entregados por una intervención (programas, prioridades de política, pilares prioritarios). Por ejemplo, porcentaje de niños recibiendo alimentación adecuada (para un producto definido como entrega de comidas en comedores escolares).

- **Indicadores de Producto:** conjunto de bienes y/o servicios que se le entregan a los grupos metas, o población objetivo de una intervención (programas, prioridades de política, pilares prioritarios). Los productos, suelen estar descritos en los POA. Representan la entrega final de un conjunto de actividades y proyectos que buscan un resultado común. Por ejemplo: número de comidas entregadas en comedores escolares.
- **Indicadores de Actividades:** acciones operativas, necesarios para obtener un producto. Las actividades pueden estar definidas dentro de los POA supeditadas a un Producto. Por ejemplo, número de desayunos preparados, porcentaje de avance en la remoción de tierra.
- **Indicadores de Insumos:** recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos, etc. necesarios para concretar las actividades que conducen a los productos, resultados, etc.

La construcción de indicadores debe enmarcarse en un conjunto de atributos, como CREAM+ y SMART u otros, que al ser aplicados en combinación con la Matriz de Marco Lógico de cada programa permiten obtener una Matriz de Medición del Desempeño (MMD) valiosa para el M&E de las políticas públicas.

La metodología de implementación de PbR, instrumenta el Modelo de Marco Lógico para favorecer la delimitación de una MML, a través del trabajo de construcción con las entidades públicas de su Matriz de Articulación Programática, descrita en el Paso 2 (Capítulo II, acápite 2 y punto 2.2). Esta matriz, requiere

Ilustración 16. Representación de una Matriz de Medición del Desempeño

	NIVELES DE OBJETIVO	INDICADORES	METAS					
			Línea base	Año t	Año t+1	Año t+2	Año t+4	Año t+5
 CADENA DE RESULTADOS	OBJETIVO ESTRATÉGICO DE LARGO PLAZO PND - ODS	IMPACTO						
	OBJETIVO ESTRATÉGICO DE MEDIANO PLAZO PEG - PLANES SECTORIALES	RESULTADO FINAL RESULTADO INTERMEDIO						
	OBJETIVO ESTRATÉGICO DE CORTO PLAZO PEI	RESULTADO INTERMEDIO RESULTADO INMEDIATO						
	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE CORTO PLAZO POA - Presupuesto Anual	PRODUCTOS						

Fuente: Adaptado, Donado, G (2021)

además la definición de indicadores de desempeño escalando la cadena de resultados, como lo expuesto en este punto.

2.5. Enfoque de mediano plazo

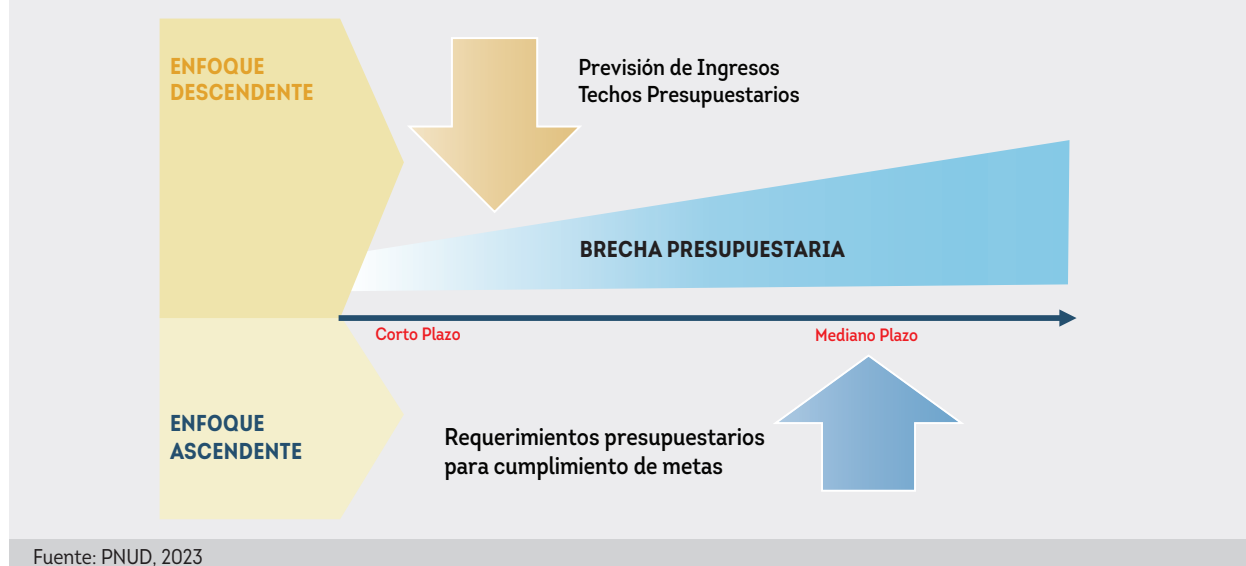
La mirada de mediano plazo, es un elemento fundamental en el enfoque de PbR. Típicamente, en un ejercicio presupuestario anual, el espacio que tienen las entidades públicas para financiar políticas públicas que generen cambios estructurales se encuentra limitado por la rigidez presupuestaria. Esto hace que el enfoque de PbR sea difícil de implementar porque las consideraciones presupuestarias concentran gran parte de su planificación a atender compromisos de continuidad.

El horizonte de mediano plazo, otorga un espacio indicativo desde la perspectiva del

Marco Presupuestario de Mediano Plazo (ver punto 1.5 del acápite anterior) en donde la brecha presupuestaria es más amplia, dado que las expectativas de evolución de los ingresos corren desde el enfoque descendente en función de proyecciones macroeconómicas, en tanto, las expectativas de compromisos de gasto presupuestarios permiten mayor espacio para la planificación.

Desde la metodología de implementación de PbR, la programación y presentación del presupuesto plurianual indicativo (ver punto 1.5 del acápite anterior) tienen la intención de construir una narrativa de mediano plazo desde las entidades piloto, que permitan planificar en el mediano plazo la atención a las prioridades de política consignadas en sus instrumentos de planificación estratégica.

Ilustración 17. Brecha presupuestaria en el mediano plazo



3. Consideraciones de implementación

Además, de los enfoques teóricos y conceptuales precedentes, otras consideraciones fueron necesarias para garantizar que la implementación pasara de un ejercicio teórico a una aplicación factual y pudiera insertarse en las acciones regulares dentro del ciclo presupuestario panameño.

3.1. Definición de Pilotos

Tal como lo revelan las lecciones aprendidas en la implementación de PbR en la región (Izquierdo, Pessino, y Vuletin, 2018) la implantación gradual y a través de pilotos del enfoque de PbR contribuye a una ejecución más exitosa. La evaluación diagnóstica sobre la implementación de PbR realizada en Panamá (Donado, 2021), identificó varios esfuerzos de análisis y propuestas de pilotajes para implementar PbR en Panamá entre el 2015 al 2020, sin embargo, se encontraron con dificultades en su implantación operativa en

el sistema de administración presupuestaria que comprometieron su sostenibilidad.

Es así como, aprovechando las propuestas de entidades piloto evaluadas en estudios previos y considerando el Diagnóstico de Capacidades Instaladas realizadas en las 92 instituciones públicas de la República de Panamá (Sanchiz, 2021) las primeras entidades piloto identificadas se confirmaron concentrándose principalmente en las del Sector Agropecuario.

Los requerimientos básicos que una entidad aspirante a ser piloto debe tener incluyen:

- Solicitud escrita de la intención de pertenecer al pilotaje de PbR
- Plan Estratégico Institucional vigente
- Comprensión de la misión y visión institucional
- Disponibilidad de los equipos de planificación y presupuestación institucional

- Disposición, flexibilidad y apertura al cambio

Tal como lo refiere Bonari y Gasparín (2014) la implementación de un proceso de reformas a la administración presupuestaria, requieren una organización bien pensada a fin de identificar el momento oportuno que facilite la alineación de los actores involucrados, es así, que inicio del piloto debe partir de una declaración escrita de la entidad que manifieste la decisión institucional de participar de un proceso transformacional que no solo toca la articulación plan-presupuesto, sino que demanda una coherencia sistémica integral y un cambio de cultura organizacional.

Los mayores casos de éxito en la implantación del PbR en Panamá, provienen de instituciones que se asociaron al proceso voluntariamente.

3.2. Módulos de prueba

Para que el ejercicio de PbR sea implantando de forma efectiva, dentro del Sistema Presupuestario de Panamá (SIPRES) se creó un módulo de prueba para correr el piloto de PbR, a fin de que los analistas de DIPRENA y posteriormente las entidades públicas, puedan cargar el anteproyecto de presupuesto con enfoque de PbR y se vaya generando información vinculada al desempeño:

Este ambiente de prueba permite, además, observar los distintos reportes que forman parte del Anexo de PbR⁷ y que resumen la visión anual y de mediano plazo estructurada para cada entidad y vinculada a los indicadores definidos. En el siguiente apartado se desarrolla el contenido del Anexo de PbR.

Ilustración 18. Vista de pantalla del Ambiente de prueba de PbR en el SIPRES



Fuente: DIPRENA, 2023

7. El Anexo de PbR es un documento publicado junto con la Ley del Presupuesto General del Estado cada año, que presenta, desde una perspectiva de presupuesto basado en resultados, el presupuesto de las entidades piloto agregada por programas y subprogramas y asociadas a indicadores y metas, así como la articulación estratégica de cada entidad.

La existencia de este módulo de prueba asociado al sistema informático donde cargar regularmente el ejercicio presupuestario, facilitará, en etapas posteriores, la transición a un modelo de gestión presupuestaria integral.

3.3. Sistemas de información

El avance de la implantación del piloto de PbR requerirá en etapas posteriores su integración a los sistemas de información vinculantes a la gestión administrativa y financiera (ISTMO), mediante el desarrollo de un módulo de PbR y M&E a la ejecución presupuestaria que permita:

- La administración de Clasificadores y Catálogos
- La administración de las estructuras de Programas Presupuestarios a nivel Institucional y/o sectorial
- La administración de actores y accesos (para la formulación, aprobación, modificación, evaluación, etc.)
- La administración de Marcos de Medición del Desempeño (incluyendo indicadores y metas a distintos niveles)
- La interoperabilidad con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SINIP), la Dirección Nacional de Contratación Públicas (DNCP), Tesorería, Recursos Humanos, etc.

Esto implicará la definición de un enfoque de gestión para resultados bien establecido a fin de consolidar la coherencia de las actuaciones públicas para priorizar y ejecutar con eficiencia y transparencia el presupuesto.

Aún con la sencillez con la que se está implantando el proceso de PbR, la evolución

hacia sistemas informáticos es fundamental a fin de sostener la implementación en el tiempo y poder aprovechar la riqueza de información, análisis y evaluaciones que pueden surgir de la construcción de series históricas.

3.4. Comunicación y toma de decisiones

De la misma forma en que el enfoque de PbR fluye desde una aproximación Descendente (Top-Down) y Ascendente (Bottom-Up), la comunicación y toma de decisiones a través del proceso de implementación debe fluir en dos direcciones.

De forma ascendente al interior de las instituciones públicas, los formuladores de la planificación y el presupuesto, así como los ejecutores de las acciones institucionales, deben actuar desde los procesos administrativos y operativos con el prisma del enfoque a resultados. La presentación y defensa de sus anteproyectos de presupuesto deben aprovechar el análisis de causalidad radicado en el pilotaje, para sincerar una conversación respecto a los compromisos legales de la entidad para actuar en la entrega de bienes y servicios y apuntalar la atención a las necesidades de la población. Además, durante la ejecución del presupuesto, tiene que generarse una comunicación de la ejecución y una toma de decisiones basada en evidencia levantada del enfoque de PbR y GpR, la oportunidad para valorar la eficiencia y eficacia de los proyectos de inversión y acciones operativas financiadas en el presupuesto y asociadas a la creación de valor público deben ser aprovechada.

De arriba hacia abajo, el proceso de implementación de PbR requiere ser legitimado

y apoyado por los rectores de la política pública, las autoridades ministeriales, sectoriales, así como por actores transversales como la Asamblea Nacional de Diputados y la Contraloría General de la República, incluso la sociedad civil, de modo que la comunicación, discusión y seguimiento a la gestión presupuestaria mueva su foco desde el qué hacia el para qué. El trabajo disruptivo, flexible y de gestión de cambio que deben levantar sistemáticamente los actores institucionales para una implementación de PbR exitosa corre el riesgo de diluirse en procesos de toma de decisión encastrados en aproximaciones tradicionales.

DIPRENA, a través del Departamento de Monitoreo y Evaluación de Programas Presupuestarios (DM&EPpr), desarrollará instrumentos para el reporte de la ejecución presupuestaria, rendición de cuentas y evaluación del desempeño con enfoque de PbR para unificar la presentación del desempeño presupuestario con enfoque de PbR.

3.5. Publicación

La publicación tanto del Anexo al Presupuesto General del Estado con enfoque de PbR, como la publicación de reportes de ejecución trimestral con enfoque de PbR, reportes anuales, radiografías institucionales, guías metodológicas, indicadores y gráficos en línea, son clave para el éxito de los enfoques a resultados. Todo el trabajo de articulación, coherencia, análisis y reestructuración, tienen como fin último transparentar las acciones que se están ejecutando para actuar sobre las políticas públicas priorizadas. Si esta información es restringida o extemporánea, el espíritu del enfoque se desestima.

Las prácticas internacionales en presupuestos abiertos y creación de plataformas de transparencia de información son amplias, sin embargo, se debe priorizar la calidad de la información por encima de la cantidad.

Inicialmente el enfoque anticipa la publicación sistemática del Anexo al PGE con enfoque de PbR con periodicidad anual, así como la socialización de reportes trimestrales de ejecución del PGE con enfoque de PbR. A continuación, se espera avanzar a la publicación del desempeño de la ejecución físico y financiera del presupuesto público a través de una plataforma con información actualizada.

4. Otros Arreglos

Aunque no se encuentran directamente suscritos bajo la rectoría de la administración presupuestaria, la implementación del enfoque de PbR requiere de la existencia o avance de otros arreglos de la gestión pública:

4.1. Planificación Estratégica:

La planificación estratégica representa el contrapeso de la balanza que sostiene el enfoque de PbR en equilibrio con la atención a las demandas sociales.

El análisis diagnóstico para la implementación de PbR en Panamá (Donado, 2021), así como el análisis situacional de las entidades pública (Sanchiz, 2021), muestran que las entidades públicas panameñas cumplen de forma muy variada el requisito de tener un instrumento de planificación de mediano plazo. Es así como una revisión del módulo de transparencia de las entidades públicas, en su acápite 9.3 se encuentra:

- Entidades que colocan el Plan Estratégico de Gobierno como su Plan Estratégico Institucional
- Entidades que colocan su Plan Operativo Anual como su Plan Estratégico Institucional
- Entidades que cuelgan un ppt con el resumen de su plan de acción
- Entidades con un Plan Estratégico con una vigencia vencida
- Entidades con amplios Planes Estratégicos, pero que su contenido refiere a un plan operativo
- Entidades con un pdf vacío cargado
- Entidades que publican el marco legal que les instrumenta para formular un Plan Estratégico, como si fuera este el Plan Estratégico Institucional
- Entidades sin Planes Estratégicos Institucionales publicados, porque no han recibido autorización para su publicación

También hay entidades con buenos planes estratégicos, concretos, vinculantes, vigentes y con una Matriz de Medición del Desempeño relevante, sin embargo, esta policromía de herramientas, demanda en el corto plazo, una atención específica, pues sin una vinculación a la planificación coherente, no es posible alinear las estructuras programáticas y las metas presupuestarias para priorizar el financiamiento de lo importante.

4.2. Inversión Pública

La inversión pública y el presupuesto público tienen una alineación y vinculación directa.

Desde el enfoque de gerencia de proyectos (MEF Panamá, 2022), la formulación, ejecución y evaluación de proyectos de inversión pública tienen un efecto directo sobre la calidad del gasto público (Gupta et al., 2014; IMF., 2015; Carrasco et al., 2020), dada su asociación concreta a la resolución de una necesidad pública a través de la entrega de un bien o servicio público final (un producto).

Sin embargo, para que este proyecto alcance su etapa de ejecución, necesita encontrar un espacio en el presupuesto y esto ocurre a través de su incorporación en la estructura presupuestaria dentro del ciclo presupuestario.

Tal como se mencionó en el punto 2.3 de este mismo capítulo, la naturaleza programática en Panamá coloca los proyectos de inversión en la posibilidad de ubicarse en la estructura presupuestaria a nivel de Programa, Sub-Programa o Proyecto. Esto, genera un conflicto de niveles, que usualmente obligan una conversación de más profundidad con todos los actores involucrados en la gestión de programas y proyectos cuando interactúan con el enfoque de PbR.

En particular, porque desde la perspectiva de PbR un programa presupuestario se asocia con un producto y dados los niveles programáticos, puede ocurrir que un proyecto (que por definición también entregan un producto final) quede inserto en la estructura presupuestaria como parte de un programa al que se supedita y el cual entrega un producto final distinto. Esto no es un error, sino una perspectiva de niveles, los proyectos de inversión pública, vistos desde la gerencia de proyectos, se encuentran en un nivel de más detalle y desagregación, asociados a la naturaleza de una entidad, en

tanto que, el presupuesto anual de una entidad (y su estructura) están relacionados a un nivel mayor de agregación, con una mirada más de programa que de proyecto, que consolida y busca la entrega de bienes y servicios con una perspectiva más agregada. Es así como, la entrega de un hospital puede ser considerada el producto final de un proyecto, pero dentro de un programa presupuestario para Atender la Emergencia COVID, puede ubicarse a nivel de subprograma o Proyecto, junto con otros subprogramas como el de vacunación o prevención, para generar un producto final mayor, como podría ser número de pacientes atendidos en salas de cuidados intensivos.

Por otro lado, la implantación del enfoque de PbR en una fase intermedia, va a requerir una coordinación entre inversión y presupuesto, de modo que la articulación entre la planificación y los proyectos de inversión y las contribuciones a objetivos de largo aliento como los ODS y el PEG definidos en la Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública (MEF Panamá, 2022) se asocien con el camino causal que define la metodología de PbR para orientar la articulación plan presupuesto y que culmina con las contribuciones desde el presupuesto hacia los ODS y el PEG.

También, la maduración de las estructuras presupuestarias para alinear la visión de PbR van a requerir, en algunas oportunidades, una revisión del clasificador presupuestario, algunos de ellos probablemente asociados al código SINIP de los proyectos de inversión y analizar la taxonomía de proyectos de inversión para plantearse la introducción al enfoque a resultados.

Todos estos elementos deben ser tratados en un proceso de construcción de aprendizajes colectivo y trabajo en equipo que deriven en una aproximación sistémica hacia una gestión pública moderna en una visión común clara sobre el ciudadano.

4.3. Monitoreo y Evaluación

La metodología de implementación de PbR no puede ser completada sin la construcción de indicadores que permitan el seguimiento y la toma de decisiones de los programas presupuestarios financiados a través del ejercicio presupuestario anual y plurianual. Hay una interacción entre la planificación, la presupuestación y el monitoreo, que son clave y que se retroalimentan de forma iterativa para actuar sobre el bienestar de la población. Es importante comprender que, aun cuando el presupuesto esté alineado con los objetivos macroeconómicos, poco se podrá decir sobre los resultados que se pretenden alcanzar con las erogaciones a ser ejecutadas, si no hay un Marco de Medición del Desempeño construido desde el M&E y un aparato de planificación responsivo. Sin el M&E y el Presupuesto, la planificación se convierte en un elemento estéril porque no contempla criterios de factibilidad en la asignación de recursos (Sotelo, 2008).

El ejercicio de M&E, al igual que la planificación, tiene que ser comprendido en un contexto multiniveles y con horizontes de tiempo diferenciados. De esta forma, el seguimiento de los indicadores para el M&E pueden estar asociados a distintas instancias. En el caso de Panamá, el M&E del PEG son competencia de la Dirección de Políticas Públicas, en tanto que el M&E de los PEI son responsabilidad de las unidades de monitoreo de las entidades públicas.

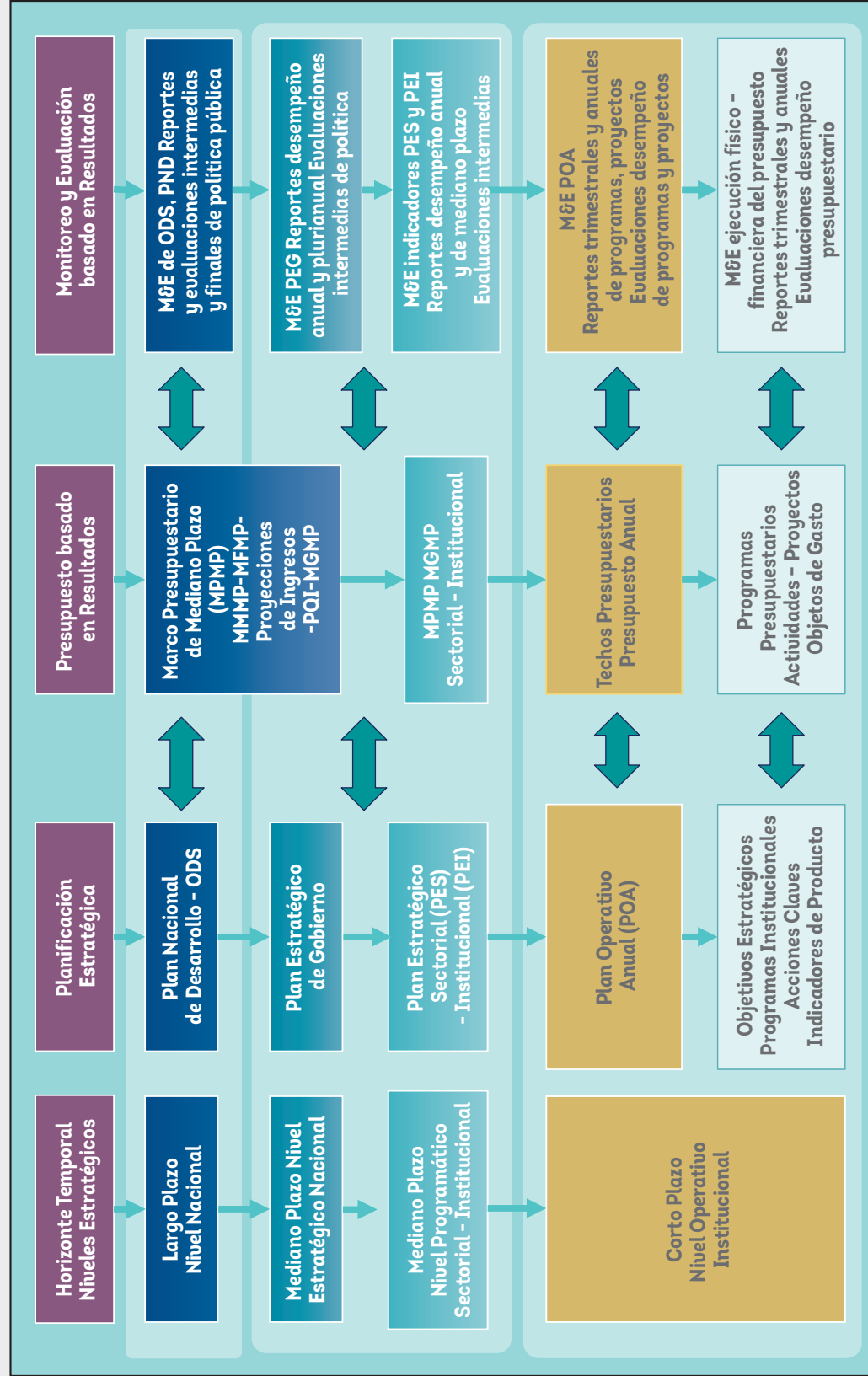
La DIPRENA, será responsable de acompañar a las entidades en el proceso de construcción de indicadores presupuestarios, los cuales se concentran en un nivel de producto, así como la elaboración de reportes de M&E del desempeño físico-financiero de los programas presupuestarios.

En conjunto, el M&E de las políticas públicas, los programas y proyectos y la ejecución físico financiera presupuestaria, permitirán la toma de decisiones basadas en evidencia en el corto plazo, así como las evaluaciones de resultado e impacto de las intervenciones públicas para atender las demandas sociales.

Para la construcción y revisión de los indicadores presupuestarios, la metodología de PbR encarga en las oficinas de planificación y presupuesto de las entidades públicas, a través del acompañamiento del Departamento de Monitoreo y Evaluación de Programas Presupuestarios (DM&EPpr) y el Departamento de Planificación Presupuestaria (DPpr) y con el apoyo de los analistas sectoriales, la construcción de indicadores de producto y la definición de metas. Durante la ejecución presupuestaria, el DM&EPpr, será el encargado de recolectar, analizar y reportar el desempeño físico y financiero de las entidades, con el acompañamiento de los analistas de sector,

Ilustración 19.

Relación de la planificación, presupuestación y monitoreo y evaluación basados en Resultado



Fuente: DIPRENA, 2023

representantes de las oficinas de monitoreo y evaluación de las entidades públicas y con el apoyo del DPpr.

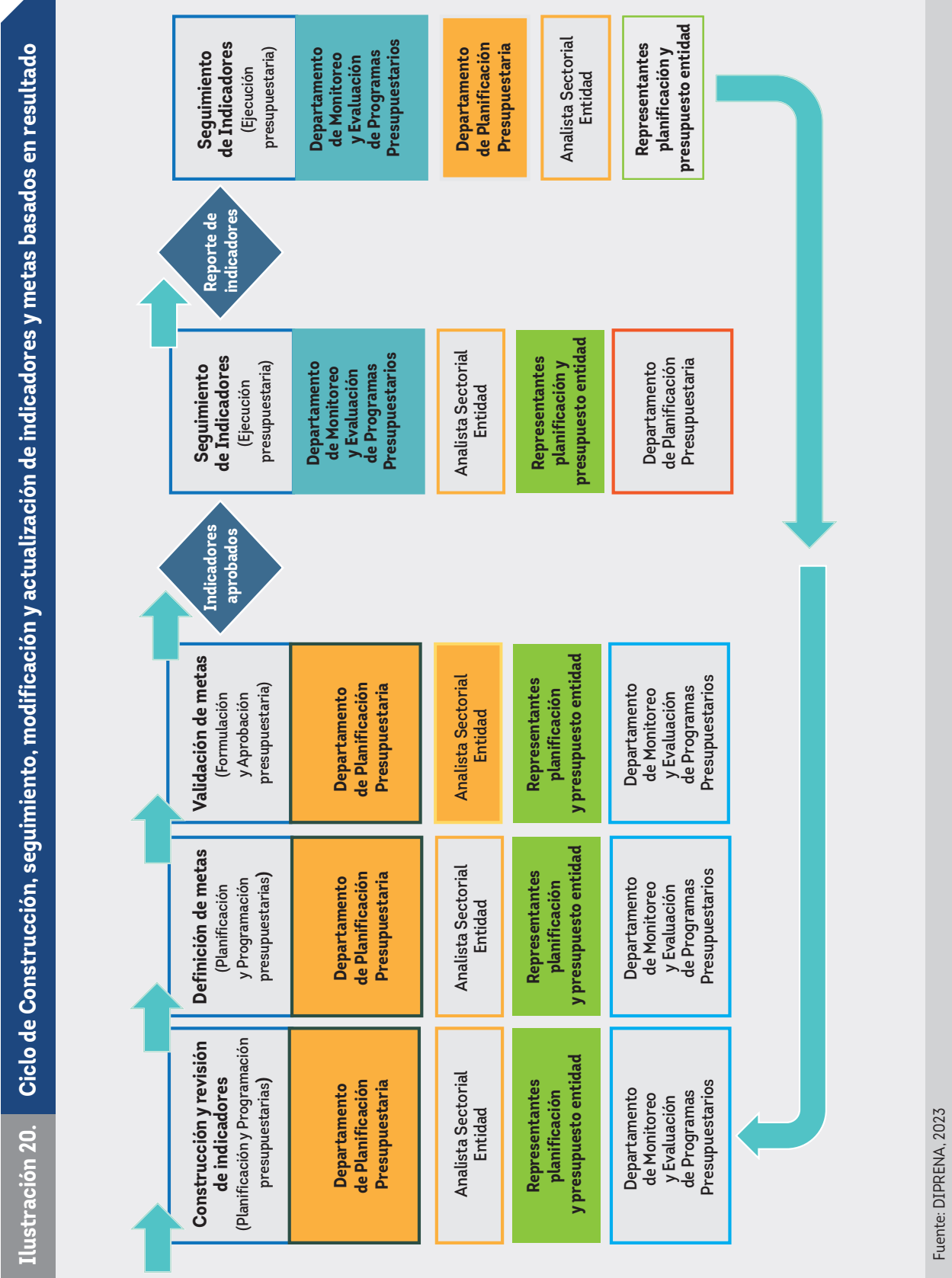
Una vez los indicadores y metas son aprobados para un ejercicio presupuestario (paso 5 del segundo apartado de este Manual), no deben ser sujetos de modificación hasta que se abra el siguiente ciclo presupuestario, sin embargo, en los primeros años de implementación de la metodología de PbR, se irá desarrollando un proceso de mejora continua de indicadores, que es flexible a revisiones y mejoras de los indicadores, tomando como criterio de mejora los atributos CREAM y SMART.

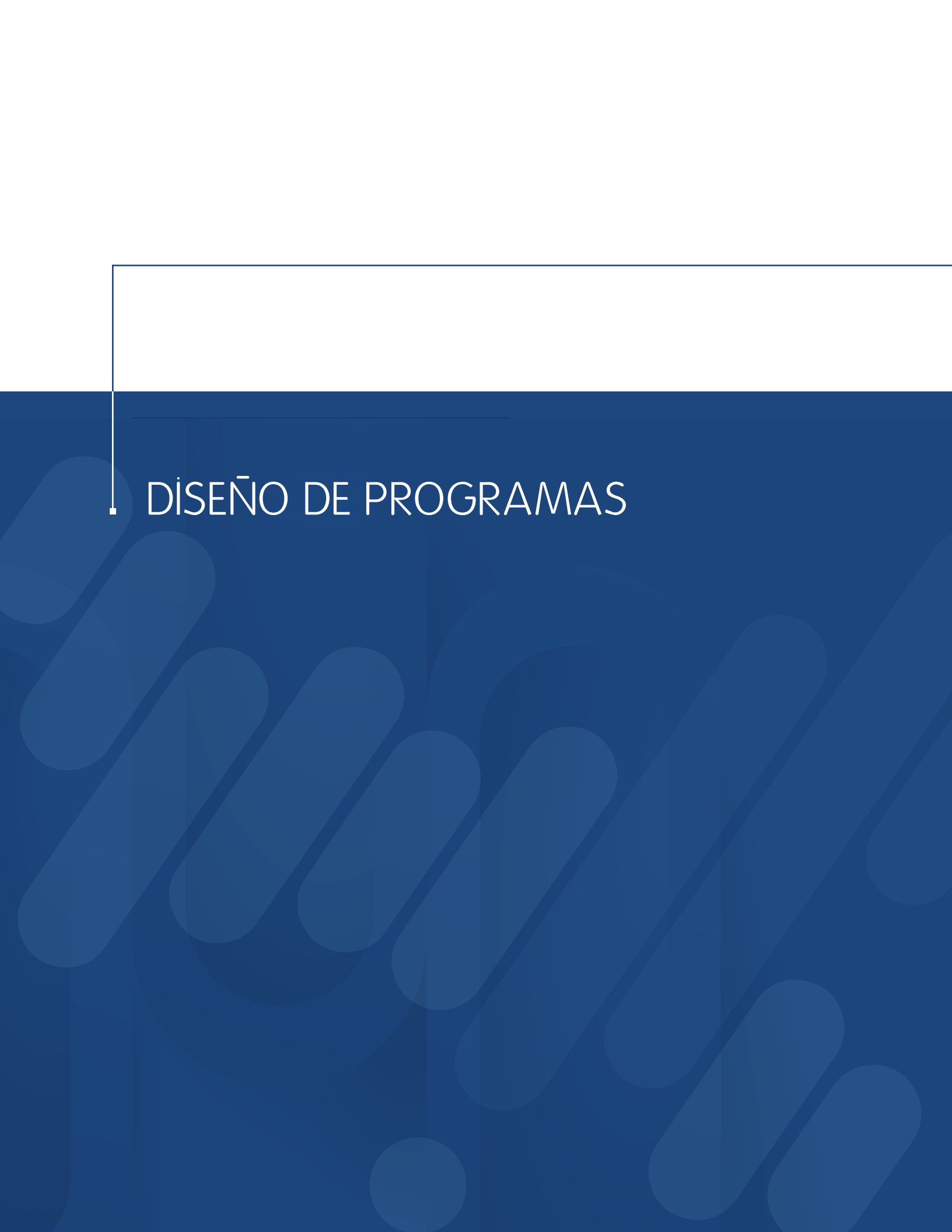
De igual forma, los reportes de M&E presupuestarios en una primera etapa de implementación, estarán dirigidos a la rendición de cuentas, pero sobre todo a crear un espacio de aprendizaje colectivo y manejo de información y expectativas, para generar

la confianza en la publicación y discusión sobre la base de indicadores cada vez de mejor calidad.

En el mediano plazo, M&E debería permitir hacer inferencias, tomar decisiones y construir análisis sobre la vinculación de las políticas públicas para actuar sobre las necesidades de la población, así como generar credibilidad en las decisiones del MPMP y construir un sistema de reconocimiento y retroalimentación sobre el desempeño.

El ejercicio de M&E de los programas presupuestarios, en interacción con el ejercicio de M&E de las políticas públicas, aportan una enorme contribución a la transparencia presupuestaria y a los presupuestos participativos, actuar sobre el desarrollo de este brazo observador permea en credibilidad y transparencia a lo largo y ancho de la gestión pública.



The image features a dark blue background with a pattern of lighter blue, rounded rectangular shapes. A thin white line starts from the left edge, goes up, then right, then down, ending with a small square at the text. The text is in a white, sans-serif font.

DISEÑO DE PROGRAMAS

Un programa es un instrumento para la materialización de la planificación (nacional, sectorial, estratégica, operativa) que ordena y vincula cronológica, espacial, cuantitativa y técnicamente, los fines, propósitos, componentes, actividades e insumos (monetarios, técnicos, humanos) necesarios para alcanzar una meta, que contribuirá a lograr los resultados vinculados de un nivel superior, de acuerdo con su posición en la Cadena de Resultados.

1. Diagnóstico de Necesidades

Los programas institucionales y/o presupuestarios pueden ser gestados por distintas causas:

- Porque existe una necesidad insatisfecha en una población objetivo que tiene que ser resuelta por una entidad. Por ejemplo, Programa de Fortalecimiento de Vigilancia Vecinal.
- Porque la entidad tiene un mandato legal de atender la entrega de bienes y/o servicios públicos y son resueltos a través de la conformación de un programa. Por ejemplo, Programa de Comercialización de Productos Agropecuarios.

- Porque hay un objetivo transversal de alto nivel que tiene que ser atendido y se enmarca dentro de la definición de un programa. Por ejemplo, la inclusión social.

Sea cual fuere la causa que da origen a la necesidad de un programa, es necesario hacer un ejercicio de diagnóstico de necesidades para racionalizar de forma eficiente como materializar en la entrega de un bien o servicios público, la atención a la situación problemática o necesidad que se manifiesta y analizar, el camino causal que permitirá convertir esta situación en un escenario deseable.

Para guiar la conversación sobre la atención de necesidades varios instrumentos sirven de apoyo.

1.1. Análisis del problema

Un problema es una situación de inconveniencia, estado negativo o insatisfacción, que no puede ser resuelto, en forma autónoma, por los propios afectados. Se puede manifestar por la carencia de algo que se necesita, o por la existencia de algo que no se requiere.

Para identificar el problema, es necesario hacer un análisis diagnóstico sobre los antecedentes,

contexto y situación actual que vive una población objetivo o grupo meta. Típicamente este análisis del problema o necesidad forman parte de la justificación de los planes estratégicos institucionales, sectoriales o nacionales.

Para identificar con claridad la solución a un problema es necesario identificar dos elementos:

- **Focalización del problema:** implica una dimensión técnica (no social), que determina los criterios que definen la cobertura de atención programática desde el punto de vista de los requisitos que debe cumplir

el usuario de los bienes y servicios de un programa público, para ser considerado como beneficiario.

- **Población objetivo asociada al problema:** corresponde al beneficiario definido localizado en un territorio específico.

De acuerdo con Ortegón et al (2003), los pasos para analizar e identificar un problema se resumen como sigue:

Existen varias técnicas para acompañar desde el diseño de programas y proyectos la identificación del problema

Ilustración 21. Pasos para la identificación de un problema central

A partir de una primera “lluvia de ideas” establecer el problema central que afecta a la comunidad, aplicando criterios de prioridad y selectividad.

Definir los efectos más importantes del problema en cuestión para verificar su importancia.

Anotar las causas del problema central detectado. Esto significa buscar qué elementos están o podrían estar provocando el problema.

Una vez que tanto el problema central, como las causas y los efectos están identificados, se puede emplear una técnica para analizar las causas del problema y diseñar el programa o proyecto para resolverlo.

Fuente: Adaptado de Ortegón et al (2005)

- Análisis de contextos
- Análisis de antecedentes
- Entrevistas a actores claves, grupos focales, cuestionarios
- Método Delphi
- Árbol del problema

La metodología de implementación de PbR, así como la metodología de general para la formulación de proyectos de inversión pública adoptan el enfoque de Árbol del Problema para la identificación de necesidades y problemas.

1.2. Árbol del Problema

Las necesidades o demandas de la población son infinitas, lo que contrasta con los recursos económicos que son limitados, es por esto que para determinar con claridad una situación problemática no una brecha a atender, es necesario abordar el análisis del problema a través de un proceso participativo, el árbol de problemas ayuda a este propósito construyendo una imagen completa de la situación negativa existente teniendo presente las siguientes consideraciones:

- El problema central debe referir a un hecho o situación real.
- Delimitar un problema central no implica una ausencia de una solución.
- Deben poder identificarse evidencias empíricas o basadas en datos sobre la existencia del problema.

La implementación del árbol del problema involucra tres partes:

- **Tronco:** identifica el problema central o necesidad insatisfecha que quiere ser atendida.
- **Raíces:** identifica las causas que dan origen al problema. Se debe tratar de ser exhaustivo en la identificación de estas causas. Por ejemplo, una causa al limitado acceso de agua potable puede ser las fuentes de agua contaminadas.
- **Ramas, hojas, copa:** identifica los efectos que se observan dada la existencia del problema. Otra vez es importante ser exhaustivo. Por ejemplo, un efecto del limitado acceso de agua potable es el aumento de enfermedades gastrointestinales

Para la definición del problema central, se recomienda no utilizar oraciones en negativo, este es un error común que limita la siguiente fase del análisis de necesidades cuando se trata de identificar las soluciones al problema:

Ilustración 22.

Errores en la definición del problema central



Falta de agua potable en la comunidad de Los Algarrobos

No hay clases de educación digital en la educación Premedia en Los Pozos.



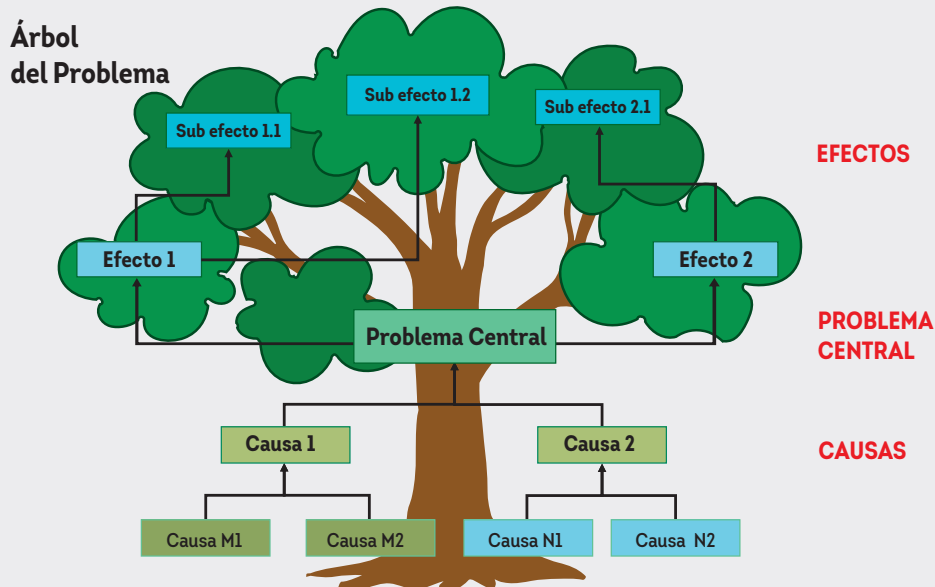
Limitado acceso a agua potable en la comunidad de Los Algarrobos

Limitada oferta de enseñanza digital en la educación Premedia en Los Pozos

Fuente: Adaptado de Ortegón et al (2005)

En general, la estructura del árbol del problema tiene la siguiente ordenación:

Ilustración 23. Enfoque del Árbol del Problema

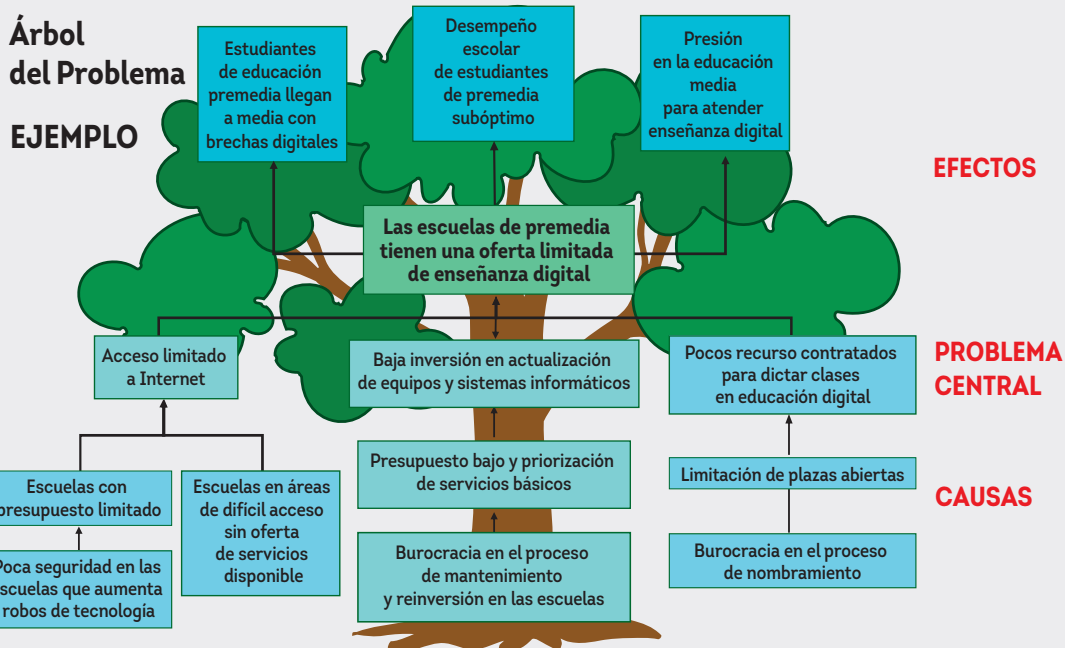


Fuente: PNUD, 2023

Es así como el Árbol de problemas, permite visualizar en un solo plano las relaciones Causa-Efecto vinculadas con el problema central y verificar la relación lógica entre las mismas.

Un ejemplo de la definición de un problema a través del árbol del problema se presenta como sigue:

Ilustración 24. Estructura del Análisis del Árbol del Problema



Fuente: PNUD, 2023

Desde la implementación del enfoque de PbR no siempre hay espacio para diseñar un programa presupuestario partiendo del análisis del problema dado que:

- Las entidades públicas ya tienen formulados gran parte de sus programas presupuestarios, sobre todo los relacionados con la operación de la parte misional y administrativa de la entidad.
- Hay una confusión de que los programas presupuestarios y los programas institucionales son similares.
- Hay incentivos para utilizar la estructura presupuestaria para focalizar y seguir un financiamiento otorgado, reflejar las unidades operativas administradoras de los recursos.

El análisis del árbol del problema es fundamental, para las entidades públicas, para implantar una lógica causal tanto a sus programas institucionales, como a sus programas presupuestarios definidos en las estructuras.

Dentro de la DIPRENA, el análisis del árbol del problema, apoya a los analistas sectorialistas y del Departamento de Planificación Presupuestaria para:

- Valorar la causalidad detrás de una solicitud de modificación a la estructura.
- Proponer mejoras y realineaciones a los programas, subprogramas, actividades y proyectos dentro de estructuras presupuestarias existentes.
- Asociar proyectos de inversión pública con código SINIP a un nivel de la estructura presupuestaria en consistencia con su

causalidad razonada desde el diseño del proyecto.

Para el monitoreo y evaluación de programas y proyectos dentro y fuera de DIPRENA, el análisis del árbol del problema, apoya a los analistas sectorialistas, de planificación presupuestaria, de monitoreo y evaluación de programas presupuestarios y otros actores del M&E, dando contexto para el análisis del desempeño hacia la solución de la situación problemática identificada.

1.3. Análisis de objetivos

El interés principal de definir con claridad y acotación un problema es poder enmarcar un objetivo para su solución. A continuación del análisis del árbol del problema, en ese camino para identificar un programa que atienda y encamine su solución, se debe realizar un análisis de objetivos.

La idea principal, es que, ante una situación problemática, como puede ser el limitado acceso a agua potable, puede haber un sinnúmero de objetivos para atender la situación (como, por ejemplo: construir una potabilizadora, organizar una ruta de distribución de agua potable a través de carros cisterna, la construcción o habilitación de un tanque de agua, etc.). El árbol de objetivo, coloca a todos los actores clave en una conversación y generación de ideas para solucionar el problema central, a la luz de las causas y efectos identificadas y en contraste con las posibles restricciones de su ejecución (tiempo, presupuesto, acceso).

En particular, el árbol de objetivos permite:

- Describir la situación futura que prevalecerá una vez resuelto el problema central.

- Identificar y clasificar los objetivos por orden de importancia.
- Visualizar la solución en un diagrama de relación de medios-fines.

Para aplicar la técnica del árbol de objetivos se deben realizar los siguientes pasos:

- **Tronco:** el estado negativo resultante en el árbol del problema debe convertirse en estado positivo que posiblemente se alcanzarán al ejecutar un programa o proyecto.
- **Raíces:** las causas identificadas en el árbol del problema se convierten en medios para solucionar el problema. Por ejemplo, si una causa al limitado acceso de agua potable es las fuentes de agua contaminadas, un medio plausible para resolver el problema sería

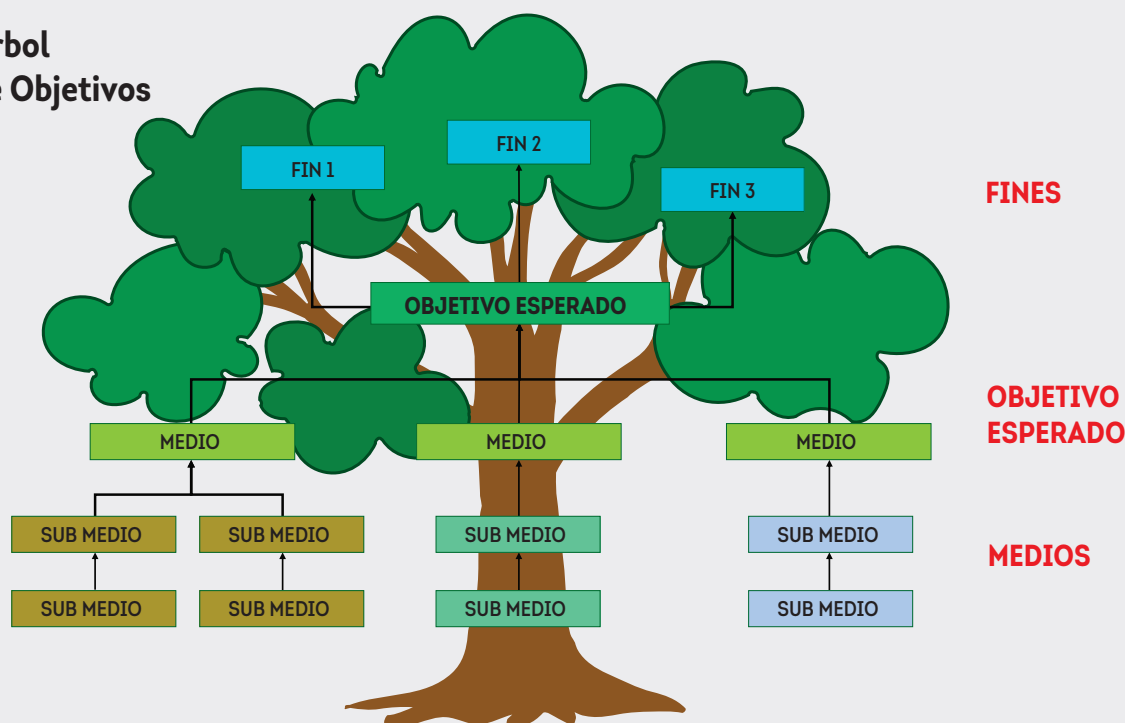
la implementación del saneamiento de las fuentes de agua.

- **Ramas, hojas, copa:** los efectos identificados en el árbol del problema, se convierten a fines a ser alcanzados dada la solución del problema. Por ejemplo, si un efecto del limitado acceso de agua potable es el aumento de enfermedades gastrointestinales, un fin debe ser mejora de las condiciones de salud de la población objetivo.

El análisis de medios-fines, en síntesis, implica formular todas las condiciones negativas que aparecieron en el árbol de problemas, en forma de soluciones que son deseadas y realizables en la práctica, tratando de responder a preguntas como: ¿Cómo lo vamos a resolver? ¿Quién? ¿Qué? ¿Dónde? ¿Cuándo? ¿Para qué?

Ilustración 25. Enfoque del Árbol de Objetivo

Árbol de Objetivos



Fuente: PNUD, 2023

Desde el enfoque de programas, el o los objetivos identificados en el árbol de objetivo, debe llevar a un análisis de alternativas para identificar, dentro de las posibles soluciones encontradas, las que se adaptan mejor a las restricciones de tiempo, presupuesto, alcance y que se asocian a las funciones, misión y visión de la entidad.

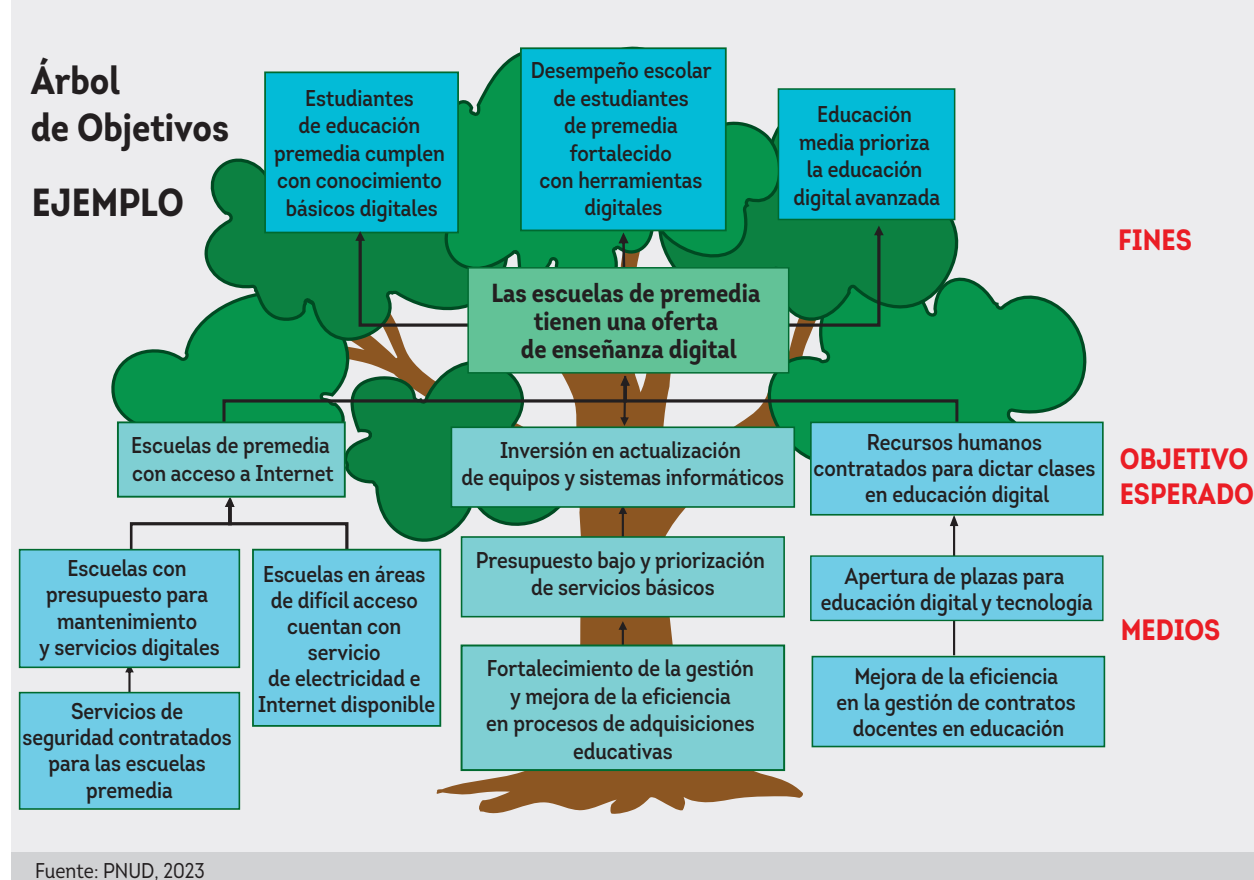
A continuación, se presenta un ejemplo del árbol de objetivo en consecuencia con el ejemplo del árbol de objetivo anterior.

Dada la naturaleza del problema y las soluciones organizadas, puede ocurrir que la solución integral de una necesidad o situación problemática requiera de la intervención de más de una institución pública, o que la capacidad

presupuestaria, la limitación temporal, o el alcance de la entidad que está realizando el análisis del problema no permite atender todos los objetivos definidos, para ello, la realización de un análisis de alternativas para enmarcar la solución en un proyecto o programa.

Las alternativas son la definición de las acciones o medios para alcanzar un objetivo. En consecuencia, el análisis de alternativas consiste en la concreción de bienes y servicios claramente identificados como productos entregables a los beneficiarios del programa, así como de actividades en función de su localización, tecnología, costos, riesgos y otros factores relevantes que no han sido incorporados al esquema o árbol de objetivos.

Ilustración 26. Estructura del Análisis del Árbol de Objetivos



El resultado final, será la definición de un programa o proyecto delimitado, en donde el propósito y fines esperados son claros y la causalidad y pertinencia para la actuación de la entidad en la solución son claras.

Los resultados del análisis del árbol de objetivo, permite la implementación de un enfoque de marco lógico que permite el aterrizaje de la cadena de resultados asociada.

1.4. Teoría del Cambio

La Teoría del Cambio (TOC) explica el proceso de cambio definiendo las relaciones causa-efecto de las intervenciones públicas y entendiendo las hipótesis subyacentes en términos de resultados a corto, mediano y largo plazo. A través de la TOC, la institución que gestiona la intervención pública elabora un mapa para rastrear los “vínculos” relacionados con el “cambio” o “transformación” de insumos a través de actividades institucionales para producir productos (entrega de bienes y servicios); que a su vez producirá resultados

inmediatos en términos de cambios en las actitudes, el comportamiento y las condiciones de los grupos destinatarios; y finalmente alcanzar un impacto a largo plazo. La TOC también conecta el nivel operativo bajo el control de la institución (lado de la oferta) y el nivel estratégico (el cambio generado después de la prestación del servicio, del lado de la demanda) a través de la cadena de resultados, es decir, la secuencia causal de una intervención que estipula la cadena necesaria para el logro de los objetivos deseados.

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

En el contexto de definición de las necesidades de la población, identificación del problema y diseño de programas, la Teoría del Cambio permite la racionalización de cómo una entidad pública puede actuar con coherencia para atender una necesidad observada a través de acciones específicas.

Ilustración 27. Representación de la Teoría del Cambio de una Institución de Infraestructura



La comprensión de la Teoría del Cambio, permite, desde el lado de la entidad reconocer su camino causal desde la racionalización de sus funciones públicas, sus bienes y servicios definidos, sus objetivos estratégicos y su visión de largo plazo, cómo se articula la entidad a la atención de la situación de un problema identificado a través del análisis del problema y objetivo.

1.5. Marco Lógico

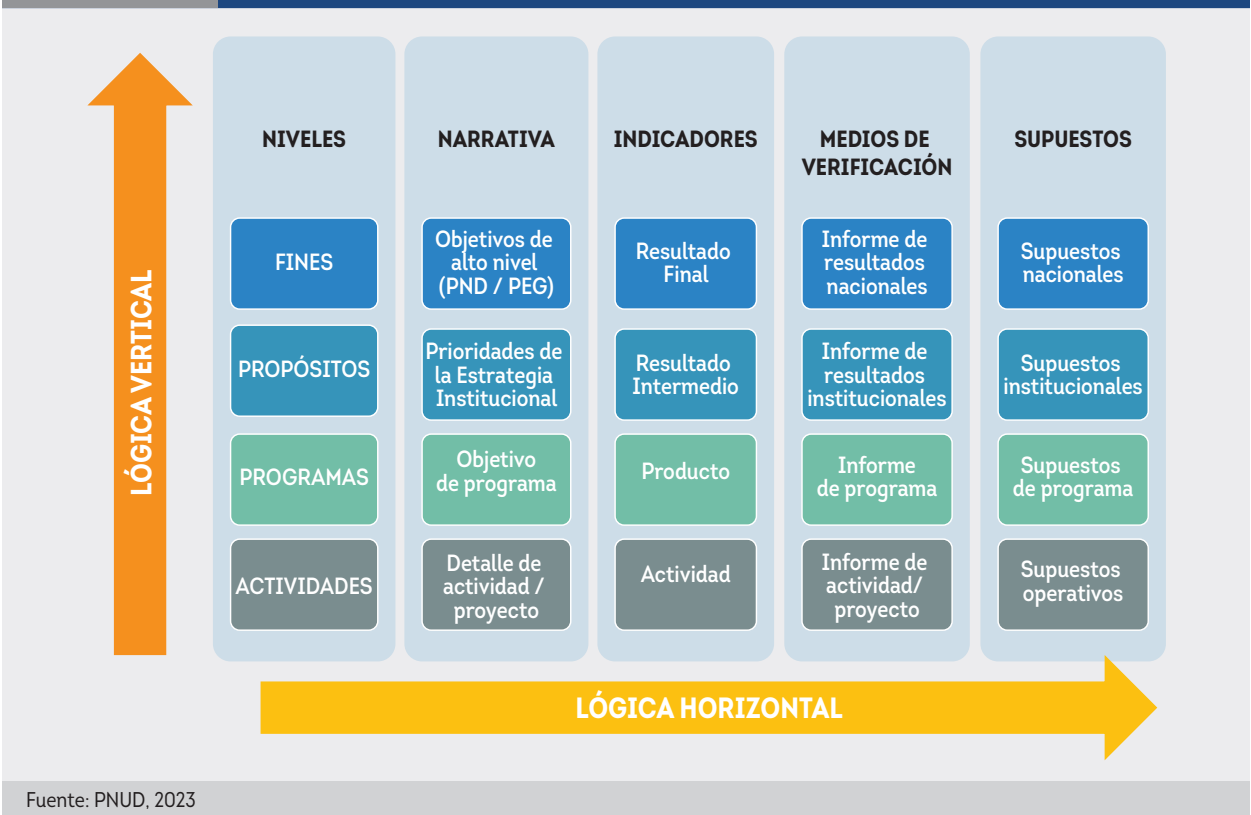
La Metodología del Marco Lógico (Rosenberg & Posner, 1979) es un enfoque y una herramienta para ayudar a conceptualizar la orientación de un programa o proyecto y facilitar el análisis de sus premisas desarrollado por USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo). Es el enfoque metodológico de mayor uso en el diseño, ejecución y evaluación de programas y

proyectos de desarrollo en los países miembros de la OCDE, y actualmente, organizaciones como GIZ, IADB, UNDP también implementan el enfoque.

Desde el enfoque de GpR y PbR el uso del enfoque de Marco Lógico facilita las siguientes acciones:

- Identificación y priorización sobre la base de un análisis de los problemas de la población, y sus posibles alternativas de solución.
- Planeación operativa, especificando de modo preciso las actividades y los recursos necesarios para la ejecución.
- Monitoreo y evaluación sobre la base de un conjunto de indicadores de desempeño.

Ilustración 28. Estructura de la Matriz de Marco Lógico



- Evaluación ex-post y análisis del impacto social, a fin de determinar la contribución del proyecto o programa a los objetivos de desarrollo.

La metodología del Marco Lógico es extremadamente valiosa para las etapas de planificación y programación presupuestaria, así como la formulación, ejecución y monitoreo y evaluación de programas y proyectos. A través de ella, se cumplen los propósitos de integrar y darle coherencia a todos los niveles de decisión, incorporando a los involucrados claves en el proceso de formulación, diseño, programación y ejecución de los programas y proyectos y de monitorear y evaluar si los resultados de este proceso se acoplen a una jerarquía de objetivos estratégicos a nivel institucional, sectorial, territorial y de desarrollo nacional.

El árbol de objetivos es la base informativa para completar el resumen narrativo del enfoque de Marco Lógico, del cual se habrá de derivar la Matriz de Medición de Indicadores. De ese modo:

- **Fin:** de los fines definidos en el árbol de objetivos, los involucrados en el diseño del programa deben analizar y acordar la consolidación de un fin que contengan el espíritu de los fines declarados en el árbol de objetivo en consistencia con la misión, visión y estrategias de la entidad.
- **Propósito:** la solución o situación deseada del árbol de objetivos se transfiere de manera directa a la casilla correspondiente al Propósito. Éste es un objetivo estratégico y, además, es el objetivo del programa.

- **Componentes/ Productos:** los medios para resolver el problema, o la definición del proyecto o programa asociado, dan la base para definir los componentes del programa o proyecto y los productos esperados.
- **Actividades:** de igual manera, de los medios se deslindan las actividades específicas para atender el problema.

El Marco Lógico, resulta en una matriz de 4 x 4 que:

- En su primera columna define los objetivos a distintos niveles (estratégicos, programáticos, operativo) y los articula en una lógica vertical.
- En su segunda columna identifica los indicadores vinculados a estos objetivos y que van a servir para instrumentar el Monitoreo y Evaluación del progreso de estos objetivos.
- Los medios de verificación, en la tercera columna que identifican de forma inequívoca las fuentes a partir de las cuales se concebían los indicadores.
- Y los supuestos y riesgos asociados, en la cuarta columna, en la que se descargan los supuestos sobre los cuales se han definido el logro de los objetivos.

La lógica detrás del enfoque comprende cuatro dimensiones de análisis, que se explican en el siguiente ejemplo:

Matriz de Marco Lógico. EJEMPLO					
Ilustración 29.	NIVELES	NARRATIVA	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	FINES	(PILAR 5 DEL PEG): Incorporar en el ámbito educativo el desarrollo de habilidades blandas y tecnológicas, para crear e innovar en la articulación de cadenas de valor, que crearán eslabones y encadenamientos virtuosos en el que el país apuesta por la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la función creativa de la innovación	(Resultado Final): Posición de país en pruebas educativas internacionales (PISA, CRECER, etc.)	Informe de resultados de pruebas internacionales	Los otros niveles educativos también implementan programas de mejora de la calidad educativa
	PROPÓSITOS	Calidad de la Educación: Dotación de plataformas tecnológicas de apoyo a los aprendizajes para estudiantes de premedia y media (aprendizaje de inglés y curso de orientación y capacitación laboral). Inversión en Educación: Dotación de infraestructura tecnológica, equipamiento y mobiliario escolar.	(Resultado Intermedio): % de estudiantes de Premedia con capacidades digitales básicas completas. % de los estudiantes del sistema educativo tienen acceso a equipo de cómputo.	Estadísticas oficiales Educación Premedia	El MEDUCA continúa dotando de recursos para mejora de la calidad y fortalecer CTI
	PROGRAMAS	Fortalecimiento de la Educación Digital en Panamá	(Producto): Número de escuelas premedia implementando el programa de educación digital	Estadísticas de monitoreo del programa	Las escuelas Premedia implementan los componentes del programa
	ACTIVIDADES	Adquisición de equipos de tecnología Adquisición de servicios satelitales de Internet Fortalecimiento de capacidades docentes en educación digital	(Actividades): Número de escuelas con equipos tecnológicos actualizados Número de escuelas con acceso a Internet Número de educadores de Premedia que completaron programa de capacitación en educación digital	Estadísticas de monitoreo del programa	Los recursos son asignados a tiempo No hay huelgas o cierres de escuelas prolongados

Fuente: PNUD, 2023

En la metodología de implementación de PbR el enfoque de Marco Lógico facilita la construcción y análisis de la Articulación Programática de la entidad, para reconocer su lógica causal entre el corto, mediano y largo plazo (ver Paso 1, punto 2.2). También permite radicar la orientación causal interna en la estructura presupuestaria y externa con los proyectos de inversión y los instrumentos de planificación. Estos elementos de análisis se constituyen en la etapa de Planificación y Programación Presupuestaria.

En la etapa de Ejecución Presupuestaria, el enfoque de Marco Lógico, sienta las bases para la formalización del Marco de Medición del Desempeño que facilitará el M&E de programas presupuestarios.

2. Pasos para el Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios

El Presupuesto General del Estado, es un instrumento de política pública que materializa la planificación operativa anual de las instituciones y orienta la realización de los objetivos estratégicos de mediano plazo, vinculando las políticas públicas con los objetivos del Estado y sus posibilidades de realización. Es reconocido como la principal herramienta para responder al desarrollo económico, los objetivos sociales, prioridades de un país y garantizar el desarrollo nacional de largo plazo, mediante la asignación de un gasto público que se enmarque en una regla fiscal creíble, garantice asignaciones de gasto estratégicas y haga seguimiento a la provisión de bienes y servicios eficientes. A través de él, el Estado define el nivel y composición de la producción e inversión pública, la demanda de

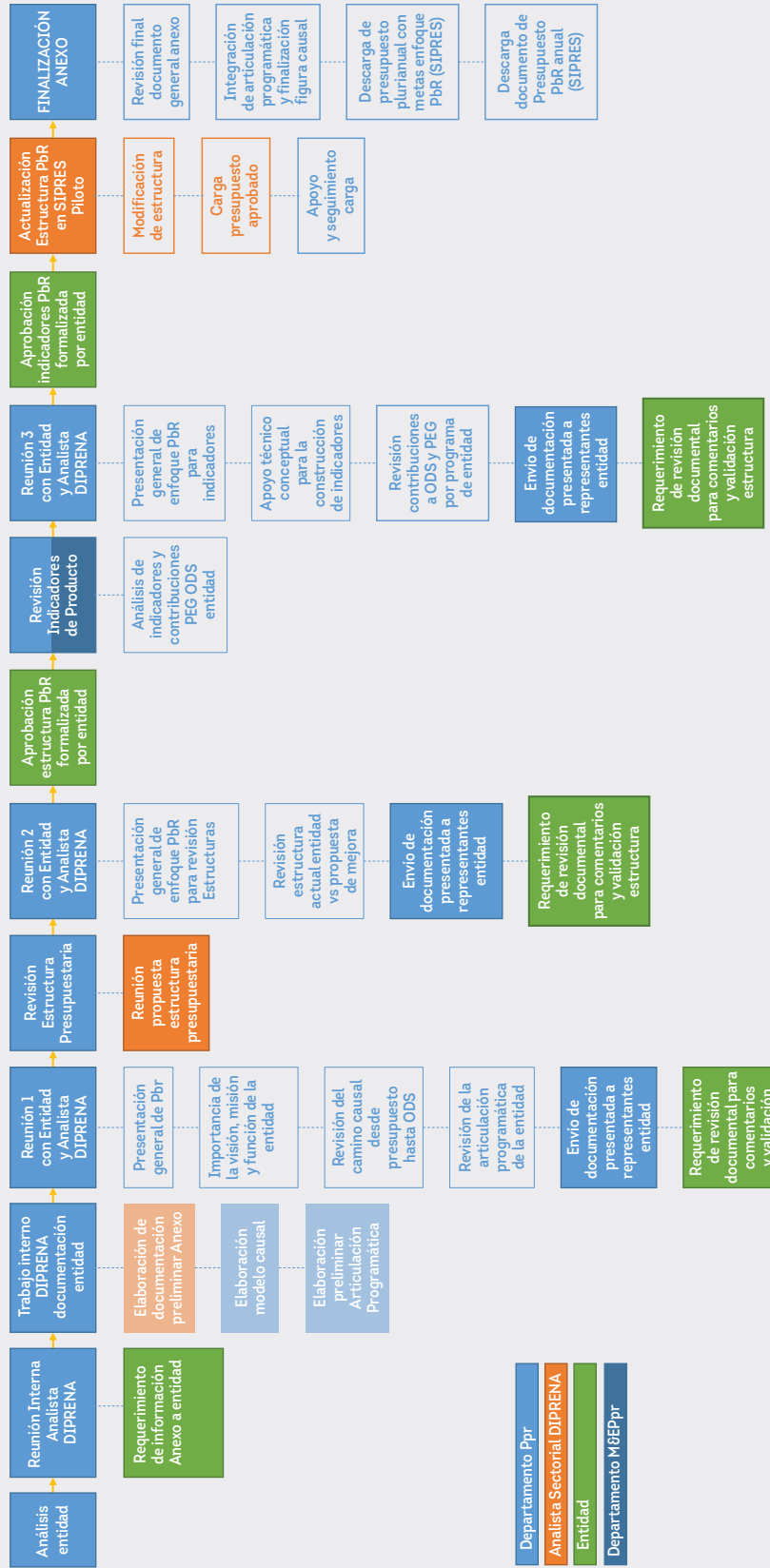
recursos reales que requiere de la economía, las formas y magnitudes del financiamiento de sus actividades y los efectos que a través del binomio ingreso - gasto pretende alcanzar en las macro - variables del sistema económico.

De acuerdo con las Normas Generales de Administración Presupuestaria de Panamá, la definición del Presupuesto General del Estado refiere a:

Presupuesto General del Estado:
es la estimación de los ingresos
y la asignación máxima de los gastos
que podrán comprometer
las instituciones del Gobierno Central,
las Instituciones Descentralizadas, las
Empresas Públicas y los Intermediarios
Financieros para ejecutar sus planes,
programas y proyectos, así como
para lograr los objetivos y las metas
institucionales de acuerdo con las
políticas del Gobierno, en materia
de desarrollo económico y social.

Fuente: Normas Generales de Administración Presupuestaria, 2023

Es así como, desde una perspectiva de gestión pública de calidad (CLAD, 2003), una buena formulación del presupuesto implica una masiva participación de las unidades administrativas, a fin de programar las acciones que le competen realizar enmarcadas dentro de las políticas presupuestarias. Permitiendo disminuir o minimizar las decisiones improvisadas y contar con una orientación para las acciones directas y cotidianas que se deben llevar a cabo durante la ejecución presupuestaria.



El proceso de implementación de un PbR implica una participación plural de las unidades ejecutoras, de planificación y presupuesto de las instituciones y sectores, a fin de presupuestar aquellas acciones estratégicas que son vinculantes a la misión y visión institucional y/o sectorial y que además atienden las prioridades de política definidas para el año desde el nivel ejecutivo. Además, implica el involucramiento de la ciudadanía como centro del esfuerzo para facilitar la comprensión de hacia dónde van dirigidos los recursos asignados en el presupuesto y cómo pueden hacer seguimiento a que estos bienes y servicios entregados, realmente están causando los cambios en los resultados de corto, mediano y largo plazo, esperados.

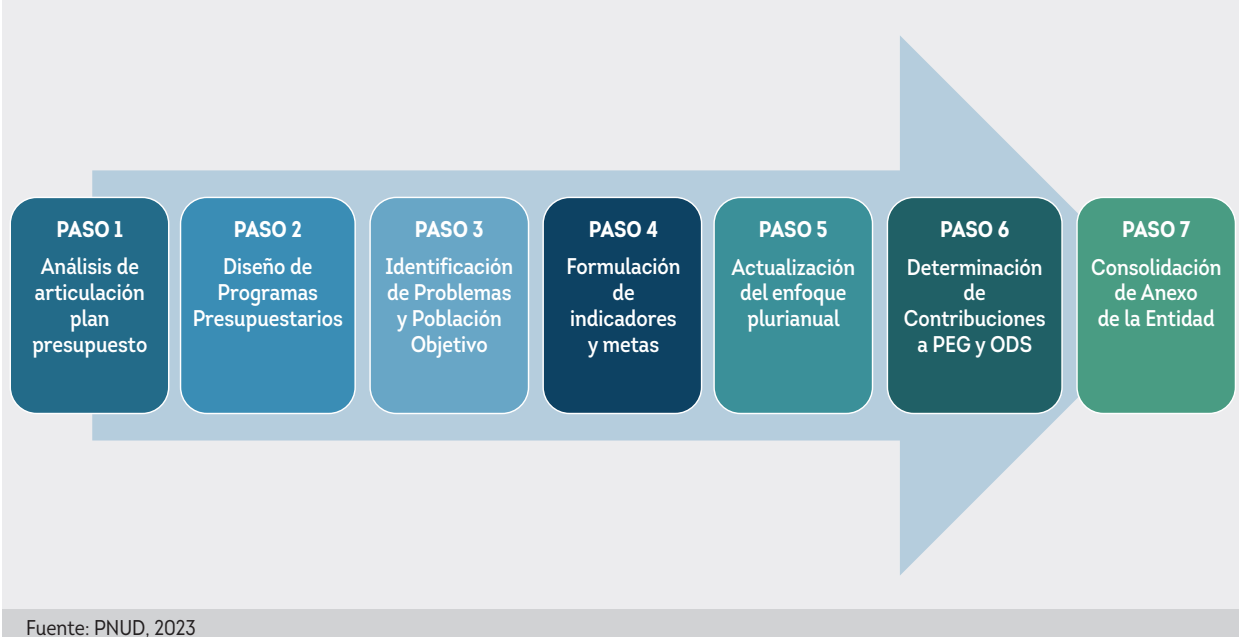
La comprensión de los actores involucrados y la participación de las partes relacionadas con el presupuesto, sino las que tienen que

ver con el logro de las metas anuales de las agencias deben garantizarse mediante procesos de fortalecimiento de capacidades continuo y de esfuerzo robustecer las instituciones públicas con una cultura de gestión pública moderna. Esto es la base, para que el esfuerzo de implementar el PbR no resulte en un ejercicio con un grado de discrecionalidad significativo y un desarrollo en el que interactúan un mínimo de interesados.

Como el enfoque de PbR es un enfoque integrador y más holístico, la calidad de la estructura de los requerimientos va a condicionar la facilidad con la que el país se mueve desde un presupuesto tradicional hacia un PbR, sin embargo, se puede transitar de forma progresiva de un modelo de presupuestación a otro.

La aproximación metodológica para la implementación del enfoque de PbR en Panamá, reconoce la naturaleza particular de

Ilustración 31. Pasos para el diseño y formulación de programas presupuestarios basados en Resultados



su estructura programática, las restricciones sistémicas, la policromía de sus instancias de planificación, la idiosincrasia del país con un IDH alto y su fortaleza macroeconómica. En atención a estos elementos, y buscando una implantación operativa factible bajo tales precondiciones, los pasos para avanzar en la implementación del PbR se resumen como sigue:

A continuación, se detallan algunos conceptos claves y se desarrollan los pasos que deben seguir los actores del proceso presupuestarios basado en resultados para su implementación:

2.1. Definición de conceptos clave

Uno de los errores más frecuentes cuando se implementan enfoques de PbR es confundir los programas presupuestarios con programas institucionales. Ciertamente, una buena articulación plan presupuesto puede llevar a la coincidencia de que algunos programas institucionales encuentren un espacio en las estructuras presupuestarias, sin embargo, en el caso de Panamá cuya organización programática presupuestaria y restricciones de sistema solo permiten la constitución de 9 programas de funcionamiento y 9 programas de inversión, la posibilidad de que el abanico de los llamados programas institucionales pueda encontrar un espacio a nivel de programa en la estructura programática presupuestaria es muy limitada.

Para homologar la comprensión de este y otros conceptos se establecen las siguientes definiciones para entender el concepto de programa:

Programa desde la perspectiva de gerencia de proyectos:

Programa (IADB, 2018): un conjunto de proyectos con características comunes, que han sido agrupados para obtener mejores resultados a los posibles si se gestionan individualmente. Los programas permiten una mejor coordinación, la optimización de recursos y previene la duplicidad.

Programa (MEF Panamá, 2022): es una categoría grupal identificada desde el punto de vista administrativo y financiero, que puede abarcar varios proyectos complementarios de inversión. Por lo general, además de ser una agrupación desde el punto de vista del manejo gerencial y financiero, esta categoría normalmente incluye proyectos individuales de inversión que se complementan entre sí para lograr entre todos, un producto o impacto de nivel más trascendental. (Caso del “Desarrollo Sostenible de Darién”, “Modernización del Aeropuerto Tocumen”, etc.).

Programa desde la perspectiva institucional:

Programa Institucional (SNF, 2017): establece las directrices institucionales que encauzan la visión de una entidad, su misión y objetivos que se propone a cumplir en el corto y mediano plazo, mismos que se concretan a través de las acciones operativas y los proyectos anualmente.

Programa desde la perspectiva presupuestaria:

Programa Presupuestario (Donado, 2023c): categoría programática del Presupuesto General del Estado de primer nivel, que dependiendo de su categorización está vinculado o no a la provisión de un bien o servicio, medido a través de un indicador de producto final y asociado a contribuir con objetivos estratégicos de política específico fijado por el gobierno. Los programas presupuestarios pueden ser de administración, misionales, sustantivos o no vinculados a producto. Un programa presupuestario se desagrega en subprograma (segundo nivel), actividad o proyecto (tercer nivel), programas sustantivos, y programas no vinculados a productos. Un Programa contiene los subprogramas, las actividades, los proyectos y las obras, que son las categorías de menor nivel.

Adicionalmente, en el marco de los programas presupuestarios otras definiciones generales son importantes:

Subprograma (adaptado de MEF Panamá, 2018): categoría programática del Presupuesto General del Estado de segundo nivel, que dependiendo de la categorización del programa está vinculado o no a la provisión de un bien o servicio. Los subprogramas, son medidos a través de indicadores de producto intermedio que contribuyen a la entrega del bien o servicio final (producto) definido por el programa al que pertenece.

Actividad presupuestaria (adaptado de MEF Panamá, 2018): categoría programática del Presupuesto General del Estado de tercer nivel, que dependiendo de la categorización del programa está vinculado o no a la provisión de un bien o servicio. Las actividades corresponden a las acciones concretas realizadas por las unidades operativas con miras a la entrega de los productos intermedios del subprograma al que se debe y consistente con el producto final que se busca a nivel del programa al que pertenece. Las actividades no deben referir a estructuras orgánicas y a diferencia de las actividades de un proyecto, las actividades presupuestarias suelen escribirse como sustantivos.

2.1. PASO 1: Análisis de articulación plan presupuesto

El análisis de la articulación plan-presupuesto representa un momento clave en la metodología de PbR, corresponde a la verificación de que el camino causal determinado desde el Modelo de Marco Lógico definido para un programa, que atraviesa la misma estructura intertemporal que la Teoría del Cambio de la entidad y los mismos Modelos de Marco Lógico que representan la coherencia de los otros elementos del sistema, por ejemplo, un proyecto de inversión.

Este trabajo de verificación de los marcos institucionales, presupuestarios e intertemporales deben ser realizados en una primera instancia por los representantes de la planificación y el presupuesto de la entidad, para luego ser compartidos y validados en la etapa inicial de un nuevo ciclo presupuestario.

En términos de la metodología de PbR:

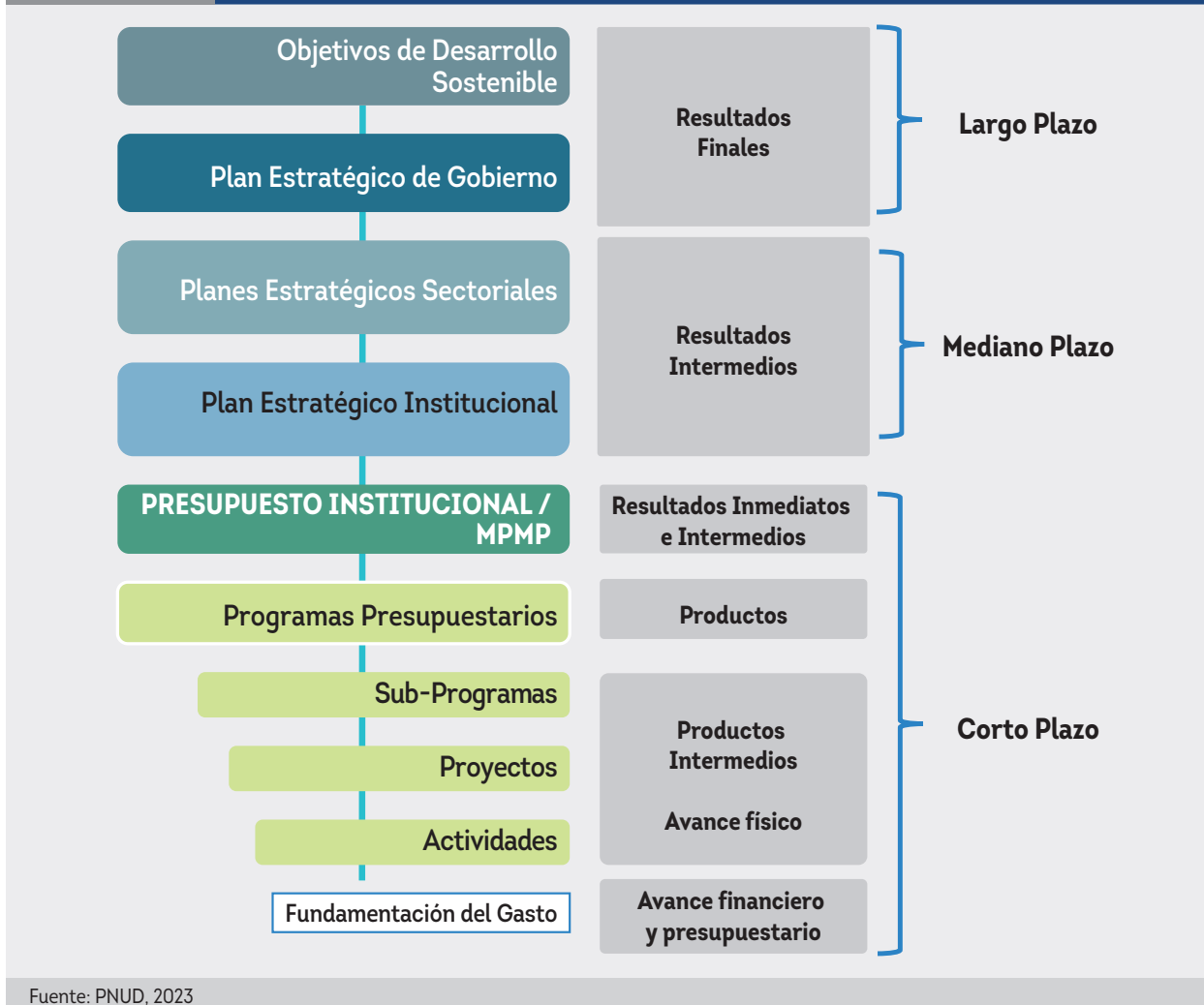
- El analista de planificación y programación presupuestaria debe organizar una reunión con el analista sectorial de la entidad, para comprender la naturaleza de la entidad y sus funciones y causalidad.
- Previa a la primera reunión con la entidad, el analista sectorial enviará a la entidad la plantilla de Información para el Anexo de PbR (Anexo 1) para completar la información pertinente. Esta plantilla es suministrada por el Departamento de Planificación Presupuestaria (DPpr).

- El DPpr utilizará la información enviada por la entidad a través del analista, la cual completará, revisando la información existente respecto con:

- Plan Estratégico vigente (módulo de transparencia)
- Misión, visión, objetivos, funciones, marco legal
- Vínculo al PEG, contribución a los ODS

Para esto tendrá en cuenta el enfoque de articulación intertemporal que define la Cadena de Resultados planteada en la metodología de PbR para Panamá:

Ilustración 32. Articulación Plan Presupuesto y encadenamiento

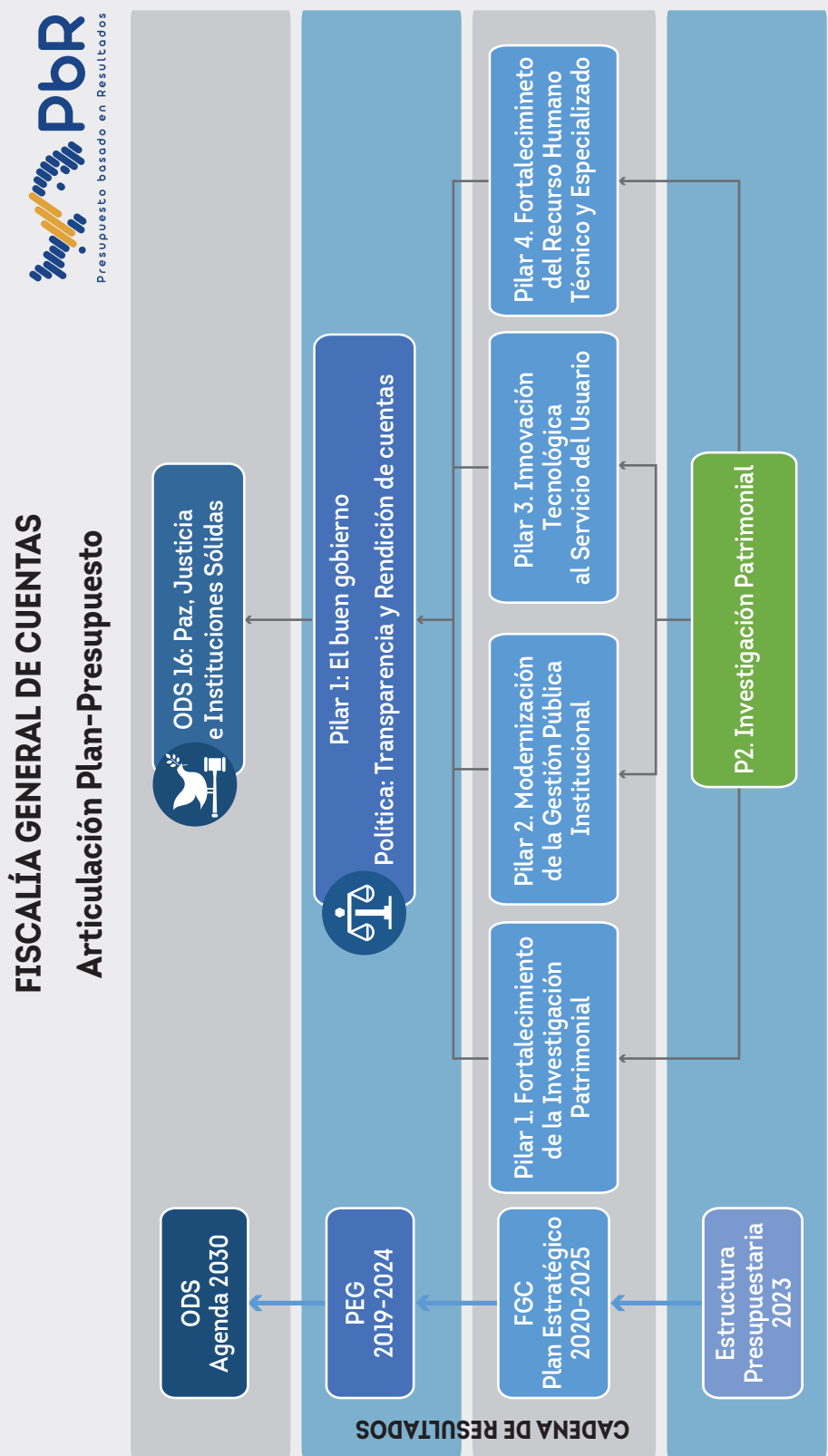


Fuente: PNUD, 2023

Con esta información preparará en versión preliminar el gráfico de articulación plan-presupuesto de la entidad para su discusión y validación en la primera reunión con la entidad, así como la matriz de articulación programática.

Ilustración 33.

Ejemplo de gráfico de articulación plan-presupuesto de una entidad



Fuente: Anexo de PbR, 2022

Ilustración 34. Ejemplo de la Matriz de Articulación Programática de una entidad

III. ARTICULACIÓN PROGRAMÁTICA 049 DEFENSORÍA DEL PUEBLO

RESULTADOS	INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN	INDICADORES	VÍNCULO
OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE			
ODS 16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas Objetivo Específico: 16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos. 16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas. 16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.	Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas	16.3.1 Proporción de víctimas de violencia en los últimos 12 meses que han notificado su victimización a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente. 16.3.2 Proporción de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total. 16.5.1 Proporción de personas que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que han pagado un soborno a un funcionario público, o a las que un funcionario público les ha pedido un soborno, durante los últimos 12 meses. 16.10 a.1 Existencia de instituciones nacionales independientes de derechos humanos, en cumplimiento de los Principios de París.	
PLAN ESTRATÉGICO DE GOBIERNO 2019-2024			
Política 107. Administración de Justicia: Administración de Justicia: promover una justicia oportuna, accesible y confiable, a través de garantizar la seguridad jurídica, impulsar leyes para la modernización y digitalización del sistema judicial a fin de construir un país con crecimiento, desarrollo y paz social.	PEG 2019-2024 PILAR 2: Estado de Derecho	Índice de satisfacción con la resolución de asuntos ante la Defensoría del Pueblo. Índice de cumplimiento de las condiciones óptimas de los centros para PRIU Índice de cumplimiento de las condiciones óptimas en los centros de NNA Índice de la situación de los derechos de las Mujeres en Panamá basado en los datos del OVG	ODS 1, 4, 5, 10, 16
PRIORIDADES ESTRATÉGICAS INSTITUCIONALES			
OEI 1. Fortalecer y establecer mecanismos que permitan tutelar y defender los derechos humanos así como el cumplimiento de convenios internacionales, por parte del Estado para coadyuvar a la consolidación de una sociedad más democrática. A través de alianzas estratégicas con la sociedad civil, organismos del sistema universal y americano de derechos humanos.	Plan Estratégico 2021-2026	Tasa de variación de quejas admitidas Tasa de variación de mediaciones realizadas	PEG. PILAR 2. POL. 107
OEI 2. Fortalecer la infraestructura técnica y de apoyo para un mayor impacto en la gestión de la Defensoría del Pueblo.	Plan Estratégico 2021-2026	Tasa de variación de la infraestructura técnica de la Defensoría del Pueblo	PEG. PILAR 2. POL. 107
OEI 3. Fortalecer las capacidades técnicas especializadas del servidor público de la Defensoría del Pueblo así como producir material de apoyo audiovisual, impreso y digital que permita promover y divulgar los derechos humanos.	Plan Estratégico 2021-2026	Porcentaje del recurso humano con capacidades técnicas actualizadas en el año	PEG. PILAR 2. POL. 107
OEI 4. Promover mecanismos de participación ciudadana que contribuyan a una sociedad más democrática, con una cultura de paz respetuosa de los derechos humanos.	Plan Estratégico 2021-2026	Tasa de variación de las actividades de promoción de la participación ciudadana realizadas	PEG. PILAR 2. POL. 107
OEI 5. Promover una cultura de respeto a los derechos humanos en las organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y entre los habitantes de la República de Panamá.	Plan Estratégico 2021-2026	Tasa de variación de las actividades de promoción de respeto a los DDHH realizadas	PEG. PILAR 2. POL. 107

Fuente: DIPRENA, 2023

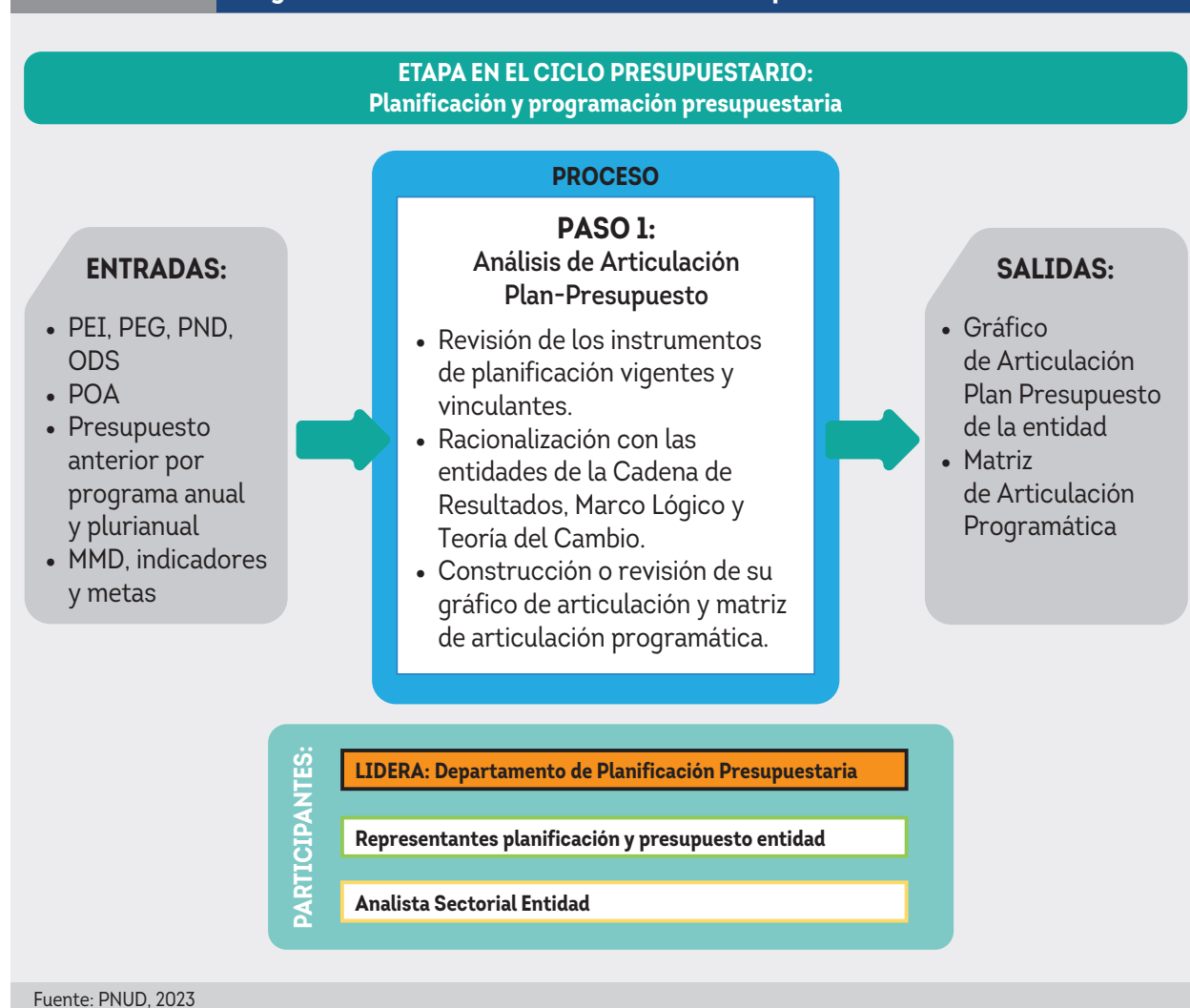
- La primera reunión con la entidad, tendrá como objetivo el análisis de la articulación plan-presupuesto la revisión y profundización de la información compartida en el Formulario de Información (Anexo 1), la revisión del gráfico de articulación plan presupuesto y el análisis de la matriz de articulación programática para su revisión.

A continuación, se resumen las entradas, proceso y salidas del Paso 1:

2.3. PASO 2: Diseño de Programas Presupuestarios basados en Resultados

Cuando una implantación de PbR se realiza, los países ya cuentan con estructuras presupuestarias y con programas presupuestarios diseñados, esto implica que el enfoque de identificación de necesidades, análisis del problema, análisis de objetivos,

Ilustración 35. Diagrama del Paso 1. Articulación Plan-Presupuesto



construcción del marco lógico, etc. no ocurren antes de la existencia del programa.

Entonces, en la gran mayoría de los casos, al momento de implementar el enfoque de PbR en las entidades, más que diseñar programas presupuestarios basados en resultados, lo que los equipos de implementación van a realizar es un ejercicio de revisión y rediseño de las estructuras presupuestarias.

Algunos parámetros generales deben considerarse desde la metodología para guiar el ejercicio de revisión de las estructuras:

- Los programas, sub programas, actividades, no deben denominarse en función a su unidad operativa, sino en función al resultado que persiguen. Por ejemplo: Programa de Dirección Agrícola, debe renombrarse a Programa de Fomento Agrícola (que es el resultado que esperan alcanzar).
- Cada programa tendrá un (1) producto que define el bien o servicio final que se entrega como resultado de las actividades y proyectos financiados en el presupuesto. En el punto 2.4 del capítulo I sobre la metodología de PbR, así como en el punto 2.5 Paso 4: Formulación de Indicadores y Metas, se detalla el paso para construir indicadores de producto y se explica con detalle el concepto.
- Cada actividad y proyecto de inversión tendrá un producto intermedio identificado para determinar las acciones, bienes y servicios producidos para apoyar el logro del producto final del programa.
- Todos los productos (finales e intermedios) tendrán un indicador para medir sus metas y avances.

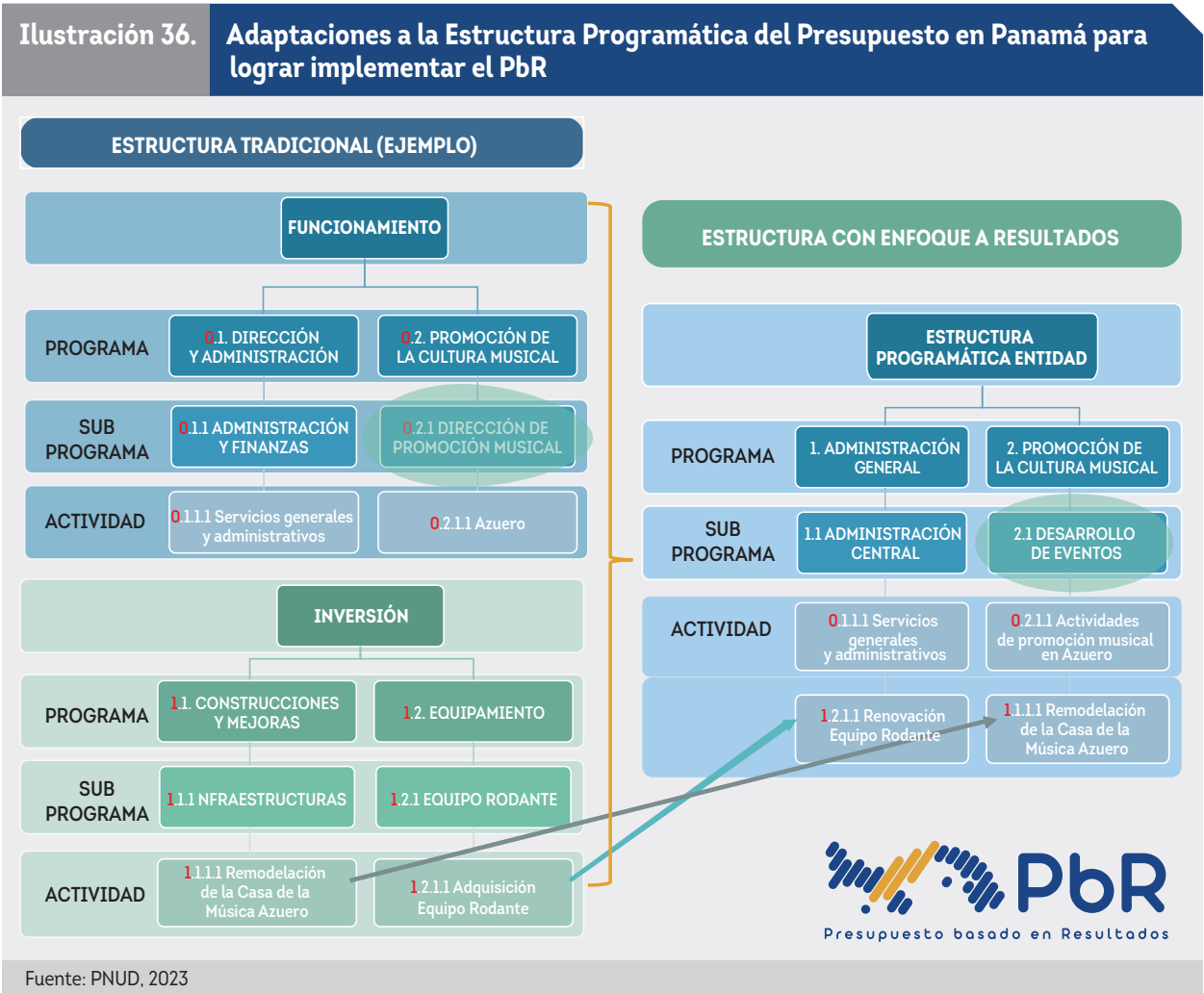
- Los sub programas y las actividades no pueden denominarse de la misma forma y deben describir los productos o resultados que proveen. Por ejemplo: Mercados Nacionales, Servicios de comercialización y venta de productos nacionales.
- Los programas se vincularán al plan estratégico institucional a través de los resultados intermedios definidos en el PEI. Si la entidad no tiene un PEI actualizado, debe definir las prioridades institucionales del periodo para sistematizarlas.
- Los PEI se vincularán a los Planes Sectoriales y/o PEG a través de sus resultados intermedios o finales.
- El PEG se vinculará a los ODS a través de los objetivos e indicadores de ODS definidos.
- Las estructuras presupuestarias con enfoque de PbR mantendrán la desagregación de Funcionamiento e Inversión, sin embargo, deben ser revisadas para conservar un enfoque integral hacia resultados tanto desde funcionamiento como de inversión.

Con respecto a este último punto, uno de los grandes desafíos para la implantación de la metodología del PbR en Panamá, radica en la separación de las estructuras presupuestarias en funcionamiento e inversión que dificultan la mirada integral a resultados. En particular, el análisis de las estructuras institucionales de funcionamiento en Panamá, han demostrado que las estructuras presupuestarias tienen a reflejar las estructuras orgánicas institucionales y sus funciones principales; en tanto que sus estructuras de inversión, se organizan concentrando los proyectos de construcción, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura en un programa, equipamiento

en otro programa y, en algunos casos, revelando la concentración bajo un solo programa, las líneas de financiamiento otorgadas por algún organismo internacional, de modo quede facilitado su seguimiento.

Es así como, al tratar de armonizar los programas de funcionamiento con los de inversión para construir una visión sistémica hacia un mismo resultado, se observan serias dificultades. Por ello, el enfoque de implementación de PbR en la etapa de diseño, revisión y/o rediseño de estructuras, debe partir comprendiendo que aun cuando las estructuras seguirán mostrando por separado Funcionamiento e Inversión,

debe construirse una visión conjunta hacia la entrega de productos únicos sumando los esfuerzos desde funcionamiento e inversión hacia un mismo resultado. Por ejemplo, si el Programa 2 de una entidad en funcionamiento se denomina Fomento Agrícola y en inversiones se tiene un Programa 1 de Construcciones, donde se encuentran varios proyectos para un sistema de riego en el Arco Seco, la metodología de PbR llevará a la revisión de la estructura presupuestaria, de modo que en el Programa 2 de inversiones se incluyan los proyectos y acciones de inversión relacionadas con el Fomento Agrícola. A continuación, otro ejemplo gráfico:



La armonización de las estructuras presupuestarias hacia resultados, facilita la respuesta desde el presupuesto a preguntas e inquietudes de los actores de la gobernanza pública relacionada a la percepción desde los beneficiarios de los bienes y servicios públicos entregados. Es así como, orientado a resultados los programas de funcionamiento e inversión a través de estructuras espejo, puede responderse a preguntas como: ¿con cuánto presupuesto se cuenta para atender el mantenimiento de calles y avenidas en Panamá? ¿qué presupuesto se está ejecutando para atender la seguridad en las fronteras?, entre otros.

Teniendo en consideración esta figura de estructura espejo entre funcionamiento e inversión, el desafío de revisar las estructuras

es aún más delicado, dado que, como se mencionó, en el capítulo I, punto 3.3, ISTMO restringe la estructura presupuestaria a nueve (9) programas de funcionamiento y nueve (9) de inversión, por lo que la mirada integral solo deja espacio para que existan nueve (9) programas desde la perspectiva de PbR para definir la estructura mejorada de la entidad. Aun con esta gran restricción, el espacio que se gana en coherencia, profundización y transparencia es importante.

Enmarcados en esta figura espejo de funcionamiento e inversión, el ejercicio de diseño, revisión y/o rediseño, la metodología de PbR ha definido una categorización para los programas presupuestarios, de modo que se pueda guiar su orientación e integración a resultados:

Ilustración 37. Categorías de Programas Presupuestarios con enfoque de PbR en Panamá



PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN

- Representan el Programa 1 de todas las estructuras
- Involucran las actividades transversales de apoyo de una entidad
- No generan productos



PROGRAMAS MISIONALES

- Representan los Programas del 2 en adelante
- Responden a la misión y/o función pública legal que realiza la entidad
- Generan productos



PROGRAMAS SUSTANTIVOS

- Representan el enfoque de atención a situaciones coyunturales, estratégicas o basadas en resultado de una entidad
- Responden directamente al enfoque causal y marco lógico
- Generan productos



PROGRAMAS NO VINCULADOS A PRODUCTO

- Representan el Programa 7 de la estructura
- Responden a las transferencias a terceros, pago de compromisos como jubilaciones o deuda
- No generan productos

Fuente: PNUD, 2023

- **Programa de Administración:** es el programa que concentra las actividades administrativas de una entidad y se conforma por subprogramas, proyectos y actividades centrales y enfocados a la administración institucional de una entidad. Típicamente, está conformado por la gestión de servicios transversales como planificación, apoyo legal, contabilidad, gestión del despacho superior. Incluye actividades como: Servicios de coordinación superior, Servicios de Administración y Finanzas. Este programa toma la posición número 1 en la estructura programática de PbR según la metodología aplicada. Puede contener subprogramas para separar la Administración Central de la Administración Regional, la Coordinación Superior de la Administración y Finanzas, por ejemplo.

El programa de Administración es solo uno (1) y no produce bienes o servicios públicos puesto que integra las acciones de

apoyo de la entidad. Sin embargo, se le ha definido un indicador general denominado “porcentaje de gasto institucional en operaciones” para ponderar la participación porcentual del presupuesto asignado a este programa con respecto al presupuesto total de la entidad.

Por el lado de las inversiones, el programa espejo al programa de administración en funcionamiento se le denomina Programa de Fortalecimiento Institucional.

El Programa de Fortalecimiento Institucional (Programa 1 en inversión), recoge todos los proyectos de inversión programados para atender temas administrativos y transversales. Por ejemplo, proyecto de modernización de los sistemas de contabilidad, construcción o remodelación de infraestructuras administrativas, etc. Un ejemplo de una estructura del Programa de Administración sería como sigue:

Ilustración 38. Ejemplo Estructura Programa de Administración, enfoque tradicional

ESTRUCTURA PBR ENFOQUE TRADICIONAL							
UNIVERSIDAD TÉCNICA PBR							
ENTIDAD		CLASIFICADOR			NIVEL DE ESTRUCTURA		DESCRIPCIÓN
TOTAL PRESUPUESTO 2023							
FUNCIONAMIENTO							
1	00	0	1			PROGRAMA	ADMINISTRACIÓN GENERAL
1	00	0	1	01		SUBPROGRAMA	COORDINACIÓN SUPERIOR
1	00	0	1	01	00	ACTIVIDAD	Servicios de Coordinación Superior
1	00	0	1	02		SUBPROGRAMA	PLANIFICACION UNIVERSITARIA
1	00	0	1	02	00	ACTIVIDAD	Servicios de Planificación Universitaria
1	00	0	1	03		SUBPROGRAMA	COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA
1	00	0	1	03	00	ACTIVIDAD	Servicios de Administración General
INVERSIÓN							
1	00	1	1			PROGRAMA	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
1	00	1	1	04		SUBPROGRAMA	CONSTRUCCIÓN, MANT. INFRA. ADMIN.
1	00	1	1	04	01	ACTIVIDAD	Proyecto de construcción de edificio administrativo central
1	00	1	1	05		SUBPROGRAMA	MODERNIZACIÓN Y EQUIPAMIENTO ADMINISTRATIVO
1	00	1	1	05	01	ACTIVIDAD	Proyecto de modernización de sistemas de seguridad tecnológica

Fuente: DIPRENA, 2023

Nótese que, a nivel de subprogramas, también se maneja la figura de estructuras espejo, es decir, si un subprograma 2 en funcionamiento refiere a Planificación Universitaria, el subprograma 2 del Programa 1 de la entidad en inversiones, también debe contener específicamente las inversiones asociadas a este subprograma. Sin embargo, es posible, que la naturaleza de los proyectos de

inversión sea más agregada y que, tal como se muestra en la figura anterior, se prefiera formular un subprograma 4 (para continuar la numeración de forma integral entre programas y subprogramas) que concentre las construcciones, mantenimientos de infraestructura administrativa. Desde un enfoque de PbR puro, la estructura de la entidad se vería como sigue:

Ilustración 39. Ejemplo Estructura Programa de Administración, enfoque PbR integral

ESTRUCTURA PBR ENFOQUE INTEGRAL							
UNIVERSIDAD TÉCNICA PBR							
ENTIDAD		CLASIFICADOR			NIVEL DE ESTRUCTURA		DESCRIPCIÓN
TOTAL PRESUPUESTO 2023							
1	00	0	1			PROGRAMA	ADMINISTRACIÓN GENERAL
1	00	0	1	01		SUBPROGRAMA	COORDINACIÓN SUPERIOR
1	00	0	1	01	00	ACTIVIDAD	Servicios de Coordinación Superior
1	00	0	1	02		SUBPROGRAMA	PLANIFICACION UNIVERSITARIA
1	00	0	1	02	00	ACTIVIDAD	Servicios de Planificación Universitaria
1	00	0	1	03		SUBPROGRAMA	COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA
1	00	0	1	03	00	ACTIVIDAD	Servicios de Administración General
1	00	1	1	04		SUBPROGRAMA	CONSTRUCCIÓN, MANT. INFRA. ADMIN.
1	00	1	1	04	01	ACTIVIDAD	Proyecto de construcción de edificio administrativo central
1	00	1	1	05		SUBPROGRAMA	MODERNIZACIÓN Y EQUIPAMIENTO ADMINISTRATIVO
1	00	1	1	05	01	ACTIVIDAD	Proyecto de modernización de sistemas de seguridad tecnológica

Fuente: DIPRENA, 2023

- **Programas Misionales:** incluyen subprogramas, proyectos y actividades misionales y están enfocadas en facilitar la función pública definida para la entidad. A través de esta categoría las entidades entregan el o los bienes y/o servicios públicos que definen la naturaleza y la misión de la entidad, relacionados con su carta de servicios y sus funciones definidas en su instrumento legal. Puede ser uno o varios programas

misionales, por ejemplo, Promoción y comercialización de productos agrícolas, Desarrollo de la Investigación Agropecuaria.

Estos programas no varían significativamente en el tiempo pues responden a la función de la entidad consignada por ley y producen bienes y servicios, por los que desde el enfoque de PbR requerirán que se les construya un indicador de producto.

Los subprogramas pueden definirse para separar las funciones en áreas específicas. Por ejemplo: Asistencia

Técnica Pecuaria, Asistencia Técnica Agrícola, Fomento de la innovación universitaria.

Ilustración 40. Ejemplo Estructura Programa Misional, enfoque tradicional

ESTRUCTURA PBR ENFOQUE TRADICIONAL									
UNIVERSIDAD TÉCNICA PBR									
ENTIDAD		CLASIFICADOR			NIVEL DE ESTRUCTURA		DESCRIPCIÓN		
TOTAL PRESUPUESTO 2023									
FUNCIONAMIENTO									
1	00	0	3				PROGRAMA	INVESTIGACIÓN Y EXTENSIÓN UNIVERSITARIA	
1	00	0	3	01			SUBPROGRAMA	FOMENTO DE LA INVESTIGACIÓN	
1	00	0	3	01	01		ACTIVIDAD	Desarrollo de investigaciones científicas	
1	00	0	3	01	02		ACTIVIDAD	Asistencia técnica a investigaciones científicas	
1	00	0	3	02			SUBPROGRAMA	FOMENTO DE LA EXTENSIÓN UNIVERSITARIA	
1	00	0	3	02	01		ACTIVIDAD	Servicios de clínicas y laboratorias al ciudadano	
1	00	0	3	02	02		ACTIVIDAD	Asesorías gratuitas	
INVERSIÓN									
1	00	1	3				PROGRAMA	FOMENTO DE LA INVESTIGACIÓN, POSTGRADO Y EXTENSIÓN	
1	00	1	3	01			SUBPROGRAMA	FOMENTO DE LA INVESTIGACIÓN	
1	00	1	3	01	20		ACTIVIDAD	Construcción del laboratorio de ensayo para cambio climático	
1	00	1	3	01	21		ACTIVIDAD	Modernización del laboratorio docente	
1	00	1	3	02			SUBPROGRAMA	FOMENTO DE LA EXTENSIÓN UNIVERSITARIA	
1	00	1	3	02	01		ACTIVIDAD	Modernización de equipos de la clínica odontológica universitaria	

Fuente: DIPRENA, 2023

Se resalta que cuando los subprogramas de funcionamiento e inversión buscan un resultado similar, en el enfoque integral de PbR, que consolida en un solo programa las acciones de funcionamiento e inversión

(ilustración a continuación), se muestra de forma integrada los sub-programas y se diferencian a través del clasificador, las actividades que son de funcionamiento y de inversión:

Ilustración 41. Estructura Programa Misional, enfoque PbR integral

ESTRUCTURA PBR ENFOQUE INTEGRAL									
UNIVERSIDAD TÉCNICA PBR									
ENTIDAD		CLASIFICADOR			NIVEL DE ESTRUCTURA		DESCRIPCIÓN		
TOTAL PRESUPUESTO 2023									
1	00	0	3			PROGRAMA	INVESTIGACIÓN Y EXTENSIÓN UNIVERSITARIA		
1	00	0	3	01		SUBPROGRAMA	FOMENTO DE LA INVESTIGACIÓN		
1	00	0	3	01	01	ACTIVIDAD	Desarrollo de investigaciones científicas		
1	00	0	3	01	02	ACTIVIDAD	Asistencia técnica a investigaciones científicas		
1	00	1	3	01	20	ACTIVIDAD	Construcción del laboratorio de ensayo para cambio climático		
1	00	1	3	01	21	ACTIVIDAD	Modernización del laboratorio docente		
1	00	0	3	02		SUBPROGRAMA	FOMENTO DE LA EXTENSIÓN UNIVERSITARIA		
1	00	0	3	02	01	ACTIVIDAD	Servicios de clínicas y laboratorias al ciudadano		
1	00	0	3	02	02	ACTIVIDAD	Asesorías gratuitas		
1	00	1	3	02	01	ACTIVIDAD	Modernización de equipos de la clínica odontológica universitaria		

Fuente: DIPRENA, 2023

- **Programas Sustantivos:** representan las actividades sustantivas y/o proyectos de inversión vinculados a la transformación de una situación problemática coyuntural en una situación deseable. Generalmente los programas sustantivos o vinculados a resultados, sobrepasan la mirada operativa de la entidad y buscan atender un cambio estratégico institucional. Los programas sustantivos responden en forma clara a la resolución de una situación problemática o una necesidad, por lo que su vínculo a indicadores de productos es necesario. Incluyen,

subprogramas, proyectos y/o actividades sustantivas vinculadas a la entrega de productos finales. Un ejemplo típico de un programa sustantivo para atender una situación problemática coyuntural sería el Programa de Atención a Emergencia por el COVID-19, que concentra requerimientos de recursos específicos, para atender un problema bien definido y que se escapa de la naturaleza de la función regula de una entidad.

A continuación, un ejemplo de esta clase de programas:

Ilustración 42. Estructura Programa Sustantivo, enfoque tradicional y PbR integral

ESTRUCTURA PBR ENFOQUE TRADICIONAL						
UNIVERSIDAD TÉCNICA PBR						
ENTIDAD	CLASIFICADOR			NIVEL DE ESTRUCTURA		DESCRIPCIÓN
TOTAL PRESUPUESTO 2023						
INVERSIÓN						
1	00	1	4			PROGRAMA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO
1	00	1	4	01		SUBPROGRAMA DESARROLLO DE CAPACIDADES TRANSVERSALES
1	00	1	4	01	01	ACTIVIDAD Transversalización del enfoque de adaptación al cambio climático en la currícula universitaria
1	00	1	4	01	02	ACTIVIDAD Capacitación especializada para aplicar enfoques de adaptación al cambio climático
1	00	1	4	02		SUBPROGRAMA MODERNIZACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS AMIGABLES CON EL AMBIENTE
1	00	1	4	02	01	ACTIVIDAD Proyecto de instalación de paneles solares en la sede central universitaria
ESTRUCTURA PBR ENFOQUE INTEGRAL						
UNIVERSIDAD TÉCNICA PBR						
ENTIDAD	CLASIFICADOR			NIVEL DE ESTRUCTURA		DESCRIPCIÓN
TOTAL PRESUPUESTO 2023						
1	00	1	4			PROGRAMA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO
1	00	1	4	01		SUBPROGRAMA DESARROLLO DE CAPACIDADES TRANSVERSALES
1	00	1	4	01	01	ACTIVIDAD Transversalización del enfoque de adaptación al cambio climático en la currícula universitaria
1	00	1	4	01	02	ACTIVIDAD Capacitación especializada para aplicar enfoques de adaptación al cambio climático
1	00	1	4	02		SUBPROGRAMA MODERNIZACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS AMIGABLES CON EL AMBIENTE
1	00	1	4	02	01	ACTIVIDAD Proyecto de instalación de paneles solares en la sede central universitaria

Fuente: DIPRENA, 2023

- Este tipo de programas, por su naturaleza coyuntural para atender una situación problemática, pueden no tener un espacio de acción desde los programas de funcionamiento, coincidiendo con

una estructura netamente de inversión; siendo así, la presentación del enfoque de la estructura tradicional y de PbR integral sería muy parecida. Los programas sustantivos, distinto a los misionales,

tienden a tener una temporalidad finita (como los proyectos), puesto que su intención concreta es eliminar la brecha, o el problema observado. La naturaleza de los programas sustantivos nace desde los planes estratégicos, las miradas de mediano plazo, o coyunturas expertas pertinentes a la función institucional. Puede ocurrir, que luego de finalizada la entrega de bien o servicio concreto del programa, quede radicada una función pública de continuidad para mantener la intervención en la entidad. Por ejemplo, luego de una intervención para actuar transformacionalmente sobre la adaptación al cambio climático, las unidades operativas de la entidad, pueden recibir dentro de sus actuaciones misionales, el

seguimiento a la mirada de adaptación y sensibilización al cambio climático.

- **Programas no Vinculados a Producto:** responden a una obligación o compromiso del Estado y no pueden ser vinculados a un producto o resultado directo. Esta categoría presupuestaria no tiene productos, indicadores o metas. Típicamente corresponden a transferencias a otras entidades, pago de jubilaciones, servicio de deuda, etc. y desde la metodología de PbR en Panamá se le ha asignado la numeración de Programa 7 para su organización. Estos programas pueden tener sub-programas pero no tienen proyectos ni se les define producto.

Ilustración 43. Ejemplo Programas no vinculados a Producto, enfoque tradicional

ESTRUCTURA PBR ENFOQUE TRADICIONAL							
UNIVERSIDAD TÉCNICA PBR							
ENTIDAD		CLASIFICADOR		NIVEL DE ESTRUCTURA		DESCRIPCIÓN	
TOTAL PRESUPUESTO 2023							
FUNCIONAMIENTO							
1	00	0	7			PROGRAMA	TRANSFERENCIAS
1	00	0	7	01		SUBPROGRAMA	A ENTIDADES PÚBLICAS
1	00	0	7	01	01	ACTIVIDAD	IDAAN
1	00	0	7	01	02	ACTIVIDAD	ETESA
1	00	0	7	02		SUBPROGRAMA	A TERCEROS
1	00	0	7	02	01	ACTIVIDAD	Jubilaciones
INVERSIÓN							
1	00	1	7			PROGRAMA	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL
1	00	1	7	03		SUBPROGRAMA	OTROS ORGANISMOS
1	00	1	7	03	01	ACTIVIDAD	Aporte al CICPTY

Fuente: DIPRENA, 2023

Ilustración 44. Ejemplo Programas no vinculados a Producto, enfoque PbR Integral

ESTRUCTURA PBR ENFOQUE INTEGRAL							
UNIVERSIDAD TÉCNICA PBR							
ENTIDAD		CLASIFICADOR		NIVEL DE ESTRUCTURA		DESCRIPCIÓN	
TOTAL PRESUPUESTO 2023							
1	00	0	7			PROGRAMA	TRANSFERENCIAS
1	00	0	7	01		SUBPROGRAMA	A ENTIDADES PÚBLICAS
1	00	0	7	01	01	ACTIVIDAD	IDAAN
1	00	0	7	01	02	ACTIVIDAD	ETESA
1	00	0	7	02		SUBPROGRAMA	A TERCEROS
1	00	0	7	02	01	ACTIVIDAD	Jubilaciones
1	00	1	7	03		SUBPROGRAMA	OTROS ORGANISMOS
1	00	1	7	03	01	ACTIVIDAD	Aporte al CICPTY

Fuente: DIPRENA, 2023

REVISIÓN DE LAS ESTRUCTURAS CON ENFOQUE DE PBR:

A partir de la comprensión de las clases de programa con enfoque de PbR y de la visión integral entre funcionamiento e inversión, el ejercicio de revisión, diseño o rediseño de estructuras presupuestarias, partirá del análisis de la estructura de programas presupuestarios actual. Este ejercicio será realizado de la siguiente forma:

- En primera instancia el analista del Departamento de Planificación Presupuestaria (DPpr) realizará una revisión analítica de la estructura actual, a raíz de la información de articulación plan-presupuesto de la entidad.
- Realizará reuniones con el Analista Sectorial de DIPRENA a fin de aclarar dudas y validar la versión de la estructura.
- A través de una nota, se invitará a los representantes de planificación y presupuesto de la entidad, para iniciar el trabajo de revisar las estructuras presupuestarias.
- Las reuniones se realizarán siempre en presencia del Analista Sectorial de DIPRENA, representantes de planificación y presupuesto de la entidad y se llevará un acta de las reuniones y los acuerdos alcanzados. El analista del DPpr levantará el acta.
- Mientras la implementación de PbR se encuentre en fase inicial, donde los cambios de la estructura son cargados en el ambiente prueba de SIPRES (SIPRES-PBR), las aprobaciones de las revisiones de las estructuras quedarán validadas a través de la firma del acta de las reuniones (cuando la aprobación se dé durante la reunión), o a

través de correo enviado desde la jefatura de presupuesto (dependiendo de la estructura orgánica de la entidad) hacia la jefatura de DIPRENA (Director(a) de Presupuesto de la Nación).

- Cuando los cambios de estructura con enfoque de PbR entren en una etapa de implantación en la app SIPRES-WEB, la formalización de la estructura debe hacerse durante el periodo de modificación aprobado según las normas presupuestarias y a través de los mecanismos indicados en las normas .

Esta es una fase muy importante, pues la estructura programática institucional, debe encontrar cómo definirse a través de los programas presupuestarios para ejecutar los POA. Los Analistas Sectoriales apoyarán de cerca esta actividad, revisarán y aprobarán los programas presupuestarios creados por las instituciones y/o sectores a fin de que estos respondan a un enfoque de PbR, respeten los compromisos previos, leyes especiales y reflejen todas las actividades administrativas, misionales o sustantivas que realizan las instituciones.

Estas reuniones se realizarán en la fase de planificación y programación presupuestaria del ciclo presupuestario en Panamá, sin embargo, pueden extenderse a la etapa de formulación presupuestaria. Es necesario advertir, que, durante los primeros años del pilotaje, en paralelo las entidades estarán realizando en este momento, el anteproyecto de presupuesto,

por lo que puede ocurrir, que nuevas actividades presupuestarias surjan en el interín y deban incorporarse luego a las estructuras en revisión.

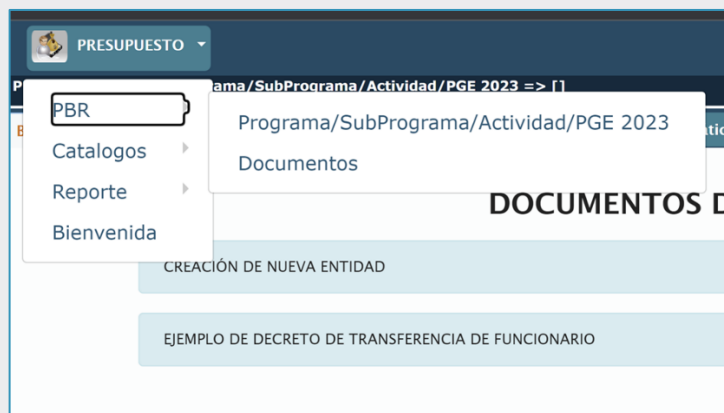
Una vez las estructuras presupuestarias programáticas son aprobados, será responsabilidad del Analista Sectorial de DIPRENA, hacer las modificaciones de la estructura actual, a la estructura de PbR dentro del módulo de prueba de PbR en el SIPRE-WEB. Para ello, recibirán el apoyo cercano del DPpr para avanzar en el proceso.

MODIFICACIONES EN EL SIPRES-PBR:

Las estructuras aprobadas por las entidades, podrán revisarse dentro del módulo de prueba de PbR dentro del SIPRES, es fundamental que, durante todo el proceso de revisión y aprobación de las estructuras, las entidades estén anuentes a que el proceso se reflejará en el módulo de prueba y que no se verá reflejado en la estructura del SIPRES-Web para formulación o ejecución presupuestaria, ni en el histórico, ni ISTMO hasta llegada esta etapa del proceso. La unidad de cómputo de DIPRENA, estará a cargo de habilitar el ambiente de prueba para aquellas entidades que formen parte del piloto de PbR.

Dentro del app SIPRES-WEB, el Analista Sectorial de DIPRENA ingresa al módulo de PbR y selecciona Programa/Subprograma/Actividad para ingresar:

Ilustración 45. Pantalla de entrada inicial SIPRES-PBR



Fuente: DIPRENA, 2023

En la pantalla principal cada analista selecciona la entidad a la que le va a hacer el cambio de estructura y presiona Buscar:

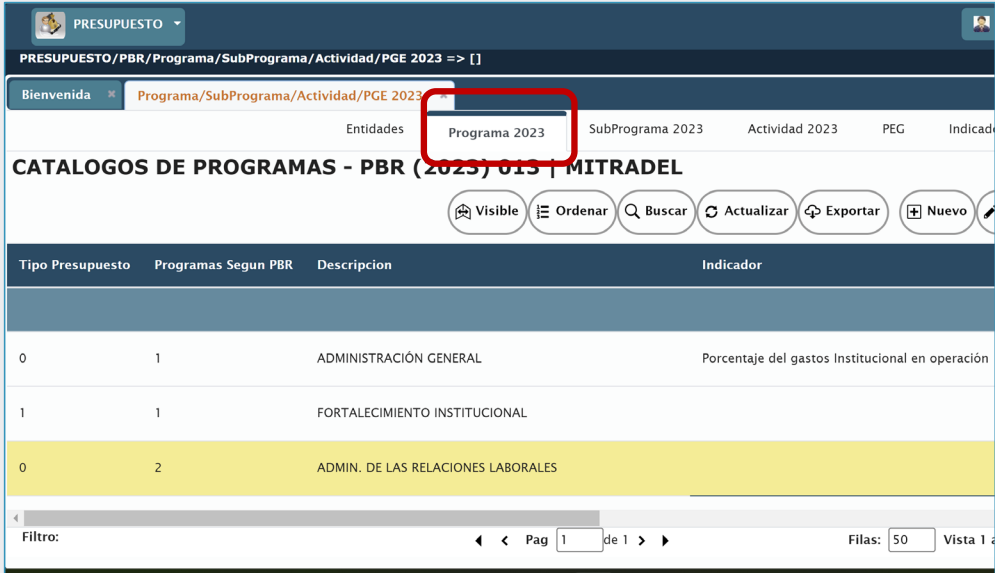
Ilustración 46. Pantalla de selección de entidad inicial SIPRES-PBR

Entidad	Descripción	Siglas	Tipo Est
001	ASAMBLEA NACIONAL	AN	C
002	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	CGR	C
003	MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA	MIPRE	C
005	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	MINRE	C

Fuente: DIPRENA, 2023

Una vez seleccionada la entidad, el paso inicial del cambio de estructura es revisar y actualizar el nivel de PROGRAMA, por lo que se debe ir hacia la pestaña de Programa:

Ilustración 47. Pantalla de selección de programa de una entidad SIPRES-PBR



Fuente: DIPRENA, 2023

En esta pantalla, si se mueven hacia la derecha se puede observar la información de la entidad, a nivel de programa, del presupuesto plurianual definido, así como el ESTADO del Programa:

Ilustración 48. Pantalla de selección de Estado de un Programa SIPRES-PBR

The screenshot shows the 'Estado' tab selected in the 'Programa 2023' section. The main table is titled 'CATALOGOS DE PROGRAMAS - PBR (2023) 013 | MITRADEL'. The table has the following columns: a 2023, Meta 2024, Meta 2025, Presup 2025, Meta 2026, Presup 2026, Meta 2027, Presup 2027, Meta 2028, Presup 2028, Estado, and Estado PBR. The data rows are as follows:

a 2023	Meta 2024	Meta 2025	Presup 2025	Meta 2026	Presup 2026	Meta 2027	Presup 2027	Meta 2028	Presup 2028	Estado	Estado PBR
			40,377,630.00		41,263,070.00		42,279,325.00		43,182,170.00		
			13,348,340.00		13,354,440.00		13,358,640.00		13,363,540.00	ABIERTO	ABIERTO
			4,175,000.00		4,225,000.00		4,325,000.00		4,375,000.00	ABIERTO	CERRADO
			5,357,195.00		5,417,905.00		5,475,730.00		5,478,555.00	ABIERTO	ABIERTO

Fuente: DIPRENA, 2023

El manejo del Estado del Programa, subprograma, actividad, es clave para poder mostrar las estructuras con enfoque tradicional y de PbR. Como se observa en la pantalla anterior existen dos (2) tipos de Estado:

- **Estado:** que refiere al estado del programa según el enfoque tradicional. Determina si desde el enfoque tradicional el programa, subprograma, actividad está abierta o cerrada. Cuando está abierta, significa que se visualiza dentro de la estructura actual del presupuesto y cuando está cerrada implica, que ha entrado en desuso en la estructura presupuestaria.
- **Estado PbR:** refiere al estado del programa (subprograma, actividad) desde la perspectiva de PbR. Por ejemplo:

Ilustración 49.

Ejemplo de cambios en el Estado de un Programa para pasar del enfoque tradicional al PbR

ESTRUCTURA PBR ENFOQUE TRADICIONAL				
UNIVERSIDAD TÉCNICA PBR				
ENTIDAD	CLASIFICADOR	NIVEL DE ESTRUCTURA	DESCRIPCIÓN	
TOTAL PRESUPUESTO 2023				
FUNCIONAMIENTO				
1	00	0	7	PROGRAMA TRANSFERENCIAS
1	00	0	7	01 SUBPROGRAMA A ENTIDADES PÚBLICAS
1	00	0	7	01 01 ACTIVIDAD IDAAN
1	00	0	7	01 02 ACTIVIDAD ETESA
1	00	0	7	02 SUBPROGRAMA A TERCEROS
1	00	0	7	02 01 ACTIVIDAD Jubilaciones
INVERSIÓN				
1	00	1	7	PROGRAMA TRANSFERENCIAS DE CAPITAL
1	00	1	7	03 SUBPROGRAMA OTROS ORGANISMOS
1	00	1	7	03 01 ACTIVIDAD Aporte al CICPTY

ESTRUCTURA PBR ENFOQUE INTEGRAL				
UNIVERSIDAD TÉCNICA PBR				
ENTIDAD	CLASIFICADOR	NIVEL DE ESTRUCTURA	DESCRIPCIÓN	
TOTAL PRESUPUESTO 2023				
1	00	0	7	PROGRAMA TRANSFERENCIAS
1	00	0	7	01 SUBPROGRAMA A ENTIDADES PÚBLICAS
1	00	0	7	01 01 ACTIVIDAD IDAAN
1	00	0	7	01 02 ACTIVIDAD ETESA
1	00	0	7	02 SUBPROGRAMA A TERCEROS
1	00	0	7	02 01 ACTIVIDAD Jubilaciones
1	00	1	7	03 SUBPROGRAMA OTROS ORGANISMOS
1	00	1	7	03 01 ACTIVIDAD Aporte al CICPTY

Fuente: DIPRENA, 2023

Por ejemplo: Para pasar el Programa 7 que tiene un espacio en Funcionamiento y otro en Inversión (lado izquierdo de la ilustración) a un enfoque integral de PbR (lado derecho), es necesario, dentro del SIPRES-PBR en la pestaña de Programa, indicar que el Estado del Programa 0-7 (funcionamiento) es:

ESTADO: ABIERTO

ESTADO PBR: ABIERTO

Esto implica, que, desde los dos enfoques, el programa será visible. En tanto que para el Programa 1-7 (inversión), el estado sería:

ESTADO: ABIERTO

ESTADO PBR: CERRADO

Con esto se indica que, desde una perspectiva tradicional, la estructura se verá como la parte izquierda de la ilustración anterior, pero que para que la estructura se visualice como la figura de la derecha, debe ocultarse o cerrarse el programa.

La modificación del programa, además, te permite cambiar la numeración del programa, revisar el nombre del programa, cargar a información de metas y presupuesto plurianual y determinar el indicador de programa (ver Paso 4, punto 2.5 más adelante). Para hacer tales modificaciones se va al botón editar y se despliega la siguiente pantalla:

Ilustración 50. Pantalla de modificación de un programa SIPRES-PBR

CATALOGOS DE PROGRAMAS - PBR (2023) 013 | MITRADEL

Tipo Presupuesto: (*) 0

Programas Segun PBR: (*) 2

Descripcion: (*) ADMIN. DE LAS RELACIONES LABORALES

Indicador: -Seleccione-

Meta 2023:

Meta 2024:

Meta 2025:

Presup 2025: 5,357,195.00

Meta 2026:

Presup 2026: 5,417,905.00

Meta 2027:

Estado: ABIERTO ABIERTO

Estado PBR: ABIERTO CERRADO

ABIERTO ABIERTO

1 a 11 de 11 Registros

Fuente: DIPRENA, 2023

La lógica de Estado abierto y cerrado aplica para programa, subprograma y actividad. Recordar, además, que los programas y subprogramas en el SIPRES-PBR se nombran en cierre de mayúscula para distinguirlos.

Una vez actualizados los programas de acuerdo con la aprobación de la entidad, se pasa a la pestaña de Subprograma. En esta pestaña, no se visualizan montos, dado que los montos se cargan para un ejercicio anual a nivel de actividad y para un ejercicio plurianual a nivel de programa:

Ilustración 51. Pantalla de selección de un Subprograma SIPRES-PBR

Tipo Presupuesto	Programa	Subprograma	Descripción	Estado	Estado PBR
0	1	01	COORDINACIÓN SUPERIOR	ABIERTO	ABIERTO
1	1	01	FORTALECIMIENTO ADMIN. GENERAL	CERRADO	CERRADO
0	1	02	COORDINACION ADMINISTRATIVA	ABIERTO	ABIERTO
1	1	02	FORTALECIMIENTO SERVICIOS ADMINISTRATIVOS	ABIERTO	CERRADO

Fuente: DIPRENA, 2023

En esta pestaña lo que se espera es reorganizar los subprogramas para reflejar la estructura aprobada además de hacer las adecuaciones de Estado (abierto) o cerrado para reflejar los enfoques tradicionales y de PbR. Siempre será posible ir observando el cambio en las estructuras a través de la pestaña de reporte en el menú principal de PbR.

Igual que para programa y actividad, el menú de opciones para subprograma incluye crear (Nuevo), Editar (modificar), Eliminar (borrar):

Ilustración 52. Pantalla de selección de modificación de un Subprograma SIPRES-PBR

Fuente: DIPRENA, 2023

Completada la organización de la estructura a nivel de programa y subprograma, la parte más importante del ejercicio consiste en entrar al nivel de actividad para reacomodar las actividades dentro de los programas y subprogramas organizados:

Ilustración 53. Pantalla de selección de Actividades de una entidad. SIPRES-PBR

Codigo Actual	Tipo	Programa	Subprograma	Actividad	Clase Proyecto	Descripcion	Presup 2024	Presup 2023
								39,797,624.00
010101	0	1	01	01		Servicios de Coordinación Central		6,757,775.00
010102	0	1	01	02		Servicios de Asesoría		332,709.00
010103	0	1	01	03		Servicios de Auditoría Interna		65,443.00

Fuente: DIPRENA, 2023

Dentro de la pestaña de actividades, el equipo de tecnología de DIPRENA, migrará la información de la app SIPRES-WEB de la entidad al módulo de PbR, de forma que se podrá visualizar el presupuesto aprobado de su vigencia anterior. Además de las columnas que identifican el código presupuestario, en el ambiente de PbR se visualizará una primera columna denominada Código Actual donde se identifica la posición de origen de una actividad antes de ser movida con el enfoque de PbR.

Identificar debidamente este código actual, es crucial para que a través de sistema se mantenga un vínculo entre la información histórica desde el enfoque tradicional de una entidad, aun cuando desde el ejercicio de PbR se hayan hecho cambios a la estructura.

Ilustración 54. Pantalla de modificación de una Actividad SIPRES-PBR

The screenshot displays a web application interface for modifying an activity. A modal window titled "CATALOGOS DE ACTIVIDAD - PBR (2023) 013 | MITRADEL" is open over a background table of activities. The modal contains the following fields:

- Codigo Actual: 010102
- Tipo: (*) 0
- Programa: (*) 1
- Subprograma: (*) 01
- Actividad: (*) 02
- Clase Proyecto: (*) [dropdown]
- Descripcion: (*) Servicios de Asesoría
- Presup 2024: [input field]
- Presup 2023: 332,709.00
- Funcional: (*) Administración y Regulación [dropdown]
- Regional: (*) NIVEL DISTRITAL [dropdown]
- Sectorial: (*) Administración y Regulación [dropdown]
- Estatus: [input field]
- Estado: (*) ABIERTO [dropdown]
- Accion: (*) Acciones Comunes [dropdown]
- Indicador Intermedio: -Seleccione- [dropdown]
- Indicador Por Sector: -Seleccione- [dropdown]
- Flag: [input field]
- Observacion: [text area]

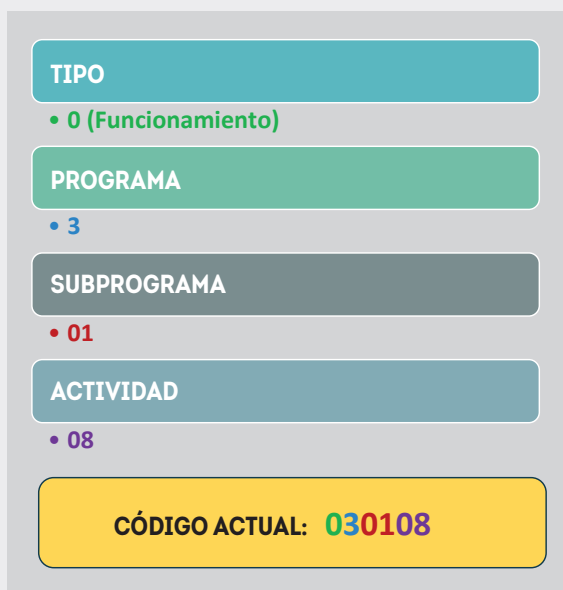
At the bottom of the modal, a red note states: "Los campos con (*) son Obligatorios".

Código Actual	Tipo
010101	0
010102	0
010103	0

Fuente: DIPRENA, 2023

La primera vez que se modifica la estructura de una entidad. El código actual referirá a los datos de Tipo, Programa, Subprograma, Actividad que servirán de equivalencia entre las estructuras modificadas con enfoque de PbR y las estructuras en el histórico presupuestario. Este código se construye como sigue:

Ilustración 55. Construcción del Código Actual de Equivalencia de Estructuras



Fuente: PNUD, 2023

Este código representa el vínculo de equivalencia entre el SIPRES-WEB y el SIPRES-PBR por lo que no debe quedar en blanco en ninguna actividad de las estructuras presupuestarias revisadas en el pilotaje de PbR. Algunas convenciones generales sobre el tema:

- Cuando una actividad presupuestaria cambie de posición en la estructura por su revisión de PbR, el código reflejará su posición original.
- Cuando una actividad presupuestaria se desagregue en dos o más, para ganar en claridad del enfoque o para desarmar una actividad bolsa el código de la actividad original se escribirá igual en cada una de las actividades desagregadas.
- Cuando dos actividades presupuestarias se agreguen en una sola en el enfoque de PbR,

se escribirá el código actual como la suma de los dos códigos individuales.

- No podrán crearse actividades que no tengan espacio presupuestario en el SIPRES-WEB, por lo tanto, no debe existir una actividad sin código actual.
- Otros elementos importantes de la pantalla de modificaciones de actividades son:
- Las actividades se escriben en minúscula y deben denominarse como el servicio que ofrecen.
- La definición funcional, regional, sectorial, son valiosas también para caracterizar el enfoque de PbR y para mejorar el proceso de Monitoreo y Evaluación.
- El estatus refiere al Estado tradicional de la actividad (Abierto o Cerrado), en tanto que

el Estado refiere al Estado de PbR (Abierto o Cerrado). Para mayor comprensión de este tema revisar lo explicado anteriormente al referir a la pestaña de programa. En todo caso, las estructuras solo reflejarán y sumarán el presupuesto de las entidades que tengan la categorización de ABIERTO, por lo que para que los totales presupuestarios sean correctos, las actividades con recurso deben estar abiertas. El sistema crea las actividades con el estado de ABIERTO por defecto.

- El campo de acción permite identificar la clase de programa (administrativo, misional, sustantivo, no vinculado).
- Los campos de indicadores intermedios y por sector no se utilizan en esta etapa.

Es importante destacar, que a nivel del detalle de las actividades presupuestarias se pueden caracterizar elementos importantes como etiquetas (tagging), poblaciones beneficiarias, etc.

En algunas oportunidades, cuando se trate de mover una actividad a otra posición esta posición se encontrará ocupada por otra actividad. Debe cuidarse renombrar temporalmente el código de la actividad de destino, para dejar libre el código para ubicar la actividad original, y revisar el número temporal para colocarla en el lugar correcto.

En todo momento, el analista podrá verificar cómo está quedando la estructura desde enfoque de tradicional y de PbR haciendo uso del Reporte de Estructura:

Ilustración 56. Pantalla Inicial de visualización de Reporte de Estructuras. SIPRES-PBR

The screenshot shows the SIPRES-PBR interface. A dropdown menu is open under the 'PRESUPUESTO' tab, with 'Reporte' selected. The menu options are: PBR, Catalogos, Reporte, and Bienvenida. The 'Reporte' sub-menu is also open, showing options: Estructura Programática PBR, Presupuesto desagregado, Programa Indicativo, Base Legal, Orientaciones Estratégicas, and Documentos Principales PBR. Below the menu, there is a table with columns: Codigo Actual, Tipo, Programa, Subprograma, and a description. The table has three rows, with the second row highlighted in yellow.

Codigo Actual	Tipo	Programa	Subprograma	
010101	0	1	01	01
010102	0	1	01	02
010103	0	1	01	03

Fuente: PNUD, 2023

En la pantalla principal del SIPRES, dentro de la pestaña de Reporte – PbR se presiona la opción de Estructura Programática PbR para observar cómo queda la estructura desde distintos enfoques:

Ilustración 57. Pantalla de selección de Reporte de Estructuras. SIPRES-PBR

Estructura Programática

Año:(*) 2022

Entidad:(*)

Tipo De Presupuesto:(*) %

Desea Tipo?:(*) -Seleccione-

Desea Programa?:(*) NO

Desea SubPrograma?:(*) Tradicional
Segun PBR

Desea Actividad?:(*) S

Estado:(*) A

Desea Monto Partida?:(*) S

Desea Complementaria?:(*) S

Fuente: DIPRENA, 2023

Es importante seleccionar el año en el que se está trabajando, sino la estructura puede mostrar el enfoque antes de PbR. Para definir si se quiere visualizar el enfoque Tradicional o según PbR, se selecciona donde dice Desea Tipo? y allí aparece la opción Tradicional (enfoque funcionamiento e inversión) o según PbR (enfoque integrado).

La pantalla de salida cuando se selecciona el enfoque Tradicional muestra lo siguiente:

Ilustración 58. Pantalla de salida Reporte de Estructura PbR con enfoque Tradicional. SIPRES-PBR

Enfoque Tradicional					
013 MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL					Año: 2024
Partida	Descripción	Sectorial	Funcional	Regional	Acción
TOTAL DE LA ENTIDAD					
FUNCIONAMIENTO					
0.13.0.1.	ADMINISTRACIÓN GENERAL				
0.13.0.1.01.	COORDINACIÓN SUPERIOR				
0.13.0.1.01.01.	Servicios de Coordinación Central	139	231	080808	Acciones Comunes
0.13.0.1.01.02.	Servicios de Asesoría	139	231	080899	Acciones Comunes
0.13.0.1.01.03.	Servicios de Auditoría Interna	139	231	080899	Acciones Comunes
0.13.0.1.02.	COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA				
0.13.0.1.02.01.	Servicios de Planificación	139	231	080899	Acciones Comunes
0.13.0.1.02.02.	Servicios Informática	139	231	080899	Acciones Comunes
0.13.0.1.02.03.	Administración de Recursos Humanos	139	231	080899	Acciones Comunes
0.13.0.1.02.04.	Servicios de Contabilidad	139	231	080899	Acciones Comunes
0.13.0.1.02.05.	Servicios de Archivos y Correspondencia	139	231	080899	Acciones Comunes
0.13.0.1.02.06.	Servicios Generales	139	231	080899	Acciones Comunes
0.13.0.1.02.07.	Servicios de Administración General Coordinación	139	231	080899	Acciones Comunes
0.13.0.1.02.08.	Servicios de Compras y Suministros	139	231	080899	Acciones Comunes

Fuente: DIPRENA, 2023

Es muy común que las entidades confundan que desde el enfoque de PbR no es posible visualizar el presupuesto desde la categorización de Funcionamiento e Inversión. Este reporte muestra, que se puede hacer un ejercicio de rediseño de estructuras presupuestarias con enfoque de PbR y aun así mostrar el presupuesto desde una perspectiva de funcionamiento e inversión.

Al seleccionar la opción de “según PbR”, el reporte de estructura se desplegará como sigue:

Ilustración 59.

Pantalla de salida Reporte de Estructura PbR con enfoque Tradicional. SIPRES-PBR

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO DE LA NACIÓN

ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

Enfoque PBR

013 MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL

Año: 2024

11/08/2023 11:06

Partida	Descripción	Sectorial	Funcional	Regional	Acción
TOTAL DE LA ENTIDAD					
0 . 13 . 0 . 1 .	ADMINISTRACIÓN GENERAL				
0 . 13 . 0 . 1 . 01.	COORDINACIÓN SUPERIOR				
0 . 13 . 0 . 1 . 01 . 01.	Servicios de Coordinación Central	139	231	080808	Acciones Comunes
0 . 13 . 0 . 1 . 01 . 02.	Servicios de Asesoría	139	231	080899	Acciones Comunes
0 . 13 . 0 . 1 . 01 . 03.	Servicios de Auditoría Interna	139	231	080899	Acciones Comunes
0 . 13 . 0 . 1 . 02.	COORDINACION ADMINISTRATIVA				
0 . 13 . 1 . 1 . 02 . 01.	Fortalecimiento a Apoyo Logístico	131	239	999999	Acciones Comunes
0 . 13 . 0 . 1 . 02 . 01.	Servicios de Planificación	139	231	080899	Acciones Comunes
0 . 13 . 0 . 1 . 02 . 02.	Servicios Informática	139	231	080899	Acciones Comunes
0 . 13 . 0 . 1 . 02 . 03.	Administración de Recursos Humanos	139	231	080899	Acciones Comunes
0 . 13 . 0 . 1 . 02 . 04.	Servicios de Contabilidad	139	231	080899	Acciones Comunes

Fuente: DIPRENA, 2023

Es importante notar, que ambas estructuras tienen las mismas actividades y deben sumar el mismo monto presupuestario, solo que se presentan con reportes de forma distinta. Estas vistas van a permitir al analista identificar si los estados de ABIERTO y CERRADO de programas, subprogramas y actividad se colocaron correctamente. Esto es muy importante, pues si se han colocado de forma equivocada el presupuesto con

enfoque de PbR no será igual al presupuesto asignado con el enfoque tradicional y al solicitar los reportes para formular el Anexo, no se podrá mostrar la coincidencia entre el Presupuesto Aprobado según la Ley General de Presupuesto y el Presupuesto de la entidad con enfoque de PbR.

El resumen de las entradas, procesos y salida de este paso se ilustran a continuación:

Ilustración 60. Diagrama del Paso 2. Diseño de Programas Presupuestarios basados en Resultado



2.4. PASO 3: Identificación del Problema y la Población Objetivo

En el diseño de programas presupuestario que se define antes, parece no quedar de forma explícita la identificación del problema y la población objetivo, sin embargo, es un elemento de importancia poder identificar estos elementos en conjunto con la entidad, a fin de dotar de significado los programas desde el ejercicio presupuestario.

En la primera etapa de implantación del enfoque de PbR poco se trató sobre esta

materia, dada la complejidad del ejercicio de revisión de estructuras, pero se espera que, en los siguientes ciclos presupuestarios, las entidades, en conjunto con su Analista Sectorial y el Analista del DPpr de DIPRENA determinen con mayor énfasis el objetivo general de cada programa presupuestario, así como el problema subyacente y la población objetivo a ser atendida.

Para la identificación del problema, en caso de que el programa presupuestario exista con anterioridad, se debe hacer un ejercicio retrospectivo con una mirada analítica de análisis del problema y construcción del árbol

del problema como se detalló en el acápite anterior: Diagnóstico de Necesidades. En caso de que el programa sea nuevo, el procedimiento se sigue paso a paso como lo definido en el acápite Diagnóstico de Necesidades.

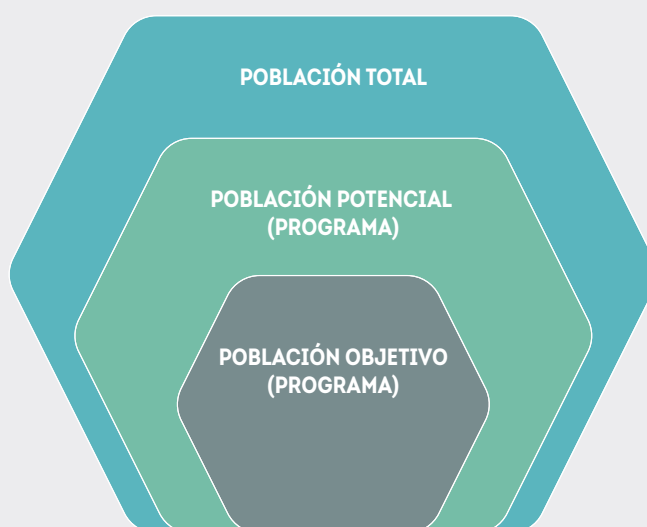
Una vez identificado el problema, la definición de la población objetivo del programa presupuestaria, partirá analizando cual es el grupo poblacional que observa la situación problemática identificada y que se espera sea intervenida transformando su situación actual, por una situación mejorada gracias al programa presupuestario que se analiza. Para comprender con mayor detalle la naturaleza de la población objetivo, revisar como se articula el programa presupuestario con una política pública específica dentro del PEI de la entidad y/o el PEG, es importante.

Es necesario hacer una distinción entre la población total, la población potencial y la población objetivo, porque refieren a distintas perspectivas de un mismo interés:

- **Población objetivo:** población sobre la que se observará el cambio esperado de un programa, proyecto, acción. Resulta de la aplicación de los criterios de focalización sobre la población potencial.
- **Población potencial:** es aquella población parte de la población total que presenta el problema específico y que potencialmente puede ser alcanzada por el programa. Es a esta población a la que se le aplican los criterios de focalización para determinar la población objetivo.
- **Población total:** es el universo de la población que se encuentra caracterizada y afectada por el problema específico. A esta población se espera llegar a través de un programa, dadas las limitaciones de alcance, tiempo y presupuesto, pero se reconocen.

La población relevante para un programa será la población objetivo, a quien desde lo institucional y lo presupuestario, se le espera atender en la

Ilustración 61. Conformación de la población de un Programa



Fuente: PNUD, 2023

solución de su situación problemática a través de la realización de las actividades y proyectos presupuestados en un ciclo fiscal. Esta población se focaliza a partir de la población potencial, que desde una mirada intertemporal de mediano plazo debería alcanzar el programa. Focalizar implica identificar el ámbito de la posible intervención, el que puede ser nacional, provincial, distrital, o referirse a uno o varios grupos humanos, por ejemplo, por etnia, género, edad.

La focalización es un elemento de análisis fundamental, pues determina los criterios que definen la cobertura de atención programática según los requisitos que debe cumplir el usuario de los bienes y servicios de un programa público, para considerarse beneficiario. La combinación de estos dos factores, esto es, cómo se define al beneficiario y dónde se concentra territorialmente, determina el parámetro de discriminación que identifica a la población objetivo.

Ilustración 62. Ejemplo de Población Objetivo

PROGRAMA: PROMOCIÓN DE LA CULTURA

- **Población objetivo: 6,000 personas (3,800 mujeres)**

Fuente: DIPRENA, 2023

Es importante, que, desde la rectoría de la planificación y la política pública, se identifiquen con antelación caracterizaciones transversales que se quieran observar sobre las poblaciones

objetivos de las políticas públicas. Así, desde el ejercicio de PbR pueden determinarse criterios generales. A continuación, un ejemplo de población objetivo:

Una focalización o caracterización transversal, puede referirse a elementos de preocupación nacional como los efectos de las políticas públicas sobre el ciclo de vida, o el enfoque de género. De esta manera, se puede caracterizar toda la población objetivo de programas con una sub categoría de género para hacer este seguimiento transversal.

El proceso de identificar el problema, debe ser desarrollado al interior de las instituciones públicas, como parte del ejercicio de análisis de necesidades, sin embargo, en caso de haber obviado este proceso, durante la etapa del ciclo presupuestario de planificación y programación presupuestaria, el Analista del DPpr puede acompañar el proceso junto con los representantes de planificación y presupuesto de la entidad. El analista Sectorial de DIPRENA apoyará el proceso. Al final, debe quedar establecido con claridad el objetivo general de cada programa presupuestario (misional, sustantivo), así como la población total, potencial y objetivo que atenderá. Esta población se caracterizará por género, además de cualquier otra caracterización que sea de relevante interés para una entidad en particular. La población objetivo se concentrará en aquella parte de la población potencial que se espera alcanzar dada la restricción presupuestaria. A continuación, la ilustración de entradas, proceso y salidas de este paso:

Ilustración 63. Diagrama Paso 3. Identificación del problema y la población objetivo



2.5. PASO 4: Formulación de indicadores y metas presupuestarias

La gestión de las políticas públicas implica un trabajo acucioso y transparente para la observación de la ciudadanía, que son los financiadores de las iniciativas y los objetivos últimos de las intervenciones. Esta demanda de transparencia y rendición de cuentas, que se hacen más imprescindibles luego de la Declaración de París (2005) obliga a los gobiernos y organismos, a encontrar mecanismos que garanticen un seguimiento plausible y comprensible tanto para los gestores

de proyectos, como para los veedores de los procesos. Algunas metodologías facilitan una estructura para aplicar a estos procesos de construcción de objetivos indicadores y metas, como lo es la metodología del Marco Lógico y la Teoría del Cambio.

El término indicador puede referirse a un instrumento que sirve para mostrar o indicar algo; o un procedimiento que permite cuantificar alguna dimensión conceptual y que, cuando se aplica, produce un número.

Es fundamental comprender que los indicadores no son valores, sino son instrumentos / fórmulas, para obtener un valor. Las metas, por otro lado,

representan el valor que alcanza un indicador, en su posición deseada. La literatura es rica en información sobre indicadores y a través del tiempo ha replanteado su denominación. En general la metodología de PbR concibe las siguientes similitudes en la nomenclatura de indicadores de desempeño (ver en el capítulo I, punto 2.4 la definición de los indicadores listados):

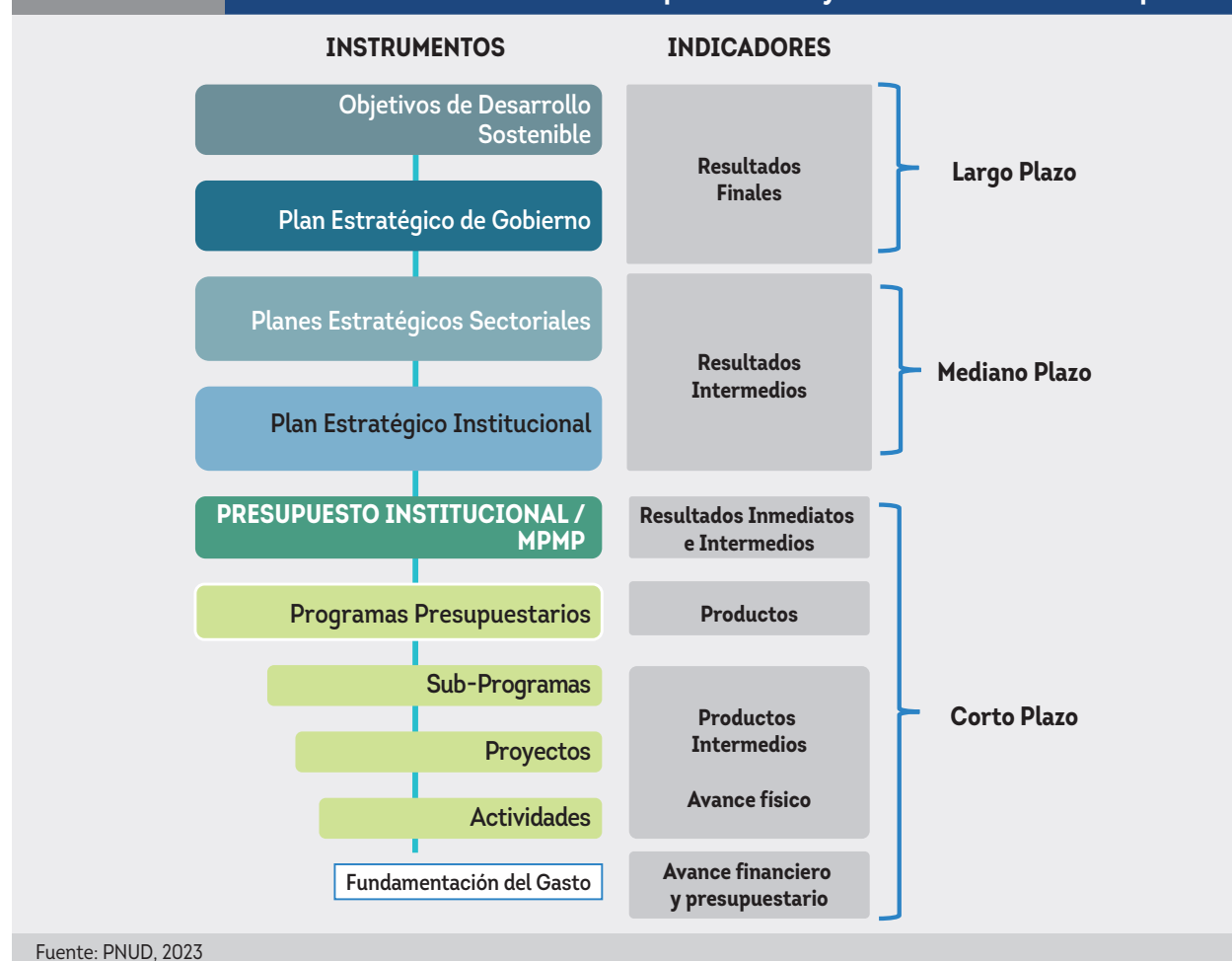
- Indicadores de Resultado Final o Impacto
- Indicadores de Resultado Intermedio o Efectos
- Indicadores de Resultado Inmediato

- Indicadores de Producto
- Indicadores de Actividad

A continuación, se presenta la relación entre los instrumentos de planificación y los indicadores de desempeño:

Esta figura, ilustra, además, la rectoría implícita para hacer seguimiento a los distintos indicadores. Es a partir de esto, que a nivel del enfoque de PbR, los programas presupuestarios se concentrarán en la articulación a indicadores de producto para que el seguimiento presupuestario a las metas físicas se concentre en los indicadores que muestren la entrega de

Ilustración 64. Relación entre los instrumentos de planificación y los indicadores de desempeño



Fuente: PNUD, 2023

bienes y servicios públicos que son financiados a través de las asignaciones presupuestarias.

En general, los indicadores a nivel de resultado (final, intermedio) observan una evolución que depende del desempeño de varias instituciones (son transversales), además los ejecutores de programas tienen menos control sobre ellos y son seguidos por los rectores de las políticas públicas. También, evolucionan más despacio (medio y largo plazo) y su evaluación es de interés sectorial, nacional o internacional.

Por otro lado, los indicadores de naturaleza operativa, como el indicador de producto, producto intermedio, actividad, proceso, observan una evolución que depende del programa o proyecto (son institucionales), donde los ejecutores de programas tienen mayor control sobre ellos y su desempeño es de interés de la entidad y de la Dirección de Presupuesto. Estos indicadores evolucionan más rápido (tienen metas anuales, inter anuales e intra anuales) y su evaluación es de interés institucional.

Respecto a los indicadores de producto, se definen como aquellos que miden los bienes y servicios que son generados y entregados, cumpliendo los estándares de calidad definidos, como consecuencia de la transformación de los insumos a través de un proceso de producción. Por ejemplo: número de pasaportes entregados, número de estudiantes matriculados. Los indicadores de producto generalmente son sencillos, no indicadores compuestos, no tasas, variaciones, índices. Los indicadores de producto se colocan del lado de la oferta que pone a disposición una entidad pública para atender una necesidad identificada. Vistos desde el lado de la demanda, este se denomina como indicador de resultado inmediato y mide, del lado del beneficiario (grupo meta, población objetivo) como se reciben los bienes y servicios entregados:

Son ejemplos de indicadores de producto: número de asistencias técnicas realizadas, número de inspecciones a comercios realizadas, número de operativos de vigilancia costera



realizados, número de actividades de formación realizadas, etc.

Ilustración 66. Ejemplo de indicador de producto

PROGRAMA: PROMOCIÓN DE LA CULTURA

- **Población objetivo:** 6,000 personas (3,800 mujeres)
- **Indicador de producto:** número de eventos culturales realizados en el año

Fuente: PNUD, 2023

En la comprensión de que las entidades públicas pueden tener un número plural de indicadores de proceso, actividades o producto bajo un mismo programa presupuestario, el ejercicio de formulación de indicadores de producto bajo la metodología de PbR buscará discriminar aquel indicador de producto, que dado el objetivo del programa presupuestario, los subprogramas y actividades de funcionamiento e inversión que contiene, representan de la mejor manera el producto final entregado por tal programa presupuestario. Además, para apoyar la identificación de este indicador, la entidad debe preguntarse:

- Si el presupuesto solicitado en este programa presupuestario disminuye significativamente, ¿el indicador de producto que se está formulando cambiaría su nivel de meta?
- Si el presupuesto solicitado en este programa presupuestario aumenta significativamente, ¿el indicador de producto que se está formulando cambiaría su nivel de meta?

La intención detrás de estas preguntas generadoras, es asociar un indicador de producto que se asocie en el desempeño a los requerimientos presupuestarios que se están solicitando.

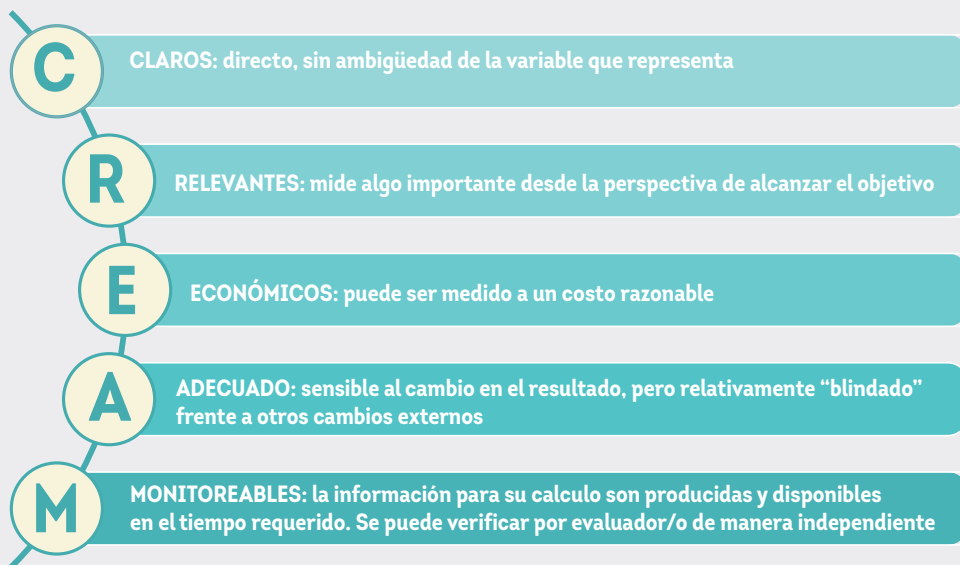
Es fundamental comprender que esta limitación de mostrar un solo indicador de producto asociado al programa presupuestario, de ninguna forma implica que la entidad deba renunciar al conjunto de indicadores de producto, actividad y/o proceso que ha identificado desde la planificación en sus POA o PEI. Al contrario, en la fase de monitoreo y evaluación de programas presupuestarios, dentro de la etapa de ejecución presupuestaria, tendrán espacio para para profundizar la conversación sobre el reporte de desempeño de sus metas físicas presupuestarias haciendo uso de los indicadores auxiliares disponibles (en caso de tenerlos) y con mayor detalle. El Manual de Monitoreo y Evaluación de Programas Presupuestarios explicará mejor este tema.

Una vez se ha formulado el indicador de producto, para garantizar la calidad del indicador, existen varias herramientas para valorar sus atributos. Según Schiavo-Campo (1999), todo indicador debe cumplir con atributos que favorezcan su comprensión para el seguimiento y evaluación, estos atributos pueden ser resumidos por el acrónimo CREAM:

Es responsabilidad del Analista del Departamento de Monitoreo y Evaluación de Programas Presupuestario (DM&EPpr) vigilar durante la reunión de indicadores que el indicador seleccionado por la entidad cumpla con los mejores atributos que garantizan su calidad⁹. La verificación de los atributos de los

9. Durante los primeros años de implementación del PbR se espera un proceso progresivo de aprendizaje que permita la construcción de información de mayor calidad.

Ilustración 67. Atributos CREAM para los indicadores de desempeño



Fuente: Adaptado de Schiavo-Campo (1999)

indicadores, permitirá una mejor selección de indicadores para el seguimiento de programas y proyectos, y facilitará el proceso de levantamiento de las fichas del indicador que realiza el DM&EPpr y que se incluye dentro

del Manual de Monitoreo y Evaluación de Programas Presupuestarios.

A continuación, se presenta un indicador revisado con los atributos CREAM:

Ilustración 68. Ejemplo de un indicador revisado con atributos CREAM

Ejemplo: Porcentaje de niños que cumplen con el nivel de desarrollo infantil esperado

CLARO:	• No identifica si son todos los niños o un rango de edad. No indica cual es el instrumento para medir el Desarrollo "esperado". No indica si es un porcentaje anual o mensual
RELEVANTES:	• Es relevante para medir la " intención" de cambio en nivel de desarrollo infantil (objetivo)
ECONÓMICOS:	• Es económico pues INAPI tiene una serie histórica, los procedimientos de captura de datos administrativa están disponibles
ADECUADO:	• Captura directamente la gestión del programa
MONITOREABLES:	• El dato esta disponible trimestralmente y es verificado por la auditoria financiera cada 6 meses porque de eso dependen los pagos

Fuente: PNUD, 2023

Finalizada la formulación del indicador, el proceso de PbR para una entidad no termina en tanto se hayan definido metas plurianuales asociadas a tal indicador. Con respecto a las metas, el método mayormente aceptado, de acuerdo con Kusek y Rist (2004) en establecer las metas a partir de la línea base del indicador e incluir el nivel deseado de mejora (tomando en consideración los recursos disponibles durante un periodo específico de tiempo), para llegar a la meta de desempeño. En el caso de indicadores de producto de programas presupuestarios misionales o de continuidad, probablemente la línea base tendrá que hacer referencia al nivel de meta ejecutada en el año anterior. Para los programas nuevos, la línea base deberá levantarse, o si es un bien o servicio nunca provisto se definirá en cero (0).

En cuanto a la fijación de metas, los actores presentes en la reunión de construcción de indicadores (sobre todo los representantes del DPpr y DM&EPpr) deben procurar que el ejercicio de fijar un valor de meta se realice a través de un análisis de las capacidades institucionales necesarias para el logro de tal nivel de meta (recursos, organización, adquisiciones, etc.) y, si la etapa del ciclo presupuestario se encuentra ya con disposición de información del presupuesto recomendado, revisar el nivel de meta definido para que se ajuste al presupuesto posible.

Por otro lado, la fijación de las metas en un ejercicio plurianual, debe darle la licencia a la entidad para colocar, desde un escenario aspiracional, el nivel de meta que le permite cumplir con su planificación de mediano plazo para resolver las brechas de su población objetivo. Estas metas no tienen que crecer linealmente, o asociarse al crecimiento de una variable macroeconómica (como el PIB, por ejemplo), sino que deben responder a una reflexión desde la programación institucional (POA y PEI) de

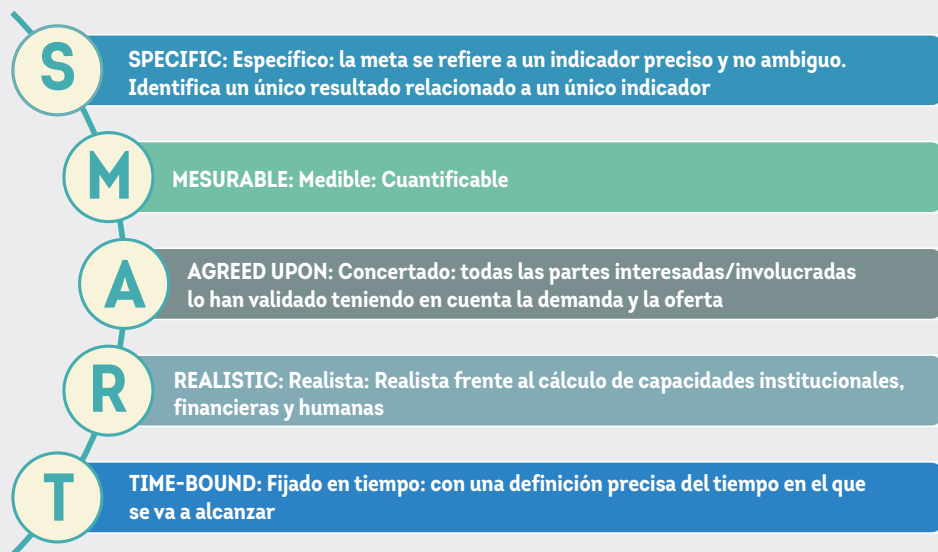
cómo se espera que el programa presupuestario vaya atendiendo las necesidades. El apego a una definición creíble de metas, ayudará a hacer ejercicios de análisis prospectivos y de diseño, que favorezcan las evaluaciones de eficiencia y calidad del gasto público en etapas posteriores de la implementación de PbR.

En el corto plazo, la definición plurianual de metas tendrá un carácter indicativo y será revisada cada año en la etapa de planificación, programación y formulación presupuestaria.

Es natural que las entidades que tienen una experiencia incipiente en monitoreo y evaluación se manifiesten aprensivas al proceso de formulación de indicadores y metas, aquí, la intervención de los sectorialistas y analistas de planificación presupuestaria y monitoreo y evaluación de programas presupuestarios de DIPRENA es fundamental, para reforzar que el proceso de formulación de indicadores y metas ofrece una oportunidad valiosa para que la entidad defienda sus requerimientos presupuestarios, explique sus limitaciones operativas con una fundamentación basada en evidencias, la cual, en una etapa de maduración del proceso de implementación de PbR debe llevar a una interacción entre los distintos actores que intervienen desde el enfoque descendente y ascendente distinta.

Algunos autores como Drucker (1955) y Doran (1991) mencionan una metodología llamada SMART, diseñada para apoyar a organizaciones e individuos para facilitar la identificación de atributos, especialmente en términos de los objetivos que conducen al logro de las metas de forma efectiva y clara, por lo que, una vez establezcan metas para el indicador deseado, es recomendable pasarlas por el tamiz de sus atributos SMART. A continuación, los elementos del enfoque de atributos SMART:

Ilustración 69. Atributos SMART para las metas de desempeño



Fuente: Adaptado, de Drucker (1955) y Doran (1991)

Pero estos atributos SMART son deseables, no es obligatorio garantizar que un mismo conjunto de metas cumpla con todos los atributos a la vez, lo que debe tratarse es que se exprese con claridad la combinación de

atributos de mayor interés para una entidad, para facilitar el seguimiento y la evaluación. A continuación, un ejemplo de la aplicación de los atributos SMART a una meta:

Ilustración 70. Ejemplo de una meta revisada con atributos SMART

Ejemplo: 25% de los latinoamericanos tienen un ingreso promedio de USD.600

- | | |
|---------------------|--|
| SPECIFIC: | • ¿Cuál es la meta? ¿llegar al 25 por ciento o que la gente tenga en un ingreso promedio? |
| MESURABLE: | • ¿Tienen líneas de base? ¿Cada cuánto se calcula el ingreso promedio? |
| AGREED UPON: | • Muchos de los cálculos de país de posición fiscal, de doing business van a mirar esta meta. ¿todos los actores están de acuerdo? ¿Esto es consistente con los ODS? |
| REALISTIC: | • ¿Cuál es la línea de base?, si actualmente el 10% de la población en Latinoamérica tiene este ingreso promedio, ¿se logrará? |
| TIME BOUND: | • No indica cuando se espera alcanzar la meta. |

Fuente: PNUD, 2023

Existen otras metodologías para la construcción de indicadores y metas, como la SPICED, o la incluida en el enfoque MEAL (Monitoring, Evaluation, Accountability and Learning).

La interrelación población objetivo-indicador-meta debe revisarse cuando se seleccionaran los mejores indicadores y metas para revisar la integridad causal de su construcción.

Ilustración 71.

Ejemplo de indicador y metas de producto

PROGRAMA: PROMOCIÓN DE LA CULTURA

- **Población objetivo:** 6,000 personas (3,800 mujeres)
- **Indicador de producto:** número de eventos culturales realizados en el año
- **Meta:** 60 evento realizados en el 2023

Fuente: PNUD, 2023

Desde la perspectiva de implementación de la metodología de PbR en Panamá, en las primeras etapas de implementación solo se requerirá a las entidades la formulación de un (1) indicador de producto por cada programa presupuestario. Aun cuando parece poco, esto representa un desafío importante para muchas entidades, pero la experiencia de implementación de enfoques de PbR recomienda mantener contenida la cantidad de indicadores a fin de favorecer el proceso (Sangines y Nicaretta).

Dentro del proceso, la definición del indicador de producto, se realizará una vez la entidad haya aprobado su estructura presupuestaria con enfoque de PbR, dado que esto facilitará la conversación causal del producto que se espera tener en cada programa. Esto se realizará a través de una reunión en la que participan el DPpr quien orienta la alineación causal de los

indicadores a los programas; el DM&EPpr, quien procura, desde su especialidad, la construcción de indicadores y metas CREAM y SMART y alimenta la información para construir las fichas de indicador; el analista sectorial de la entidad, que conoce a detalle la entidad; y los representantes de planificación, presupuesto y operaciones de la entidad que determinan lo medible y lo alcanzable o no en función al presupuesto.

La información básica requerida para construir los indicadores se resume en el Formulario de Formulación de Indicadores de Producto para Programas Presupuestarios en el Anexo 3 de este documento, sin embargo, algunos elementos conceptuales respecto de los indicadores son importantes para la sesión de trabajo con la entidad.

En el Manual de Monitoreo y Evaluación de Programas Presupuestario se definirá con mayor profundidad la construcción de indicadores y metas de programas con enfoque de PbR.

Además, en los primeros años de implementación, puede ocurrir que una entidad revise el indicador formulado y desee cambiarlo para uno que muestre mejor el bien o servicio de un programa presupuestario. Esto es posible, dado que la construcción de indicadores de calidad es flexible en las primeras etapas. En todo caso, al igual que el ejercicio de revisión de estructuras, la revisión de indicadores debe quedar suscrita dentro de la etapa de Planificación y Programación Presupuestaria, al inicio de un nuevo ciclo presupuestario, en tanto que la revisión de las metas debe estar sujeta a cambios hasta que se promulgue el Presupuesto General del Estado. Ciertamente, pueden ocurrir excepciones en

el proceso, las que se discutirán caso a caso en reunión técnica entre el analista Sectorial de DIPRENA, el del DPpr y el del DM&EPpr, por ejemplo: la modificación de una prioridad de política pública que compromete el progreso de un indicador, o la definición de una contención temporal del gasto que congela las actividades que impulsan el avance de una meta de producto.

En general, en el contexto del diseño de Programas Presupuestarios, el proceso de entrada, proceso y salida se desarrolla como sigue:

Este proceso interactúa con otros procesos particulares del M&E de programas

presupuestarios definidos en el Manual de Monitoreo y Evaluación de programas presupuestarios. La coordinación integral de los actores del ciclo presupuestario es fundamental, ya que el objeto común es la entidad, por lo que se debe procurar una visión integral y sistémica.

Todas las acciones relacionadas con el monitoreo y evaluación son de gran sensibilidad e interés para la metodología de PbR por lo que debe cuidarse el proceso desde todas las instancias y participar de forma constructiva en un ejercicio que no tiene que ser perfecto desde el primer momento, pero que puede ganar en calidad a través del tiempo sumando aliados y consolidando la confianza en la implementación.

Ilustración 72. Diagrama del Paso 4. Formulación de Indicadores y Metas



2.6. PASO 5: Actualización del enfoque plurianual

Con la información cargada desde la revisión de las estructuras presupuestarias en el SIPRES-PBR (Paso 2) y la definición de indicadores y metas físicas realizadas (Paso 4), el enfoque plurianual de la entidad queda actualizado.

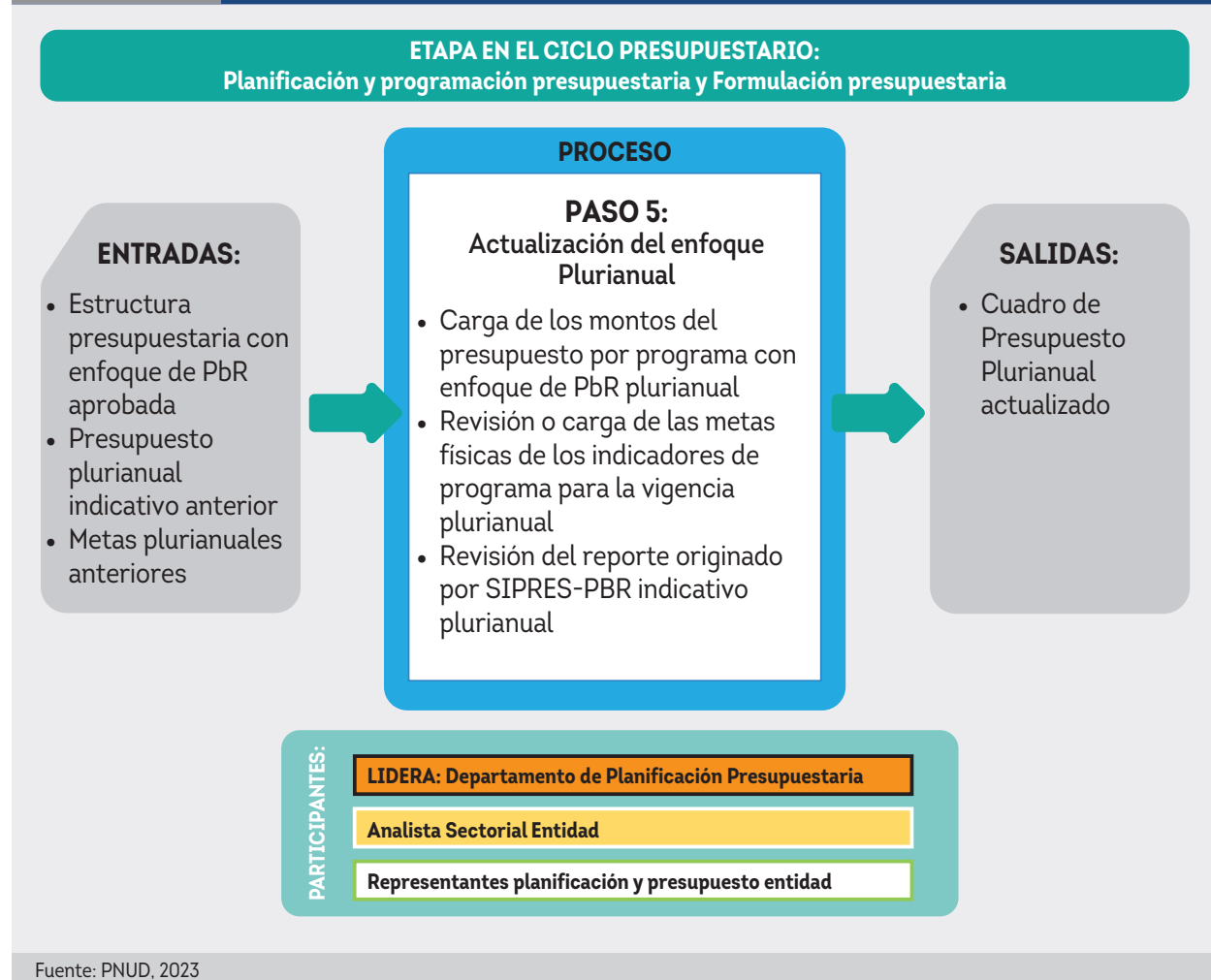
Esta visión plurianual, debe ser analizada por la entidad, el analista sectorial y el equipo del DPpr a fin de que a través del tiempo vaya ganando en

credibilidad y permita planificar una actuación sólida hacia las políticas públicas y la atención a las asimetrías sociales.

Para mejorar esta visión, el trabajo de construcción de un MPMP y la interacción descendente y ascendente de los actores del proceso presupuestario y transversal es fundamental.

El proceso de actualización del enfoque plurianual se resume como sigue:

Ilustración 73. Diagrama del Paso 5. Actualización del enfoque Plurianual

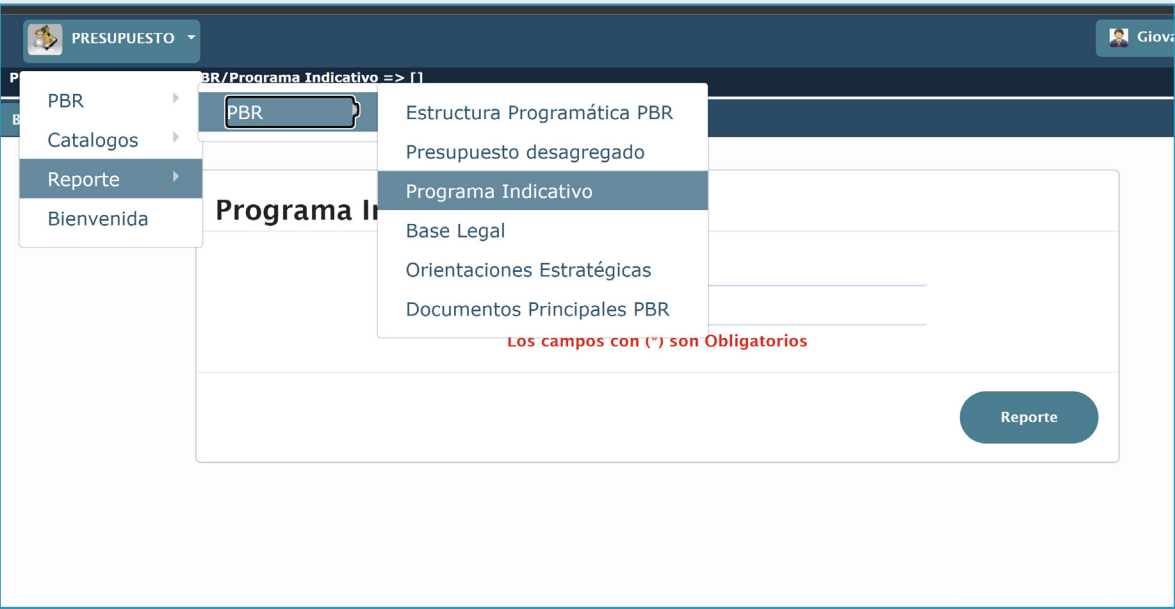


La actualización del enfoque plurianual será liderada por el DPpr, pero dependerá directamente de que el Analista sectorial de DIPRENA, cargue o actualice la información plurianual de la entidad, dada la configuración de los programas presupuestarios con enfoque de PbR. Esto implica, que las proyecciones realizadas en la estructura tradicional en el SIPRES-WEB, deben ser revisadas y rectificadas para que su presentación con el enfoque de PbR reflejen cualquier movimiento o revisión de los subprogramas, actividades desde la perspectiva de PbR. La mirada plurianual es importante, por

lo que ser acucioso y apegado a la realidad en este proceso es importante para potenciar la mirada intertemporal y vinculada a resultados del ejercicio.

Una vez cargados los montos y las metas, el analista de DPpr verificará que el reporte que se origina en el SIPRES-PBR sea consistente con el monto presupuestario formulado y aprobado para la entidad. Esta información aparece entrando en el menú principal del SIPRES-WEB - Reporte - PBR - Programa indicativo:

Ilustración 74. Pantalla del Reporte del Presupuesto consolidado plurianual indicativo con enfoque de PbR



Fuente: DIPRENA, 2023

El reporte originado debe mostrar la información del nombre del programa, nombre, indicador, unidad de medida y las metas físicas y presupuestarias de cada programa en un escenario de 5 años móviles.

Es posible que si un programa no tiene perspectivas de continuar en el mediano plazo no muestre metas y montos más allá su año de caducidad. También, para los programas 7 no se debe desplegar información de metas físicas, porque no están asociados a producto.

La consistencia de los montos con el presupuesto que se apruebe para la próxima vigencia fiscal, debe ser verificados por el analista.

2.7. PASO 6: Determinación de Contribuciones al PEG y ODS

Una vez las entidades cuentan con una estructura aprobada, sus indicadores de producto definidos con metas en un escenario de mediano plazo, es posible generar la conversación sobre las contribuciones desde los programas presupuestarios hacia objetivos de mediano y largo plazo.

Este trabajo se realiza a la luz de la Matriz de Articulación Programática definida por la entidad en el Paso 1. De ella se toman en consideración:

Ilustración 75. Ejemplo del Presupuesto basado en Resultados Plurianual.

IV. PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS CONSOLIDADO AÑO 2022 - 2027															
Entidad: 047 FISCALÍA GENERAL DE CUENTAS															
PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS	PRODUCTO			2022		2023		INDICATIVO							
	NOMBRE	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	META	PRESUP.	META	PRESUP.	2024		2025		2026		2027	
								META	PRESUP.	META	PRESUP.	META	PRESUP.	META	PRESUP.
PRESUPUESTO TOTAL					4,333,553		5,005,000		8,734,562		9,171,290		9,629,855		11,931,347
PROGRAMA: P.1 ADMINISTRACIÓN GENERAL	Participación del gasto administrativo en el presupuesto	Porcentaje del gastos institucional en operación	Porcentaje	55	2,390,353	57	3,374,959	60	5,240,737	60	5,502,774	60	5,777,913	51	6,066,808
PROGRAMA: P.2 INVESTIGACIÓN PATRIMONIAL	Investigaciones realizadas	Porcentaje de investigaciones realizadas	Porcentaje	50	1,943,200	50	1,630,041	50	3,319,133	50	3,485,090	50	3,659,345	50	3,842,312
PROGRAMA: P.3 PREVENCIÓN DE LESIÓN PATRIMONIAL	Formación Especializada en Jurisdicción de Cuenta	Número de recursos humanos con formación especializada completa	Número de personas					1,500	174,892	1,750	183,426	2,250	192,597	2,250	2,022,227

Fuente: DIPRENA, 2022

- **Para la visión de mediano plazo:** las políticas y pilares relacionados a la entidad con el PEG. De esta manera, la conversación con la entidad, conducirá a la reflexión respecto con: ¿con qué porcentaje del presupuesto del programa X la entidad contribuye al logro de la política definida el Pilar del PEG?
- **Para la visión de largo plazo:** las políticas y pilares relacionados a la entidad con los ODS. De esta manera, la conversación con la entidad, conducirá a la reflexión respecto con: ¿con qué porcentaje del presupuesto del programa X la entidad contribuye al logro de cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible identificados? Por ejemplo:

En la reunión sobre indicadores y contribuciones, el analista de Planificación y Programación, orientará a la entidad, para determinar para cada programa presupuestario con enfoque de PbR revisado, qué contribución directa desde el presupuesto se hace al logro de las políticas definidas desde una articulación plan presupuesto. Esto implica que, para una entidad educativa superior, como la del ejemplo, si la entidad observó una articulación hacia el Pilar 4: Educación, dentro de la cual hay una política de Educación y otra de Ciencia, Tecnología e Investigación; y además se declaró un vínculo al Pilar 3: Economía Competitiva, dentro del cual se encuentra una política de Medio Ambiente, se tiene que revisar para cada programa, su

Ilustración 76. Ejemplo de identificación de contribuciones al PEG y ODS

CONTRIBUCIÓN PROGRAMAS A ODS Y PEG			
PROGRAMA	NOMBRE	PEG	ODS
PROGRAMA 1	ADMINISTRACION GENERAL	No se vinculan contribuciones	NA
PROGRAMA 2	DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	100% PILAR 4 Política Educación 100%	ODS 4 Educación de Calidad 80 % ODS 9 Industria, Innovación e Infraestructura 20% ODS 13 Acción por el Clima 0%
PROGRAMA 3	INVESTIGACIÓN Y EXTENSIÓN UNIVERSITARIA	100% PILAR 4 Política Ciencia, Tecnología e Investigación 100%	ODS 4 Educación de Calidad 80% ODS 9 Industria, Innovación e Infraestructura 20% ODS 13 Acción por el Clima 0%
PROGRAMA 4	ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO	100% PILAR 3 Política Medio Ambiente 100%	ODS 4 Educación de Calidad 15% ODS 9 Industria, Innovación e Infraestructura 15% ODS 13 Acción por el Clima 70%
PROGRAMA 7	TRANSFERENCIAS	No se vinculan contribuciones	NA

Fuente: DIPRENA, 2023

contribución porcentual, a uno, otro u ambos pilares.

En el ejemplo anterior, el Programa 2 observa una contribución desde el presupuesto, en un 100% al Pilar 4 en su política de Educación, esto es claro, dado que todas las actividades y proyectos financiadas desde el presupuesto, atienden el resultado de desarrollar el proceso de educación superior. Mientras que el Programa 4 Adaptación al Cambio Climático, contribuye también al 100 % a la política de Medio Ambiente del Pilar 3.

También es importante destacar, que ni el Programa 1, ni el Programa 7 se asocian a contribuciones al PEG o a los ODS, esto se debe por su naturaleza de apoyo transversal (Programa 1 de Administración) o su naturaleza de transferencia, donde la entrega de bienes y servicios las realiza un tercero (Programa 7 de Transferencias).

En cuanto a la vinculación con los ODS, el ejemplo muestra una declaración de la entidad desde el Programa 2 de 80% para el ODS 4 Educación de Calidad, 20% para el ODS 9 Industria, Innovación e Infraestructura y 0% al ODS 13 Acción por el Clima. Aun cuando la asignación de ponderaciones es un proceso subjetivo, la metodología de PbR propone contener, en la medida de lo posible, la subjetividad, al focalizar las contribuciones a los ODS hacia aquellos ODS donde se puede evidenciar una contribución directa desde el presupuesto. Para esto la lectura de la Matriz de Articulación Programática (Paso 1) es fundamental, pues en ella se identifican no solo los ODS asociados, sino sus objetivos

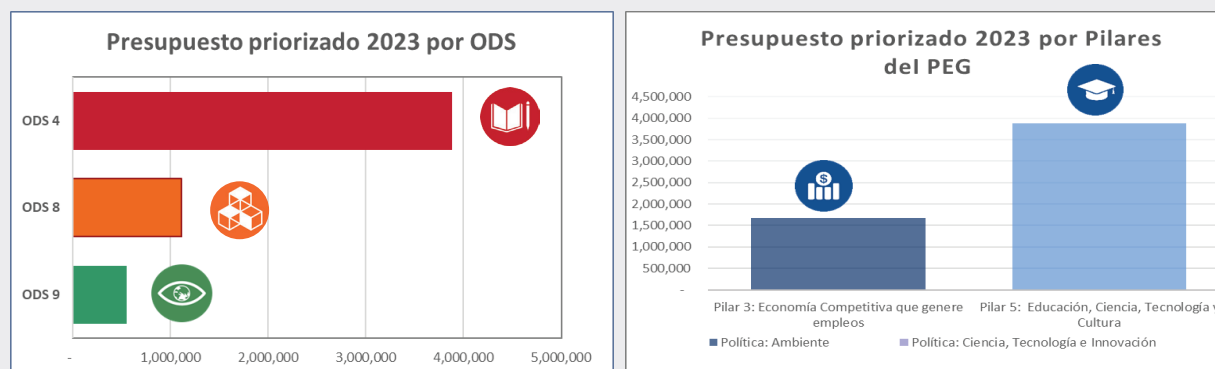
específicos e indicadores, para tener una mejor comprensión de la contribución.

Es así como, en el ejemplo, la contribución al ODS 4 de un 80% corresponde a la naturaleza del programa y de las actividades presupuestarias que se financian radicadas en mayor proporción a atender una educación de calidad, y en una menor proporción a generar procesos de investigación (toda vez que la entidad concentra en el Programa 3 lo relacionado a las investigaciones).

Es importante aclarar, que el ejercicio de definición de las contribuciones al PEG y ODS puede generar conflictos con las contribuciones definidas desde los instrumentos de planificación de las instituciones. Esta percepción de discontinuidad o error se explica puesto que, desde la planificación, las entidades determinan sus contribuciones de mediano plazo hacia las políticas del PEG o a los ODS de forma aspiracional en sus planes estratégicos, sin embargo, desde la implementación del PbR, las entidades tienen que razonar las contribuciones directas, que, en un ejercicio anual, hallaron un espacio presupuestario para avanzar en el progreso de objetivos de mediano y largo plazo. Es así como, si en el PEI la entidad visualizó una contribución a los ODS 1, 5, 9 y 13 y en el PbR encontraron vínculos directos al ODS 4, 9 y 13, hay un espacio desde los POA, y los presupuestos, para planificar y programar acciones para activar el aporte de una entidad, desde el presupuesto, para atender los ODS planificados.

Al final, las contribuciones evidenciadas serán reportadas en el Anexo de PbR a través de gráficas como las siguientes:

Ilustración 77. Ejemplo de la representación gráfica de las contribuciones del PbR al PEG y ODS



Fuente: DIPRENA, 2023

Estas contribuciones son susceptibles a revisión, cada año. Además, cuando el instrumento nacional de mediano plazo se mueva del PEG al PND, o cuando un nuevo PEG sea publicado,

las contribuciones también deben ser revisadas y validadas.

El proceso para completar este paso se presenta a continuación:

Ilustración 78. Diagrama del Paso 6. Contribuciones al PEG y ODS



Fuente: PNUD, 2023

La participación de la entidad, el analista sectorial, el analista del DPpr y del DM&EPpr son importantes para el éxito de este proceso y deben ser guiadas haciendo uso del Formulario de Contribuciones de Programas Presupuestarios a PEG y ODS (Anexo 4). La entidad y su analista sectorial en DIPRENA procurarán ampliar la comprensión de las ponderaciones factibles a cada programa, en tanto que el analista del DPpr guiará la discusión para mantener el foco en la articulación plan-presupuesto ya aprobada y para concentrar el ejercicio de ponderaciones sobre un escenario de contribuciones directas. El analista del DM&EPpr apoyará la conversación teniendo una perspectiva de la ejecución presupuestaria de la entidad, de modo que las contribuciones sean realistas desde una mirada de la ejecución.

2.8. PASO 7: Consolidación del Anexo de la Entidad

El anexo de PbR será consolidado y presentado a consideración del director de Presupuesto de la Nación por el jefe del Departamento de Planificación Presupuestaria. Mostrará el

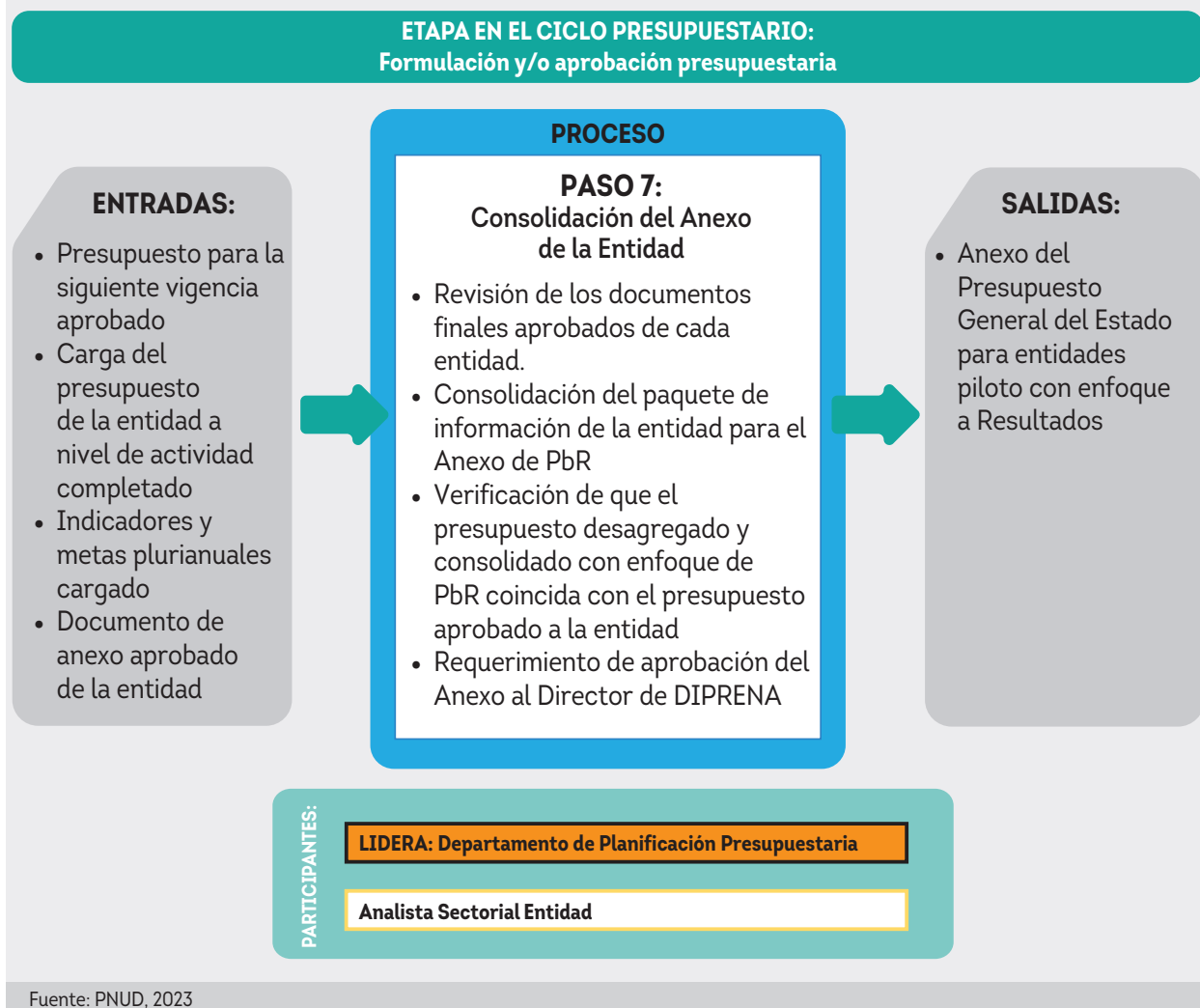
presupuesto aprobado de la siguiente vigencia fiscal con el enfoque de PbR a partir del trabajo de las entidades.

La presentación de la estructura desagregada de la entidad se realizará a nivel de subprograma con enfoque de PbR y la del presupuesto consolidado a nivel de Programa, con enfoque de PbR. Es fundamental que en esta etapa se verifique la coherencia estructural del anexo, la articulación plan-presupuesto y que los montos reflejados en el Anexo para una entidad, programa, subprograma, sean consistentes con el presupuesto ley aprobado para esa entidad. Cada analista sectorial de DIPRENA junto con el Analista del DPpr serán responsables para que la información sea la misma.

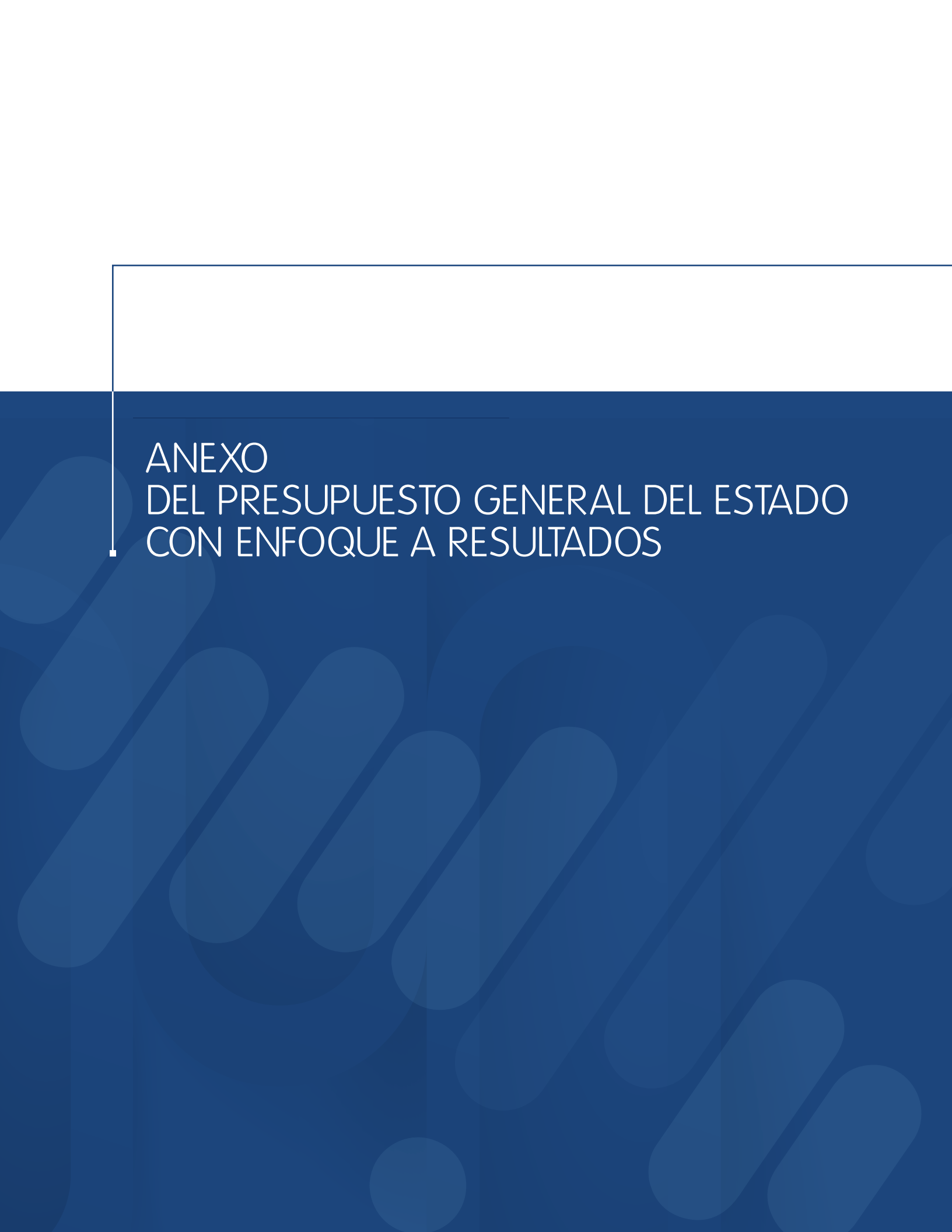
Ninguna entidad con información incompleta en la parte de entrega de indicadores y metas para el ejercicio anual y plurianual, podrá ser considerada como finalizada para su publicación en el anexo de PbR.

El proceso para completa este paso, se describe a continuación:

Ilustración 79. Diagrama del Paso 7. Consolidación del Anexo a la Ley General de Presupuesto con enfoque de PbR



Los detalles del Anexo del Presupuesto General del Estado con enfoque de PbR se presentan en el capítulo siguiente.



ANEXO DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO CON ENFOQUE A RESULTADOS

El Anexo a la Ley General de Presupuesto con enfoque a Resultados es un instrumento de rendición de cuentas y transparencia presupuestaria, que busca dotar de profundidad y significación la Ley de Presupuesto que se promulga cada año.

El documento presenta una visión consolidada de las contribuciones hechas por las entidades públicas participantes en el pilotaje de implementación de PbR en Panamá, para atender las prioridades de política a través de las asignaciones presupuestarias que les fueron aprobadas. Además, el documento presenta la naturaleza de cada entidad piloto, desde su encuadre legal y la misión y visión que le orienta, hasta identificar los acentos presupuestarios colocados en cada programa presupuestario con enfoque a resultado para atender las prioridades de política articuladas desde los instrumentos de planificación que le asisten.

1. Contenido del Anexo de PbR

A continuación, se presentan los distintos componentes del Anexo al PGE con enfoque de PbR. Este contenido, ha sido organizado con un enfoque deductivo, a fin de acompañar al lector desde un contexto general y estratégico de la

entidad piloto, hacia temas más específicos y detallados como su presupuesto desagregado.

La información vertida para cada entidad, tiene un espacio amplio para construir una aproximación de su modelo causal y abordar con amplitud la correlación de sus elementos para actuar sobre la cadena de valor, sin embargo, en las primeras etapas del pilotaje, se ha desafiado a las instituciones pilotos a un número reducido de información de profundidad media, para garantizar un abordaje e implantación del enfoque que vaya actuando sobre los modelos mentales y creciendo en el tiempo. El mayor desafío del enfoque es procurar su sostenibilidad.

1.1. Información general de la entidad

El primer capítulo del Anexo pretende introducir al lector a las motivaciones de la entidad en su enfoque a resultados. Declara el presupuesto aprobado para la vigencia fiscal y grafica el camino causal desde el cual la institución atraviesa de los programas presupuestarios, a través de sus ejes institucionales para contribuir a los objetivos de la planificación nacional (PEG) y los compromisos de largo aliento (ODS).

Esta primera parte, también resumen las contribuciones agregadas vinculadas con el enfoque de PbR, con las que la entidad espera aportar al desempeño de resultados transversales de mediano y largo plazo. Estas contribuciones, son un aporte de gran valor para la transparencia presupuestaria y participación ciudadana, pues abren los ejercicios de gestión presupuestaria a futuros análisis de causa y efecto sobre el progreso medible de la transformación de la sociedad.

1.2. Base Legal

La inclusión de la base legal de la entidad dentro del Anexo, tiene el objetivo de actualizar al lector sobre la principal normativa institucional que da fundamento a sus actuaciones de cara al servicio público y el ciudadano. Facilita el recuento de la historia institucional y coloca al lector en una línea espacio – tiempo inequívoca. No debe tratarse este capítulo con ligereza pues, en algunos casos, los instrumentos

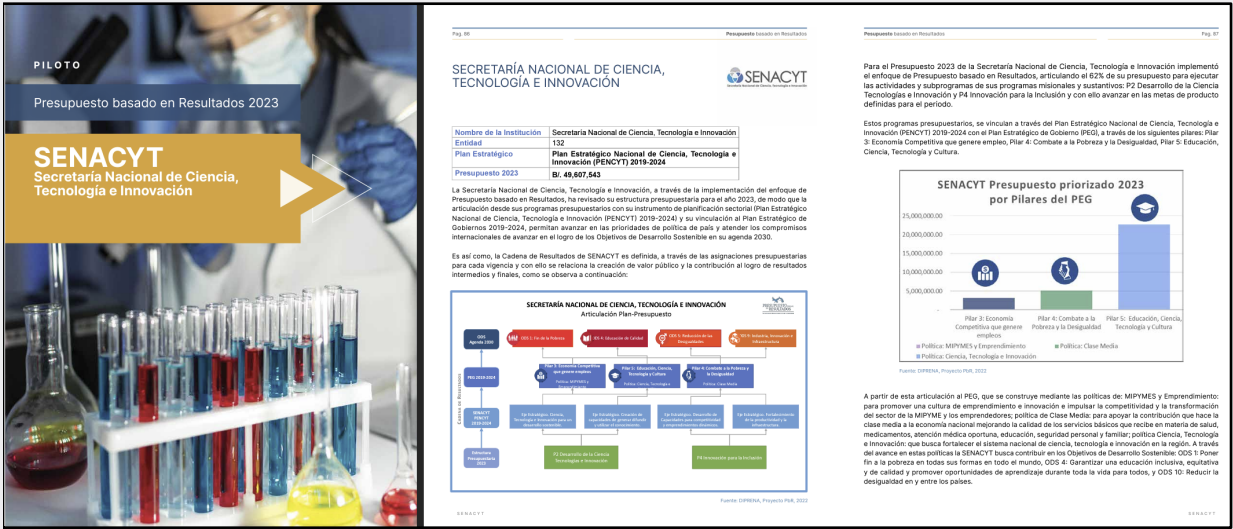
legales que acuerpan la gestión institucional no se encuentran de forma transparente en las plataformas institucionales. Este capítulo no pretende ser un espacio exhaustivo de acciones legales y administrativas institucionales, sobre todo para las entidades con una historia de más larga dada, debe seleccionarse con cuidado los instrumentos legales de mayor relevancia que permiten construir una presentación normativa clara de la entidad.

1.3. Orientaciones Estratégicas

Las orientaciones estratégicas de la institución hacen referencia al andamiaje orientador de la entidad para radicar sus actuaciones misionales y el progreso en la construcción de su visión institucional de mediano plazo a través de sus instrumentos de planificación y su mandato legal.

Es un capítulo de gran valor para ayudar a todos los actores de la gobernanza pública, incluida la

Ilustración 80. Ejemplo de Información General del Anexo de PbR



Fuente: DIPRENA, 2023

misma institución a transparentar sus funciones misionales, su visión institucional de mediano plazo y como estos objetivos se asocian en el mediano y largo plazo, con los ejes estratégicos definidos en el Plan Estratégico Institucional, el Plan de Gobierno y su coherencia para contribuir a los ODS.

Dada la débil estructura de la planificación nacional, el enfoque metodológico de PbR es flexible para aquellas entidades piloto que no cuentan con un Plan Estratégico Institucional formalizado, en este sentido, se solicita a los representantes de la entidad una declaración de prioridades e indicadores institucionales de mediano plazo para armar la Cadena de Resultados. Es fundamental que estos vacíos de la planificación vayan siendo salvados en el corto plazo, para dotar de significancia las acciones institucionales.

Por otro lado, la articulación a los pilares del PEG y a los ODS desde la perspectiva del presupuesto, deben restringirse a articulaciones que representen una contribución directa desde lo presupuestario. Las instituciones tienden a tener una mirada más amplia y abierta de su relación con los instrumentos de mediano y largo plazo, sobre todo, si el vínculo se radica desde lo aspiracional, sin ninguna asociación a indicadores y metas o presupuestos, que acote la visión general. Es así como, desde el enfoque de PbR, puede darse el caso que la definición de las contribuciones al PEG u ODS de una entidad, se enmarquen en un número mayor de políticas, pilares u ODS, de las vinculaciones racionales

que se encuentran desde el encadenamiento desde los programas presupuestarios. Esto ocurre, porque al tener que identificar contribuciones directas desde el presupuesto hasta un ODS, por ejemplo, el análisis causal de la implementación de PbR con las pilas piloto, lleva en algunas ocasiones, a identificar, que las contribuciones no se ramifican a tantos pilares del PEG o a tanto ODS.

Este trabajo analítico y constructivo con las entidades y sus equipos de planificación, presupuesto y operaciones, reviste de herramientas poderosas para la defensa, priorización y rendición de cuentas del proceso presupuestario institucional.

1.4. Articulación de la Estructura Programática

La articulación de la estructura programática de la entidad, tiene la presentación de una matriz de 3x4, que se aproxima a una matriz de Marco Lógico y busca racionalizar y detallar el camino causal entre el corto, mediano y largo plazo de una entidad, en función de los instrumentos de planificación identificados en las orientaciones estratégicas y su asociación a indicadores de resultado. En particular, la matriz se construye de abajo hacia arriba, desde la declaración de ejes estratégicos concebidos en el Plan Estratégico Institucional¹⁰ y sus indicadores de resultado intermedios asociados; en el nivel superior se identifican las políticas específicas a las que contribuye la institución a través de su presupuesto y que están definidas dentro

10. No hay una aproximación metodológica para la formulación de planes estratégicos en Panamá, lo que lleva a que algunos planes estén constituidos por Ejes Estratégicos, Pilares Estratégicos, Acciones Estratégicas, etc. refiriéndose al mismo nivel de agregación. Este es un tema que deberá ser atendido para homogenizar la visión estratégica de las entidades y mejorar el enfoque a GpR.

de los pilares del Plan Estratégico de Gobierno, cada política se asocia a un indicador de resultado intermedio¹¹ que se levanta a partir de las declaraciones vertidas en el PEG sobre las acciones transformacionales esperadas; en el nivel superior se encuentran los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales son declarados a nivel de objetivos específicos y sus indicadores identificados, a los que la entidad se relaciona desde el presupuesto con una expectativa de contribución directa. En la base de la matriz se presentan los programas presupuestarios con sus indicadores de producto y su presupuesto aprobado, para completar la articulación plan-presupuesto.

Dada la debilidad de la planificación estratégica a todos los niveles en el país, la presentación de la Matriz de Articulación Programática refuerza la significancia plan-presupuesto llevando a los equipos institucionales de las entidades piloto a profundizar en la conversación sobre el camino causal y los indicadores de desempeño asociados con los que evalúan su progreso y se alinean.

En un contexto de planificación estratégica desarrollada, la construcción de la matriz no tiene mayor dificultad, sin embargo, los ejercicios de pilotaje realizados han requerido de las entidades una declaración de los ejes estratégicos a distintos niveles y la formulación de indicadores de resultado asociados, en ausencia de tales declaraciones dentro de los instrumentos de planificación publicados.

1.5. Presupuesto basado en Resultados Consolidado (indicativo)

El cuadro con el PbR Consolidado (indicativo) muestra el presupuesto plurianual de una entidad, en un horizonte móvil de cinco (5) años y con enfoque a resultados. Esto implica que los programas presupuestarios publicados responden a una mirada integral que funciona los programas de funcionamiento con los de inversión en un solo programa. Además, muestra las metas indicativas para cada indicador de producto definido por programa, también en un horizonte plurianual.

Las proyecciones de ingresos y gasto son elaboradas por los analistas de DIPRENA a partir de supuestos y orientaciones macroeconómicas definidas. El avance de la metodología de PbR dentro de DIPRENA, deberá en un corto plazo abordar el desarrollo del MPMP de las instituciones, sectores (enfoque ascendente) y contrastarlo con el MPMP del Sector Público (enfoque descendente) para fortalecer la credibilidad de la mirada plurianual y viabilizar la planificación estratégica con un enfoque causal y basado en resultados.

1.6. Presupuesto basado en Resultados Desagregado Anual

El cuadro que muestra el PbR desagregado anual, representa el producto medula de la

11. El Plan Estratégico de Gobierno no publica una Matriz de Medición del Desempeño que vincule las políticas y pilares asociados a indicadores y metas para medir su seguimiento. Dado que la formulación y seguimiento del PEG es rectoría de la Dirección de Políticas Públicas, la información de indicadores en la intersección de las políticas de PEG es indicativa y susceptible a actualizarse una vez el instrumento publique este tipo de información.

Ilustración 81. Ejemplo de Matriz de Articulación Programática del Anexo de PbR

III. ARTICULACIÓN PROGRAMÁTICA

OBJETIVOS	VINCULACIÓN	INDICADORES
Objetivo Global	ODS	Resultado Final
ODS 1. Fin de la Pobreza Objetivo Específico: 1.5 De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales. ODS 4. Educación de Calidad Objetivo Específico: 4.3 De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad incluida la enseñanza universitaria. ODS 10. Reducción de las Desigualdades. Objetivo Específico: 10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.	ODS 1: Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ODS 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos ODS 10: Reducir la desigualdad en los países y entre ellos	1.a.1. Proporción de los recursos generados a nivel interno que el gobierno asigna directamente a programas de reducción de la pobreza. 4.3.1. Tasa de participación de los jóvenes y adultos en la enseñanza y formación académica y no académica en los últimos 12 meses. Desglosada por sexo. 10.2.1 proporción de personas que viven por debajo del 50% de la mediana de los ingresos, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad.
Objetivo Global	Plan Estratégico de Gob. 2014-2019	Resultados Intermedios y Finales
Política. MIPYMES y Emprendimiento: Promover una cultura de emprendimiento e innovación, para impulsar la competitividad y la transformación del sector de la MIPYME y los emprendedores, apoyando la mejora de capacidades, el desarrollo de laboratorios de emprendimiento e innovación social y promoviendo la creación de clúster, así como creando las condiciones tecnológicas para disminuir la complejidad de los trámites. Impulsar laboratorios de emprendimiento e innovación social. Política. Ciencia, Tecnología e Innovación: Fortalecer el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación en la región a través de la consolidación de un ecosistema de investigación e innovación transformadora (universidades, empresas y gobierno) que nos permita dar el salto de cantidad y calidad pendiente, para que el desarrollo científico-tecnológico contribuya tanto en lo económico como lo social, a transformar la base productiva del país y crear bases para pasar en el futuro de un país consumidor a un exportador de tecnología.	PEG-3 Economía Competitiva que genere empleos PEG-5 Educación, Ciencia, Tecnología y Cultura	Inversión Pública como % del PIB Gasto de gobierno en educación superior como % de PIB
Objetivo Global	Plan Estratégico de Gob. 2014-2019	Resultados Intermedios y Finales
Política. Clase Media: Apoyar la contribución que hace la clase media a la economía nacional mejorando la calidad de los servicios básicos que recibe en materia de salud, medicamentos, atención médica oportuna, educación, seguridad personal y familiar y así fortalecer y mejorar su calidad de vida.	PEG-4 Combate a la Pobreza y la Desigualdad	Inversión gubernamental para impulso de emprendimientos dinámicos como % del PIB
Objetivo General	PEI	Resultados Intermedios
Eje Estratégico. Ciencia, Tecnología e Innovación para un desarrollo sostenible. Eje Estratégico. Creación de capacidades de generar difundir y utilizar el conocimiento. Eje Estratégico. Desarrollo de Capacidades para competitividad y emprendimientos dinámicos.	PENCYT 2019-2024	Monto de la inversión en proyecto CTI como % del PIB. Tasa de graduados CINE 8 por millón de habitantes tasa de investigaciones por millón de habitantes. Gasto de gobierno en educación superior como % de PIB Porcentaje de territorios beneficiados por proyectos CTI.
PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS	PRESUPUESTO	INDICADORES DE PRODUCTO
PRESUPUESTO TOTAL	46,607,543	
P1 ADMINISTRACION GENERAL	6,886,575	Porcentaje del gasto institucional en operación
P2 DESARROLLO DE LA CIENCIA TECNOLOGIAS E INNOV	17,520,356	acciones para el fomento de la CTI desarrollados
P4 INNOVACIÓN PARA LA INCLUSIÓN	10,411,312	Instituciones con infraestructuras y equipo tecnológicos para fomentar la CTI
P5 TRANSFERENCIAS CENTRO DE INVESTIGACION	11,789,300	Centros fortalecidos en CTI

Fuente: DIPRENA, 2023

Cuadro del PbR Consolidado Indicativo del Anexo de PbR

Fuente: DIPRENA, 2023

aproximación del enfoque de PbR. En él se muestra a nivel de Programa Presupuestario y Sub-Programas, las asignaciones presupuestarias aprobadas para la vigencia fiscal, con un enfoque integral. De esta manera, se pueden observar los montos presupuestarios aprobados desde funcionamiento e inversión para atender la entrega de un bien o servicio institucional. El cuadro presenta, antes de mostrar la desagregación presupuestaria con el clasificador programático de PbR, la definición del indicador de producto que se asocia a cada programa, así como la meta anual

que se espera alcanzar, dado el presupuesto aprobado.

Se espera en publicaciones próximas del Anexo de PbR, alimentar este capítulo con una definición de los objetivos generales de cada programa presupuestarios, así como un análisis de la población objetivo que se espera intervenir con la ejecución anual. Estos aportes de conceptuales de programación nutrirán el enfoque a resultados de elementos determinantes para la toma de decisiones basada en evidencia y para constituir un avance en la calidad del gasto público.

Ilustración 83. Presupuesto basado en Resultados Desagregado Anual en el Anexo de PbR

PROGRAMA: P.1 ADMINISTRACION GENERAL

Producto	Indicador de Producto	Unidad de medida	Meta 2023
Participación del gasto administrativo en el presupuesto	Porcentaje del gastos institucional en operación	Porcentaje	15

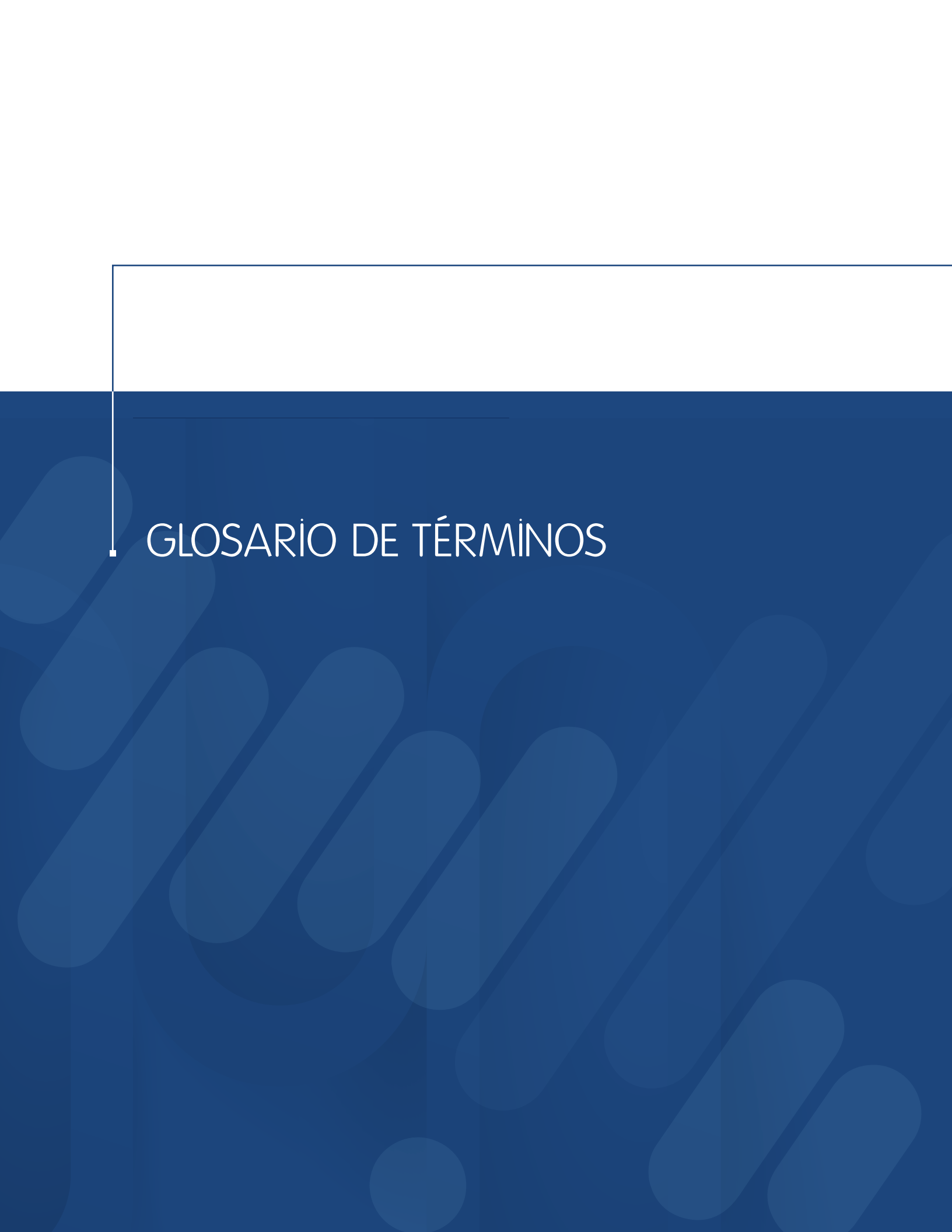
Presupuesto Aprobado	Presupuesto
ADMINISTRACION GENERAL	4,232,129
COORDINACION CENTRAL	3,865,079
CONSTRUCCIONES	367,050

PROGRAMA: P.2 SEGUROS AGROPECUARIOS

Producto	Indicador de Producto	Unidad de medida	Meta 2023
Póliza	Número de Pólizas entregadas Anualmente	Número	5550

Presupuesto Aprobado	Presupuesto
SEGUROS AGROPECUARIOS	24,407,998
SEGURO AGRICOLA	20,098,277
SEGURO PECUARIO	3,471,146
SEGURO COMPLEMENTARIO	838,575

Fuente: DIPRENA, 2023



GLOSARIO DE TÉRMINOS

A continuación, se presenta un glosario de términos relevantes al lenguaje técnico de la presupuestación y enfoques basados a resultados, consolidado a partir del Manual de Planificación Estratégica (Armijo, 2011), Manual de Marco Lógico (Ortegón, Pacheco, y Prieto 2005), Manual de Seguimiento y Evaluación de resultados (PNUD, 2002), Librería online OECD (2023):

Actividades: acciones operativas, necesarios para obtener un producto. Las actividades pueden estar definidas dentro de los POA supeditadas a un Producto. Por ejemplo, número de desayunos preparados, porcentaje de avance en la remoción de tierra.

Actividad presupuestaria: categoría programática del Presupuesto General del Estado de tercer nivel, que dependiendo de la categorización del programa está vinculado o no a la provisión de un bien o servicio. Las actividades corresponden a las acciones concretas realizadas por las unidades operativas con miras a la entrega del productos intermedios del subprograma al que se debe y consistente con el producto final que se busca a nivel del programa al que pertenece. Las actividades no deben referir a estructuras orgánicas y a

diferencia de las actividades de un proyecto, las actividades presupuestarias suelen escribirse como sustantivos.

Cadena de Resultados o de Valor Público: es la secuencia causal de una intervención que estipula la cadena necesaria para el logro de los objetivos deseados. Se comprende de abajo hacia arriba o de izquierda a derecha, según su estructuración, y muestra como las actividades diseñadas para una intervención - proyecto - programa, permiten la finalización de un producto o servicio, y cómo estos productos o servicios resultantes de la intervención, al ser apropiados por el grupo meta o beneficiario, facilitan el logro de resultados o efectos deseados y que estos resultados de ser sostenibles en el mediano y largo plazo, permiten alcanzar los impactos deseados.

Calidad: evalúa los atributos de los bienes o servicios producidos por el programa respecto a normas o referencias externas de calidad. Las medidas de calidad refieren a: oportunidad en la entrega de bienes y servicios, acceso a los mismos, satisfacción del beneficiario, y precisión y continuidad en la entrega del bien o servicio. Por ejemplo: Proporción de los servicios de laboratorio que cumplen con los estándares legales.

CREAM+: atributos deseables de un indicador, definidos por el acrónimo CREAM+ que significa: Claro, Relevante, Económico, Monitoreable y Adecuado y provisto de un valor agregado de información comparado con otros indicadores.

Desempeño: medida en que una intervención para el desarrollo o una entidad que se ocupa de fomentar el desarrollo actúa conforme a criterios, normas, directrices específicas u obtiene resultados de conformidad con metas o planes establecidos.

Economía: mide la capacidad de un programa o entidad para generar y movilizar recursos financieros para alcanzar los resultados definidos. Por ejemplo: Participación porcentual del Programa de Seguro Agrícola destinado a la Provincia de Los Santos.

Eficacia: medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de una intervención (programa o proyecto), tomando en cuenta su importancia relativa. Las medidas de la eficacia incluyen cobertura, focalización, e impacto, en términos de porcentaje o de variación porcentual; por ejemplo: "Tasa de variación de la cobertura de servicios de salud primarios".

Eficiencia: medida en que los recursos y/o insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados. Estima qué tan bien se han utilizado los recursos en la producción de bienes y servicios para contribuir a los resultados. Establece la relación entre los insumos o recursos utilizados (asignación presupuestaria ejecutada) por un programa y los resultados generados. Por ejemplo: Ejecución del Programa de Educación Primaria / Total de estudiantes que completan con éxito su grado académico primario.

Evaluación: La evaluación es una acción definida en un momento del tiempo, ejecutada por un ente independiente del proceso de ejecución del programa/proyecto/acción, a fin de determinar de forma imparcial y en función del marco de medición del desempeño definido por el programa/proyecto, el cumplimiento o no de los objetivos y metas definidos.

Gestión para Resultados: estrategia de gestión pública que tome decisiones con información confiable sobre los efectos intermedios de una acción gubernamental en la sociedad. Se enfoca en la planificación, gestión y monitoreo y evaluación de las políticas y programas públicos, a nivel nacional y/o subnacional, y sobre el logro de resultados deseados de los productos, resultados intermedios (efectos) e resultados finales (impactos).

Indicador de producto: mide los bienes y servicios generados y entregados, cumpliendo los estándares de calidad definidos por la transformación de los insumos mediante un proceso productivo. Por ejemplo: número de pasaportes entregados, número de estudiantes matriculados. Los indicadores de producto generalmente son sencillos, no indicadores compuestos, no tasas, variaciones, índices.

Indicadores: es un enunciado que define una medida sobre el logro en el resultado, producto y/o actividad. Instrumento que provee información de una determinada condición o el logro de una cierta situación, actividad o resultado. Puede incluir una o más variables combinadas. Un indicador bien definido debe cumplir con ciertos atributos como los atributos CREAM+, SMART, SPICED.

Insumos: recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos, etc. necesarios para

concretar las actividades que conducen a los productos, resultados, etc.

Marco de Medición del Desempeño: es una herramienta de gestión dirigida a proveer a los tomadores de decisión y gerentes con medidas claras sobre el desempeño deseado. Este es un proceso de corte transversal para todos los niveles de toma de decisión, pues el MMD establece los vínculos entre objetivos y refleja la teoría del cambio detrás de los programas y proyectos. Además, sienta las bases para el

Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP): es un instrumento que incluye las proyecciones macroeconómicas, así como las proyecciones de ingresos y gastos, y está orientada a extender el horizonte de elaboración de la política fiscal más allá del calendario presupuestario anual. De acuerdo a la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (Ley 34, 2008), en Panamá el MFMP deberá cubrir cinco años, el año para el cual se está elaborando el PGE y los cuatro años siguientes, e incluirá el conjunto de supuestos macroeconómicos y macro fiscales de mediano plazo. Además, debe dar una explicación de los supuestos, procedimientos y metodologías utilizados para elaborar las proyecciones.

Marco Lógico: herramienta que se utiliza para mejorar el diseño de las intervenciones, más frecuentemente a nivel del proyecto. Comprende la identificación de elementos estratégicos (insumos, productos, efectos o resultados, impacto) y sus relaciones causales, indicadores y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o el fracaso. De esa manera facilita la planificación, la ejecución y la evaluación de una intervención para el desarrollo.

Marco Presupuestario a Mediano Plazo (MPMP): previsiones de ingresos y de gastos del

sector público a mediano plazo (de 3 a 5 años típicamente). Incluye el MFMP y los MGMPs. Su objetivo principal es asignar recursos a sectores de acuerdo a las prioridades estratégicas del Estado, respetando los límites presupuestarios. Permiten establecer estimaciones o techos plurianuales, y/o planes detallados de gastos.

Meta: nivel deseado de desempeño de un indicador que se espera que contribuya al desarrollo de una intervención. Representa el valor numérico del indicador para un momento determinado. Debe atender a atributos tipo SMART.

Monitoreo: consisten en medir y analizar el desempeño de los indicadores, a fin de gestionar con más eficacia los productos y resultados y tomar decisiones para alcanzar los objetivos de mediano y largo plazo definidos. El monitoreo es una acción continua ejecutada internamente.

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): fueron adoptados por las Naciones Unidas en 2015 como un llamamiento universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para el 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad. Los 17 ODS están integrados: reconocen que la acción en un área afectará los resultados en otras áreas y que el desarrollo debe equilibrar la sostenibilidad social, económica y ambiental. Los países se han comprometido a priorizar el progreso de los más rezagados.

Objetivos: descripción de un nivel específico de compromiso dentro de un determinado propósito general o misión. Su vinculación se asocia con la misión y su orientación es hacia alcanzar resultados institucionales.

Plan Estratégico de Gobierno (PEG): la Ley 34 de Responsabilidad Social Fiscal (Asamblea

Nacional, 2008) en su artículo 16 determina que dentro de los 6 primeros meses de cada nueva administración de gobierno debe elaborarse y publicarse un Plan Estratégico de Gobierno (PEG). El PEG se enmarca en los objetivos y metas de los compromisos electorales, que deben incluir una estrategia económica y social, la programación financiera a cinco años y un plan de inversiones públicas indicativo a cinco años, que establecerán criterios para canalizar el gasto público hacia sectores, programas y proyectos prioritarios nacionales. Debe estar respaldado con medidas y metas cuantitativas acordadas y contener medidas específicas que se adoptarán en la administración tributaria, los gastos corrientes y de capital, el nivel de ahorro corriente y el financiamiento, la proyección del servicio de deuda y el nivel de endeudamiento público, así como la situación de los pasivos contingentes y otros riesgos que podrían afectar la ejecución presupuestaria.

Planificación Estratégica: pilar de la GpR en donde se identifican prioridades, metas, estrategias y medios para lograr los objetivos institucionales/sectoriales/nacionales. Generalmente, la planeación estratégica, concibe tres niveles: nivel estratégico (largo y mediano plazo), nivel programático (mediano y corto plazo), nivel operativo (corto plazo).

Población objetivo: población sobre la que se observará el cambio esperado de un programa, proyecto, acción. Resulta de la aplicación de los criterios de focalización sobre la población potencial.

Población potencial: es aquella parte de la población que presenta el problema específico y que puede alcanzar el programa. Es a esta población a la que se le aplican los criterios

de focalización para determinar la población objetivo.

Población total: es el universo de la población que se encuentra caracterizada y afectada por el problema específico. A esta población se espera llegar a través de un programa, dadas las limitaciones de alcance, tiempo y presupuesto este alcance se acota, a través de la definición de la población potencial y objetivo.

Presupuesto basado en Resultados: es una práctica de la ejecución presupuestaria, que implica usar la información de desempeño en el proceso presupuestario para garantizar el uso eficiente de los recursos.

Presupuesto Base Cero: el método de presupuestación con base cero, a diferencia del enfoque incremental, parte de la base de que ninguna línea presupuestaria debe trasladarse de un periodo al siguiente solo según lo ocurrido en el periodo previo; por el contrario, todo lo incluido en el presupuesto debe ser revisado y justificado.

Presupuesto General del Estado (PGE): es la estimación de los ingresos y la asignación máxima de los gastos que podrán comprometer las Instituciones del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas, las Empresas Públicas y los Intermediarios Financieros para ejecutar sus planes, programas y proyectos, así como para lograr los objetivos y las metas institucionales de acuerdo con las políticas del Gobierno, en materia de desarrollo económico y social.

Presupuesto Incrementalista (o tradicional): método de presupuestación de corto plazo (generalmente anual) donde los gastos se

agrupan por partidas presupuestarias y los ajustes a las asignaciones presupuestarias actuales son incrementales (o marginales).

Presupuesto Participativo: mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicas, que fortalece las relaciones Estado - Sociedad Civil. Para implementarlo, los gobiernos regionales y locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos.

Producto: conjunto de bienes y/o servicios que se le entregan a los grupos metas, o población objetivo de una intervención (programas, prioridades de política, pilares prioritarios). Los productos, suelen estar descritos en los POA. Representan la entrega final de un conjunto de actividades y proyectos que buscan un resultado común. Por ejemplo: número de comidas entregadas en comedores escolares. Los productos resultan de la finalización de una serie de actividades operativas y que tiene como objetivo la entrega de bienes y/o servicios públicos finales.

Programa Institucional: establece las directrices institucionales que encauzan la visión de una entidad, su misión y objetivos que se propone cumplir en el corto y mediano plazo, que se concretan mediante acciones operativas y proyectos anuales (SNF, 2017).

Programa: desde la gerencia de proyectos se define como el un conjunto de proyectos con características comunes, que han sido agrupados para obtener mejores resultados a los posibles si se gestionan individualmente. Los

programas permiten una mejor coordinación, la optimización de recursos y previene la duplicidad (IADB, 2018). De acuerdo con la Dirección de Programación de Inversiones de Panamá se define como una categoría grupal identificada desde el punto de vista administrativo y financiero, que puede abarcar varios proyectos complementarios de inversión. Por lo general, además de ser una agrupación desde el punto de vista del manejo gerencial y financiero, esta categoría normalmente incluye proyectos individuales de inversión que se complementan entre sí para lograr entre todos, un producto o impacto de nivel más trascendental. (Caso del "Desarrollo Sostenible de Darién", "Modernización del Aeropuerto Tocumen", etc.) (MEF Panamá, 2022).

Programas de Administración: incluyen subprogramas, proyectos y actividades centrales y enfocadas a la administración institucional de una entidad. Típicamente, está conformada por la gestión de servicios transversales como planificación, apoyo legal, contabilidad, gestión del despacho superior. Las inversiones vinculadas a los programas centrales se relacionan al Fortalecimiento Institucional, incluyen adquisición de licencias generales, equipos informáticos para operaciones regulares, vehículos, infraestructuras administrativas. No se vinculan directamente a ninguna entrega de producto o servicio.

Programas Misionales: incluyen subprogramas, proyectos y actividades misionales y están enfocadas en facilitar la función pública definida para la entidad. A través de esta categoría las entidades entregan el o los bienes y/o servicios públicos que definen la naturaleza y la misión de la entidad, relacionados con su carta de servicios. Puede ser uno o varios programas

misionales, por ejemplo, para el Ministerio de Educación un programa misional es la Provisión de Educación Primaria.

Programas no Vinculados a Producto: responden a una obligación o compromiso del Estado y no pueden ser vinculados a un producto o resultado directo. Esta categoría presupuestaria no tiene productos, indicadores o metas. Típicamente corresponden a transferencias a otras entidades, pago de jubilaciones, servicio de deuda, etc.

Programa Presupuestario: categoría programática del Presupuesto General del Estado de primer nivel, que dependiendo de su categorización está vinculado o no a la provisión de un bien o servicio, medido a través de un indicador de producto final y asociado a contribuir con objetivos estratégicos de política específico fijado por el gobierno. Los programas presupuestarios pueden ser de administración, misionales, sustantivos o no vinculados a producto. Un programa presupuestario se desagrega en subprograma (segundo nivel), actividad o proyecto (tercer nivel), programas sustantivos, y programas no vinculados a productos. Un Programa contiene los subprogramas, las actividades, los proyectos y las obras, que son las categorías de menor nivel.

Programas Sustantivos: representan las actividades sustantivas y/o proyectos de inversión vinculados a la transformación de una situación problemática coyuntural en una situación deseable. Generalmente los programas sustantivos o vinculados a resultados, sobrepasan la mirada operativa de la entidad y buscan atender un cambio estratégico institucional. Los programas sustantivos incluyen, subprogramas, proyectos

y/o actividades sustantivas vinculadas a la entrega de productos finales. Un ejemplo típico de un programa sustantivo para atender una situación problemática coyuntural sería el Programa de Atención a Emergencia por el COVID-19, que concentra requerimientos de recursos específicos, para atender un problema bien definido y que se escapa de la naturaleza de la función regula de una entidad.

Proyecto: conjunto de acciones (componentes, actividades, tareas, etc.) que buscan alcanzar, en un plazo finito, y con un presupuesto dado, objetivos claramente definidos. En la estructura programática típica, se encuentran en el tercer nivel de la arquitectura programática, para el caso de Panamá, son realizados dentro de un programa o subprograma de inversión para la formación de bienes de capital. Deben contar con un código SINIP.

Rendición de cuentas: responsabilidad y deber del Estado, instituciones públicas, funcionarios públicos, de brindar información transparente y ser responsable de sus acciones y desempeño del uso de los recursos para que una institución u organización alcance su misión.

Resultados: son los cambios a lograr durante un periodo y magnitud especificados, en las condiciones de interés que afectan a un grupo poblacional o su entorno. Generalmente, tienen un horizonte temporal diferenciado, pues miden la apropiación de los bienes y servicios entregados a una población objetivo y su sostenibilidad en el tiempo. Los resultados pueden ser divididos en tres categorías: resultados inmediatos (productos observados desde el lado de la demanda), intermedios (cambios en el mediano plazo, también llamados efectos) o finales (cambios en el largo plazo,

también llamados impactos). Los mismos son definidos mediante indicadores.

Resultado Final (Impactos): son resultados de largo plazo observados sobre la población objetivo y la sociedad en general, como efecto de la implementación de una o más intervenciones (programas, prioridades de política, pilares prioritarios).

Resultados inmediatos: resultado corto a mediano plazo que mide desde el lado de la demanda, la apropiación del grupo meta de los productos entregados por una intervención (programas, prioridades de política, pilares prioritarios). Por ejemplo, porcentaje de niños recibiendo alimentación adecuada (para un producto definido como entrega de comidas en comedores escolares).

Resultado Intermedio (Efectos): resultados de mediano plazo que mide los efectos sostenibles de una intervención (programas, prioridades de política, pilares prioritarios) en término de los cambios observados en los grupos objetivos. Por ejemplo, los indicadores del PEG, Planes Estratégicos de Mediano Plazo, deben apuntar a resultados intermedios (variación de morbilidades, tasa de cambio de la repitencia escolar, etc.).

SMART: son atributos deseables de indicadores y/o metas. SMART es un acrónimo que hace referencia a cada una de las características que debe tener una buena meta. Así, los objetivos que enmarcan las metas a ser definidas deben ser: Específicas, Medibles, Alcanzables, Relevantes y Temporales (o definidas en el tiempo).

Sostenibilidad: continuación de los beneficios de una intervención, programa o proyecto,

después de la entrega de los productos finales. Probabilidad de que los resultados esperados de una intervención se mantengan a través del tiempo. Situación en la que las ventajas netas son susceptibles de resistir los riesgos con el correr del tiempo.

SPICED: el modelo de construcción de indicadores SPICED permite elaborar indicadores junto con las partes interesadas. La idea es que estas puedan definir los indicadores y usarlos para someter el proyecto a rendición de cuentas, interpretar el avance y conocer los cambios que está produciendo el proyecto. SPICED viene del acrónimo que significa: Subjetivo, Participativo, Interpretado (y comunicable), verificación Cruzada, Empoderado, Diverso y desagregado.

Subprograma: categoría programática del Presupuesto General del Estado de segundo nivel, que dependiendo de la categorización del programa está vinculado o no a la provisión de un bien o servicio. Los subprogramas, son medidos a través de indicadores de producto intermedio que contribuyen a la entrega del bien o servicio final (producto) definido por el programa al que pertenece

Valor Público: se crea cuando se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a necesidades o demandas que: sean políticamente deseables como consecuencia de un proceso de legitimación democrática; su propiedad sea colectiva, caracterizando así su naturaleza pública; requieran la generación de cambios sociales (resultados) que modifiquen ciertos aspectos del conjunto de la sociedad o de algunos grupos específicos reconocidos como destinatarios legítimos de bienes públicos.



REFERENCIAS

- Allen, R. y Tommasi, D. (2001). *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*. OECD, Paris.
- Arenas de Mesa, A. y Berner, H. (2010). *Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*. Gobierno de Chile. Santiago.
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Manual 69. CEPAL, Santiago.
- Armijo, M. y Espada, M. (2014). *Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina*. Serie Macroeconomía del Desarrollo 156. CEPAL, Santiago.
- Asamblea Nacional. (2008). Ley 34 del 5 de junio de 2008 “De Responsabilidad Social Fiscal”. Gaceta Oficial 26056. <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26056/11115.pdf>
- Bonari, D. y Gasparín, J. (2014). Documento de Trabajo No. 119. La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación. CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1348.pdf>
- Carrasco, H., Llempén, Z., y León, D. (2020). ¿Cómo se ha afectado el gasto en Inversión Pública (IP) de ALC durante la pandemia? Banco Interamericano de Desarrollo. https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/session/1_C%C3%B3mo%20ha%20afectado%20la%20pandemia%20a%20la%20inversi%C3%B3n%20p%C3%BAblica_Haydeeliz%20Carrasco_BID.pdf
- CLAD. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Declaración de Santa Cruz. XIII Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Santa Cruz de la Sierra.
- DIPRENA. (2023). Anexo a la Ley del Presupuesto General del Estado 2023 con enfoque a Presupuesto basado en Resultados. Dirección de Presupuesto de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas. <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2023/09/Anexo-PbR-2023-v04082023.pdf>
- Donado, G. (2021). *Guía Metodológica para la implementación del Presupuesto basado en Resultados en Panamá*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://erc.>

undp.org/api/download?filePath=%2Fdocuments%2F12284%2Fmgmtresponse%2Fkeyaction%2Fdoc_183270493447443289MarcoMetodologicoparaPbRenPanamaFinal.pdf

Donado, G. (2023a). Aproximación a los enfoques basados en Resultados. Taller metodológico para el Departamento de Planificación Presupuestaria. Programa de las Naciones Unidas, oficina de Panamá.

Donado, G. (2023b). Ponencia: Metodología de Implementación del Presupuesto basado en Resultados. Seminario Taller: Presupuestos sensibles al Género en Panamá, mayo 2 al 4 2023, ciudad de Panamá.

Donado, G. (2023c). Manual de Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios. Dirección de Presupuesto de la Nación y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Panamá.

Filc, G. & Scartascini C. (2012). El presupuesto por resultados en América Latina. Condiciones para su implantación y desarrollo. IADB, Washington DC.

FMI (2001). Clasificación presupuestaria. Nota Técnica. Fondo Monetario Internacional.

García Chourio, J.G. (2003). De la primera a la segunda generación de reformas del Estado en América Latina: giro ideológico y cambio conceptual. Cuadernos de Economía, vol. 22, 38. ISSN 2248-4337. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722003000100005

García López, R. y García Moreno, M. (2010). La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el

Caribe. IADB. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16304/la-gestion-para-resultados-en-el-desarrollo-avances-y-desafios-en-america-latina>

Gupta, S., A. Kangur, C. Papageorgiou y A. Wane. (2014). Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth. World Development, Vol. 57, International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Efficiency-Adjusted-Public-Capital-and-Growth-25248>

Hallerberg, M., Scartascini, C. y Stein, E. (2010). ¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina. IADB, Nueva York. ISBN: 978-1-59782-106-3

IADB. (2018). Learning Guide: Tools and techniques for Management of Development Projects PM4R. Interamerican Development Bank. https://indesvirtual.iadb.org/file.php/1/PM4R/Learning_Guide_PMA.pdf

IADB-CLAD. (2007). Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público. Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

IMF (2015). Making Public Investment Efficient. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>

Izquierdo, A. Pessino, C. y Vuletin, G. (2018). Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://flagships.iadb.org/es/DIA2018/Mejor-Gasto-para-Mejores-Vidas>

- Jacobs, D. et al. (2009). Budget Classification. International Monetary Fund. International Monetary Fund. Washington DC.
- Kaufmann, J., Sanginés, M., y García Moreno, M. (2015). Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Construyendo-gobiernos-efectivos-Logros-y-retos-de-la-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica-para-resultados-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Kusek, J. y Rist, R. (2010). Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. World Bank. https://www.oecd.org/dac/peerreviews/World%20bank%202004%2010_Steps_to_a_Results_Based_ME_System.pdf
- Kusek, J.Z y Rist, R.C. (2004). Manual para gestores del desarrollo: 10 pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. Informe 29672. Banco Mundial.
- Machado, N. & Holand, V. (2010). Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. RAP, v. 44, No. 4, jul./ago. 2010. No prelo Artigo apresentado no I Congresso Informação de Custos e Qualidade do Gasto no Setor Público. ESAF, Brasília.
- Martner, G. (1976). Planificación y Presupuesto por Programa. Siglo XXI Editores, Décima Edición. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1582/S35172I59PL_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- MEF Panamá. (1999). Informe Económico 1994-1999. Ministerio de Economía y Finanzas, ciudad de Panamá. <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2021/03/Informe-Economico-1994-1999.pdf>
- MEF Panamá. (2018). Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público. Resolución MEF-RES-2018-819 "Por la cual se aprueba el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, versión actualizada 2018. Gaceta Oficial 28500-A del 9 de abril de 2018. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28500_A/GacetaNo_28500a_20180409.pdf
- MEF Panamá. (2022). Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública. Dirección de Programación de Inversiones, Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. <https://www.mef.gob.pa/guia-metodologica-general-formulacion-y-evaluacion-de-proyectos-panama-2022/>
- Moore, M. (1995). Creating public value: Strategic management in government. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Moore, M. (1995). Creating public value: Strategic management in government. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- OCDE. (2001). Best Practices for Budget Transparency. OCDE, Paris.
- OECD. (2008). Policy Brief: Performance Budgeting: A User's Guide. OCDE, Paris.
- OECD. (2018). Glossary of Key Terms for completing the 2018 OECD Budget Practices

- and Procedures Survey. OECD, Publishing, Paris
- OECD-CAD. (2008). Principios de GpRD en acción: Libro de consulta de buenas prácticas recientemente identificadas. OCDE-CAD, Paris.
- OECD-DAC. (2002). Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. ECD, Development Co-operation Directorate, Paris.
- Ortegón, E., Pacheco, J.F., y Prieto, A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Serie Manuales 42. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- PNUD. (2002). Manual de seguimiento y evaluación de Resultados. Oficina de Evaluación. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Porter, M. (1985). *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. Simon and Schuster. ISBN 9781416595847. New York.
- Radú, D. (2023). Domestic Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU: Fit for Purpose and for the Future? Documento de debate 189. Comisión Europea, Bruselas. https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/domestic-medium-term-budgetary-frameworks-eu-fit-purpose-and-future_en#information-and-identifiers
- Robinson, M. (2005). Manual sobre la Elaboración de presupuestos basados en resultados. Centros Regionales de Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados. Centers for Learning on Evaluation and Results, CLEAR, Nueva York.
- Robinson, M. (2007). Performance Budgeting Model and Mechanisms. In Robinson, M. (ed.), *Performance Budgeting, Linking Funding and Results*. Palgrave Macmillan, New York.
- Rosenberg, L. & Posner, L. (1979). *The Logical Framework. A Managers Guide to a scientific approach to design & evaluation*. Practical Concepts Incorporated. USAID. Washington DC.
- Sanchiz, M. (2021). Diagnóstico de Capacidades Instaladas en GpR en las Instituciones Públicas de la República de Panamá. Informe Final. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ciudad de Panamá.
- Sangines, M. y Nicaretta, R. (2022). El futuro del presupuesto por resultados en países en desarrollo: La importancia de simplificar. Blog Digital IADB. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/el-futuro-del-presupuesto-por-resultados-en-paises-en-desarrollo/>
- Schiavo-Campo, S. (1999). Strengthening "Performance" in Public Expenditure Management. *Asian Review of Public Administration*, Vol. XI, No. 2 (July-December 1999). Asian Development Bank, Manila.
- Schiavo-Campo, S. y Tommasi, D. (1999). *Managing Government Expenditure*. Asian Development Bank, Manila.
- Schick, A. (1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. World

Bank Institute, Governance, Regulation, and Finance Division, Washington D.C.

Schick, A. (2008). Getting Performance Budgeting to Perform. Documento mimeografiado citado en Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe, IADB, Washington DC.

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.

Sotelo, A. (2008). La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orienta-

da a resultados. Revista del CLAD Reforma y Democracia. CLAD, Caracas.

SPF. (2017). Guía para la Formulación de los Programas Institucionales. Secretaría de Planeación y Finanzas de México. <http://plancolima.col.gob.mx/pbrsedx/MarcoJuridico/GProgInst.pdf>

Vega, A. (2010). Marcos Fiscales y Presupuestarios de Mediano Plazo. CEPAL, Santiago.

World Bank. (1998). Public Expenditure Management Handbook. World Bank institute, Washington, DC.



ANEXOS

1. Anexo 1. Formulario de Información de entidad piloto

PLANTILLA PARA ENTIDADES PILOTOS			
	<u>Información</u>	<u>Si</u>	<u>No</u>
1	Base Legal		
2	Presupuesto 2023		
3	Plan Estrategico Institucional		
4	Plan Estrategico Sectorial		
5	Estructura Programatica		
6	Pilares Estrategicos		
7	Vinculacion con ODS		
8	Indicadores		
9	Metas		
10	Plurianual		
INSTRUCCIONES: En cada una de las pestañas "INFORMACIÓN", "PEG", "INDICADOR", el texto escrito en color rojo es la explicación de lo que se requiere para cada campo; lo escrito en color marrón son ejemplos.			

INFORMACION GENERAL Y ORIENTACIONES ESTRATEGICAS

DATOS	ESPACIO PARA QUE LA ENTIDAD COMPLETE LOS DATOS	OBSERVACIONES PARA COMPLETAR LA INFORMACIÓN
Este apartado tiene como objetivo aproximar el contexto de la entidad hacia los objetivos de política pública de corto, mediano y largo plazo que le son relevantes		
ENTIDAD:		Escribir aquí el nombre de la entidad
SECTOR:		Escribir aquí el sector al que pertenece la entidad
BASE LEGAL:		Escribir aquí la base legal pertinente para la entidad
SIGLAS:		Escribir aquí las siglas del nombre de la entidad
UBICACIÓN:		Escribir aquí la dirección física de la sede principal de la entidad
PAGINA WEB:		Escribir aquí la dirección web de la entidad
OBJETIVO GENERAL:		Escribir aquí el objetivo general de la entidad (típicamente definido en la ley de creación o en el manual interno)
OBJETIVO ESPECÍFICO:		Escribir aquí el objetivo específico de la entidad (típicamente definido en la ley de creación o en el manual interno)
FUNCIONES:		Escribir aquí las funciones de la entidad (típicamente definido en la ley de creación o en el manual interno)
PLAN ESTRATEGICO:		Escribir aquí el nombre del Plan Estratégico Institucional Vigente de la entidad
EJE ESTRATEGICO:		Escribir aquí el nombre y objetivo de los ejes estratégicos (o pilares, o líneas estratégicas, o prioridades estratégicas, según se denomine en el Plan Estratégico) definidos dentro del Plan Estratégico Institucional como prioridades. Por ejemplo: (DEL SECTOR AGROPECUARIO) Eje 1 - Modernización de los servicios agropecuarios: Dirigido a la revisión del marco legal que rige las instituciones del sector agropecuario y los procedimientos respectivos, de manera que se adecúe a la dinámica de las necesidades actuales y se mejore la calidad de los servicios que se ofrecen en esta área. Eje 2 - Agronegocio e Inteligencia de los mercados: Este eje proyecta ejecutar acciones, que impulsen la agricultura hacia los mercados nacionales e internacionales, mediante los elementos necesarios para lograrlo, tales como: el desarrollo tecnológico, el empresarial, la disponibilidad de información económica y estadística y la organización productiva. Eje 3 - Intensificación agroproductiva sostenible y resiliente: Se establecen acciones que impactan directamente los procesos de producción agrícola, desde el financiamiento, la infraestructura, capacidad productiva y condiciones sanitarias, dirigidas a conservar e incrementar el desarrollo de nuestra agricultura ante cualquiera adversidad. Eje 4 - Desarrollo Rural y Agricultura Familiar: Involucra el desarrollo territorial, conjugando los sistemas productivos familiares para aprovechar su potencial, con la articulación del sector público como apoyo para el fomento a la inclusión de mujeres, jóvenes y pueblos originarios en este proceso.
VINCULACION PEG:		Escribir aquí el nombre y objetivos de los Pilares del PEG a los que se vinculan los ejes estratégicos de la entidad (pueden ser más de uno). Por ejemplo: (DEL SECTOR AGROPECUARIO) Pilar 1. Buen Gobierno: Conformar un buen equipo para servir y ser útil a los panameños. Ser eficientes y transparentes en la gestión pública, asegurando un Estado de confianza, de valores éticos y morales.
VINCULACION ODS:		Escribir aquí el nombre completo del Objetivo de Desarrollo Sostenible al que se asocian los objetivos de la entidad. Por ejemplo: (DEL SECTOR AGROPECUARIO) ODS 2: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo ODS 8: Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos ODS 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos ODS 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible
MISION:		Escribir aquí la misión de la entidad
VISION:		Escribir aquí la visión de la entidad

VINCULACION CON EL PLAN ESTRATEGICO DE GOBIERNO

DATOS	ESPACIO PARA QUE LA ENTIDAD COMPLETE LOS DATOS	OBSERVACIONES PARA COMPLETAR LA INFORMACIÓN
Este apartado tiene como objetivo definir la cadena de valor público que se articula a través del relacionamiento entre los objetivos e indicadores de los ODS con el PEG, del PEG con los ejes estratégicos de las entidades y de los ejes estratégicos de las entidades con los Programas Presupuestarios		
PEG:		Escribir aquí el nombre del Plan Estratégico de Gobierno Vigente. Por ejemplo: Plan Estratégico de Gobierno 2019-2024
PILAR:		Escribir aquí el Pilar del PEG al que se asocia la entidad. Si la entidad se asocia a más de un PEG, Copie y complete esta pestaña totalmente para cada pilar del PEG.
POLÍTICA:		Escribir aquí la política definida dentro del Plan Estratégico de Gobierno, que se corresponde con el objetivo específico que persigue la entidad. Por ejemplo: Política. Planificación para el Desarrollo.
OBJETIVOS DEL PEG:		Escribir aquí la política definida dentro del Plan Estratégico de Gobierno, que se corresponde con el objetivo específico que persigue la entidad y la explicación del objetivo de la política definido en el PEG. Por ejemplo: Política. Planificación para el Desarrollo: Fortalecer la función de planificación en el Estado como instrumento de desarrollo del país.
INDICADOR PEG:		Escribir aquí el indicador para medir la política del PEG definida en el campo anterior. Por ejemplo: % de instituciones públicas con instrumentos de planificación actualizados
ODS:		Escribir aquí el nombre corto del ODS vinculado con el Pilar del PEG que se está definiendo. Por ejemplo: ODS 17: Alianza para lograr los objetivos.
OBJETIVO ODS:		Escribir aquí el o los objetivos específicos del ODS según lo define el PNUD. Por ejemplo: Objetivos Específico: 17.14 Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible. 17.15 Respetar el margen normativo y el liderazgo de cada país para establecer y aplicar políticas de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible. 17.16 Mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, particularmente los países en desarrollo.
INDICADOR ODS:		Escribir aquí el o los indicadores de los objetivos de los ODS específicos definidos por el PNUD. Por ejemplo: 17.14.1 Número de países que cuentan con mecanismos para mejorar la coherencia de las políticas de desarrollo sostenible. 17.15.1 Grado de utilización de los marcos de resultados y las herramientas de planificación de los propios países por los proveedores de cooperación para el desarrollo. 17.16.1 Número de países que informan de sus progresos en los marcos de múltiples interesados para el seguimiento de la eficacia de las actividades de desarrollo que apoyan el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL		Escribir aquí el nombre del Plan Estratégico Institucional Vigente de la entidad
OBJETIVO DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL		Escribir aquí el nombre y objetivo del eje estratégicos (o pilares, o líneas estratégicas, o prioridades estratégicas, según se denomine en el Plan Estratégico) definido dentro del Plan Estratégico Institucional que se vincula al logro del PEG y del ODS definidos en los campos anteriores. Por ejemplo: (DEL SECTOR AGROPECUARIO) Eje 1 - Modernización de los servicios agropecuarios: Dirigido a la revisión del marco legal que rige las instituciones del sector agropecuario y los procedimientos respectivos, de manera que se adecúe a la dinámica de las necesidades actuales y se mejore la calidad de los servicios que se ofrecen en esta área.
INDICADOR DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL		Escribir aquí el nombre del indicador de resultado que permite medir el progreso de la entidad para alcanzar el objetivo definido en el Eje Estratégico del PEI definido en el campo anterior. Por ejemplo: (DEL SECTOR AGROPECUARIO) Porcentaje de participación del Sector Agropecuario en la Balanza Comercial. Tasa de variación de la producción agropecuaria.

2. Anexo 2. Formulario de Articulación Programática (Plan-Presupuesto)

III. ARTICULACIÓN PROGRAMÁTICA

NOMBRE DE LA ENTIDAD

RESULTADOS	INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN	INDICADORES	VÍNCULO
OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE			
ODS No. Nombre abreviado del ODS Objetivo Específico: Detalle aquí el o los objetivos específicos del ODS al que su entidad se asocia	Objetivo No.: Nombre largo del ODS	Detalle aquí el o los indicadores para cada objetivos específicos del ODS al que su entidad se asocia	
Utilice una fila separada para cada ODS al que se asocia			
PLAN ESTRATÉGICO DE GOBIERNO PERIODO			
Nombre de la política o políticas específicas del PEG a las que su entidad se vincula: escriba aquí el objetivo de cada política definido en el PEG	PEG indique el periodo del PEG NOMBRE DEL PILAR	Escriba aquí el indicador de resultado asociado a la política y pilar del PEG	Indique hacia qué ODS apunta cada política del PEG definida
Utilice una fila separada para cada Política del PEG al que se asocia			
PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL			
Nombre y objetivo del Eje estratégico dentro de su PEI	Indique el nombre y periodo del PEI	Escriba aquí el indicador de resultado asociado al eje del PEI	Indique hacia qué Política del PEG apunta cada eje estratégico del PEI definido
PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS	PRESUPUESTO APROBADO	INDICADOR DE PRODUCTO	
PRESUPUESTO TOTAL 2024	0		
P1 NOMBRE DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 1		escriba aquí el indicador de producto definido para el programa presupuestario	indique aquí la unidad de medida
P2 NOMBRE DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 2		escriba aquí el indicador de producto definido para el programa presupuestario	indique aquí la unidad de medida
P3 NOMBRE DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 2		escriba aquí el indicador de producto definido para el programa presupuestario	indique aquí la unidad de medida

Entregado entidad

Recibido DIPRENA

3. Anexo 3. Formulario de Formulación de Indicadores de Producto para Programas Presupuestarios

NOMBRE DE LA ENTIDAD
INDICADORES DE DESEMPEÑO

PROGRAMA	NOMBRE	TIPO INDICADOR	NOMBRE	INDICADOR	FÓRMULA DE CÁLCULO	SUPUESTOS/ OBSERVACIONES	META 2023	META 2024	META 2025	META 2026	META 2027	META 2028
PROGRAMA 1	ADMINISTRACIÓN GENERAL	Producto	Participación del gasto administrativo en el presupuesto	Porcentaje del gastos institucional en operación	Total de gasto administrativo en el año t / total del presupuesto de la entidad x 100	El programa de administración incluye todos los gastos generales y de administración de la entidad						
PROGRAMA 2	Escribir aquí el nombre del programa según la estructura presupuestaria en cierre de mayúscula	Producto	Refiere al nombre común con el que se conoce al indicador de producto. Por ejemplo: Capacitaciones en PIR	Refiere al indicador de producto. Por ejemplo: Número de actividades de capacitación en PIR a nivel nacional	Escribir la fórmula matemática que permite calcular el indicador. Para indicadores de producto la fórmula suele ser simple. Por ejemplo: Total de actividades de capacitación realizadas en el año t	Escribir los supuestos que hacen válido el logro de las metas, dada la fórmula. También puede escribir en esta sección cualquier observación que permite aclarar el indicador	Las metas son numéricas y deben estar definidas en la misma unidad de medida que el indicador de producto					
PROGRAMA 3	Escribir aquí el nombre del programa según la estructura presupuestaria en cierre de mayúscula	Producto	Refiere al nombre común con el que se conoce al indicador de producto. Por ejemplo: Capacitaciones en PIR	Refiere al indicador de producto. Por ejemplo: Número de actividades de capacitación en PIR a nivel nacional	Escribir la fórmula matemática que permite calcular el indicador. Para indicadores de producto la fórmula suele ser simple. Por ejemplo: Total de actividades de capacitación realizadas en el año t	Escribir los supuestos que hacen válido el logro de las metas, dada la fórmula. También puede escribir en esta sección cualquier observación que permite aclarar el indicador						
PROGRAMA 4	Escribir aquí el nombre del programa según la estructura presupuestaria en cierre de mayúscula	Producto	Refiere al nombre común con el que se conoce al indicador de producto. Por ejemplo: Capacitaciones en PIR	Refiere al indicador de producto. Por ejemplo: Número de actividades de capacitación en PIR a nivel nacional	Escribir la fórmula matemática que permite calcular el indicador. Para indicadores de producto la fórmula suele ser simple. Por ejemplo: Total de actividades de capacitación realizadas en el año t	Escribir los supuestos que hacen válido el logro de las metas, dada la fórmula. También puede escribir en esta sección cualquier observación que permite aclarar el indicador						
PROGRAMA 5	Escribir aquí el nombre del programa según la estructura presupuestaria en cierre de mayúscula	Producto	Refiere al nombre común con el que se conoce al indicador de producto. Por ejemplo: Capacitaciones en PIR	Refiere al indicador de producto. Por ejemplo: Número de actividades de capacitación en PIR a nivel nacional	Escribir la fórmula matemática que permite calcular el indicador. Para indicadores de producto la fórmula suele ser simple. Por ejemplo: Total de actividades de capacitación realizadas en el año t	Escribir los supuestos que hacen válido el logro de las metas, dada la fórmula. También puede escribir en esta sección cualquier observación que permite aclarar el indicador						
PROGRAMA 6	Escribir aquí el nombre del programa según la estructura presupuestaria en cierre de mayúscula	Producto	Refiere al nombre común con el que se conoce al indicador de producto. Por ejemplo: Capacitaciones en PIR	Refiere al indicador de producto. Por ejemplo: Número de actividades de capacitación en PIR a nivel nacional	Escribir la fórmula matemática que permite calcular el indicador. Para indicadores de producto la fórmula suele ser simple. Por ejemplo: Total de actividades de capacitación realizadas en el año t	Escribir los supuestos que hacen válido el logro de las metas, dada la fórmula. También puede escribir en esta sección cualquier observación que permite aclarar el indicador						
PROGRAMA 7	TRANSFERENCIAS	Producto	NA	NA	NA	Escribir los supuestos que hacen válido el logro de las metas, dada la fórmula. También puede escribir en esta sección cualquier observación que permite aclarar el indicador						

Elaborado entidad

Recibido DIPRENA

4. Anexo 4. Formulario de Contribuciones de Programas Presupuestarios a PEG y ODS

NOMBRE DE LA ENTIDAD CONTRIBUCIÓN PROGRAMAS A PEG Y ODS			
PROGRAMA	NOMBRE	PEG	ODS
PROGRAMA 1	ADMINISTRACION GENERAL	No se vinculan contribuciones	NA
PROGRAMA 2	Escribir aquí el nombre del programa según la estructura presupuestaria en cierre de mayúscula	Indicar en porcentaje % la contribución de este programa al o los Pilares del PEG. En caso de atender más de una política dentro de un mismo pilar, indicar también la distribución porcentual % de cada política. ESTA INFORMACIÓN DEBE SER CONSISTENTE CON LO INDICADO EN EL ANEXO Y EN LA MATRIZ DE ARTICULACIÓN PROGRAMÁTICA	Indicar en porcentaje % la contribución de este programa al o los ODS. ESTA INFORMACIÓN DEBE SER CONSISTENTE CON LO INDICADO EN EL ANEXO Y EN LA MATRIZ DE ARTICULACIÓN PROGRAMÁTICA
PROGRAMA 3	Escribir aquí el nombre del programa según la estructura presupuestaria en cierre de mayúscula	Indicar en porcentaje % la contribución de este programa al o los Pilares del PEG. En caso de atender más de una política dentro de un mismo pilar, indicar también la distribución porcentual % de cada política	Indicar en porcentaje % la contribución de este programa al o los ODS. ESTA INFORMACIÓN DEBE SER CONSISTENTE CON LO INDICADO EN EL ANEXO Y EN LA MATRIZ DE ARTICULACIÓN PROGRAMÁTICA
PROGRAMA 4	Escribir aquí el nombre del programa según la estructura presupuestaria en cierre de mayúscula	Indicar en porcentaje % la contribución de este programa al o los Pilares del PEG. En caso de atender más de una política dentro de un mismo pilar, indicar también la distribución porcentual % de cada política	Indicar en porcentaje % la contribución de este programa al o los ODS. ESTA INFORMACIÓN DEBE SER CONSISTENTE CON LO INDICADO EN EL ANEXO Y EN LA MATRIZ DE ARTICULACIÓN PROGRAMÁTICA
PROGRAMA 5	Escribir aquí el nombre del programa según la estructura presupuestaria en cierre de mayúscula	Indicar en porcentaje % la contribución de este programa al o los Pilares del PEG. En caso de atender más de una política dentro de un mismo pilar, indicar también la distribución porcentual % de cada política	Indicar en porcentaje % la contribución de este programa al o los ODS. ESTA INFORMACIÓN DEBE SER CONSISTENTE CON LO INDICADO EN EL ANEXO Y EN LA MATRIZ DE ARTICULACIÓN PROGRAMÁTICA
PROGRAMA 6	Escribir aquí el nombre del programa según la estructura presupuestaria en cierre de mayúscula	Indicar en porcentaje % la contribución de este programa al o los Pilares del PEG. En caso de atender más de una política dentro de un mismo pilar, indicar también la distribución porcentual % de cada política	Indicar en porcentaje % la contribución de este programa al o los ODS. ESTA INFORMACIÓN DEBE SER CONSISTENTE CON LO INDICADO EN EL ANEXO Y EN LA MATRIZ DE ARTICULACIÓN PROGRAMÁTICA
PROGRAMA 7	TRANSFERENCIAS	No se vinculan contribuciones	NA

Elaborado entidad

Recibido DIPRENA



MINISTERIO DE
ECONOMÍA Y FINANZAS

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO DE LA NACIÓN

