

TAXONOMÍA

DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS

con enfoque a Presupuesto basado en Resultados



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Bettina Woll, Representante Residente

Soledad Bauza, Representante Residente Adjunta

Gabriel Boyke, Oficial de Programa

Giovanna Donado, Economista

Equipo de apoyo técnico PNUD:

Joanna Díez Cuan y Sophia Nandwani.

Proyecto 01000382 “*Gestión basada en Resultados: cerrando brechas con eficiencia y transparencia*”

Asociado en la implementación:

Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es el principal organismo de las Naciones Unidas dedicado a poner fin a la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Trabajamos con nuestra extensa red de expertos y aliados en 170 países para ayudar a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta.

Para más información visitar:

www.pa.undp.org o seguimos en @PNUDPanama.

Fecha de producción: **noviembre 2025**

Copyright: ©PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Panamá.

Todos los derechos reservados.



Taxonomía de Programas Presupuestarios con enfoque a Presupuesto basado en Resultados



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

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

Contenido

Contexto	4
Niveles de la Jerarquía Presupuestaria	5
Programas	7
Subprogramas	8
Actividades/ Proyectos	8
Actividades	9
Proyectos	9
Taxonomía de Programas Presupuestarios con Enfoque de PbR	10
Referencias	16

Contexto

La presente Taxonomía constituye un instrumento técnico de referencia para el ordenamiento y homologación de Programas Presupuestarios con enfoque a Presupuesto basado en Resultados (PbR), en el marco del ciclo presupuestario de la República de Panamá.

La taxonomía es el sistema de nombrar y organizar cosas en grupos que compartas similares cualidades (Arija, 2012). Es un método de jerarquización utilizado en las ciencias naturales y en otras ciencias para establecer parámetros de ordenamiento comunes en un sistema.

La Taxonomía para Programas Presupuestarios con enfoque a PbR es un sistema de clasificación jerárquico de la arquitectura presupuestaria, diseñada para facilitar la nomenclatura de Programas, Subprogramas, Actividades y Proyectos Presupuestarios y con ello homologar y mejorar la consistencia en la construcción de estructuras presupuestarias desde las bases metodológicas de PbR aplicada en la República de Panamá.

Este instrumento ha sido diseñado por el Proyecto Gestión basada en Resultados: Cerrando brechas con transparencia y eficiencia, ejecutado por el PNUD para la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Panamá a fin de apoyar la implementación del enfoque de Presupuesto basado en Resultados (PbR) en el sector público panameño.

Niveles de la Jerarquía Presupuestaria

Desde la metodología de PbR la articulación plan presupuesto ha sido definida para que exista un ensamblaje entre la arquitectura presupuestaria con la Cadena de Resultados a partir de la interacción inter temporal del presupuesto y su relación con la planificación institucional (PNUD, 2023).

Es así como, la jerarquización de Programas Presupuestarios tiene una relación sine qua non la creación de valor público no puede garantizarse y por tanto la relación causal hacia el logro de resultados transformacionales tampoco. Por lo que, la definición de una taxonomía de Programas Presupuestarios con enfoque de PbR aseguran el encadenamiento del modelo presupuestario basado en resultados y soportan la mirada sistémica del mismo.

Ilustración 1. Estructura Presupuestaria según el Clasificador Programático en Panamá



Fuente: PNUD, 2023

Ilustración 2. Características básicas de la Jerarquía Presupuestaria para Panamá

# NIVEL	NOMBRE DEL NIVEL DE LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA	DESAGREGACIÓN	ENTREGA PRODUCTOS/ SERVICIOS	RESTRICCIONES
1 NIVEL	PROGRAMA	De Administración Misional/ Sustantivo No vinculado a producto	NO FINALES NO	No debe referir a una unidad operativa No palabras como Coordinación, Gestión y/o Apoyo. No debe incluir la administración de las regionales.
2 NIVEL	SUBPROGRAMA	De Administración Misional/ Sustantivo No vinculado a producto	NO INTERMEDIOS NO	No debe referir a una unidad operativa No palabras como Coordinación, Gestión y/o Apoyo, Tratado, Fondo, Fideicomiso. No debe denominarse igual que el Programa No debe incluir el número de Ley o préstamo.
3 NIVEL	ACTIVIDAD/ PROYECTO	Actividades Comunes Actividades Misionales/ sustantivas Registros no vinculados corrientes Proyectos institucionales Proyectos misionales/ sustantivos Registros no vinculados de capital	NO NO NO NO NO NO	No debe referir a una unidad operativa No palabras como Coordinación, Gestión y/o Apoyo. No debe denominarse igual que el Sub-Programa.

Fuente: Elaboración propia, 2025

Esta jerarquización de los programas presupuestarios se alinea con las relaciones de causalidad establecidos en la Cadena de Resultados, en respuesta a la lógica programática de agregación típica de un clasificador programático presupuestario:

Ilustración 3. Cadena de Resultados



Fuente: Elaboración propia a partir de Porter, 1985

Programas

Constituye el primer y más alto nivel de desagregación de la estructura programática del presupuesto de una entidad en Panamá (MEF, 2024).

Tiene como objetivo reflejar los requerimientos presupuestarios necesarios para llevar a cabo las actividades y/o proyectos que permiten la entrega de bienes y servicios públicos y el cumplimiento de las metas de producto final definidas. 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.

La identificación de cada programa presupuestario debe asociarse con los objetivos institucionales y sus resultados esperados. El nombre con el que se identifique cada programa debe ser claro, específico y redactarse como enunciado (iniciando con un sustantivo) del bien, servicio, producto o resultado esperado que se obtiene de la ejecución de los subprogramas, actividades y/o proyectos que lo contienen (Chile, 2017).

Los programas deberán nombrarse como sustantivos que describan el bien, servicio o resultado esperado, evitando referencias a estructuras orgánicas, funciones administrativas internas o procesos operativos. El nombre del programa debe permitir identificar claramente su contribución a los objetivos institucionales.

Los programas presupuestarios desde el enfoque de PbR pueden ser de administración, misionales, sustantivos o no vinculados a producto:

- **Programas de Administración:** incluyen subprogramas, proyectos y actividades centrales y enfocadas a la administración de una entidad. Típicamente, están conformados por los servicios transversales como servicios de administración superior, finanzas, planificación, asesoría, etc. En particular las actividades y proyectos se agrupan al menos en los siguientes subprogramas:
 - **Administración Superior:** relacionado con las unidades operativas del Despacho Superior, Secretaría General, todos los servicios de asesoría, los servicios de planificación institucional y cualquier otra unidad que reciba instrucción superior.
 - **Servicios Administrativos y Financieros:** relacionado con las unidades operativas de Administración, Finanzas, Contabilidad, Informática, Auditoría Interna, Correspondencia y Archivos, Compras, etc. Comprende el conjunto de acciones administrativas para la autorización y trámite de contrataciones, compras, gastos de viáticos, transportes, materiales y suministros, mantenimientos, construcciones, servicios básicos, etc. de todo el conglomerado institucional.

Esta categoría de programas no se vincula directamente a la entrega productos o servicios, ni generan valor público de manera directa. Son considerados de apoyo. Dentro del Programa de Administración no debe ser considerada la administración regional (oficinas regionales, provinciales o comarcales) dado que estas oficinas desarrollan de manera agregadas actividades misionales y se encargan de la entrega de bienes y servicios a nivel subnacional.

- **Programas Misionales:** incluyen subprogramas, proyectos y actividades misionales y están enfocados en ejecutar la función nuclear de la entidad definida desde su marco legal. 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 puede ser la Provisión de Educación Primaria.

- **Programas no Vinculados a Producto:** responden a una obligación o compromiso del Estado y no pueden ser vinculados a productos o resultados directos. Esta categoría presupuestaria no tiene productos, indicadores o metas. Típicamente corresponden a transferencias a otras entidades o sectores, pago de jubilaciones, servicio de deuda, etc.
- **Programas Sustantivos:** representan los subprogramas, 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. Esta caracterización de programas 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.

Un programa presupuestario se desagrega en subprograma (segundo nivel), actividad o proyecto (tercer nivel).

Subprogramas

Constituye el segundo nivel de desagregación de la estructura programática. Representa una desagregación más detallada de los bienes y servicios que se entregan bajo un programa y que requieren un conjunto de actividades y/o proyectos diferenciados de otro subprograma. Dependiendo de la categorización del programa está vinculado o no a la provisión de un bien o servicio y puede tener asociado un producto. 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. Todos los subprogramas del Programa 1 corresponde a la consolidación de acciones comunes, no tienen carácter misional ni sustantivo.

Todo subprograma deberá guardar coherencia directa con el programa al que pertenece y no podrá existir de manera independiente fuera de dicha estructura.

Actividades/ Proyectos

Constituyen el tercer nivel de desagregación de la estructura programática y responde a las actividades operativas (funcionamiento) o de inversión que se realizan bajo un subprograma para la entrega de bienes y servicios. Es el nivel mínimo de desagregación de una estructura programática presupuestaria en la República de Panamá.

Bajo este nivel de desagregación se cargan los objetos de gasto. Además, representan la agregación de cada una de las acciones que se llevan a cabo dentro de un programa para cumplir con sus metas de producto. De manera particular se pueden definir actividades (operativas) y proyectos (de inversión):

Actividades son las acciones concretas realizadas por las unidades operativas con miras a la entrega de 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.

Proyectos son un conjunto de acciones (componentes, actividades, tareas, etc.) que buscan alcanzar, en un plazo finito y con un presupuesto dado, objetivos claramente definidos para la entrega de un producto final bien identificado.

Las actividades y proyectos no deberán describir unidades administrativas, cargos, funciones orgánicas ni estructuras institucionales. Su definición debe centrarse en servicios concretos orientados a la entrega de bienes y/o servicios finales del programa al que pertenecen. Los proyectos mantendrán la denominación con la que fueron aprobados en el banco de proyectos..

Taxonomía de Programas Presupuestarios con Enfoque de PbR

La taxonomía que se presenta a continuación establece un marco común de jerarquización y denominación para los distintos niveles de la arquitectura presupuestaria programática que permite asegurar coherencia, trazabilidad y consistencia en identificación y designación de Programas, Subprogramas y actividades/ proyectos presupuestarios con enfoque a PbR.

NIVEL JERARQUICO	PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN	PROGRAMAS MISIONALES Y/O PROGRAMAS SUSTANTIVOS	PROGRAMAS NO VINCULADOS A PRODUCTO
PROGRAMAS	RELACIÓN CON LA CADENA DE RESULTADOS		
	No entrega productos y/o servicios finales de forma directa	Entrega productos y/o servicios finales	No tiene productos y/o servicios asociados
	PREGUNTAS VALIDADORAS		
	¿Es este un programa de apoyo transversal? ¿Este programa no entrega bienes y servicios de forma directa? ¿Este programa incluye inversiones para fortalecer la gestión administrativa?	¿Este programa cumple con una función misional de la entidad? ¿Las asignaciones presupuestarias contenidas en este programa permiten la entrega de un bien y/o servicio final único? ¿Este programa cumple con una prioridad estratégica definida en el PEI o PES?	¿Este programa transfiere recursos para que otra entidad o sector sea quién entregue un bien o servicio? ¿Este programa contiene asignaciones presupuestarias para cumplir con compromisos financieros que no generan bienes y servicios de forma directa?
	PALABRAS CLAVES		
	Funcionamiento		
	Administración General	Desarrollo de... Asistencia Técnica en ... Servicio Técnico Administración Regional Educación Superior Ciencia Tecnología e Innovación Participación Ciudadana Política Exterior, Económica, Interior, Social Cooperación Internacional	Transferencias Corrientes

NIVEL JERARQUICO	PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN	PROGRAMAS MISIONALES Y/O PROGRAMAS SUSTANTIVOS	PROGRAMAS NO VINCULADOS A PRODUCTO
	Inversión		
	Fortalecimiento Institucional	Fomento de... Impulso de... Desarrollo de... Modernización... Innovación... Investigación...	Transferencias de Capital
	RESTRICCIONES		
	No debe referir al nombre de una Dirección, Departamento o cualquier otro nivel de la estructura orgánica de la entidad. No debe utilizarse palabras como Coordinación, Gestión y/o Apoyo. No debe incluir la administración de las regionales.	No debe referir al nombre de una Dirección, Departamento o cualquier otro nivel de la estructura orgánica de la entidad. No debe utilizarse palabras como Coordinación, Gestión y/o Apoyo. No debe denominarse como un préstamo u otra categoría de financiamiento	
SUBPROGRAMAS	RELACIÓN CON LA CADENA DE RESULTADOS		
	No entrega productos y/o servicios intermedios de forma directa	Entrega productos y/o servicios intermedios	No tiene productos y/o servicios asociados
	PREGUNTAS VALIDADORAS		
	¿Este subprograma contiene servicios de apoyo transversal? ¿Este subprograma no es una dirección, o departamento? ¿Este subprograma no está asociados de forma específica a la función misional de la entidad?	¿Este subprograma contiene actividades de la misma naturaleza (temática, funcional, geográfica u operativa, etc.)? ¿Es este subprograma no es una actividad? ¿Este subprograma contiene actividades que llevan a la entrega de un bien o servicio intermedio diferenciado del de otros subprogramas?	¿Este subprograma contiene actividades de la misma naturaleza (temática, funcional, geográfica u operativa, etc.)?
	PALABRAS CLAVES		
	Funcionamiento		
	Administración Superior Servicios Administrativos	Promoción Asistencia Agrícola, Pecuaria, Interna, Externa Región 1, 2, n.	<i>Corrientes</i> Al Sector Externo Al Sector Público Al Sector Privado



NIVEL JERARQUICO	PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN	PROGRAMAS MISIONALES Y/O PROGRAMAS SUSTANTIVOS	PROGRAMAS NO VINCULADOS A PRODUCTO
	Inversión		
	<i>Sustantivos</i> Modernización Rehabilitación Construcción y mejoras <i>de infraestructuras institucionales</i> Capacitación Adquisición de equipos institucionales	<i>Sustantivos</i> Modernización Rehabilitación Construcción y mejoras <i>de infraestructuras operativas para entrega de bienes y servicios</i> Capacitación especializada Adquisición de equipos Mejoramiento de procesos <i>especializados para la entrega de bienes y servicios</i> Administración y Supervisión	<i>De Capital</i> Al Sector Externo Al Sector Público Al Sector Privado
	RESTRICCIONES		
	No debe referir al nombre de una Dirección, Departamento o cualquier otro nivel de la estructura orgánica de la entidad. No debe utilizarse palabras como Coordinación, Gestión y/o Apoyo, Tratado, Fondo, Fideicomiso. No debe denominarse igual que el Programa No debe incluir el número de Ley o préstamo.	No debe referir al nombre de una Dirección, Departamento o cualquier otro nivel de la estructura orgánica de la entidad. No debe utilizarse palabras como Coordinación, Gestión y/o Apoyo, Tratado, Fondo, Fideicomiso. No debe denominarse igual que el Programa No debe incluir el número de Ley o préstamo.	No debe utilizarse palabras como Coordinación, Gestión y/o Apoyo, Tratado, Fondo, Fideicomiso. No debe incluir el número de Ley o préstamo. No debe denominarse igual que el Programa
ACTIVIDADES O PROYECTOS	RELACIÓN CON LA CADENA DE RESULTADOS		
	Generan actividades comunes referidas en el POA pero no vinculadas de forma directa a los productos intermedios y/o finales	Generan actividades misionales o sustantivas que aportan de forma directa al concretar los productos intermedios del subprograma al que pertenece	No generan actividades de ningún tipo, más allá del pago.
	PREGUNTAS VALIDADORAS		
	¿El nombre refiere a una actividad? ¿El nombre no refiere a una unidad organizacional? ¿Es esta una actividad común, de apoyo, o transversal a la entidad?	¿El nombre refiere a una actividad? ¿El nombre no refiere a una unidad organizacional? ¿Es esta una actividad misional o sustantiva?	¿Las actividades definidas corresponden a la misma categoría que agrega el subprograma?

NIVEL JERARQUICO	PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN	PROGRAMAS MISIONALES Y/O PROGRAMAS SUSTANTIVOS	PROGRAMAS NO VINCULADOS A PRODUCTO
		¿El nivel de desagregación de la actividad es consistente con el resto de las actividades denominadas? ¿Las actividades definidas corresponden a la misma categoría que agrega el subprograma? ¿Las actividades tienen una asignación presupuestaria bien identificada?	¿El nivel de desagregación de la actividad es consistente con el resto de las actividades denominadas?
PALABRAS CLAVES			
Actividades			
	<i>Servicios de...</i> de atención de administración de planificación de asesoría de auditoría de tecnología de comunicaciones financieros informáticos	<i>Verbos</i> Asesorar Capacitar Difundir Estructurar Fomentar Fortalecer Implantar Implementar Inspeccionar Manejar Mantener Organizar Prevenir Promover Realizar	A entidades descentralizadas A empresas públicas Contribución a la Seguridad Social A la CSS Al IDAAN....
Proyectos			
	<i>Sustantivos</i> Adquisición Ampliación Capacitación Construcción Creación Desarrollo Diagnóstico Difusión Equipamiento Estudio	<i>Sustantivos</i> Actualización Adquisición Ampliación Análisis Beca Canalización Capacitación Catastro Censo Conservación	A AMPYME A PROPANAMA...

NIVEL JERARQUICO	PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN	PROGRAMAS MISIONALES Y/O PROGRAMAS SUSTANTIVOS	PROGRAMAS NO VINCULADOS A PRODUCTO
	Fomento Fortalecimiento Habilitación Implantación Implementación Impulso Instalación Investigación Levantamiento Mantenimiento Mejoramiento Modernización Promoción Rehabilitación Reparación Reposición Restauración Señalización Suministro	Creación Delimitación Demarcación Desarrollo Diagnóstico Electrificación Equipamiento Erradicación Estudio Exploración Explotación Fomento Forestación Fortalecimiento Habilitación Implantación Implementación Impulso Instalación Investigación Levantamiento Mantenimiento Mejoramiento Modernización Normalización Nutrición Prevención Promoción Prospección Protección Regularización Rehabilitación Reparación Reposición Restauración Saneamiento Señalización	

NIVEL JERARQUICO	PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN	PROGRAMAS MISIONALES Y/O PROGRAMAS SUSTANTIVOS	PROGRAMAS NO VINCULADOS A PRODUCTO
	RESTRICCIONES		
	No debe referir al nombre de una Dirección, Departamento o cualquier otro nivel de la estructura orgánica de la entidad. No debe utilizarse palabras como Coordinación, Gestión y/o Apoyo. No debe denominarse igual que el Subprograma	No debe referir al nombre de una Dirección, Departamento o cualquier otro nivel de la estructura orgánica de la entidad. No debe utilizarse palabras como Coordinación, Gestión y/o Apoyo. No debe denominarse igual que el Subprograma No debe denominarse como una fuente de financiamiento	No deben incluirse transferencias a terceros que responden de forma directa a la misión de la entidad (Por ejemplo el pago de la cuota de la OMC por parte del MICI)

Referencias

- Arija, C. (2012). *Taxonomía, Sistemática y Nomenclatura, herramientas esenciales en Zoología y Veterinaria*. Revista Electrónica de Veterinaria (REDVET), 13, 7. Veterinaria Organización Málaga, España
- Gobierno de Chile. (2017). *Guía Metodológica para la Formulación de Programas*. Subsecretaría de Evaluación Social Ministerio de Desarrollo Social. Chile
- MEF. (2024). *Manual de Clasificación del Gasto Público*. Dirección de Presupuesto de la Nación. Ministerio de Economía y Finanzas.
- PNUD (2023). *Manual de Formulación de Programas Presupuestario con enfoque de Presupuesto basado en Resultados*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina de Panamá.
- Porter, M. (1985). *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. Simon and Schuster. ISBN 9781416595847. New York.